



A falvak hatékonyságának vizsgálata

Magyar-NORvég Kapacitásépítési projekt (MANORKA) keretében a Magyar Faluszövetség "A falvak hatékonysági hálózatának kiépítése" alprojektje során született eredmények szintetizálása, valamint a falusi önkormányzatok helyzetértékelésének és jövőképeinek összegzése révén

Készült a Magyar Faluszövetség megbízásából

Készítette:

Zsár Virág

A vizsgálatban közreműködött:

Csite András, Czaller László

Budapest
2016. február 24.

Tartalomjegyzék

| | |
|--|-----------|
| Ábrák jegyzéke | 3 |
| Táblázatok jegyzéke | 3 |
| Rövidítések jegyzéke..... | 4 |
| 1. Vezetői összefoglaló..... | 5 |
| 2. A projekt bemutatása..... | 7 |
| 2.1. A MANORKA projekt körvonalakban | 7 |
| 2.2. Falvak hatékonysági hálózatainak kiépítése – megközelítés | 8 |
| 2.3. Források | 9 |
| 2.4. Definíciók..... | 10 |
| 3. Külföldi helyzetkép, jó gyakorlatok..... | 11 |
| 3.1. Érdekképviselő, érdekérvényesítés..... | 12 |
| 3.2. Erőforrások optimális kihasználása | 13 |
| 3.3. Közfeladatok ellátása | 15 |
| 3.4. Jövő biztosítása..... | 17 |
| 4. Falusi helyzetkép Magyarországon..... | 19 |
| 4.1. Falusi helyzetkép a statisztikák tükrében | 19 |
| 4.2. Megváltozott önkormányzati rendszer | 28 |
| 4.3. Érdekképviselő, érdekérvényesítés..... | 30 |
| 4.4. Erőforrások optimális kihasználása | 33 |
| 4.5. Közfeladatok ellátása | 45 |
| 4.6. Jövő biztosítása..... | 48 |
| 5. Falusi problématerkép | 50 |
| 6. Ajánlások a magyar falvak jövőképeinek újraalkotásához, javaslatok ezen jövőkép megvalósítását szolgáló lépésekre..... | 51 |
| 7. Hivatkozások..... | 53 |
| 8. Mellékletek | 55 |
| 8.1. A MANORKA projekt keretében a Magyar Faluszövetség által megszervezett önkormányzati workshop | 55 |

Ábrák jegyzéke

| | |
|---|----|
| 1. ábra: Kisfalvak, törpefalvak és aprófalvak Magyarországon (2011)..... | 10 |
| 2. ábra: A lakónépesség számának változása 2001 és 2011 között. Forrás: KSH Népszámlálás 2001, 2011..... | 21 |
| 3. ábra: Az öregedési index alakulása 2014-ben településkategóriánként. Forrás: KHS T-STAR. | 22 |
| 4. ábra: A nyilvántartott álláskeresők aránya és ezen belül a 180 napon túl nyilvántartottak aránya 2014-ben. Forrás: KSH T-STAR..... | 23 |
| 5. ábra: A vállalászási aktivitás alakulása településtípusonként (2013). Forrás: KSH T-STAR..... | 24 |
| 6. ábra: Az egy főre jutó személyi jövedelemadó-alap alakulása 2003-ban és 2013-ban összehasonlító áron. Forrás: TeIR..... | 25 |
| 7. ábra: Lakásállomány alakulása 2004-ben és 2014-ben. Forrás: KSH T-STAR..... | 26 |
| 8. ábra: A közműolló alakulása 2004-ben és 2014-ben különböző településkategóriákban. Forrás: KSH T-STAR..... | 27 |
| 9. ábra: Az 1000 lakosra jutó internet-előfizetések száma 2014-ben. Forrás: KSH T-STAR..... | 28 |
| 10. ábra: Közszolgáltatások nyújtásának differenciálása az Mötív. alapján..... | 29 |
| 11. ábra: A helyi termékek előállításának rendszere..... | 37 |
| 12. ábra: A helyi adók részesedése a folyó bevételekből 2011-ben. Forrás: KSH T-STAR..... | 38 |
| 14. ábra: Az iparüzési adóalap változása a városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)..... | 39 |
| 13. ábra: Az iparüzési adóalap változása a megyei jogú városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)..... | 39 |
| 15. ábra: Az iparüzési adóalap változása a falvakban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)..... | 39 |
| 16. ábra: Az egy főre jutó adóerő-képesség változása a megyei jogú városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)..... | 40 |
| 17. ábra: Az egy főre jutó adóerő-képesség változása a városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)..... | 40 |
| 18. ábra: Az egy főre jutó adóerő-képesség változása a falvakban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)..... | 41 |
| 19. ábra: Az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került települések támogatásának aránya 2011-ben. Forrás: KSH T-STAR..... | 42 |

Táblázatok jegyzéke

| | |
|---|----|
| 1. táblázat: A települések megoszlása jogállás szerint megyei bontásban a településszerkezet 2015. január 1-i állapota alapján. Forrás: KSH Helységnévtár 2015..... | 20 |
| 2. táblázat: Támogatások és beruházások megoszlása a főbb térszerkezeti kistérség-csoportok között, 2004-2011. (forrás: Németh 2015c)..... | 34 |
| 3. táblázat: Jó gyakorlatok a falvak erőforrásainak kihasználásában..... | 35 |

Rövidítések jegyzéke

| | |
|-------|---|
| ASP | Application Service Provider, alkalmazás-szolgáltató |
| CNAL | Nemzeti Bizottság a Helyi Igazgatásért |
| KLIK | Klebelsberg Intézményfenntartó Központ |
| KS | Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége |
| LHH | leghátrányosabb helyzetű kistérségek |
| Mötv. | Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet |

1. Vezetői összefoglaló

A demokratikus társadalom egyik „lába” a helyi önkormányzat, amely a választók érdekeinek képviselőjére hivatott közvetlen környezetüket, közösségüket érintő kérdésekben. A **2011. december 28-án kihirdetett, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény** (a továbbiakban: Möt.) lényeges elemeiben változtatta meg a települési önkormányzatok működési rendjét.

Az **önkormányzatok hatékony működtetésének aspektusai** egyrészt definíciójukból, másrészt a hozzájuk tartozó feladatok szerint négy főbb csoportba sorolhatók: (a) érdekképviselés, érdekérvényesítés, (b) erőforrások optimális kihasználása, (c) közfeladatok ellátása, (d) jövő biztosítása. A tanulmány e négy aspektus mentén mutatja be a jelenlegi helyzetet és a problémás pontokat, majd ajánlásokat fogalmaz meg a falvak hatékonyságának fejlesztése érdekében a döntéshozók számára.¹

- (1) Az Möt. és a hozzá tartozó rendelkezések a helyi és megyei önkormányzati rendszer átszervezését, mind működésbeli, mind költségvetésbeli hatékonyságának javítását célozta. Ehhez társult központi kormányzati szemszögből a költségvetési átláthatóság javítása, lezajlott az önkormányzatok adósságkonszolidációja, valamint bevezetésre került a feladatalapú finanszírozás. A helyi adminisztratív és igazgatási ügyek mellett a közoktatás, a fejlesztéspolitika, a szociális és egészségügyi ellátás terén jelentős hatáskör átrendeződés ment végbe az önkormányzatok – járások – központi kormányzat háromszögében.
- (2) A kistélepülések működése szempontjából mindez – miközben egyes problémákat megoldott ugyan – számos új kihívást vetett fel. Ma Magyarországon **2808 községet tartunk nyilván**, amelyekben **az ország lakosságának 25,1 százaléka él (2014)**, azaz egynegyede. Az amúgy is romló demográfiai helyzet a városoknál nagyobb mértékben veszélyezteti ezeket a településeket, különösen a várostól távolabb helyezkedő vagy zsáktelepüléseket. A magyarországi községek gazdasági teljesítőképessége átlag alatti: alacsonyabb a foglalkoztatás aránya, magasabb a munkanélküliség aránya, átlag alatti az egy főre jutó vállalkozások száma és a munkavállalók személyi-jövedelemadó alapja.
- (3) Az **önkormányzatok érdekképviselőiben** a település vezetőjének és az önkormányzati érdekszövetségeknek van jelentősebb szerepük. A polgármesterek lehetőségei nagyban szűkültek az összeférhetetlenség miatt, kellő motiváció és kapcsolatok révén mégis képesek településük érdekeinek képviselőjére, ügyeik „kijárására”. Az önkormányzati érdekszövetségek és a kormány közötti tényleges párbeszéd elmélyülésének lehetősége az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET) rendszeres összehívásával szintén adott, de mindkét fél részéről fokozott elköteleződést igényel.
- (4) A **települések számos erőforrással rendelkeznek**, amelyek minél teljesebb kihasználását érdemes megcélozni. Az erőforrások kihasználásának kulcsa a racionalitás és az önfenntartásra való törekvés. A vidéki Magyarországon ugyanakkor számos problémát látunk ezen a téren is, legyen szó a háztájk eltűnéséről, a beruházások és

¹ Fontos megjegyezni, hogy az Möt. kihirdetése és a jelen tanulmány készítése közötti időszakban, azaz az elmúlt négy évben az átrendezett önkormányzati rendszerben folyamatos finomhangolások zajlottak és zajlanak. A tanulmány ebből kifolyólag nem egy végleges, kifejtett állapotot vizsgál, sokkal inkább egy átmeneti állapotról ad pillanatképet.

fejlesztések hiányáról, rossz infrastruktúráról, gyenge adóbevételekről és intézményi háttérrel. Nem szabad elfeledkezni azonban az ország különböző pontjain található jó példákról: köz- és helyi termékekről, megújuló energiák felhasználásáról, közösségépítő kezdeményezésekről. Fontos példa továbbá a **közösségi gazdálkodás megszervezése**, ami sok település esetében az előrelépés szinte egyetlen útja.

- (5) A **közfeladatok ellátását és közszolgáltatások biztosítását illetően** több feszültségforrás is érezhető: a letisztázatlan hatáskörök, a közfeladatok ellátására jutó aránytalan költségvetési források, a közszolgáltatások színvonala, és a tisztviselői életpályamodell hiánya. A falvak speciális igényei és problémái mindaddig kevésbé jelentek meg a rendszer kidolgozásában, így hátráltatják a hatékony működést.
- (6) A falusi önkormányzatok önfenntartó képességének minél teljesebb megvalósításához, a racionális és színvonalas közszolgáltatások nyújtásának biztosításához **szükséges az önkormányzati rendszer további finomítása**. A falvak **jövőképében** emellett elengedhetetlen **az élő közösség felépítése, megtartása és a település élhetőségének biztosítása**. Mindezekben kulcsszerepe van a **motivált és szakmai segítséget maga mögött tudó településvezetőnek**.

Ezek alapján a falvak jövőképeinek kialakítása és e jövőkép megvalósítását szolgáló lépések a következő javaslatok mentén valósíthatóak meg:

- 1) Kulcsfontosságú a **polgármesterek/képviselőtestületek támogatása a közösség- és gazdaságfejlesztő terveik véghez vitelében** az MÖtv. szellemiségével összhangban. Ezen túlmenően a településvezetők motiválása a saját kezdeményezések elindításában, együttműködés kialakítására a környező településekkel, valamint az érdekszervezetekkel.
- 2) **Az MÖtv. további finomhangolása** elsősorban az állami és önkormányzati feladatok és hatáskörök egyértelmű lehatárolásával; a feladatfinanszírozás korrekciójával, figyelembe véve a települések speciális helyzetét; valamint a közszolgáltatások egyenlő színvonalának biztosításának lehetővé tételével.
- 3) A **központi, megyei és helyi döntéshozók közötti párbeszéd megerősítése** keretében a bizalmon alapuló párbeszéd megteremtése a különböző szintek között, azaz a falvak érdekeinek, az államreform-program megvalósult eredményeinek, az alulról jövő megoldási javaslatoknak a becsatornázása, az adatszolgáltatási és monitoring rendszer kiterjesztése lehetővé téve az adatok eltérő mélységű, de a monitorozás és a tervezés színvonalát javító hozzáférhetőségét a különböző szinteken, a helyi, járási és megyei szereplők közötti párbeszéd intézményesítése.
- 4) A **falvak erőforrásainak jobb kihasználása**, kiemelt figyelmet fordítva a minél szélesebb körű önfenntartás elérésére, a gazdasági potenciál és a humán erőforrás kiaknázására, helyben tartására, a pénzügyi tervezhetőség megerősítésére, a helyi igényeket figyelembevevő fejlesztések biztosítására, valamint a falvak élhetőségét, attraktivitását szolgáló kezdeményezések támogatására, véghezvitelére.

2. A projekt bemutatása

2.1. A MANORKA projekt körvonalakban

A MANORKA (MAGyar NORvég Kapcsolatok, www.manorka.net) projekt 2013. szeptember 25. és 2016. április 30. között fut a Norvég Alapból származó 1.408.962,53 eurós támogatással. A projektet a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) viszi 2 norvég és 7 magyar partnerrel együttműködésben, amelyek a következők:

- Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS)
- Életen át tartó tanulásért Ügynökség Norvégiában (VOX)
- Belügyminisztérium (BM)
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI)
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), majd a Miniszterelnökség
- Magyar Faluszövetség (MFSZ)
- Kisvárosok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ)
- Szövetség az Életen át tartó Tanulásért (SZETT)
- Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete (MKKSZ)

A projekt főbb célkitűzéseit az alábbi pontokba szedve lehet összefoglalni:

- a helyi demokrácia fejlesztése az önkormányzati szövetségek norvég-magyar tapasztalatcseréje és szakmai együttműködése által;
- a nők szerepvállalásának erősítése a közéletben, a munka és magánélet egyensúlyának elősegítése;
- az önkormányzati tulajdonú cégek szerepének erősítése norvég tapasztalatcsere keretében;
- önkormányzati közszolgáltatások színvonalának fejlesztése tapasztalatcsere programok és legjobb gyakorlatok gyűjtésével és terjesztésével;
- önkormányzati és járási hivatalok együttműködésének segítése a közigazgatási reform végrehajtása során.

A Magyar Faluszövetség az önkormányzati szövetségek kapacitásépítésének keretében hatékonysági hálózatok és tapasztalatcsere programok lebonyolításáért felelős. Ennek megfelelően került sor szakmai tapasztalatcserére egyrészt a norvég partnerekkel, másrészt pedig a hazai falusi önkormányzatok képviselőivel a jó gyakorlatok, tapasztalatok felderítése és alkalmazási lehetőségeik megvizsgálása céljából. A projekt során a Faluszövetség egy norvég tanulmányutat szervezett, amelyen helyi döntéshozók vehettek részt és nyerhettek betekintést a norvég helyi önkormányzatok és a központi kormányzat között zajló egyeztetések folyamatába. A

havi rendszerességgel szervezett hazai workshopok a magyarországi községek vezetőit célozták tájékoztatást adva egyrészt a projekt részeredményeiről, valamint az átalakuló önkormányzati rendszer aktuális kérdéseiről (kölségvetés-tervezés, pénzügyeket érintő változások, szociális ellátás, fejlesztési lehetőségek).²

Jelen tanulmány célja, hogy a fentebb említett **tapasztalatszerék és további vizsgálatok eredményeit összefoglalva ajánlásokat fogalmazzon meg a hazai döntéshozók számára a magyarországi falvak hatékonyságának és élhetőségének javítása érdekében.**

2.2. Falvak hatékonysági hálózatainak kiépítése – megközelítés

A demokratikus társadalom egyik legfontosabb oszlopa a helyi önkormányzat, amely a választók érdekeinek képviselőjére hivatott közvetlen környezetüket, közösségüket érintő kérdésekben. Magyarországon a rendszerváltoztatást követően az önkormányzati szféra komoly, bár több területen nem egyértelműen kimondott autonómiával rendelkezett. **Az MÖtv. lényeges elemeiben változtatta meg a települési önkormányzatok működési rendjét,** számos feladat- és hatáskör ellátását központosította és állami irányítás alá vonta.

A kistelepülések működése szempontjából a feladat- és hatáskörök átrendezése, a közszolgáltatások nyújtásában bekövetkezett állami szerepvállalás – miközben egyes problémákat megoldott ugyan – számos **új kihívást** vetett fel. Az önkormányzati rendszer több éve zajló átalakítására ráadásul egy olyan társadalmi-gazdasági környezetben kerül sor, amikor a falvak elnéptelenedésével, a szegregált csoportok megoldatlan helyzetével, periférikus területek további leszakadásával, a befektetések és fejlesztési források hiányával kell szembe néznie ezen települések vezetőinek.

A centralizációs lépéseket a hatékony és racionálisabb működtetés iránti igénnyel indokolták a döntéshozók. Kérdés azonban, hogy mit értünk **hatékony működés, működtetés** alatt. Az önkormányzatok hatékony működtetésének aspektusai egyrészt definíciójukból, másrészt a hozzájuk tartozó feladatok szerint négy főbb csoportba sorolhatók:

- a) **érdekképviselet, érdekérvényesítés:** a választók által a helyi döntéshozókra ruházott hatáskörben a választók érdekeinek képviselője, adott esetben azoknak érvényre juttatása velük egyenlő vagy magasabb szintű egységekkel szemben. A 2010-ben indult államreform program a magyarországi önkormányzatok érdekérvényesítésére is jelentős befolyással volt.
- b) **meglévő erőforrások kihasználása:** minden település számos erőforrással rendelkezhet, amelyek megléte, kihasználtsága, vagy éppen hiánya jelentősen befolyásolja annak életét. Erőforrásként tekintünk a gazdasági-társadalmi körülményekre, határmenti vagy központi helyzetre, a településszerkezet jellegére, különböző infrastruktúrákhoz (egészségügyi ellátás, oktatási intézmények, tömegközlekedés, stb.) való hozzáférésre, beruházásokra, idegenforgalmi vonzerőre, valamint a közösségi életre is. Sok esetben a meglévő erőforrások nem megfelelő kihasználása jellemző akár gazdasági, akár társadalmi, akár történelmi okokból (így például a vállalkozói réteg hiánya az adott

² A hazai workshopok listáját az 1. sz. melléklet tartalmazza. A norvégiai tanulmányútról és a hazai workshopokról készült beszámolók a projekt honlapján érhetőek el.

településen, nagybirtokos mezőgazdasági földhasználat, kiegészítő jövedelmet biztosító tevékenységek ignorálása a vezetők, vagy éppen a lakosság részéről).

- c) **közfeladatok ellátása:** az önkormányzatok törvény által előírt feladata bizonyos közfeladatok ellátása a saját, illetve a hozzájuk rendelt területeken, amely szolgáltatást egyenlő színvonalon racionális ráfordítással lenne szükséges biztosítani. Az új önkormányzati törvény az adminisztratív feladatok nagy részét, valamint a közoktatás, egészségügyi és szociális ellátás bizonyos területeit állami hatáskörbe vonta.
- d) **jövő biztosítása:** A jövő biztosítása az előző pontokban áttekintett lépéseken keresztül vihető végbe. Az erőforrások hatékony és racionális kihasználása, az érdekek érvényesítése, valamint a közfeladatok minőségi és hatékony ellátásának végső célja a falvak közösségének és élhetőségének megteremtése, megőrzése és megerősítése.

A tanulmány először számba veszi a külföldi, elsősorban, de nem kizárólagosan norvég példákat a fentebb felsorolt területeken – építve részben a projekttevékenységek eredményeire, másrészt a szakirodalomra. Ezt követően bemutatja a falvak hazai helyzetét egy rövid statisztikai és probléma alapú áttekintéssel, valamint kitér az Möt. által előidézett főbb változásokra. Ezen két fő egység mentén fogalmazza meg a helyi és központi döntéshozók számára a kiválasztott témakörökre szabott ajánlásokat.

Az Möt. kihirdetése és a jelen tanulmány készítése közötti négy évben az átrendezett önkormányzati rendszerben folyamatos „finomhangolások” zajlottak és zajlanak. A tanulmány ezért egy **átmeneti állapotról ad pillanatképet**. Megjelenít problémás kérdéseket, amelyeket településvezetők vagy a témával foglalkozó szakértők fogalmaztak meg – nem kizárva, hogy időközben a döntéshozatal valamely szintje szintén elkezdett foglalkozni a problémával. Ebből kifolyóan a megfogalmazott ajánlások célja, hogy **segítsék a helyi és központi döntéshozókat a problémák áttekintésében és a lehetséges megoldások beazonosításában**.

2.3. Források

A tanulmány elkészítése során különböző források felhasználásával törekedtünk a téma minél teljesebb körülményére. A megvizsgált forrásokat az alábbiak szerint rendezhetjük csoportba:

- a falvak és a vidék jelenével és jövőjével foglalkozó szakirodalom (hazai és nemzetközi),
- helyi önkormányzatokkal, kormányzással, helyi és központi döntéshozás kapcsolatával foglalkozó tanulmányok (értékelések a hazai államreform program végrehajtásáról, OECD áttekintők és tematikus ország tanulmányok),
- hazai statisztikák a falvak és az önkormányzatok működését érintő témákban (főként a KSH tájékoztatási adatbázisa, KSH T-STAR települési bontású adatai és kiadványai),
- MANORKA projekt keretében szervezett workshopok,
- személyes interjúk jelenlegi és volt településvezetőkkel,
- releváns kormányzati dokumentumok, programok (Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020),
- a kormányzat, települések, települési érdekszövetségek és hozzájuk kapcsolódó honlapok.

Mindezek ellenére sem állíthatjuk, hogy a tanulmány kitér a témával kapcsolatos minden kérdésre; ugyanakkor a források, főként a személyes interjúk és workshopok során felmerült problémákat a teljesség igényére való törekvéssel veszi számba.

2.4. Definíciók

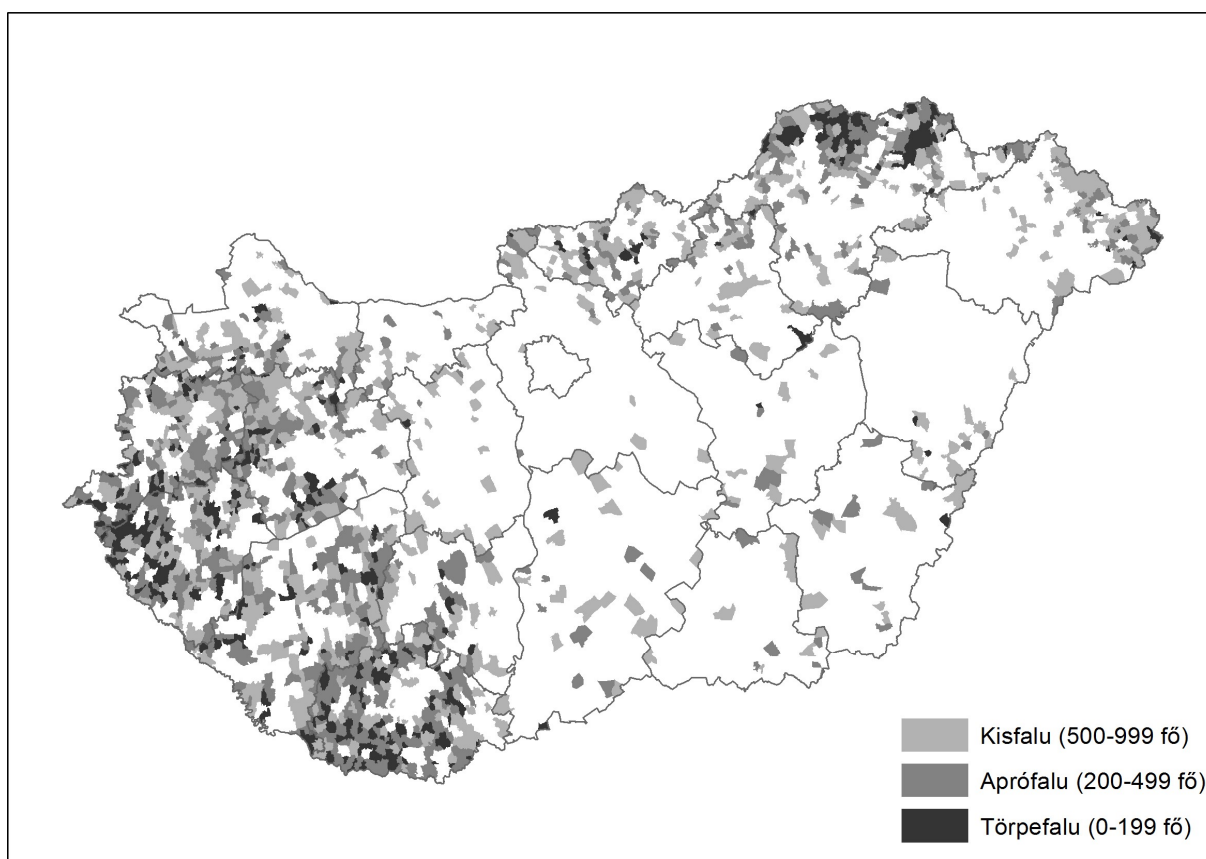
A tanulmány központi témája a falvak hatékonyságának és jövőjének vizsgálata. A későbbi fogalomzavar kiküszöbölése végett érdemes tisztázni néhány kapcsolódó fogalmat.

A **község** jogi és politikai kategória. Eszerint község olyan település lehet, amely képes alapvető önkormányzati jogok gyakorlására, legalább 300 lakosa van, más településektől elkülönülő, önálló saját arculata van. A **nagyközség** címet a községek között azon települések viselik, amelyek legalább 5000 lakossal rendelkeznek.

A **falu** ezzel szemben településrajzi fogalom. Ezen belül a következő kategóriákat tudjuk megkülönböztetni a szakirodalom és a 2005. évi Településfejlesztési Konceptió alapján:

- **kisfalu**, amely népessége 500 és 999 fő közé esik;
- **aprófalu**, amely népessége 500 főnél alacsonyabb;
- **törpefalu** a 200 főnél kevesebb lakossal rendelkező település.

Hazánk területén a fentebbi kategóriákba eső falvak elhelyezkedését az 1. ábra szemlélteti:



1. ábra: Kisfalvak, törpefalvak és aprófalvak Magyarországon (2011)

Ezen települések jellemzőit, az elmúlt években lezajlott gazdasági-társadalmi folyamatait a 4. fejezetben tárgyaljuk részletesen.

3. Külföldi helyzetkép, jó gyakorlatok

A külföldi jó gyakorlatok áttekintéséhez a MANORKA projekt keretében a projektpartnerek széleskörű betekintést nyerhettek a Norvégiában alkalmazott módszerekre, így ezek felsorolása kézenfekvő. Ezen túlmenően a főbb témákhoz egy-egy másik ország gyakorlatába is próbálunk betekintést adni, amely példa vagy annak értékelése hasznosítható lehet hazai viszonylatban is.

Általánosságban az önkormányzati rendszert illetően elmondható, hogy a fejlett országokban jóval inkább jellemző a decentralizált önkormányzatiság, hiszen ez a gazdasági fejlődéssel pozitívan korrelál (Klun, 2006). A centralizációnak ugyanakkor számos előnye van, hiszen a közszolgáltatások fejlesztése és a források elosztásának felügyelete központi szinten mindenkire kötelező módon történik. Hátránya ugyanakkor éppen ezekből az előnyökből adódhat, ha nem megfelelően történik a közpénzek felügyelete és a helyi költségvetést elhalmozzák kötelezettségekkel, adósságokkal.

Szorosan kapcsolódik ehhez két elmélet is: Olson elve a pénzügyi kiegyenlítésről és Oates decentralizációs elmélete. Míg az előbbi a hangsúlyt a feladatok és a hozzájuk rendelt források megegyezésének szükségére teszi, az utóbbi a közszolgáltatások ellátása terén azok biztosítását a lehető legalacsonyabb szinten tartja ésszerűnek (Michelsen, 2013). A nemzetközi gyakorlatban számos példát találunk mindkettőre, illetve a kettő különböző mértékű vegyítésére.

Mindemellett a 21. század kihívásaira válaszul azt is látni kell, hogy folyamatos mozgásban van a rendszer: a területi és önkormányzati rendszerek reformja több országban, így például Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Írországban, Hollandiában, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Spanyolországban is terítéken volt 2010 óta. Ezen reformok három főbb irány mentén valósultak meg:

- *összevonások*: korábban független önkormányzatok összevonása nagyobb népességi és területi lefedettséggel rendelkező egységek létrehozása érdekében – az OECD országok fele ilyen jellegű reformokat hajtott végre az elmúlt 15 évben,
- *önkormányzatok közötti együttműködések* bizonyos közszolgáltatások és beruházások közös megvalósítása érdekében – főként Kelet-Európában jellemző a rendszerváltozások után az autonómiájukat visszanyert önkormányzatok körében,
- *nagyvárosi kormányzat* létrehozása a nagyvárosokban és közvetlen környezetükben található települések problémáinak hatékonyabb megoldására (OECD, 2015d).

Érdemes megjegyezni, hogy az összevonások, összeolvasztások költséghatékonysága nem mutatható ki egyértelműen, hiszen sok esetben a közszolgáltatások színvonalának javítása indokolja ezeket a lépéseket, ami a hatékonyság javítása mellett is legalább ugyanakkora költséget emészt fel.

A külföldi példákat a továbbiakban a négy vizsgált szempont mentén tekintjük át.

3.1. Érdekképviselet, érdekérvényesítés

Nemzeti és helyi érdekek összehangolása

A MANORKA projekt során két tanulmányút keretében nyílt lehetőség a **norvég** érdekképviseleti rendszer szereplőivel való találkozássra és annak részletes működésébe történő betekintésre. Ennek körvonalait a következőképpen foglalhatjuk össze:

Egyetlen nagy érdekképviseleti szerv létezik, ez a **Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS)**, amely rendszerbe fogva képviseli az egyes önkormányzatok és önkormányzati cégek érdekeit – a létező érdekkülönbségek a szervezeten belül feszülnek egymásnak.

Évente négyszer találkoznak az önkormányzatokat érintő területeken felelősséggel bíró minisztériumok és a KS megbízottjai – az állam képviselői egymással együttműködésben egyeztetnek a KS-sel annak érdekében, hogy a költségvetési folyamatban önálló önkormányzati esetekről folytatott egyeztetések ne okozhassanak az önkormányzati rendszerben nem kívánt megszorításokat a kormányzati prioritásokra vonatkozóan.

Céljuk egymás álláspontjának megismerése, nem feltétlenül a konszenzus – a közös érdek és érték áll a középpontban. Ennek eredményeképpen **bizalmi légkörben folyó, partnerségen alapuló döntéshozatalról** beszélünk.

Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS)

Minden helyi és megyei önkormányzat tagja a KS-nek, valamint a hozzájuk tartozó vállalatok is. Ennek eredményeképpen a szövetség 3 fő funkciót tölt be: (1) munkavállalókat tömörítő szervezet, (2) tanácsadó és (3) konzultációs szerv. Amellett, hogy a kormánnyal és a parlamenttel rendszeres konzultációkat folytat (ld. fentebb), tagjainak különböző szolgáltatásokat is nyújt: önkormányzatok tisztségviselői és közintézmények dolgozói számára képzéseket, konferenciákat szervez, valamint jogi kérdésekben is ad tanácsot (OECD 2008).

Európa más országaiban is találkozunk a helyi és központi érdekek összehangolását szolgáló mechanizmussal, így például **Spanyolországban** a központi kormányzat és helyi önkormányzatok közötti együttműködés intézménye a **Nemzeti Bizottság a Helyi Igazgatásért (CNAL)**. A CNAL egy olyan állandó intézmény, amelynek nemcsak **véleményezési jogköre van, hanem kezdeményező és javaslattevő is**. A Bizottság és két albizottsága – a területi adminisztrációkkal való együttműködésért felelős albizottság, illetve a gazdasági, pénzügyi és adózási szabályokért felelős albizottság – évente legalább kétszer ülésezik. Tagjai egyenlő arányban kerülnek ki a központi kormányzati szervek és a helyi önkormányzati szervek delegáltjaiból. Szerepe a helyi önkormányzatokat érintő törvények és rendeletek előzetes véleményezésében van, valamint a helyi hatóságok hitelkérelmeinek engedélyezésében. Emellett tanácsadó szerepet tölt be a kormány mellett a következő kérdésekben:

- a helyi igazgatási egységek kompetenciái és jogkörei,
- állami támogatások, hitelek és gazdasági támogatások szétosztása a helyi igazgatási szervek irányába,
- helyi igazgatási egységek bevételei az állami adórendszer keretében,
- előrejelzések az állami költségvetés helyi igazgatási egységeket érintő vonatkozásaiban.³

³ Ld. <http://www.seap.minhap.gob.es/en/web/ministerio/organos/cnal.html>

Többszintű kormányzás és mechanizmusa

Visszatérve *Norvégiára*, érdemes szót ejteni a megyei szint jelentőségéről a politikaformálás és végrehajtása terén. Jelentős szereppel bír ugyanis a megyei kormányzó és a hozzá kötődő hivatal. A **megyei kormányzó a központi kormányzat regionális képviselője**, ugyanakkor szerepét nem elsősorban a központi akarat végrehajtójaként tölti be, hanem a helyi érdekek koordinátoraként. A megyei kormányzónak kiemelt feladata a **különböző közfeladatok ellátásához kapcsolódó helyi – megyei – központi politikaformálás összehangolása**. Az egyes szakterületek közötti átfedések, valamint a szakterületek (közoktatás, egészségügy, szociális ellátás) nem egységes regionális igazgatása miatt ez egy különösen komplex feladat, mind horizontális, mind vertikális szintű koordinációt igényel.

Norvégia lakossága hozzávetőlegesen Magyarország lakosságának a felét teszi ki (5 millió 165 ezer fő), területe közel négyszeresét (385 ezer km²). Az ország közigazgatása 19 megyére tagolódik, amelyek területén 431 helyi önkormányzat működik.⁴ Az északi ország egy főre jutó GDP-je Európában – Luxemburgot követően – a második legmagasabb: nyersanyagokban (kőolaj, földgáz, hal, fa és ásványi anyagok) gazdag, az ezek kitermeléséből származó összeg egy részét tudatosan a jövőben várható gazdasági-társadalmi problémák (előregedő társadalom, klímaváltozás) mérséklésére fordítja (OECD, 2008).

A megyei kormányzót 6 évre nevezi ki a kormányzat legfeljebb két egymást követő időszakra. A kormányzói tisztség magas rangú köztisztviselői pozíció, nem politikai. Míg a központi kormányzat alá tartozó minisztériumok hozzávetőlegesen összesen 4200 embert foglalkoztatnak, addig egy megyei kormányzói hivatalnak 2200 tisztviselője van.

3.2. Erőforrások optimális kihasználása

A pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusa

Norvégia a mai napig rurális ország, jelentős mezőgazdasági és halászati tevékenységet mutat fel. Regionális politikájának fő mottója, hogy minden ember számára szükséges biztosítani a lakóhely kiválasztásának szabadságát és ezzel párhuzamosan az ország északi területein is meg kell tartani a lakosságot. Ennek több eszköze is van, melyek közül kettőt érdemes kiemelni: (a) a költségvetési források kiegyenlítésének módszerét, valamint (b) az állam, mint munkáltató erőteljesebb szerepvállalását ezeken a területeken.

Norvégia népsűrűsége meglehetősen alacsony: átlagosan 13 fő/km² – összehasonlításképpen Magyarország népsűrűsége 106 fő/km². Az átlagos településméret 10 800 fő, ugyanakkor a települések háromnegyede nem éri el a 10 000 főt, a települések fele kevesebb, mint 4000 fővel rendelkezik. A kisebb méretű települések jelentős része az ország északi és nyugati területein helyezkedik el. Az önkormányzatok területe így az OECD országok közül a harmadik legnagyobb: átlagosan 700 km² (OECD, 2008).

A pénzügyi kiegyenlítés célja, hogy kompenzálja az átlagon felüli kiadásokkal rendelkező önkormányzatokat, valamint csökkentse a kedvezőtlen körülmények miatt alacsonyabb pénzügyi potenciállal rendelkező önkormányzatok nehézségeit. Ennek módszere a források átcsoportosítása egyrészt az erősebb gazdasági potenciállal rendelkező helyi hatóságoktól,

⁴ Ld. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/no.html>

másrészt az alacsonyabb kiadásokkal rendelkező hatóságoktól. A pénzügyi kiegyenlítés négy fő módszerét alkalmazzák párhuzamosan:

- **az adóbevételek mentén történő súlyozás:** az átlagon felüli hatóságok adóbevételeinek meghatározott részét átcsoportosítják az átlagon aluli bevétellel rendelkezők számára;
- **a kiadási szükségletek mentén történő indexelés:** a rendszer súlyozza a település lakosait azok életkora, szükségletei és gazdasági aktivitása szerint. Legnagyobb súllyal – és költségvetési kiadási kényszerrel – a 6-15 évesek arányát veszik figyelembe, ezt a csoportot követi a 80-89 évesek aránya. Számít továbbá a legközelebbi településközpontozóhoz való távolság, a munkanélküliek aránya és egyéb gazdasági-társadalmi mutatók. Így kalkulálják ki egy adott önkormányzat kiadásainak nagyságát, amely index alapján biztosít a központ többletforrást ezek ellátására vagy hajt végre átcsoportosítást.
- a **regionális kiegyenlítés** keretében az északi területek számára biztosítanak meghatározott nagyságú átalány forrást. Haszonélvezői a 3200 lakosnál kisebb és az átlagos adóbevétel 110%-át el nem érő önkormányzatok.
- **„diszkrecionális kiegyenlítés”:** ez a módszer tetszőleges, nem teljesen átlátható, a legkisebb méretű önkormányzatok számára biztosított pénzügyi kompenzáció.

A pénzügyi kiegyenlítésből származó jövedelem a helyi önkormányzati bevételek mintegy 25 százalékát teszi ki. A norvég önkormányzatok bevételeinek jelentős részét (kb. 40 százalék) a személyi jövedelemadó meghatározott százaléka alkotja. Emellett az önkormányzatok egyéb, a parlament által meghatározott adónemből (pl. ingatlanadó) is szerezhettek bevételt, amit kivétel nélkül kihasználnak. További bevételforrásnak számít bizonyos közszolgáltatások (gyermek- és idősgondozás) igénybevételi díjai (kb. 15 százalék). Az egyes önkormányzatok jövedelmének összetétele ugyanakkor jelentős eltéréseket mutat azok földrajzi elhelyezkedése és lakosságuk száma szerint (OECD, 2008).

Beruházások és költségvetés

Míg Norvégiában a decentralizált rendszer eredményeként nagy pénzügyi szabadsággal rendelkeznek a helyi és megyei önkormányzatok, az erőteljesen centralizált önkormányzati rendszer egyik példája **Szlovénia**, ahol **az önkormányzatok jelentős mértékben függenek a központi forráselosztástól és a pénzügyi kiegyenlítéstől**, amit meghatározott közfeladatok ellátásáért cserébe kapnak. A magyar rendszerrel ellentétben minden adónemet az állam határoz meg, legyen az központi vagy helyi. Az önkormányzatok hitelfelvétele központi jóváhagyás függvénye, és e területen is behatároltak a lehetőségek (a hitelező bankok és elérhető hitelek szűk köre miatt). Különösen a kisebb önkormányzatokra jellemző, hogy személyi és pénzügyi kapacitások nélkül nem tudják bevételeiket emelni. Ennek fő következménye a helyi beruházások stagnálása (az önkormányzatok 60 százaléka nem vett fel kölcsönt a vizsgálatot megelőző 5 évben), valamint problémák a közszolgáltatások szakmai színvonalának biztosításában, amelyek finanszírozása további állami beavatkozást igényel (Klun, 2006).

Szlovénia területe 20 ezer km², lakossága a magyarországinak mindössze ötöde, 2 millió 63 ezer fő. 193 helyi önkormányzat működik az országban, melyek átlagos lakos száma 10 ezer fő – a fővárost nem számítva csak 7 ezer fő. A magyarországihoz hasonló megyerendszerről, azaz a helyi és központi szint között elhelyezkedő egységekről nem beszélhetünk, az ország területét mindössze adminisztratív szempontból osztották 12 igazgatási egységre.⁵

3.3. Közfeladatok ellátása

Közszolgáltatások minőségi ellátása

Norvégiában a közfeladatok ellátásáért a helyi és megyei önkormányzatok a felelősek – leszámítva a 2000-es években létrehozott országos szintű egészségügyi központokat. Mindez a szubszidiaritás elve mentén szerveződik, azaz minden funkció ellátását a legalacsonyabb indokolt szintre telepítették. A központi kormány feladata ezekben a kérdésekben olyan rendeletek és szabályok megalkotása, amelyek nemzeti szintű egységesítést követelnek meg. A helyi és megyei hatóságok történelmükből adódó, viszonylag nagy autonómiát élveznek a rájuk ruházott feladatok ellátásában, amennyiben az adott tevékenységről az alkotmány vagy adott törvények nem rendelkeznek másként.

A megyék fő tevékenysége a középiskolák, valamint a közlekedés finanszírozására szorítkozik, míg a helyi hatóságok ennél jóval szélesebb körű feladatokért felelősek, pl. szociális ellátás, általános iskolai oktatás, gyermekellátás, hulladékkezelés, szociális szolgáltatások, stb. **A közfeladatok ellátásával szemben alapvető, központilag meghatározott kritérium a minőségi ellátás biztosítása függetlenül a település nagyságától, a lakóhely településközpontozó távolságától, az ellátás költségétől és gazdasági helyzetétől.** Ennek biztosítását garantálja jelentős mértékben a fentebb bemutatott pénzügyi kiegyenlítés rendszere.

Noha a minisztériumok apparátusának létszáma erősen korlátozott, Norvégiában így is a közszférában dolgozik (beleértve az egészségügyet és az oktatást) a munkavállalók 30%-a. A közszférában található munkalehetőségeknek különösen a távoli, **alacsony népsűrűséggel rendelkező területeken van nagy jelentősége a képzett munkaerő helyben tartása érdekében** (OECD 2008).

Közszolgáltatások hatékony és minőségi ellátása

A közszolgáltatások hatékony ellátását **Norvégiában** két fő módszer biztosítja. Az egyik (a) az önkormányzatok közötti együttműködés, a másik (b) a Hatékonyságfejlesztési Hálózatok keretében történik.

Az **önkormányzatok közötti megállapodások** legnagyobb része a hulladéklerakás, hulladékgyűjtés, tűz elleni védekezés és az infokommunikáció területén volt érvényben a 2000-es évek elején. Az önkormányzatközi együttműködés nemcsak önkéntes alapon valósul meg: innovatív projektek elindításának és bizonyos pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás feltételül is szabhatja az adott minisztérium. Bizonyos közfeladatok ellátásának másik önkormányzathoz delegálása is történhet ilyen megállapodás eredményeként.

⁵ Ld. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html>

A közszolgáltatások ellátásának folyamatos fejlesztése a KS szervezésében a **Hatékonyságfejlesztési Hálózatok** keretében történik – oszlói központtal, 10 országos tanácsadóval. A Hatékonyságfejlesztési Hálózatok működése magába foglalja az adott közszolgáltatással kapcsolatos benchmarkok gyűjtését és azok összehasonlítását ún. „benchlearning” (állapotfeltárás közös tanulás révén) érdekében. Ezt követően SWOT⁶ módszerrel veszik górcső alá a szolgáltatás erősségeit, gyengeségeit, valamint a fejlesztési lehetőségeket és azok veszélyeit. Ez a módszer lehetővé teszi a szolgáltatások minőségének és hatékonyságának összehasonlítását az egyes településeken a konkrét fejlesztési igények és területek meghatározása érdekében. A vizsgálat főbb szempontjai:

- felhasználói elégedettség,
- gazdaságosság: erőforrások hatékony felhasználása,
- alkalmazotti elégedettség,
- korszerűsége törekvés.

A hatékonyságfejlesztési hálózatok sikerének tényezői között elsősorban a folyamatban résztvevő települések fejlődésre és tanulásra irányuló elkötelezettségét érdemes megemlíteni. Fontos továbbá a folyamatos információnyújtás, tájékoztatás, az érintettek bevonása, valamint az egymástól való tanulás jelentősége.

Rendszeresen frissített adatszolgáltatás

A közfeladatok megfelelő szintű ellátása terén a monitorozás kulcsfontosságú eszköze a megfelelő adatok megléte a befektetett erőforrásokról és az outputokról, jelen esetben a szolgáltatások minőségéről és mennyiségéről. A 2002-ben **elindított KOSTRA adatbázis Norvégiában** jelentősen hozzájárul ehhez. Fő célja, hogy **kiszámíthatóbbá tegye a társadalmi-gazdasági folyamatokat, valamint indokoltá tegye a fejlesztési igényeket**. Az összesen 1700 faktort nyilvántartó adatbázis célja, hogy a kormányzat számára **áttekinthetővé tegye az egyes önkormányzatok kiadásait**, valamint a helyi és megyei hatóságok számára **benchmarkot és tervezési alapot nyújtson a hatáskörükbe tartozó feladatok ellátásáról**, így a gazdasági, oktatási, egészségügyi, kulturális, környezeti, szociális, ingatlanügyi, közlekedési és kommunikációs területeken.

A döntéshozatal különböző szintű szereplői eltérő hozzáférési jogosultsággal rendelkeznek az adatbázishoz. Az adatok egy részét maguk az önkormányzatok viszik be, amit kiegészítenek demográfiai és egyéb statisztikákkal. A KOSTRA több, szektorális, korábban külön kezelt és nem mindenki számára elérhető rendszert egyesít. Az elérhető információkat három fő csoportra bonthatjuk:

1. 40 kulcsindikátor a bevételek, kiadások és a teljesítmények nagyságáról;
2. 600-700 indikátor különböző közszolgáltatásokról és közfeladatokról, beleértve a felhasználói tapasztalatokat és elégedettséget (OECD 2014b);
3. alapvető statisztikai adatok.

⁶ A SWOT (Strength – Weaknesses – Opportunities – Threats) módszer célja, hogy feltérképezze egy piac, üzlet, termék, szolgáltatás életképességét annak erősségei – gyengeségei – lehetőségei és veszélyei mentén.

3.4. Jövő biztosítása

A falvakat érintő problémák nem csupán Magyarországon jelentkeznek: európai, sőt globális tendenciákról beszélünk. Miközben a városiasodás is megteremtette a saját problémáit, a vidéki társadalom kihívásaival is szükséges foglalkozni és azokra megoldást találni.

A vidéki *Németországban* a magyarországihoz hasonló képpel találkozunk: a fiatalok városba szivárgását nem kompenzálják a születési számok, a megfelelőnek ítélt munkahelyek a városi környezetben találhatóak. A 2003 és 2008 között eltelt 5 évben a német falvak népességük 1 százalékát veszítették el, amely tendencia a szakértők szerint csak fokozódik. Ennek eredményeképpen **az önkormányzatok bevételei (adóbevétel, közfeladat finanszírozása) és az ingatlanárak folyamatosan csökkennek, miközben az infrastruktúrák és azokhoz kapcsolódó szolgáltatások ára nő** a magasabb technikai és környezeti sztenderdeknek köszönhetően.

Németország népessége meghaladja a 80 millió főt. A falusi lakosok aránya 24,7 százalék, a városiasodás aránya évi 0,16 százalékot tesz ki.⁷ Ezzel szemben Magyarországon a falusi lakosság aránya 25,1 százalék (2014), 0,47 százalékos városiasodási aránnyal (2010 és 2015 között).⁸

Egyes szakértők szerint a falvak megmaradásának kulcskérdése a nagyobb településekhez való közelségben rejlik, de emellett fontos a táj, a településszerkezet, infrastruktúrákhoz való hozzáférés (iskola, közintézmények, etc.), élő közösség, ingatlanok tulajdonjoga, beruházások és a helyi politika iránya.

A falvak megmaradásának feltételeként a következő szempontok megvalósítását emelik ki:

- az alapvető infrastruktúra olcsóbbá tétele és a felesleges szabályozástól való megtisztítása,
- kisebb közösségek integrálása a nagyobbakba, bizonyos infrastrukturális beruházások koncentrációja,
- helyi fejlesztéseket célzó források elkülönítése a központi költségvetésen belül, amiket a helyi választott képviselők osztanak szét megvalósítható és indokolt fejlesztési tervek mentén,
- használaton kívüli, rossz állapotú épületek eltakarítása a vidék attraktivitásának megőrzése érdekében,
- megújuló energiaforrások használata munkahelyteremtés és forrásszerzés érdekében,
- folyamatos párbeszéd a polgárokkal jövőbeli fejlesztési irányok meghatározásánál (Kröhnert et al., 2011).

A vidékfejlesztés újfajta megközelítését javasolja az OECD is több, a témával foglalkozó anyagában. Mivel a vidéki társadalmak léte ma már nem kizárólag a mezőgazdasági szektor működőképességétől függ, ezért egy jóval összetettebb, a települések hálózatosodását

⁷ Ld. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>

⁸ Ld. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html>

támogató politikára van szükség. A figyelmet a **befektetésekre és a növekedés ösztönzésére** kell fordítani, **figyelembe véve a területek sajátosságait**, miközben növeljük a közkiadások koherenciáját és hatékonyságát a vidéki területeken.

A vidéki területek problémáinak kezeléséhez a következőket javasolja a szervezet:

- a problémák helyett a **pozitív adottságok és lehetőségek előtérbe helyezése**: egyrészt a kézenfekvő gazdaságfejlesztési lehetőségekre (megújuló energiák, turizmus, erdészet, helyi termékek), másrészt az újfajta eszközökre (nem hagyományos szolgáltatók és megoldások alkalmazása közszolgáltatások nyújtásához),
- **helyi megoldások helyi problémákra**: a területi jellegzetességek (települések közötti távolság, infrastruktúrák elérhetősége), helyi igények és szükségletek figyelembe vételével kialakított megoldások,
- **termelékenység növelése**: munkaerő szakképzettségének növelése, vállalkozói lét terjesztése, segítése,
- **helyi tőke és erőforrások kihasználása**: tudatos tervezés révén az öfenntartásra törekvés a helyi erőforrások hasznosítása révén,
- **innováció szerepének növelése**: új lehetőségek és megoldások keresése innovatív megoldások révén,
- **kistelepülések és városok közötti együttműködés**: üzleti lehetőségek kiterjesztése és a közszolgáltatások hatékonyságának javítása érdekében (OECD, 2014a).

Jövőkép

A jövőkép alakításának szükségét több országban, illetve uniós szinten is felismerték és különböző eszközökkel érvényesítik. Észak-Írországból a falusi fejlesztési tervek kidolgozásához egy részletesen kidolgozott, számos példát magába foglaló eszközrendszer ad segítséget a helyi döntéshozóknak. A tervek 3 fő pillére:

- energia: mivel az energiaköltségek mindenhol megjelennek (közintézmények és háztartások), cél az önállóságra törekvés,
- kreatív gondolkodás: erőforrások innovatív kihasználásának ösztönzése,
- együttműködés: közös gondolkodás és megvalósítás a faluközösség tagjaival.⁹

⁹ Ld. [http://www.ruralnetworkni.org.uk/download/files/pub_futureproof\(1\).pdf](http://www.ruralnetworkni.org.uk/download/files/pub_futureproof(1).pdf)

4. Falusi helyzetkép Magyarországon

A falvak helyzetképének vizsgálatához a tanulmány négy fő aspektusának tárgyalása mellett szükségesnek tartjuk néhány általános mutató, valamint az Möt.v. bemutatását.

4.1. Falusi helyzetkép a statisztikák tükrében

A statisztikai áttekintéshez főként a 2011. évi népszámlálásból készített KSH statisztikákra és a KSH T-STAR települési bontású adataira támaszkodunk. Magyarországon jelenleg 3155 települést tartunk nyilván, melyből **jogállása szerint összesen 2687 község és 121 nagyközség. A községeken belül 1125 aprófalvat, illetve 414 törpefalvat tartunk számon.** A települések jogállás szerint vett megoszlását az 1. táblázat mutatja megyei bontásban.

- **A községek aránya az összes településen belül mindenhol meghaladja a 60%-ot,** kifejezetten magas, 90% feletti arányokról Baranya, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Somogy, Vas, Veszprém és Zala megyék esetében beszélhetünk. Az egyedi történeti fejlődésű településszerkezetük következtében a községek aránya jellemzően az alföldi megyékben a legalacsonyabb.
- **Az arányszámok lekövetik a falvak népességeloszlás szerint vett földrajzi megoszlását.** Az 500 főnél kevesebb lelket számláló aprófalvak aránya ugyanazokban a megyékben a legmagasabb, ahol a községek dominálják a megyei településszerkezetet. Baranya, Somogy, Vas, Veszprém, és Somogy megyékben a községek több mint fele aprófalunak minősül. A legmagasabb arány az Ormánság aprófalvas vidékét magába foglaló Baranya megyéhez kötődik (74%).
- A törpefalvak aránya ugyanezekben a megyékben a legmagasabb, miközben ezen települések az alföldi megyékben elenyésző számban vannak jelen. Komárom-Esztergom és Csongrád egyetlen olyan települést sem számlál, ahol a lélekszám 200 alatt lenne.

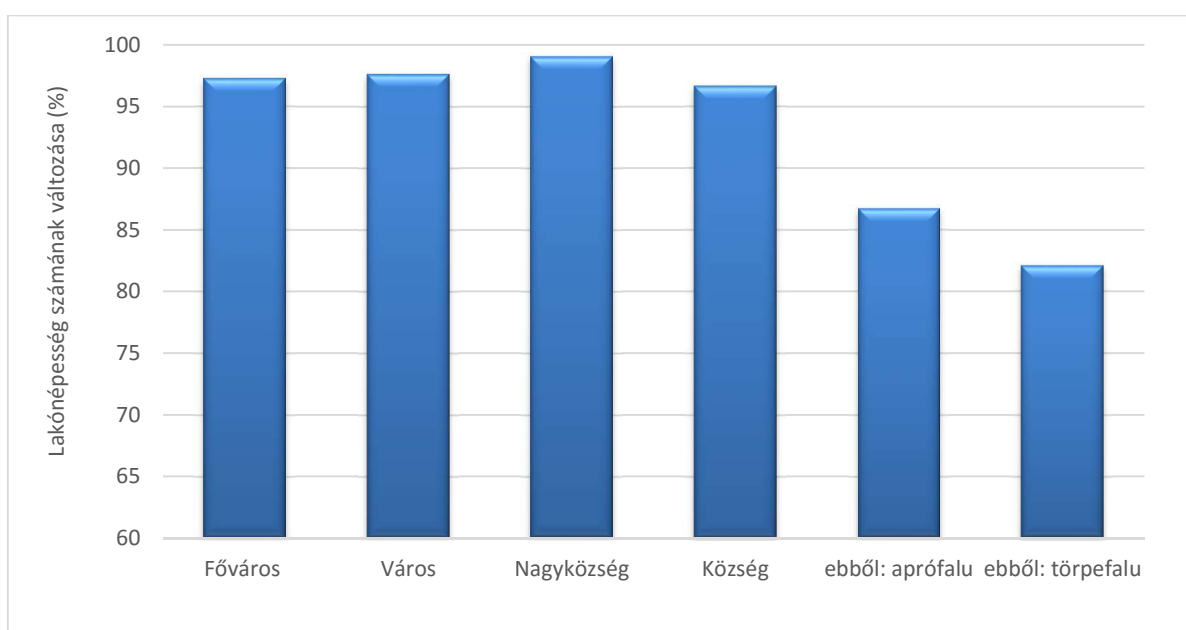
| megye | megyeszékhely, megyei jogú város | város | nagyközség | község | ebből: aprófalú | ebből: törpefalú | Települések száma összesen (fővárossal együtt) |
|------------------------|--|-------|------------|--------|--------------------|---------------------|---|
| Bács-Kiskun | 1 | 21 | 8 | 89 | 10 | 2 | 119 |
| Baranya | 1 | 13 | 3 | 284 | 211 | 95 | 301 |
| Békés | 1 | 21 | 8 | 45 | 9 | 1 | 75 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 1 | 28 | 9 | 320 | 151 | 57 | 358 |
| Csongrád | 2 | 8 | 8 | 42 | 6 | 0 | 60 |
| Fejér | 2 | 15 | 12 | 79 | 4 | 1 | 108 |
| Győr-Moson-Sopron | 2 | 10 | 4 | 167 | 58 | 19 | 183 |
| Hajdú-Bihar | 1 | 20 | 10 | 51 | 5 | 2 | 82 |
| Heves | 1 | 10 | 3 | 107 | 16 | 2 | 121 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 1 | 21 | 4 | 52 | 5 | 1 | 78 |
| Komárom-Esztergom | 1 | 11 | 2 | 62 | 8 | 0 | 76 |
| Nógrád | 1 | 5 | 0 | 125 | 37 | 13 | 131 |
| Pest | 1 ¹⁰ | 53 | 23 | 110 | 6 | 1 | 187 |
| Somogy | 1 | 15 | 2 | 228 | 122 | 36 | 246 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 1 | 27 | 15 | 186 | 37 | 9 | 229 |
| Tolna | 1 | 10 | 5 | 93 | 32 | 7 | 109 |
| Vas | 1 | 12 | 0 | 203 | 135 | 46 | 216 |
| Veszprém | 1 | 14 | 2 | 199 | 110 | 36 | 216 |
| Zala | 2 | 8 | 3 | 245 | 163 | 86 | 258 |
| Országos | 23 | 322 | 121 | 2687 | 1125 | 414 | 3154 |

1. táblázat: A települések megoszlása jogállás szerint megyei bontásban a településszerkezet 2015. január 1-i állapota alapján. Forrás: KSH Helynévtár 2015

¹⁰ Budapest főváros nem szerepel az összesítésben.

Népesedési folyamatok

- **A népesség természetes fogyása és a belső vándorlás együttesen a falvakat érinti hátrányosan.**¹¹ A 2001 és 2011 között eltelt évtizedben az aprófalvak lakossága 13 százalékkal (ebből a törpefalvak lakossága 18 százalékkal), a falvaké összességében némileg több mint 3 százalékkal csökkent (2. ábra). A rurális térségek népességfogyása ugyanakkor nem új keletű tendencia, már a XIX-XX. század fordulóján is erőteljes folyamatként jelent meg. A XX. század második felében megfigyelt elvándorlás a munkaképes és magasabb végzettséggel rendelkező falusiak körében figyelhető meg. A lakosságszám zsugorodásának eredményeként a népszámlálásból továbbvezetett adatok alapján 2014. év közepén a lakosság negyede (25,1%) lakott községekben, ebből az aprófalvakban mindössze 3 százalék, míg a teljes lakosságszámból a törpefalvak csak egészen elenyésző, fél százalékos arányt képviselnek.

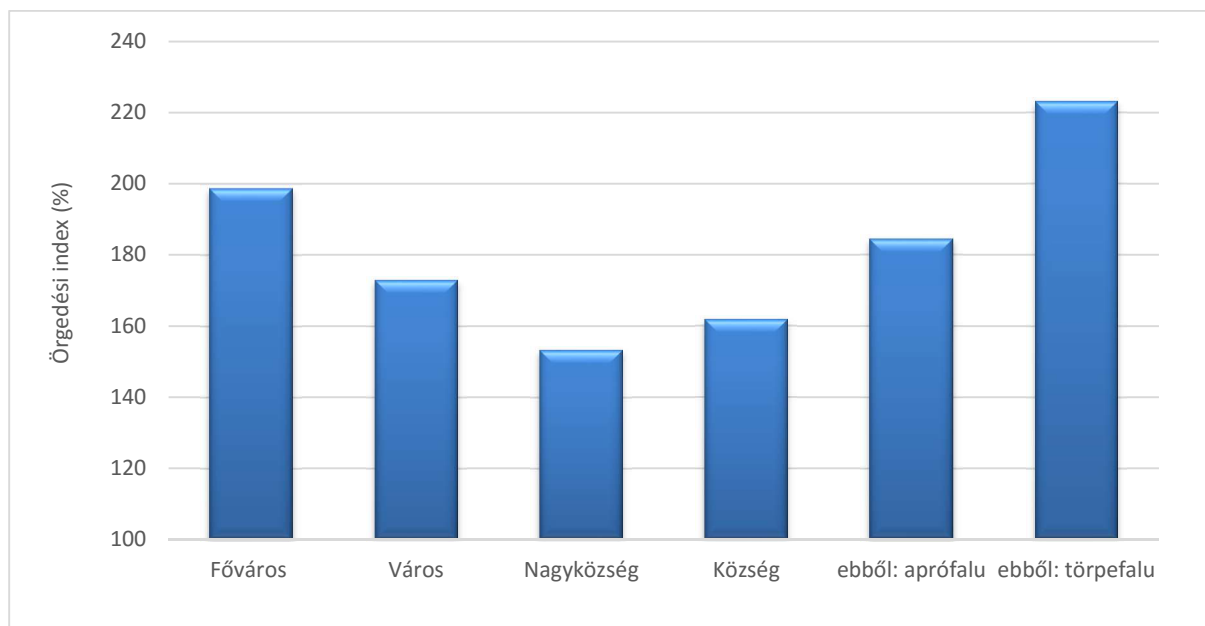


2. ábra: A lakónépesség számának változása 2001 és 2011 között. Forrás: KSH Népszámlálás 2001, 2011.

- **Növekvő különbségekkel találkozunk a városokhoz közelebb fekvő népesebb községek és az aprófalvak népesedési folyamatai között,** melynek oka a főváros és a nagyobb vidéki városok környékén megfigyelhető szuburbanizációs folyamatok, illetve a rurális térségeken belül folyó migráció, melynek elsődleges célpontjai a városkörnyékek – a központok munkaerő-piaci súlya és húzó hatása miatt.
- Az idősök fiatalokhoz viszonyított aránya jelentős eltéréseket mutat az egyes településtípusok között. **A falvak esetében száz gyermekkorúra 160 idős korú lakos jut,** ez az érték a nagyközségek és a községek kategóriái között csak kis mértékben szóródik. A községi átlagot azonban jelentősen meghaladja az apró és törpefalvak átlaga. **Az aprófalvakban az öregedési index,** mely az időskorú népességnek (65–X éves) a gyermekkorú népességhez (0–14 éves) viszonyított arányát fejezi ki, **184 százalék** körül alakul, **a törpefalvak esetében a kép még ennél is kedvezőtlenebb, az időskorúak a**

¹¹ A helyzetfeltárás során jogállás szerint a nagyközségeket és községeket külön választjuk, a különböző jogállású községek együttes vizsgálatakor falvakként hivatkozunk rájuk.

gyermekkorúak számának több mint kétszeresét teszik ki (220 százalék). Összesen nyolc olyan törpefalu is van jelenleg az országban, ahol egyáltalán nem él fiatalok.



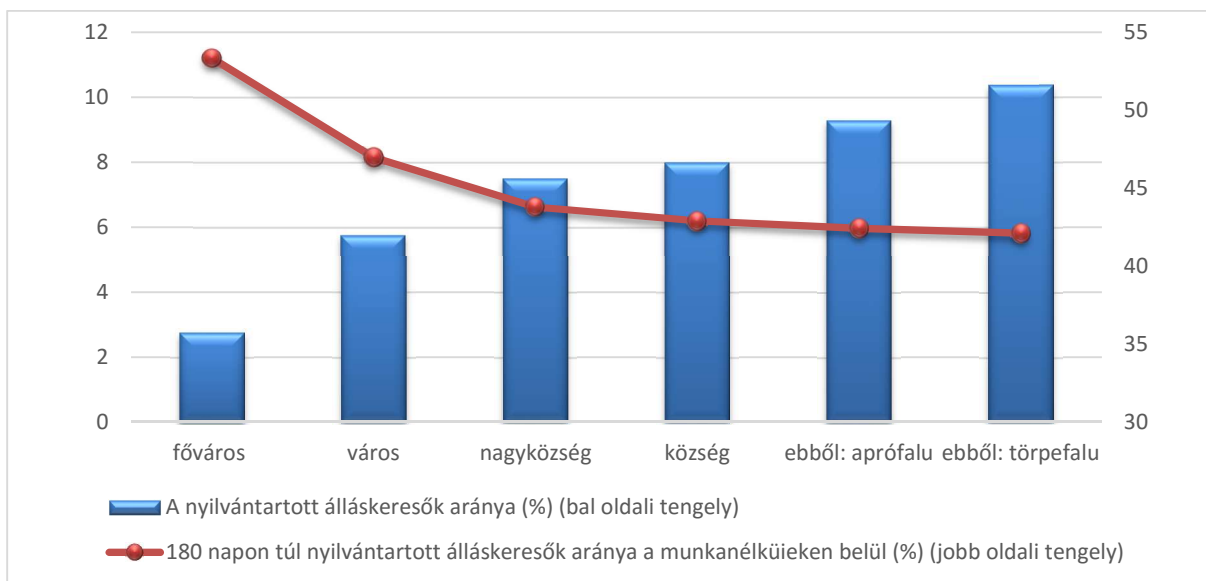
3. ábra: Az öregedési index alakulása 2014-ben településkategóriánként. Forrás: KHS T-STAR

Képzetség, munkaerőpiac

- A **legalább érettségivel rendelkezők aránya** a 18 év felettek között **a falvak és aprófalvak esetében az országos átlag (49,7%) alatt van** (33,6 és 25,1%). Ehhez hasonlóan alacsony értékeket találunk a magasabb képzettséggel rendelkezők arányának vizsgálatakor is.
- A **községek és azokon belül az aprófalvak esetében a foglalkoztatottak aktív korú népességre (15-64 év) vetített aránya (53,0% és 48,9%) alacsonyabb, mint a városokban (59,8%),¹² illetve az ország egészében (57,7%).** Ezek az arányszámok a falusi népesség alacsonyabb gazdasági aktivitásával, illetve a nyilvántartott munkanélküliek magasabb arányával magyarázhatóak. **A törpefalvakban a helyzet még ennél is kedvezőtlenebb, a foglalkoztatási ráta értéke mindössze 43 százalék.**
- A munkanélküliség tekintetében hasonló különbségekről számolhatunk be az egyes településkategóriák között. A nyilvántartott állás keresők aktív korúakra vetített aránya a településhierarchián lefelé haladva egyre növekszik. **Az aktív korú lakosság körében a községek esetében az országos átlagot (5,87%) meghaladó 8 százalékos munkanélküliségi arányról beszélhetünk, melytől az apró- és törpefalvak arányszámai felfelé térnek el (9,3% és 10,4%) (4. ábra).** Ellentétes tendenciát mutat azonban a 180 napon túl nyilvántartott, tehát tartósan állás keresők aránya a munkanélküliségen belül. Míg ez a csoport a fővárosban a tartós munkanélküliek több mint felét, addig a községekben 43 százalékát adja a regisztrált munkanélkülieknek. Az apró és törpefalvak esetében az arányszám csupán egy százalékponttal tér el negatívan. Ez legfőképpen azzal magyarázható, hogy a hátrányos helyzetű térségekre célzott

¹² Budapesttel együtt. Városokban lévő foglalkoztatottsági arány Budapest nélkül 58%.

közfoglalkoztatási programok miatt a tartós munkanélküliek egy része ideiglenes munkaviszonyba kerül, így kikerül a 180 napon túli nyilvántartásból.

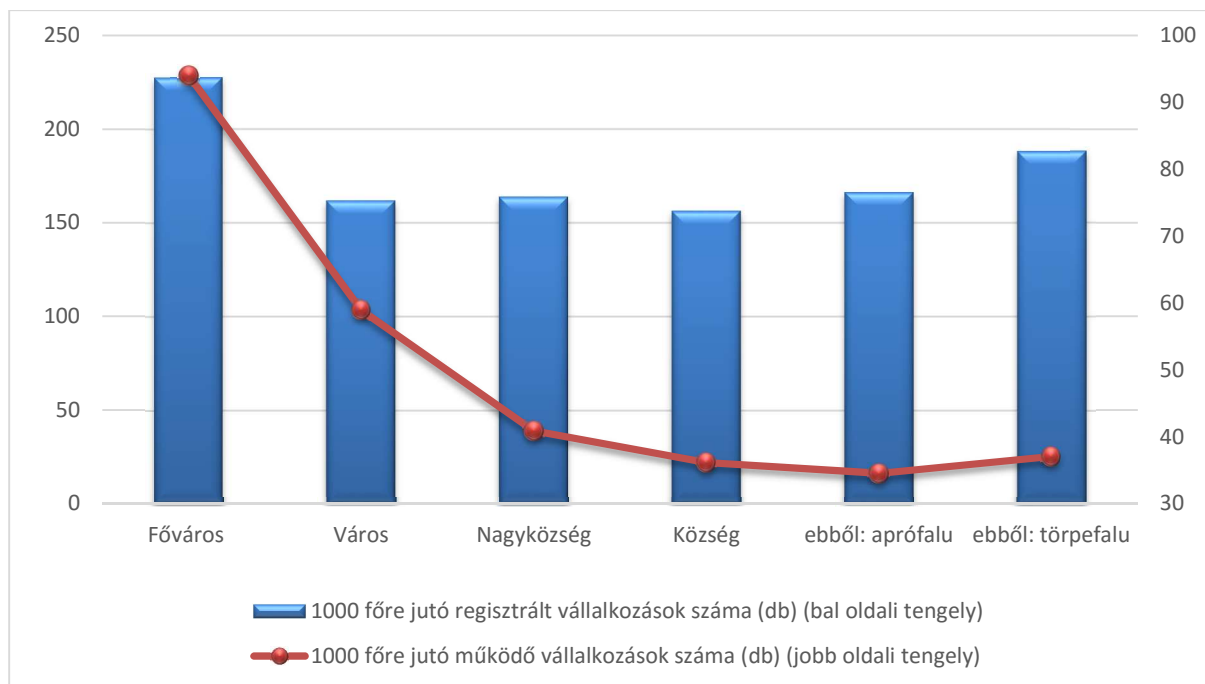


4. ábra: A nyilvántartott álláskeresők aránya és ezen belül a 180 napon túl nyilvántartottak aránya 2014-ben.
Forrás: KSH T-STAR.

- A falvakban és aprófalvakban a nagyobb településen lévő munkahelyre ingázók aránya 61 és 67 százalék, azaz a **falusi lakosság kétharmada más településen dolgozik**. Léteznek ugyanakkor olyan falvak, amelyek jellemzően ingázási célpontok: túlnyomó többségük nagyobb városok szomszédságában fekszik és a városi peremvidékre kitelepült nagyobb vállalatok munkaerő-kereslete miatt váltak célponttá.

Gazdasági és jövedelmi viszonyok:

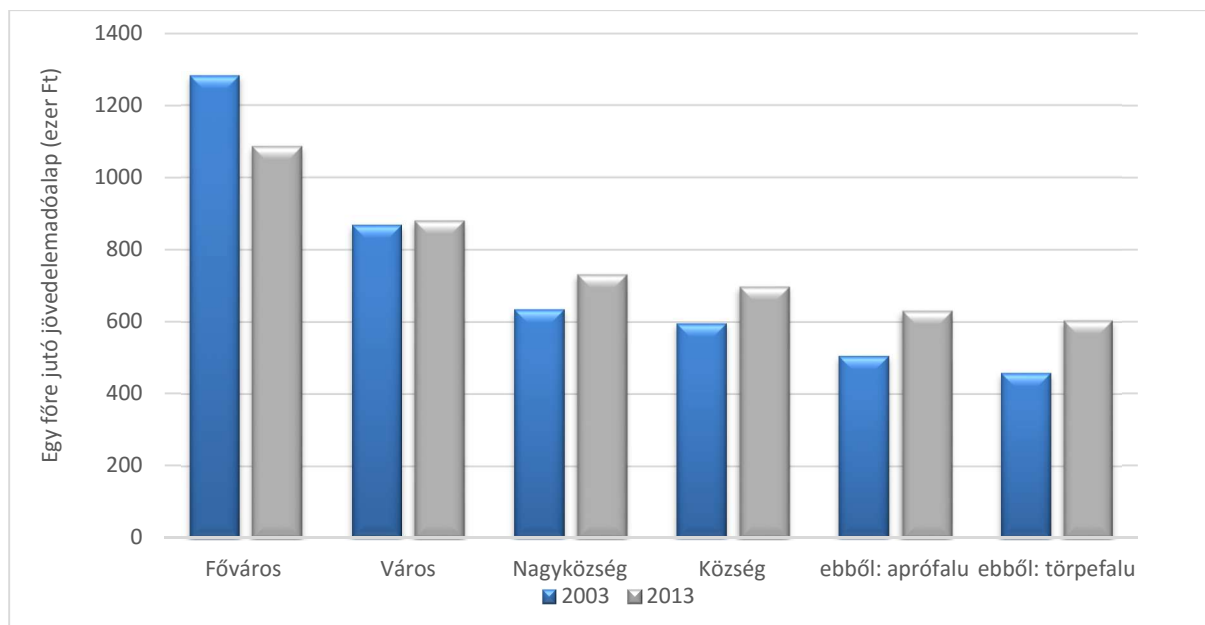
- **Az ezer lakosra jutó regisztrált vállalkozások száma kismértékű eltérést mutat a városok és a falvak között**, az értékek egyedül a főváros esetében haladják meg a 200 darabot. Az apró- és törpefalvakban a regisztrált vállalkozások száma szisztematikusan magasabb, mint a községi átlag. A működő vállalkozások tekintetében azonban már egészen más kép tárul elénk. **A településméret csökkenésével a működő vállalkozások száma az elvártakkal összhangban szintén csökken**, 1000 lakosra a nagyközségekben (41 db) kétharmad annyi működő vállalkozás jut, mint a városokban (59 db), a községekben pedig még ennél is kevesebb (36 db) (5. ábra). A községeken belül az érték a méret függvényében kevésbé variálódik. A regisztrált és működő vállalkozások településkategóriák közti variabilitásának különbségei a községek esetében az inaktív vállalkozások magasabb arányával vannak összefüggésben. A működő vállalkozások időbeli összehasonlítása esetén a fajlagos vállalatszámok értékei a falvakban csökkenő tendenciát mutatnak, melynek oka, hogy a vállalkozások fogyása lassabb ütemű, mint a lakosságszám csökkenése.



5. ábra: A vállalászási aktivitás alakulása településtípusonként (2013). Forrás: KSH T-STAR.

- Míg az országban működő vállalkozások négyötöde a szolgáltatási szektorban működik, ez az arányszám a községekben és ezen belül az aprófalvakban alacsonyabb az építőipar (21,3% és 20,3%), valamint a mezőgazdasági szektor (9,1% és 16,7%) javára.¹³
- Az egy főre jutó adóköteles jövedelem a különböző településkategóriák mentén hasonló képet fest, mint a működő vállalatok aránya. A községek és nagyközségek között a jövedelmi differencia igen alacsony, a legkisebb átlagos jövedelem azonban az apró- és törpefalvak esetében figyelhető meg. **A személyi jövedelemadó alapjának egy főre vetített értéke 2013-ban a falvakban 700 ezer forint volt, ami elmarad az országos átlagtól (843 ezer Ft). Az apró- és törpefalvak esetében az értékek rendre alacsonyabbak (630 ezer és 601 ezer Ft) (6. ábra).** Az ország délnyugati és északkeleti területein fekvő aprófalvak közül 62 esetben ez az érték a falvakra számolt átlag felét sem éri el.

¹³ A mezőgazdaság és erdőgazdálkodás ágazatában működő vállalatok számát felfelé torzítja az is, hogy 2007 óta a KSH az őstermelőket is vállalkozóként regisztrálja.

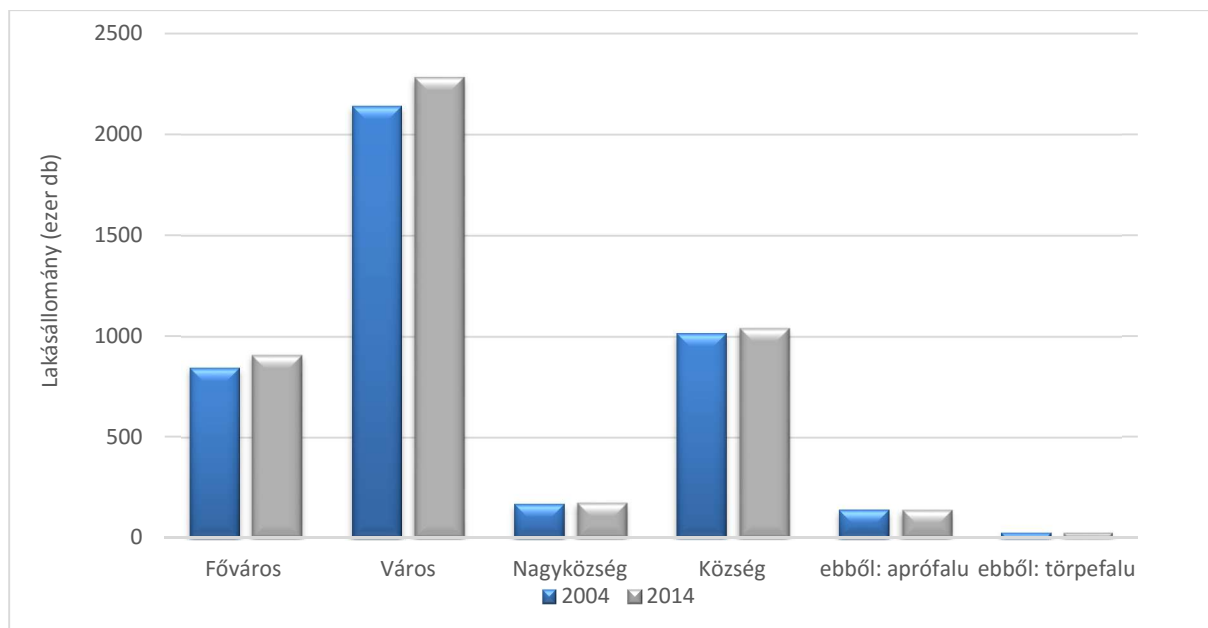


6. ábra: Az egy főre jutó személyi jövedelemadó-alap alakulása 2003-ban és 2013-ban összehasonlító áron. Forrás: TeIR.

- **Az egy főre jutó jövedelem 2013-as árakra számolt reálértéke az elmúlt tíz évben jellemzően a falvakban növekedett**, míg a fővárosban és a vidéki városokban átlagosan csökkent. A falvakban a növekedés mértéke 16%, míg az apró- és törpefalvakban 24 és 32 százalék között szóródik. A jövedelmi adatok időbeli alakulása a falvak és városok közti különbségek csökkenését mutatják.

Lakásállomány, infrastruktúra:

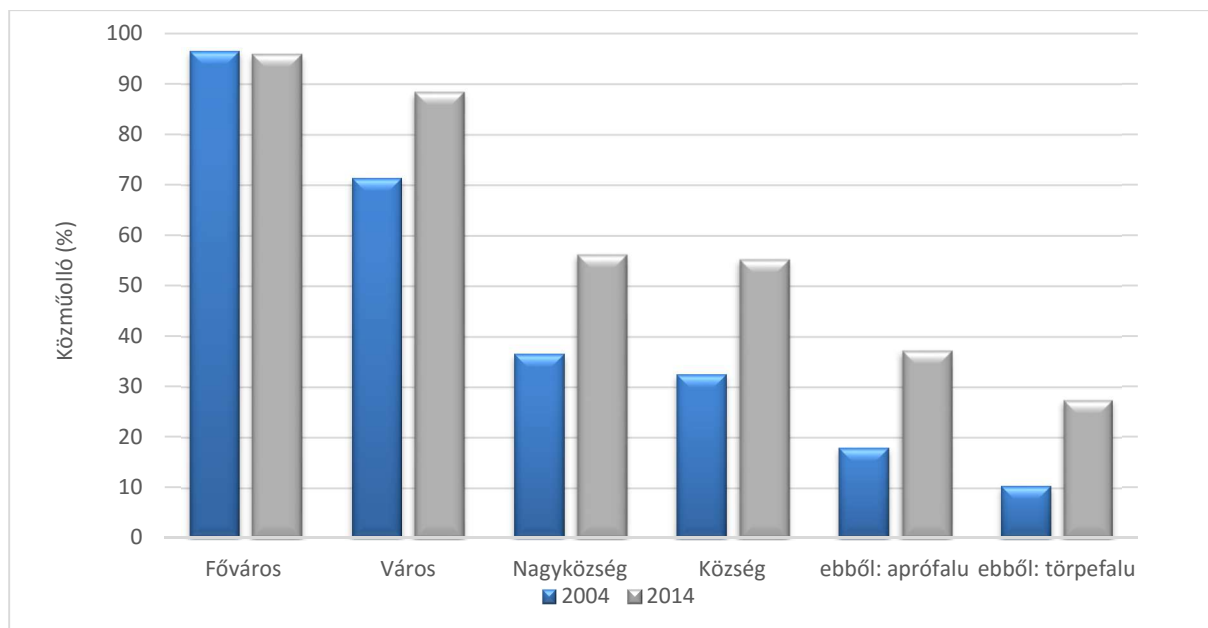
- **Az épített lakások ezer lakosra vetített száma huzamosabb ideje a nagyközségekben és községekben a legalacsonyabb**, 2014-ben kicsivel több, mint 400 lakás jutott ezer lakosra, míg a fővárosban 520 darab. Az apró- és törpefalvak esetében azonban a lakásállomány relatív mennyisége kiemelten magas, melynek oka a népességfogyás, amit az épített lakásállomány csökkenése nem követ. Ezeken a településeken jellemzően öregedő, romló állagú lakásállománnyal találkozunk. A nagyobb méretű – akár 100 m²-t is meghaladó alapterülettel rendelkező – lakások aránya azonban éppen itt a legmagasabb. Az alacsonyabb komfortfokozattal bíró lakások elsősorban a határ mentén, valamint a sok aprófaluvval rendelkező Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Zala megye alacsony lélekszámú településein jellemzőek.
- Miközben Budapest és a vidéki városok lakásállományának folyamatos bővüléséről beszélhetünk, addig **az apró- és törpefalvakban a lakások száma a népesség fogyásánál lassabb ütemben, de csökkent az elmúlt tíz évben**. A falvakat érintő lakásállomány-bővülés inkább a nagyobb lélekszámú községeket, illetve a nagyközségeket érinti (7. ábra).



7. ábra: Lakásállomány alakulása 2004-ben és 2014-ben. Forrás: KSH T-STAR.

- **Az alapvető infrastruktúra kiépítettsége és színvonala évtizedes időtávon vizsgálva minden településkategóriában bővült, de eltérő mértékben. A közműellátottság tekintetében a falvakban volt a legnagyobb növekedés.** A közüemi ivóvízvezeték-hálózatba bekapcsolt lakások száma 2004 óta 5 százalékkal nőtt, az apró- és törpefalvakban azonban a növekedés mértéke 1 százalék alatt van. A közüemi szennyvízgyűjtő-hálózatba bekötött lakások száma ugyanakkor nagyobb ütemben gyarapodott. A falvakban átlagosan 76 százalékkal, míg az apró- és törpefalvak esetében több mint 200 százalékkal. A csatornahálózat-bekötés gyorsabb üteméből fakadóan **a közműolló az elmúlt tíz évben a falvakban folyamatosan zárult.** A csatorna- és ivóvízhálózatba bekötött lakások hányadosaként adódó arányszám értéke 2004 óta növekszik (8. ábra). A falvakban a közműolló 55 százalékon alakul, ami 20 százalékpontos növekedést jelent. A nagy- és kisközségek között, illetve a legkisebb falvak esetében sem tapasztalható jelentős eltérés.¹⁴

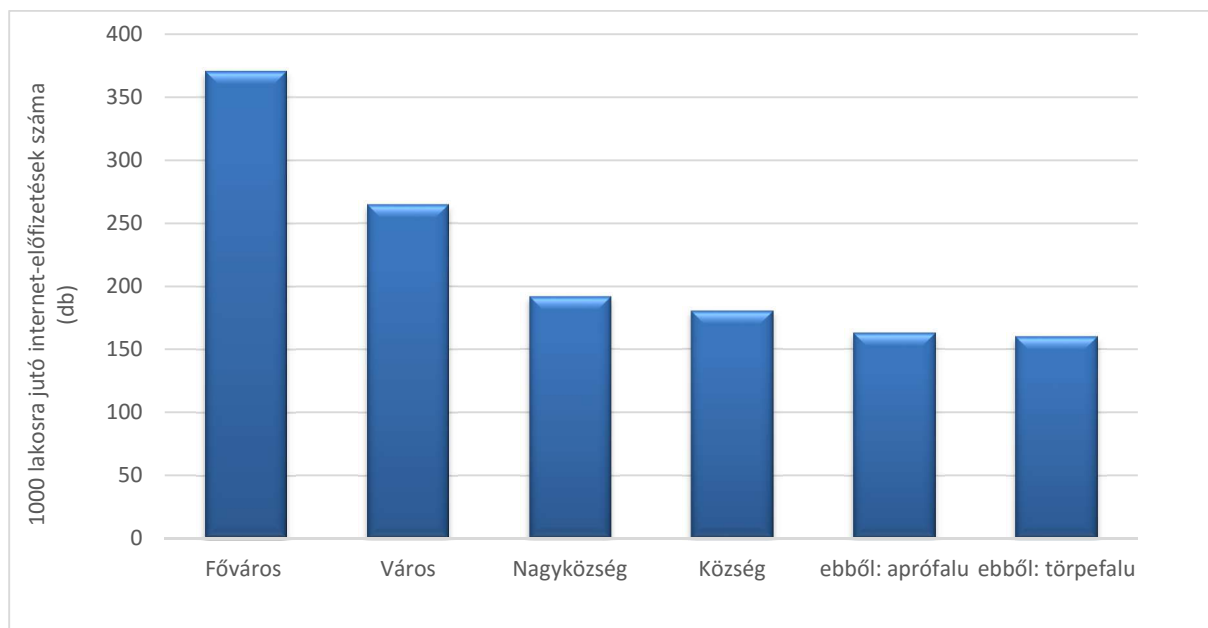
¹⁴ A közműolló záródásában az aprófalvak esetén szerepet játszik az a tény is, hogy az elmúlt évtized során a lakásállomány csökkent.



8. ábra: A közműolló alakulása 2004-ben és 2014-ben különböző településkategóriákban. Forrás: KSH T-STAR.

- A távközlési infrastruktúra kiépülésének esetében ellenkező tendenciák írhatóak le. **A távbeszélő-vonalak száma a technológiai fejlődés, a mobiltelefonok és a szélessávú DSL kapcsolat elterjedésének következtében az 1000 lakásra jutó távbeszélő-fővonalak száma (az ISDN vonalakat is beleértve) csökkenésnek indult.** Azonban a csökkenés mértéke nem a fővárosban, vagy a vidéki városokban, hanem a falvakban volt a leggyorsabb ütemű. Amíg 2004-ben 1000 lakásra 640 fővonal jutott, 2014-ben már csak 486, ami 27 százalékos csökkenést jelent. **Az aprófalvakban, ahol a jövedelmi viszonyok, illetve az idősödő korszerkezet miatt a mobiltelefonok, okos eszközök, illetve a szélessávú internet – mint helyettesítő termékek és szolgáltatások – iránt támasztott kereslet alacsonyabb, a mutató növekedett,** a törpefalvak esetében 86 százalékkal. Ebben természetesen szerepet játszik az is, hogy ezekben a falvakban az elvándorlás és a lakásállomány zsugorodása jelentős mértékű. **Az internet-előfizetések 1000 lakosra vetített aránya jól tükrözi a településkategóriák közti fejlettségi és jövedelmi különbségeket.** Amíg a fővárosban 1000 lakosra 370, a vidéki városokban pedig 264 előfizetés jut, addig a falvakban a mutató értéke 200 alatt marad. A nagyközségek és a községek között is számottevő differenciát találunk (191 és 180). Az aprófalvak esetében az arányszám 162, törpefalvak esetén 159. Ennek háttérében a

szélessávú internet-szolgáltatás műszaki szükségleteinek hiányos kiépítettsége, illetve a szolgáltatás iránt támasztott kereslet áll.¹⁵



9. ábra: Az 1000 lakosra jutó internet-előfizetések száma 2014-ben.¹⁶ Forrás: KSH T-STAR.

Noha van számos olyan jó példa és „sikertörténet” a falvak között, amely „szembe megy az árral”, fontos megjegyezni, hogy a helyzetfelmérés során vázolt folyamatok többsége huzamosabb ideje töretlen trend mellett zajlik. Ez a **tényleges megoldást biztosító politika hiányára mutat központi szinten.**

4.2. Megváltozott önkormányzati rendszer

Nem beszélhetünk ilyen hosszú távú folyamatokról az új önkormányzati rendszert illetően, ugyanakkor a falvakat érintő témákat ebből a szempontból is szükséges áttekinteni. A 2010-ben útjára indított Államreform Program keretében elfogadott **2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól** és a hozzá tartozó rendelkezések a **helyi és megyei önkormányzati rendszer átszervezését, mind működésbeli, mind költségvetésbeli hatékonyságának javítását célozta.** Fő eszköze a kompetenciák, a felelősségi és hatalmi területek átláthatóbb és ésszerűbb átszervezése volt. Ehhez társult központi kormányzati szemszögből a költségvetési átláthatóság javítása, lezajlott az önkormányzatok adóssághozsólációja, valamint bevezetésre került a feladatalapú finanszírozás.

A helyi adminisztratív és igazgatási ügyek mellett a közoktatás, a fejlesztéspolitika, a szociális és egészségügyi ellátás terén jelentős hatáskör-átrendeződés ment végbe az önkormányzatok – járások – központi kormányzat háromszögében. Az állami adminisztratív, igazgatási ügyek jelentős része került át a járásokhoz, miközben a jegyzők és polgármesterek hatáskörében maradt minden olyan feladat, ami helyi ismereteket, helyi beavatkozást igényel.

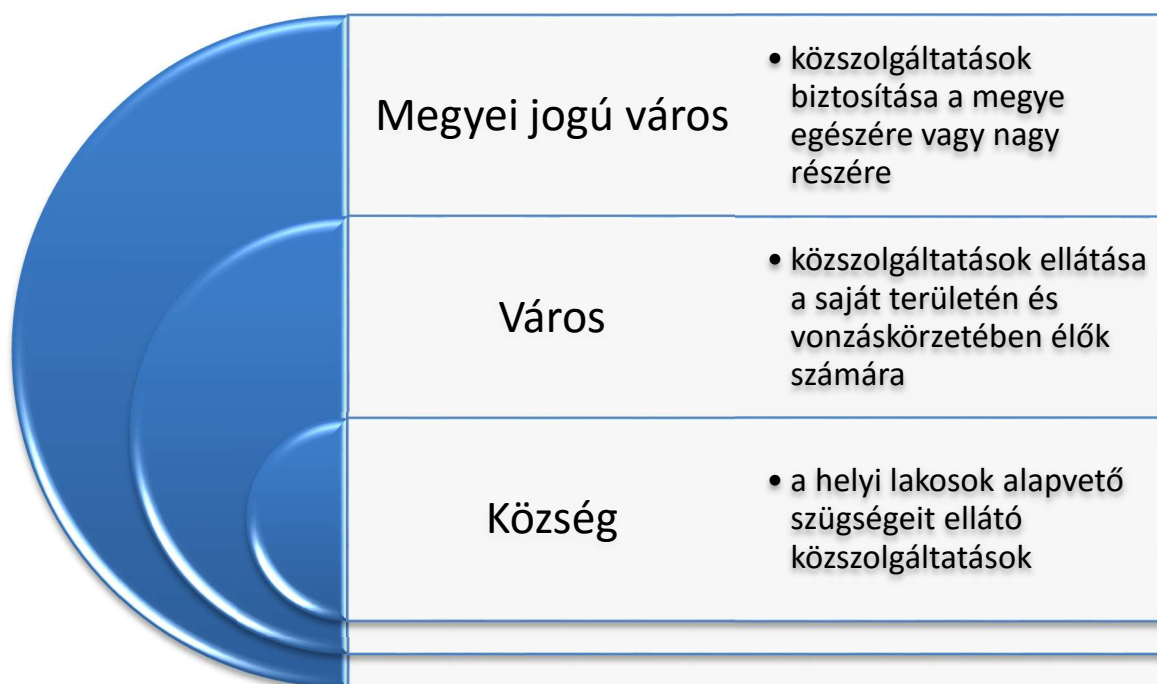
Az Möt. meghatározása alapján **az önkormányzatok által ellátandó főbb tevékenységek:**

¹⁵ Időbeli összehasonlítást adathiány miatt sajnos nem tudunk közölni, a mutatóhoz szükséges előfizetési adatokat a KSH 2014-ben publikálta először.

¹⁶ A feltüntetett értékek a mobilinternet-előfizetések nélkül értendők.

- közszolgáltatások biztosítása (közvilágítás, köztemetők, utak karbantartása, közösségi közlekedés, az oktatás, egészségügyi ellátás és szociális ellátás meghatározott területei),
- helyi hatósági jogkörök gyakorlása (engedélyek kibocsátása),
- szervezeti, személyzeti és pénzügyi feltételek megteremtése a kötelezően ellátandó tevékenységek biztosításához.

A helyi közszolgáltatások jellegét, lakossági és területi lefedettségét településtípustól függően méret- és teljesítőképességi kritériumokhoz köti a törvény. Míg a falvaknak a helyi lakosok alapvető szükségleteinek biztosítását írja elő, addig a városoknak, megyei jogú városoknak a hozzájuk tartozó települések lakóira is kiterjedő szélesebb körű szolgáltatásokat is biztosítaniuk kell (kórházi ellátás, középiskolai oktatás, stb.).



10. ábra: Közszolgáltatások nyújtásának differenciálása az Möt. alapján

Fontos célkitűzés volt továbbá a 2010-re működésének legtöbb területén veszélybe került korábbi önkormányzati rendszer pénzügyeinek gyökeres átalakítása és stabilizálása – erősítve az önkormányzatok önfenntartó képességét, valamint a saját, helyi erőforrások jobb kihasználását/felhasználását. A szakirodalom szerint egyrészt a városok, megyei jogú városok, és megyék váltak a korábbi rendszer károsultjaivá a felhalmozódó feladatok és a lefedett területek nagysága miatt; másrészt pedig a kistelepülések. Esetükben ugyanis a túlzott feladatok, a kapacitás- és szakértelemhiány, a vagyonszegénység, a fejlesztési források és lehetőségek hiánya együttesen folyamatos intézmény-, szolgáltatás-, és ezáltal népességvesztéshez, a hátrányos helyzet halmozódásához vezetett (Pálné Kovács – Finta, 2014).

A feladatok átrendeződését követte a helyi **tisztviselők áthelyezése** a megfelelő – járási vagy állami – szintre.

A törvény a **korábbi normatív finanszírozási formát feladatalapúra** változtatta, ami a bevezetés évében az önkormányzatoknak juttatott támogatás drasztikus visszaeséséhez vezetett

(2013-ban a 2012. évi támogatás felét kapták meg a települések). Ez különösen a falvakat érintette hátrányosan, miközben a megyék és megyei jogú városok hozzájutottak a korábban fedezet nélküli feladatok finanszírozásához.

A feladatfinanszírozás bevezetése **kiiktatta a feladatok közötti átf finanszírozás** korábbi gyakorlatát, ami különösen a kisebb településeket, azaz a falvakat hozta nehéz helyzetbe. Az új rendszer bevezetésének első évei után fontos hangsúlyozni, hogy az óvoda-fenntartás és gyermekellátási hozzájárulás kivételével a többi kötelező feladathoz a falusi településvezetők elégtelennek látják az állami forrásokat.

Változtatásra ugyanakkor szükség volt: a szakirodalom szerint a korábban számos esetben rosszul működtetett önkormányzati gazdálkodási szabadság látható károkat okozott az önkormányzati alrendszerben és jelentős összegű adósságkonszolidációs eljárást tett szükségessé. Azóta folyamatos növekedés tapasztalható, de e tekintetben különösen **aggasztó a saját bevétellel nem, vagy alig rendelkező falusi önkormányzatok helyzete**. Az új rendszer eredményeképpen beszűkült helyi gazdálkodás mozgástere ugyanakkor **a helyi lehetőségek korlátozottságát, a kitettség fokozódását eredményezi** sok esetben, ami az önkormányzatiság alapelve és az új törvény célja ellen hat. Az új modellben kevesebb forrás jut a fejlesztésekre, az önerőből (hitelfelvételből) történő finanszírozás pedig szintén szigorú kontrollhoz kötött (Pálné Kovács – Finta, 2014).

Az Möt. elfogadása óta eltelt években a rendszer finomhangolásának lehetünk a tanúi: a törvény hiányosságait ugyanis jelentős számú kritika érte, így például a helyi és állami feladatkörök sok esetben homályos szétválasztása, a feladatalapú finanszírozás elégtelensége, illetve további területek, amelyeket a tanulmány későbbi fejezeteiben tekintünk át. A gyengeségek utókezelése folyamatosan zajlik. Mint korábban is utaltunk rá, évről-évre csiszolódik a rendszer, **a problémák feltárásának, a központi döntéshozókhoz való visszacsatolásnak és megoldási javaslattételnek ebben a kérdésben nagy jelentősége van.**

4.3. Érdekképviselő, érdekérvényesítés

A 2010-ben indult államreform program és az Möt. a magyarországi önkormányzatok érdekérvényesítési lehetőségeiben komoly változásokat indukált. Az eddigi tapasztalatok szerint a centralizációs lépések lényegesen korlátozzák a legkülönbözőbb problémákkal küzdő települések, de azok között is elsősorban a falvak problémáinak kezelését. Az önkormányzatok érdekképviselőiben a település vezetőjének és az önkormányzati érdekszövetségeknek van jelentősebb szerepük, így a lehetőségeket az ő szempontjukból vizsgáljuk meg.

Polgármester

Alapvetően minden polgármesternek van egy víziója, egy jövőképe a településéről, ami motiválja a pozícióért történő indulásban és megválasztása esetén befolyásolja a tisztségben végzett munkáját. Emellett a választók és különböző érdekcsoportok véleményét, céljait is szem előtt kell tartania, különben elvesztheti az őt támogató választói többséget – éppen úgy, mint a politika más szintjein.

A mai magyar falusi polgármesterek egy részére jellemző az aktivitás és a kezdeményezőkétség hiánya, hivatkozva az erőforrások és politikai manőverezési lehetőségek szűkösségére. Nagymértékű passzivitás észlelhető olyan esetekben is, amikor tényleges lehetőség volna a véleményformálásra, problémák megfogalmazására. Választóikkal jó kapcsolatot ápolva,

figyelmet fordítva mindennapi gondjaikra viszont garantálják tisztségük választási periódusokon átívelő megtartását.

A faluvezetők másik része ezzel szemben folyamatosan aktív, pályázatokat menedzsel, lobbierővel rendelkezik, képes hálózatban működni és a hiányzó erőforrásokat valamilyen úton-módon megszerzi települése részére. Amennyiben sikeresen veszik a helyi politizálás kihívásait, úgy számukra is garantált az újraválasztás. Az érdekérvényesítés ezen nem intézménysült példája tehát működik és minden településvezető számára követhető.

A 2014-es választásokkal bevezetett összeférhetetlenség a helyi és központi politikai funkciók között ugyanakkor nemcsak a helyi érdekek felsőbb szintű érvényesítését nehezíti (polgármester nem szerezhet parlamenti képviselői mandátumot és vice versa), hanem a helyi polgármesterek motivációját a nagyobb léptékű fejlesztésekben, összefogásban való gondolkodásra. Ez különösen a fejlesztési lehetőségekben szűkölködő falvak esetében problémás, hiszen gátolja a közös fejlesztések keresését.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az MötV-ben meghatározott polgármesteri fizetések alacsony összege a kistelepüléseken (500 fő alatt bruttó 149 575 Ft, 1500 főig 299 150 Ft) erőteljes demoralizációs, demotiváló hatással bír, ami veszélyezteti az ebbe a kategóriába tartozó települések előrelépési lehetőségeit. A változtatásra már több kezdeményezés is megfogalmazódott.¹⁷

Az önkormányzatok érdekérvényesítési lehetőségei a központi döntéshozók felé

Amint fentebb említettük, a parlamenti képviselők számának csökkentése és a polgármesteri címmel történő összeférhetetlenség eredményeképpen a települési érdekek becsatornázásának terén működő automatizmus korábbi lehetősége megszűnt, itt tehát új mechanizmus bevezetésére van szükség.

Jelenleg nyolc országos minősítésű érdekszövetség működik. Ezek a következők:

- Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ),
- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),
- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ),
- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Szövetsége (KÖOSZ),
- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ),
- Magyar Faluszövetség (MFSZ),
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ).

Ezek az érdekképviselői szövetségek elsősorban településtípus szerint fogják össze a településeket, jelentős átfedések adódnak ugyanakkor. A törvény szerinti előírás, miszerint

¹⁷ Ld. <http://www.onkormanyzatiklub.hu/elemlzesek/8555-polgarmesteri-fizetesek-mi-lesz-a-dontes>

minden település csak egy szövetségnek lehet tagja, a gyakorlatban nem érvényesül teljes mértékben.

Az Möt. 131. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések szerint az országos önkormányzati érdekszövetségek jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek, konzultációt folytathatnak a Kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

A gyakorlatban ugyanakkor – szemben a norvég példával – a települési szövetségeknek korlátozott lehetőségei vannak a települési érdekek érvényesítésére; a különböző méretű és funkciójú településeket képviselő szövetségek megjeleníthetnek ellentétes érdekeket és egymás ellen is kijátszhatók. A törvényhozás folyamatában általában kritikusként jelennek meg, önálló kezdeményezéseket mérsékelten tudnak felmutatni.

A meglévő érdekképviselői szövetségek integrálása településtípus mentén szerveződő tagozatokkal időről időre felmerülő gondolat, mégis nehezen képzelhető el, nem létezik rá tényleges szándék. Ezen szervezeteket is tömörítő **Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET)** az a szerv, amelynek keretében a meglévő szövetségek a kormánnyal közösen egyeztetnek. Az ÖNET és a kormány közötti tényleges partnerség megalapozásának irányába mutat a magyar önkormányzatiság 25 éves fennállásának alkalmából 7 önkormányzati szövetség és a kormány között megszületett megállapodás, amely – többek között – rögzíti a két fél közötti folyamatos (évente legalább két alkalommal történő) egyeztetés szükségét a költségvetésről és a feladatokról, valamint a hozzájuk kapcsolódó finanszírozási forrásokról.¹⁸ A szándék és az intézményes keretek tehát léteznek mindkét fél részéről.

Egészen 2006-ig nem létezett **intézményes keret a kormány és az önkormányzati érdekszövetségek között**. Ezen az 1126/2006. (XII. 12.) kormányhatározat változtatott létrehozva a *Kormány – Önkormányzatok Egyeztető Fórumát (KÖEF)*. 2010-ig viszonylag intenzív munka folyt, 3 év alatt 19 ülésre került sor. Tagjai között 7 minisztérium és a 7 országos érdekszövetség volt.

A 2010. évi XLIII. törvény alapján a kormány tanácsadó testületeként a KÖEF helyére az *Önkormányzatok Nemzeti Egyeztető Fóruma (ÖNEF)* lépett az 1220/2010. (X. 25.) Korm. határozatnak megfelelően. Az ÖNEF a kormányhatározat után 8 hónappal alakult meg és mindösszesen 3 ülést tartott. Tagjai a kormányzat oldaláról lecsökkentek, hiszen a Belügyminisztérium (BM) önkormányzati államtitkára, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, a nemzeti fejlesztésért felelős miniszter és az NGM államháztartásért felelős államtitkára maradt illetékes a kérdésekben.

Az *Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET)* lépett a kormány tanácsadó testületeként az ÖNEF helyére az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat szerint. Az ÖNET feladat- és hatáskörei az alábbiakban foglalhatók össze:

¹⁸ Ld. <http://www.manorka.net/uploads/images/Gallery/2015-09-30-onet-alairas/Meg%20A1llapod%20A1s%2009.25.BM%20%20A1tal%20k%20%20Bclld%20%20B6tt.pdf>

- konzultáció a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására;
- konzultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről;
- javaslatétel a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

Az ÖNET tagjai között a belügyminisztert, a BM önkormányzati államtitkárát, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkárát és az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökeit találjuk.

A helyi és központi döntéshozók közötti párbeszéd és partnerség megalapozása felé tett lépéseket, valamint a döntéshozók kapacitásépítését célzó programokat, így az ÖNET működtetését és a MANORKA projekt tevékenységeit az OECD államreform-program vizsgálatára és értékelésére vonatkozó anyaga is pozitívnak tartja. Mindezek ellenére azonban az értékelés több aspektus mentén is kiemeli a helyi és központi szervek közötti koordináció és együttműködés előmozdításának szükségletét, beleértve a költségvetés tervezését és az államreform-program végrehajtásának monitorozását, gyakorlati észrevételek visszacsatolását a döntéshozók felé. A bizalomra épülő és a problémamegoldásra koncentráló párbeszéd a helyi és központi szervek között nagyban segítené a rendszer hatékonyabb működtetését és további finomhangolását (OECD, 2015a).

Az önkormányzatok érdekérvényesítési lehetőségei alsóbb szintű döntéshozók felé

A jelenlegi igazgatási rendszer alsóbb szintjein – egyrészt a járási hivatalokkal, másrészt a megyei önkormányzatokkal – az egyeztetések intézményes formája nem jellemző azok funkcióiból és felelősségi területeiből adódóan. Az önkormányzatok járási hivatalokkal, mint a központi végrehajtó szerv helyi szintre delegált képviselőivel meglévő kapcsolata inkább **adminisztratív és jogi, nélkülözi a szakmai párbeszéd, közös érdekek erősítésének lehetőségét – amennyiben nincsenek személyes kapcsolatok, ismeretségek**, amelyek az intézményes keretek híján lehetőséget teremtenek a vertikális egyeztetésre.

Az Möt. szerint a megyei önkormányzat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A jelenlegi esetleges, illetve egyedi szinten történő érdekérvényesítés kiterjesztésének vannak tehát lehetőségei, ugyanis a kormány részéről is van arra mutató szándék, hogy települési vezetők, fajsúlyuktól függően, akár alacsonyabb szinten is találjanak megoldást problémáikra.

4.4. Erőforrások optimális kihasználása

Amint arra korábban utaltunk, a települések számos erőforrással rendelkeznek, amelyek minél teljesebb kihasználására szükséges törekedni. Az erőforrások kihasználásának kulcsa a racionalitás és az önfenntartásra való törekvés. Az utóbbinak lehetnek korlátai, nem várható el minden település esetében a teljes önfenntartásra való áttérés – a meglévő lehetőségek mentén érdemes ugyanakkor cselekedni.

A statisztikai bemutatáson túl érdemes röviden áttekinteni, hogy milyen problémákkal találkozunk a falvakban az erőforrások kihasználása, vagy éppen ki nem használása terén:

- a **háztáji gazdaságok** az ország nagy részén **eltűnőben** vannak, aminek számos oka van (többműszakos munkarend, a kétkezi, mezőgazdasági munka meg nem becsülése, stb.) – ezzel azonban a vidéki családok egy jövedelemszerző tevékenysége kerül kiiktatásra.
- a falvak **képzetlen munkaereje sok esetben munkanélküli**, a helyi mezőgazdasági vállalkozások, nagyobb kereskedelmi egységek nem képesek mindenkit foglalkoztatni, vagy ezek a munkahelyek a munkavállaló számára nem vonzóak. **A képzett munkaerő megtartására/bevonzására még kevésbé képesek** ezek a települések, nagyjából 200 házi orvos hiányzik a magyar falvakból, de hasonlóan problémás a pedagógusok és más szakképzett munkaerő helyzete (dacára az állami feladatba vonásnak is).
- a kistérségi önkormányzatok különböző beruházási tervei (pl. megújuló energiák vagy energiahatékonyság területén) nem érik el a pályázatok alsó értékhatárait, vagy éppen a megfelelő önerő hiánya miatt **nem képesek a beruházások elindítására**.
- **rossz infrastruktúra** (telekommunikációs lefedettség hiánya, tömegközlekedés gyengeségei) akadályozza a helyi vállalkozások fejlődését, illetve a munkavállalók elfogadható színvonalú és költségű munkába járását.
- a támogatások marginális része érkezik ezekbe a térségekbe: a **fejlesztési források elosztásának aránytalansága a területi kohéziót tovább csökkenti**. A leghátrányosabb helyzetű kistérségekbe (LHH) 2004-11 között az uniós támogatások 15,37, a piaci beruházások 2,3, a hazai beruházási támogatások 14,96 százaléka érkezett.

2. táblázat: Támogatások és beruházások megoszlása a főbb térszerkezeti kistérség-csoportok között, 2004-2011. (forrás: Németh 2015c)

| A támogatások százalékos megoszlása a kistérség típusa szerint 2004-2011. | | | |
|---|--------------------|-----------------------|----------------------------------|
| | EU támogatások (%) | Piaci beruházások (%) | Hazai beruházási támogatások (%) |
| Vidéki, nem LHH kistérségek | 46,84 | 56,42 | 58,09 |
| LHH kistérségek | 15,37 | 2,27 | 14,96 |
| Megyei jogú városok kistérségei | 37,80 | 41,31 | 26,95 |

- az önkormányzatok hatáskörébe tartozó **adóbevételek egyrészt jelentős egyenlőtlenségeket** generálnak az egyes települések között, amit az állami újraelosztás csak tompít, másrészt az önkormányzatok jelentős része **nem él új adónemek bevezetésével** a vállalkozók terhelhetőségének korlátai miatt.¹⁹ Az új törvény célja az önkormányzatok ösztönzése a saját adóbevételek növelésére – azonban ebben sem jelenik

¹⁹ A települések többségében a helyi iparűzési adó a legfőbb bevételi forrás, tehát a vállalkozások fizetik a helyi adók jelentős részét.

meg a jelentősebb adóképeséggel nem vagy alig bíró falvakra szabott speciális megoldás szüksége.

- **a hátrányos falvak intézményei általában gyengék**, a helyi humánerőforrás a legtöbb esetben nem elégséges ahhoz, hogy hosszú távú és komplex, társadalmi és gazdasági kérdéseket egyaránt rendszer-szinten kezelő beavatkozásokat levezényeljen. Ehhez felsőbb szintű szakmai segítségre lenne szükség.

Létező jó gyakorlatok

Léteznek viszont olyan falvak, ahol felismerve meglévő erőforrásaikat, azokra építkezve van lehetőség stabilizálni, vagy éppen előre lendíteni a települések helyzetét. Számos példát találunk ezekre országszerte. Fontos kiemelni, hogy sokszor a hátrányosnak tekintett faktorból is válhat erőforrás.

3. táblázat: Jó gyakorlatok a falvak erőforrásainak kihasználásában

| Jó gyakorlatok | |
|------------------------------------|--|
| Termőföld | <ul style="list-style-type: none"> - közösségi gazdálkodás - önkormányzati intézmények élelmiszerellátásának biztosítása - helyi termékek, márkák |
| Erdő | <ul style="list-style-type: none"> - önkormányzati intézmények és szociális ellátásra szorulóknak ellátása tűzifával |
| Energia | <ul style="list-style-type: none"> - energiahatékonysági beruházások, megújulóknak használata |
| Gyümölcsös | <ul style="list-style-type: none"> - közpálinka, közlekvár előállítás - helyi termékek, márkák |
| Legelő | <ul style="list-style-type: none"> - közösségi gazdálkodás - helyi termékek, márkák |
| Turisztikai vonzerő | <ul style="list-style-type: none"> - méltányos turizmus - turisztikai szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások ösztönzése - fesztiválok, egyéb rendszeres kulturális események megszervezése |
| Elhelyezkedés | <ul style="list-style-type: none"> - távolabbi munkahelyekre járás segítése - városhoz való közelség/távolság kihasználása |
| Közösségi élet, hagyományok | <ul style="list-style-type: none"> - közösségépítő rendezvények - hagyományörző rendezvény |
| Gazdasági aktivitás | <ul style="list-style-type: none"> - vállalkozások tehermentesítése, segítése - önkormányzati vállalkozások - háztáji gazdaságok ösztönzése - beruházások ösztönzése |

| | |
|---------------------------------|--|
| Megújuló energiaforrások | <ul style="list-style-type: none"> - pályázati támogatással kiépített napkollektorok, szélturbinák, geotermikus fűtési rendszer, stb. az energiafelhasználás önerőből történő fedezésére, bevétel termelésére |
| Humán tőke | <ul style="list-style-type: none"> - mezőgazdasági, feldolgozó munka biztosítása a közösségi gazdaságban az alacsony képzettségűek számára - megfelelő infrastruktúra biztosítása a távmunkához és a közeli városokba járáshoz a kvalifikált munkaerő helyben tartása érdekében - piaci igényeknek megfelelő képzések támogatása - betelepülők támogatása (építési telek, ingatlan vagy támogatott lakhatás biztosítása) |
| Szemléletformálás | <ul style="list-style-type: none"> - a vidéki élet előnyeinek népszerűsítése, helyi termékek, márkázás, stb. |

A gazdasági aktivitás támogatása helyi szintről indulhat meg a különböző jó gyakorlatok helyi körülményekhez történő adaptálása révén, de érdemes lenne országos szintű ösztönzőket is beépíteni a rendszerbe, így pl. pályázati támogatás a háztáji gazdaságoknak, iskolai keretekben végzett mezőgazdasági tevékenységek.

A közösségi siker kulcsa változó, de a kezdeményezőkésszéssel, kreativitással, vállalkozói készségekkel rendelkező és összefogásra bátorító faluvezető alapvető feltétel. Fontos példája ennek a **közösségi gazdálkodás megszervezése**, aminek menedzsmentje, felügyelete a megszokott polgármesteri tevékenységeken túlmutató készségeket és képességeket igényel. Ez egyrészt felkészítést, szakmai és pénzügyi támogatást is megkövetelne; másrészt a szükséges erőforrásokkal (erdő, termőföld) való szabad rendelkezést. Hátrányos helyzetű, társadalmi integráció hiányával küzdő térségekben, valamint nagyobb léptékű közösségi gazdálkodásokban emellett szakemberekre is szükség van, akik képesek a kirekesztett embereket közösségi munkába segíteni, valamint a munkát, a termelést, az eszközöket irányítani.

A helyi termékek előállításának rendszere Szabadkai Andrea gondolata nyomán piramis-alakú: csak széles alapokból nőhetnek ki minőségi termékek és minőségi termelők, máskülönben a bevinni kívánt célcsoport kívülálló marad, idegen lesz magától a helytől és a munkától.

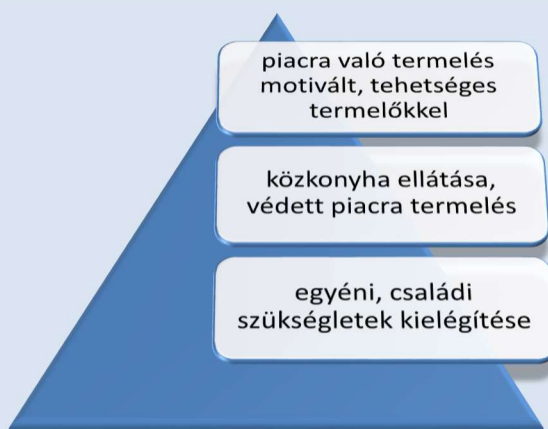
Az első lépés a hátrányos helyzetű, vagy akár gettósodó falvakban az *egyéni/családi szükségletek kielégítése*: a család napi élelmiszerszükségletét kell fedezni. A legtöbb esetben ennek elérése is évekig tartó komoly segítőmunkát igényel.

A második lépés lehet a *közkonyha ellátása, egy védett piacra való termelés*. Mindkét lépést nagyon erősen tudja támogatni a közösségi gazdálkodás bevezetése: közös földön, közös szervezésben és irányításban, tanító-jelleggel. Nagyon kell figyelni arra, hogy a gyerekek már ezt a kultúrát tegyék magukévá.

Ezt követően nyílik meg a *piacra való termelés perspektívája*, illetve ezen a ponton lehetséges a tehetségesebb termelők kiválasztódása. Szociális szövetkezetet csak olyan emberekből lehet – fenntartható, működőképes módon – alakítani, akik már maguk is termelők, és visszanyerték munkavégző-képességük nagy részét.

A mezőgazdaság és az agrárvállalkozók gondolkodásának strukturális átalakítása és a mezőgazdasági munka megbecsültségének visszaállítása nélkül nem

érhető el tartós (foglalkoztatási) eredmény (Németh 2015b).



11. ábra: A helyi termékek előállításának rendszere

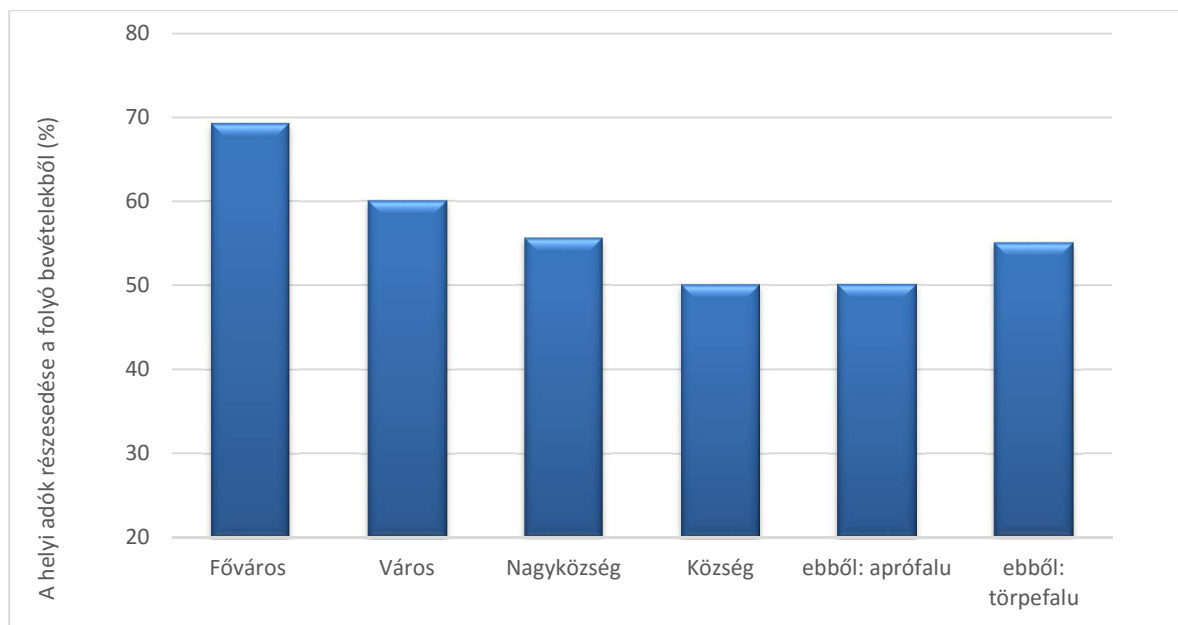
A falusi erőforrások tudatos kihasználásának fontos eleme a **közösségek megtartása és a közösségfejlesztés**. A közfoglalkoztatást is e rendszer részeként kell megszervezni, vagyis helyi gazdaságfejlesztést kell végezni szociális munkával és közösségfejlesztéssel támogatva. Ebben szintén szükség van elkötelezett településvezetőkre, ugyanakkor szakemberekre is.

Tudatos és ellenőrzött költségvetés

A korlátozott erőforrásokkal rendelkező települések számára is lehetőséget nyújthat egyrészt az **innovatív megoldások keresése**, másrészt pedig a költségvetésből **elszivárgó pénzek megtartására való törekvés**. A megszokott rendszeren, egyezményeken alapuló önkormányzati működésben ugyanis sok esetben irracionális és pazarló megoldásokkal találkozunk (közműszolgáltatókkal kötött szerződések, iparűzési adó alóli mentesség, stb.).

A községi önkormányzatok költségvetésének szerkezetéről a legfrissebb adatok 2011-re vonatkoznak, melyek az adósságtólvállalás előtti helyzetkép elemzésére alkalmasak. A különböző településkategóriák eltérő finanszírozási szerkezettel bírnak, a források megoszlása jelentős különbségeket mutat.

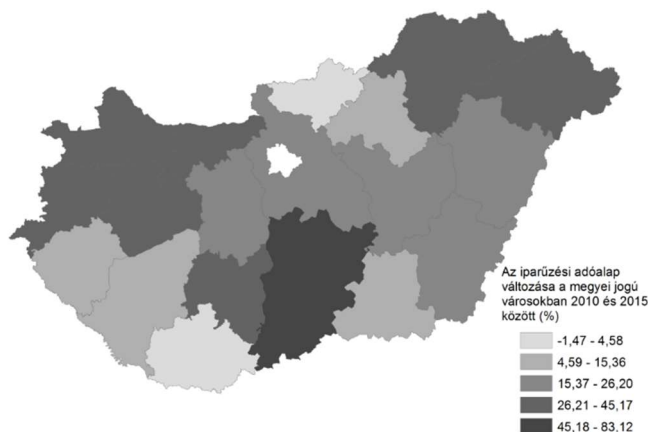
Mivel a saját bevételek alakulását az állam közvetlenül kevésbé befolyásolhatja, ezeknek a bevételeknek az összetételére tekinthetünk úgy is, mint az önkormányzat és a helyi közösség (lakosság és vállalkozások) közötti kapcsolat mércéjére. A saját folyó bevételekből a helyi adók részesedése a településmérettel csökken: a **falvak esetében némileg több mint a bevételek felét teszi ki a helyben beszedett adó volumene** (12. ábra). Ezek túlnyomó része a községek esetében az iparűzési és kommunális adóból származik, az idegenforgalmi adó és a bírságok részesedése az ország összes községére számolt átlagot tekintve relatíve alacsony, ez azonban erőteljesen differenciálódik a település fekvése, illetve az ott végzett gazdasági tevékenységek szerint.



12. ábra: A helyi adók részesedése a folyó bevételekből 2011-ben. Forrás: KSH T-STAR

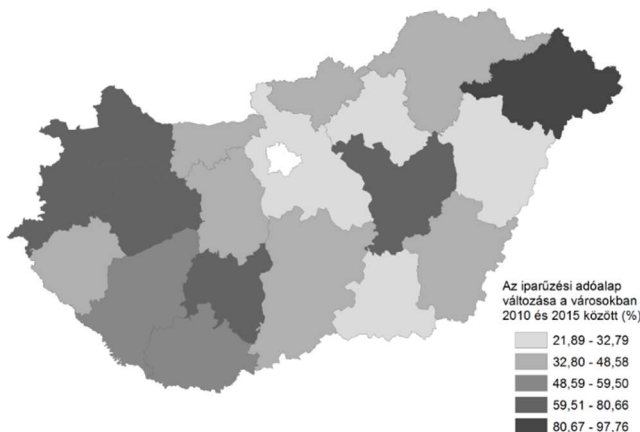
Érdekes képet ad az **iparúzési adóalap változása** – különösen az eltérő településtípusok között – a 2010-2015 közötti időszakban, ugyanakkor alkalmas a korábban tárgyalt problémák hangsúlyozására. Az iparúzési adó alapja a megyei jogú városokban folyó áron mérve kisebb mértékben növekedett, mint a városi jogállással bíró településeken, illetve a falvakban (13. ábra).

A településtípusok közül az adóalap tekintetében a legnagyobb arányú változások a városok esetében zajlottak (14. ábra). Különösen Jász-Nagykun-Szolnok, Veszprém és Szabolcs-Szatmár-Bereg városi jogállású települései fejlődtek a legdinamikusabban, utóbbi esetben nominálértéken számolva az adóalap összege az 5 év alatt



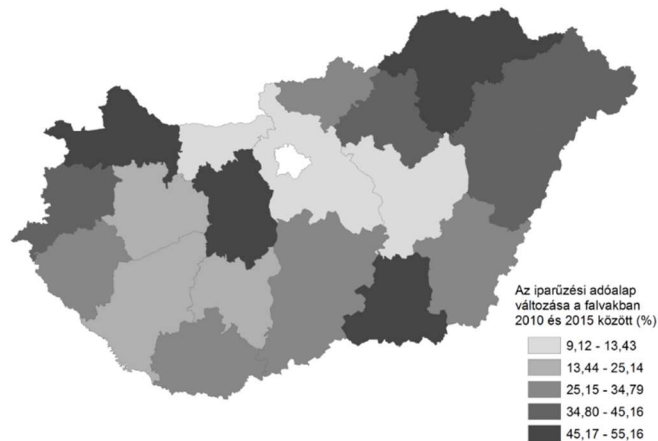
14. ábra: Az iparúzési adóalap változása a megyei jogú városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)

csaknem kétszeresére nőtt. Figyelembe véve az infláció hatásait, a növekedés reálértéken számolva kisebb mértékű, de így is impresszív, Szabolcs-Szatmár-Bereg esetében 85%. A megyék között nem találunk olyat, ahol a városi iparúzési adó alapja reálértéken csökkent volna, a legkisebb mértékű növekedés Pest, Csongrád és Heves megyékhez köthető. **A falvakban az iparúzési adó összértéke átlagosan a városokénál kisebb, de a megyei jogú városokét jelentősen meghaladó mértékben növekedett az elmúlt öt évben** (15. ábra). A falvak vállalati



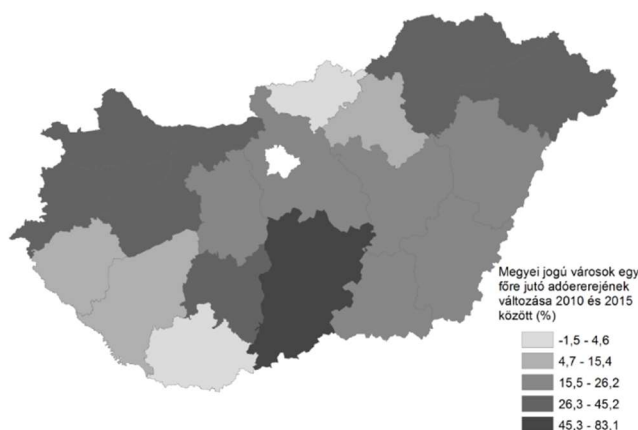
13. ábra: Az iparúzési adóalap változása a városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)

aktivitásának növekedése azonban nagytérsegi szinten jelenős eltéréseket mutat, ráadásul a változások mértékének térbeli leképeződése jelentősen eltér a két másik településkategóriáétól. A falusi vállalkozói tevékenység Győr-Moson-Sopron, Fejér, Borsod-Abaúj-Zemplén, valamint Csongrád esetében növekedtek a legnagyobb mértékben. Itt a fejlődés üteme folyó áron számolva meghaladta a 45%-ot. Az egyes megyéken belül azonban szintén jelentős eltérések vannak az iparúzési adó alapjának változásában. Általánosságban jellemző,



15. ábra: Az iparúzési adóalap változása a falvakban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)

hogy a regionális és megyei központokhoz közel eső falvakban átlagosan több beruházás lokalizálódik, mint a városhiányos térségekben. Győr-Moson-Sopron, Csongrád, Fejér és Borsod-Abaúj-Zemplén falvainak esetében a dinamikahordozó tényező a megyei jogú városokhoz való közelség, illetve az iparüzési adó kulcsának városi központokhoz mért átlagosan alacsonyabb szintje. Pest megye, Komárom-Esztergom és Jász-Nagykun-Szolnok esetében mérhetőek a legcsekélyebb változások, itt a folyó áron mért változás 10% körüli, reálértéken számítva azonban ezekben a megyékben a falvak adóalapjának összege lényegében nem változott.



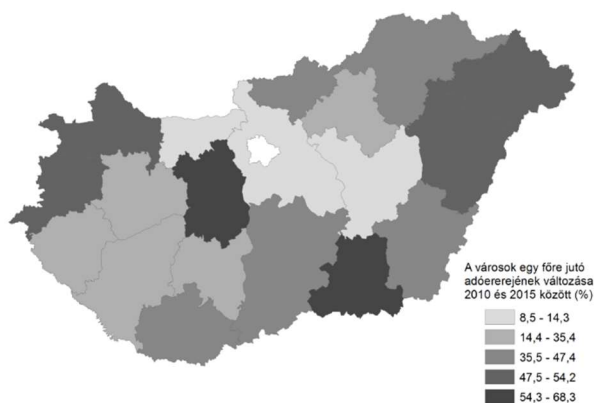
16. ábra: Az egy főre jutó adóerő-képesség változása a megyei jogú városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)

alakulása. Egy főre jutó adóerő-képesség folyóáras növekedésének esetében immáron Fejér és Csongrád áll az élen, Jász-Nagykun-Szolnok, Veszprém és Szabolcs-Szatmár-Bereg, ahol az adóalap növekedése abszolút tekintetben a legnagyobb mértékű volt, a megyei rangsorban lejjebb csúszott (17. ábra). Ugyanakkor továbbra is igaz, hogy a vállalati tevékenységből származó önkormányzati bevételek növekedése a városi jogállású településeken volt a legjelentősebb.

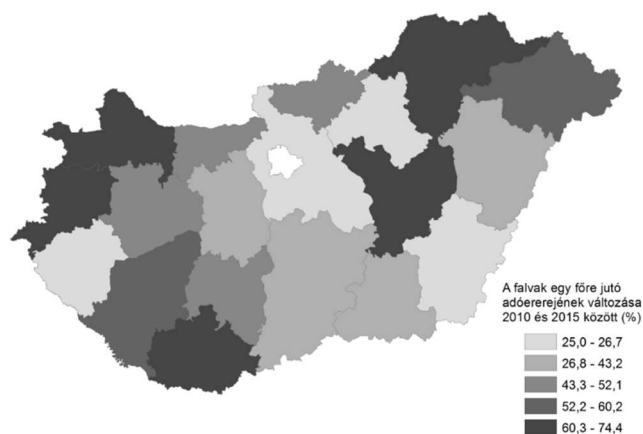
A községek esetében az egy főre jutó adóerő-képesség Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Vas és Jász-Nagykun-Szolnok esetében nőtt a legmagasabb ütemben, a legtöbb megyében meghaladva a városokra jellemző növekedési ütemeket (18. ábra). Ennek azonban a legtöbb megye esetében elsősorban **nem a vállalati aktivitás felfutása, hanem a népességszám drasztikus csökkenése az oka**. Mivel a falvak népességének csökkenése országosan megfigyelt jelenség, a

Az egy főre számolt adóerő-képesség (iparüzési adóalap 1,4%-a a lakosságszámra vetítve) tekintetében némileg eltérő képet kapunk a változás ütemének tekintetében. A megyei jogú városok esetében igen hasonló nagytérégi megoszlást látunk, mint ahogy azt az iparüzési adóalap összegének változása kapcsán láttuk (16. ábra), a városok és a falvak esetében ugyanakkor némileg árnyaltabb a kép.

A városok esetében a népességváltozás tendenciái erőteljesen meghatározzák, hogyan alakult a fajlagos adóerő



17. ábra: Az egy főre jutó adóerő-képesség változása a városokban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)



18. ábra: Az egy főre jutó adóerő-képesség változása a falvakban 2010 és 2015 között (forrás: NGM)

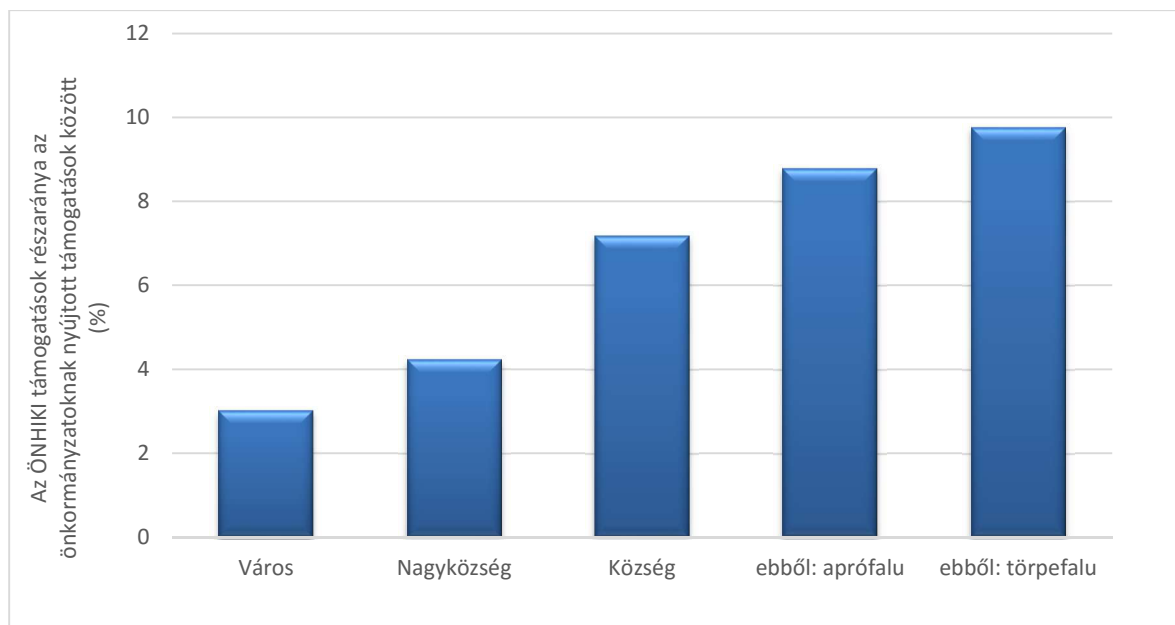
bizonyos falvak népességének apadása, ez azonban jóval csekélyebb mértékű, így feltételezhetően ezekben a megyékben nem a lakosságszám-változás okozza az önkormányzati iparüzési adóbevételek és az egy főre jutó adóerő-képesség növekedését.

A falvak finanszírozási szerkezetére jellemző másik sajátosság, hogy a tárgyévi bevételek jelentős hányadát, csaknem harmadát az államtól kapott támogatások és hozzájárulások fedik le. A nagyközségek és a községek között ebben a tekintetben nincs differencia, ugyanakkor az apró- és törpefalvak esetében a központi költségvetésből érkező transzferek jelentősége még ennél is magasabb, **a 200 főnél kisebb települések esetében 38 százalék** (2011-es adatok szerint).

Az állami hozzájárulások és támogatások jellege és célja sokféle, ami azonban ezek közül (eredetileg) kifejezetten a kisebb falvakat érintő támogatási forma, az az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került települések támogatása (ÖNHIKI), illetve 2014-től az ezt felváltó, hasonló céllal folyósított MÜKI, azaz az önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló támogatás.²⁰ A 19. ábrán összesített adatok tanúsága szerint **2011-ben ez a támogatási forma 6,7 százalékát tette ki a falvak támogatásból és egyéb hozzájárulásból fakadó bevételeinek.** Ebben a tekintetben a nagyközségek és községek között jelentős különbség van, a nagyközségek esetében 4,2, míg a kisebb községekben átlagosan 7,2 százalék az arány. **A támogatás célrendszeréből és területi célzásából fakadóan az apró- és törpefalvak esetében az arányok magasabbak, a legkisebb vizsgált településkategóriában majdnem a 10%-ot is eléri.**

növekedési ütemek mindenhol meghaladják a városokra számolt értékeket. Ebben a tekintetben Jász-Nagykun-Szolnok megye tűnik ki leginkább, ahol bár az iparüzési adóalap növekedése igen csekély mértékű volt az elmúlt öt évben, az egy főre vetített adóerő tekintetében vezető helyet foglal el a megyék rangsorában. Léteznek ugyanakkor olyan megyék, mint Borsod-Abaúj-Zemplén és Győr-Moson-Sopron, ahol a népességszámra vetített adóerő növekedése valóban a vállalati tevékenység számlájára írható. Bár ezekben a megyékben is megfigyelhető

²⁰ A MÜKI-re vonatkozó friss adatok egyelőre még nem kerültek publikálásra.



19. ábra: Az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került települések támogatásának aránya 2011-ben. Forrás: KSH T-STAR.

A finanszírozás szerkezetére vonatkozó információk tükrében **az anyagi erőforrások tényleges kihasználásának alapfeltétele a kistelepülésektől a nagyobbak felé központi intézkedésekkel történő forráselvonás csökkentése, megszüntetése – helyi szinten pedig a gazdasági aktivitást ösztönző cselekvések fokozása**, melyek a saját folyó bevételek részarányát növelik, valamint kiadáscsökkentő hatással bírnak.

Ezen túlmenően az új önkormányzati törvény, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény hozadéka, hogy megalapozza a helyi és megyei önkormányzati szervek pénzügyi stabilitását, legalábbis abból a szempontból, hogy az Államkincstár pénzügyi kontrollja alá helyezi azokat, valamint a hitelfelvételt a Kormány engedélyéhez köti. Ez csorbítja a polgármesterek és jegyzők mozgásterét, az eladósodásnak ugyanakkor csak az egyik komponensét gátolja: nem oldja meg a kisebb vagy elhanyagolható saját bevételi forrással rendelkező önkormányzatok helyzetét. A rendszerből mindeztidáig **hiányzik** a nem pántlikázott és nem uniós pályázati célok mentén lehívható, hanem **előre tervezhető fejlesztési források megszerzése** (Pálné Kovács – Finta, 2014), amelyek ténylegesen fejlesztéseket finanszíroznak, nem pedig alapvető működési szükségleteket.

Ezzel párhuzamosan az önfenntartásra ösztönzés jegyében 2015 óta az önkormányzatok **széles körű autonómiát kaptak központilag nem szabályozott adónemek kivetésére**. Eszerint a helyhatóságok minden, a központi adózás körébe nem tartozó adótárgyra vethetnek ki adót. Az adó alanya azonban csak magánszemély lehet. A gyakorlat egyelőre azt mutatja, hogy falusi képviselő-testület nemigen él ezzel a lehetőséggel, hiszen számottevő bevételre nem tehet szert anélkül, hogy jelentős számú támogatót veszítene el az új adónem bevezetésével, így inkább a kisegítő állami támogatásokra hagyatkozik.²¹

²¹ 2015-ben mindössze 13 település vetett ki adót a termőföldre, 3 település szed munkagépek után súlyadót, egy ebadót, egy pedig nem hasznosított ipari területek utáni adót. Ld.: <http://www.onkormanyzatiklub.hu/onkormanyzati-penzugyek/8544-terjed-a-foeldado>

Szakértők és helyi döntéshozók egybehangzó véleménye állítja, hogy az önkormányzati szektor számára kiszámíthatóbb, biztos keretek kialakulására van szükség. Ez esetben is elmondhatjuk, hogy az intézményi keretek léteznek, a rendszer működését kell a tényleges szükségletekhez alakítani – mind a központi, mind a helyi döntéshozók részéről.

Az önkormányzati érdekszervezetek és a kormány között lezajlott egyeztetések, valamint a norvég példa is rámutat a két fél közötti intenzívebb **információcsere kiemelt jelentőségére**. Ez az erőforrások kihasználása terén is nagy jelentőséggel bír, hiszen ma Magyarországon nem létezik olyan egységes, megbízható információs bázis, ami mind az önkormányzatok, mind a kormányzat munkáját segítené az állapotok monitorozása és a jövő tervezése során. Ezt az úrt az elindított ASP projekt töltené be, ami egyelőre nem érhető el az egész ország területén.

Az **ASP (Application Service Provider**, magyarul alkalmazás-szolgáltató) részben informatikai, más megközelítésben inkább szolgáltatási modell. Az ASP Központ kapcsolatban áll más központi adatbázisokkal, azonosítja a felhasználókat, vagy például biztosítja az egyes szakrendszerek közötti szabványos kommunikációt.

A szakrendszeri szolgáltatások az alábbiak:

- iratkezelési szakrendszer: önkormányzati belső munka támogatása;
- ipari és kereskedelmi szakrendszer: önkormányzati nyilvántartás támogatása;
- települési portál: az állampolgárok számára nyilvános felület;
- gazdálkodási szakrendszer: pénzügyi és döntésegítő információk;
- ingatlanvagyon-kataszter: az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanokról;
- adóügyi szakrendszer: önkormányzati hatáskörbe tartozó adóügyek kezelése és külső adatszolgáltatás segítése;
- igazgatásszervezési tevékenység: az ASP kezelésével kapcsolatos munka támogatása;
- elektronikus ügyintézés portál: az ASP nyilvántartáshoz kapcsolódó ügyfélkapcsolat biztosítására.

Jelenleg a rendszert a Belügyminisztérium felügyeli, mint projektgazda és a Közép-magyarországi Operatív Program keretében kiírt pályázaton több, mint ötven Pest megyei településen került bevezetésre. A 2014-2020-as pénzügyi időszak során a tervek szerint a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programban lesznek majd a csatlakozást támogató források, amelyekre ütemezetten pályázhatnak az önkormányzatok. Egyelőre nem kötelező a csatlakozás, illetve nem megoldott az eddig használt különböző adatszolgáltatási rendszerekben tárolt adatok konvertálása.²²

Az adósság átvállalása

2010-2011-re vált nyilvánvalóvá a korábbi önkormányzati rendszer jelentős mértékű pénzügyi deficitje. A működés biztonságának megtartása érdekében állami döntés született az

²² Ld. http://infoter.eu/cikk/az_önkormányzati_osp_projekt_eredmenyei_es_kiterjesztese

önkormányzatok által felhalmozott adósság átvállalásáról, amit 2014 nyarára meg is valósított a kormányzat. A falvak esetében fontos kiemelni az alábbi – többször ismételt – összefüggéseket.

A 2014 júniusáig átvállalt 1,366 Mrd forint mindössze 6 százaléka tartozott falusi önkormányzatokhoz, noha, mint korábban kifejtettük, a lakosság egynegyede él ezeken a településeken, ráadásul az országos iparüzési adóalap 12 százalékát adják községi vállalkozások. Néhány kirívó példától eltekintve **a legtöbb falu esetében az átvállalt adósság vagy elhanyagolható mértékű, vagy pedig az önkormányzat gazdasági helyzetét nem veszélyeztető, tudatos tervezéssel törlesztett összeg** volt (az érintett 1677 faluból 49 falu egymilliót sem kapott, köztük 11 félmilliót sem). A falvak többsége szempontjából tehát ez a beavatkozás nem tekinthető a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen akciónak, demoralizáló hatása viszont jelentős azon települések (szám szerint 1176) és vezetőik számára, akiket alig vagy egyáltalán nem érintett a kérdés, mert sem kötvényük, sem banki hitelük nem volt.

Az érem másik oldala, hogy egy négy évre ütemezett program szerint a kormány azon önkormányzatok kompenzációjáról is gondoskodik, amelyek kimaradtak a hitelkonszolidációból. Az önkormányzati vezetők érdektelenségét mutatja, hogy az előzetes felmérésben az érintett településvezetők mindössze 34 százaléka jelzett vissza a kompenzáció számára ideális formájának kérdésére.

Humán erőforrások megtartása, bevonása

Az erőforrások kihasználásának fontos aspektusa vidéken a lakosok helyben tartása, esetlegesen továbbiak bevonása. Ma azonban azt látjuk, hogy a falusi lakosságot nem képes a vidék foglalkoztatni: a munkanélküliség aránya magasabb, a városoktól távolabb eső falvak különösen hátrányos helyzetben vannak, a szakképzett munkaerő számára pedig egyáltalán nem vonzó a kistelepüléseken való letelepedés. Ezzel párhuzamosan több szektor, így a mezőgazdaság és az ipar küzd munkaerőhiánnyal.

Több, az ország különböző pontjain létező példa támasztja alá ez esetben is a **közösségi gazdálkodás jelentőségét**, ami egyrészt a képzetlen munkaerő számára biztosít foglalkoztatást, másrészt, amennyiben méretben és tevékenységben túllép egy minimális küszöböt, szakképzett munkaerő meglétét teszi szükségessé a fentebb említett szociális, közösségépítő tevékenységeken túl: a közösségi gazdaság specializációjától függően, de elsősorban mezőgazdasági és menedzsment végzettségű szakemberek terén.

A közösségi gazdálkodás rendszerszintű működtetése a helyi kezdeményezéseken túlmutató beavatkozásokat igényel. Egyrésztől, amennyiben ténylegesen létrejön a vezető-szervező szakemberi pozíciókban ez a munkaerő-piac, azt a felsőoktatásnak is figyelembe kell vennie: a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő, szakmai és vállalkozói ismeretekkel rendelkező szakembereket kell kibocsátania.

Másfelől a munkaerő igényeihez hozzáigazított körülmények megteremtése is szükséges. A vidékre költözést adott esetben támogató eszközökre is szükség van: pl. bértámogatás, szolgálati lakás formájában, ingyenes vagy kedvezményes telek-, ingatlanvásárlási lehetőség.

Amint fentebb is említettük, a gazdasági eszközökön túl a falusi közösségek megőrzése, megerősítése is kulcsfontossággal bír: több falusi vezető szerint a kellő mértékű lokálpatriotizmus (közösséghez tartozás, a közösség értékeinek felismerése és azok ápolásában történő aktív

részvétel) és a megfelelő komfortérzet (munkahely elérhetősége, megfelelő infrastruktúra) biztosításával is van mód az elköltözés mérséklésére.

A gazdasági aktivitás ösztönzésének és a humán erőforrás megtartásának átfedésében érdemes kitérni a **vidéki vállalkozók támogatására** is. Különösen a fiatal, induló vállalkozók támogatása hozhatja vissza középtávon a „beljük fektetett” bizalmat. A helyi szükségletek ellátását kielégítő szakemberek egyre inkább eltűnőben vannak a vállalkozások indításának és életképességük biztosításának nehézségei miatt. A vállalkozások elindítását és fenntartható működtetését nagyban segítené egy járási-megyei hálózat felállítása ezen a területen is.

4.5. Közfeladatok ellátása

A közfeladatok ellátása terén is jelentős változások kezdődtek 2010-ben. **A települési önkormányzatokat érintő változás, hogy csökkent a kötelezően ellátandó feladatok száma – párhuzamosan a helyi tisztviselők száma** is. Országos átlagban a járásokhoz átkerült állami adminisztratív feladatok 40-45%-át tették ki az önkormányzatok által korábban kezelt ügyeknek, míg a köztisztviselők 40 %-a került át a járási hivatalokhoz. Az arányok településméret függvényében változóak, a falusi önkormányzatoknál ugyanakkor nagyobb mértékű volt az emberi erőforrás-vesztés (közel 30-35 %), mint a feladatcsökkentés (hozzávetőlegesen 10-20%). Arra azonban az OECD elemzés is rámutat, hogy mindezt nem készült arra vonatkozóan értékelés, hogy az átvett feladatok nagyságával arányos volt-e a humán erőforrás átrendeződése, valamint volt-e költségmegtakarítás, illetve valamilyen stratégiai cél teljesült-e (OECD, 2015a).

A kötelezően ellátandó feladatok átrendeződése elsősorban a **közoktatási intézmények, kórházak, kulturális intézmények, múzeumok, levéltárak állami fenntartás alá kerülésén** érezhető. Több feszültségforrás is mutatkozik ezen a téren, így

- a letisztázatlan hatáskörök,
- a közfeladatok ellátására jutó aránytalan költségvetési források,
- a közszolgáltatások színvonala,
- a tisztviselői életpályamodell hiánya.

Letisztázatlan vagy ellentmondásos hatáskörök

Amint fentebb említettük, az állami és önkormányzati hatáskörök „tisztázása” folyamatosan zajlik az MÖtv. elfogadása óta eltelt években. Az önkormányzatok feladatainak ellátását sokszor nehezíti és feszültséget indukál a felelősségi területek újrendezése, például a 3000 főnél nagyobb falvak általános iskoláiban a központi és helyi forrásból finanszírozandó szükségletek, fejlesztési igények kielégítése egészen alapvető dolgokig.

Több esetben találtak településvezetők ellentmondással a leosztott hatásköröket illetően, így a tűzoltóság állami finanszírozásának eltérése a falvak – kisvárosok – nagyobb városok háromszögében: míg meghatározott (nagy)városokban az állam finanszírozza a tűzoltóság fenntartását, kisebb városoknak saját és a környező falvak forrásaiból kell ellátni ezt a szolgáltatást.

A feladatok ellátása terén meglévő komplexitásra, átfedésekre és elégtelen rendelkezésekre az OECD jelentése is rámutat. Látni kell ugyanakkor, hogy a rendszer folyamatosan, a gyakorlati végrehajtás során csiszolódik és a felmerült problémák kezelésére történnek beavatkozások a

kormányzat részéről. Pozitív fejleménynek ígérkezik például a 2016-ra tervezett Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság felállítása, aminek feladata – többek között – a hulladékgazdálkodás területén egy állami koordináló szerv létrehozása, és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás fenntartható működésének kialakítása – tehermentesítve sok, a hulladékgazdálkodást veszteségesen működtető önkormányzatot.²³

A feladatfinanszírozás hiányosságai

Mind a szakirodalom, mind külföldi elemzők pozitívan értékelik a feladatfinanszírozás bevezetését a korábbi normatív finanszírozással szemben. A gyakorlati kivitelezés az elmúlt 3-4 évben ugyanakkor jó néhány hiányosságát fedte fel ennek a módszernek, amelyek közül néhányra a korábbiakban is történt utalás.

A kötelező feladatok ellátására nyújtott központi pénzügyi támogatások – különösen a falvak esetében – csak részben fedezik a szükséges összeget, azt az Möt. szerint is az önkormányzatoknak saját bevételeikkel kell kiegészíteniük. A feladatok ellátásához szükséges források biztosítása az oktatás, egészségügy, szociális ellátás és a fejlesztéspolitika területén látszik égető kérdésnek, amely területeken nem lenne szabad színvonalbeli különbségeket engedni az önkormányzatok gazdasági teljesítőképessége függvényében.

A szűkös anyagi helyzet és a korábbi gyakorlatban megengedett átf finanszírozás hiánya miatt a kistelepüléseknek sok esetben nincs fedezete a kötelező feladatok ellátására, így a 2015-től az önkormányzatok által biztosítandó „települési támogatások” (az állam által nagyrészt lefedett korábbi átmeneti-, családi krízis-, lakásfenntartási- vagy más címen folyósított segélyek) kifizetésére, vagy az egészségügyi ügyeleti rendszer fenntartására.

A rendszer jelenlegi hiányosságaihoz hozzátartozik továbbá **a speciális településformákat (pl. tanyák) és hátrányos helyzetű falvakat érintő differenciálás hiánya**, ahol a mindenki számára alapvető ellátás ára jóval magasabb, mint városi térségekben (pl. ivóvíz, tömegközlekedés). Amennyiben a speciális esetekre nincs tekintettel a feladatfinanszírozási rendszer, úgy az állandó kompenzációk szükséglete nem segíti a rendszer hosszú távú, eredeti céloknak megfelelő fenntartását.

Közszolgáltatások színvonala

A törvény előírja a különböző **közszolgáltatások megfelelő színvonalon történő racionális működtetését**, ezen túlmenően azonban sem előírás, sem monitoring-rendszer nem létezik sem az állam, sem az önkormányzatok hatáskörébe tartozó feladatok színvonalának ellenőrzésére.

Noha a települések vonzerejének egyik fő eleme a megfelelő minőségű közszolgáltatások elérhetősége, ezek minősége településenként eltérő. A problémák fokozott megjelenése a falvakra jellemző, elsősorban a saját bevételi forrásokkal nem vagy alig rendelkező kistelepülésekre, hiszen a rendszer ez esetben **szincsen finomhangolva a helyi partikuláris problémákra**. A probléma mind az állami, mind az önkormányzati irányítás alá vont területeken jelentkezik, így a falusi köznevelésben és közoktatásban.

²³ Ld.: <http://www.onkormanyzatiklub.hu/onkormanyzati-hirek/8603-atszabjak-a-hulladekgazdalkodasi-kozszoigaltatasi-rendszert>

A köznevelés terén egyedül az óvoda maradt mindenhol önkormányzati kézben, hiszen az általános iskola működtetése 3000 lakos alatt az állam feladata a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) keretében. **A terület iránti érzékenységet mutatja, hogy egy vizsgálat szerint az önkormányzatok általában vállalják az intézmények működtetéséhez, sőt fejlesztéséhez szükséges többlet ráfordításokat, akár erőn felül is** (Pálné Kovács – Finta, 2014). Az általános iskolák helyben tartása, minőségi oktatás nyújtása több esetben a KLIK-től való működtetői jog visszavételére sarkallta a településeket.²⁴ Számos példa is mutatja, hogy amennyiben visszavételre nem is került sor, a „tehetősebb” önkormányzatok lehetőségeikhez mérten támogatják az alsó fokú oktatási intézményeiket is. Különösen a kisebb falvak esetében érzékelhető jelentős érzelmi elköteleződés az általános iskola helyben tartására – a racionalitást meghaladó költségigények ellenére is: a településvezetők szerint ugyanis az iskola elvesztése tovább csökkenti a település attraktivitását, humán és egyéb erőforrásainak megtartását.

Részen ennek következményeképpen találkozunk több kistelepülésen **egyházi fenntartásba vett intézményekkel**: 2011 és 2015 között 614-ről 909-re emelkedett a különböző felekezetek által fenntartott intézmények száma. Az egyházi iskolák az állami támogatás mellett ugyanis több területen autonómiával rendelkeznek (a különböző anyagi juttatásoktól kezdve az osztálylétszámon át a szabad tankönyvválasztásig), amelynek köszönhetően jelentős színvonalbeli különbség alakult ki az állami és az egyházi iskolák között – az utóbbiak javára.

Az egyházi fenntartású köznevelési intézmények legfőbb, az állami fenntartású intézményektől eltérő szabályozásai (20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet) a következők:

- vallási tekintetben elkötelezetten működhetnek,
- nincs kötelező tanulófelvétel, nincs kötelező csoportlétszám,
- kerettantervet a fenntartó (egyház) választhat,
- tankönyvet a fenntartó (egyház) választhat,
- bizonyos feltételek teljesítése esetén kiegészítő támogatást kaphat,
- igazgatót a fenntartó (egyház) nevezi ki az oktatásért felelős miniszter egyetértésével.

A folyamat nem szándékolt hatása különösen kistelepülések esetében a helyi gyülekezetek nagyobb szerepvállalása a közösségépítésben.

Érdeemes az államreform véghezvitelével kapcsolatban azt is megemlíteni, hogy míg jó néhány közfeladat, engedélyezés és kompetencia helyi kézben maradt, az egészségügy vagy éppen a vállalkozások-vállalkozók szabályozását érintően a helyi szervek nem vesznek részt központi reformprogramokban – csorbítva az állami programok végrehajtásának hatékonyságát. A központi és helyi szintek közötti harmonizációt tehát ezeken a területeken is érdemes fokozni.

²⁴ Ld. <http://www.onkormanyzatiklub.hu/onkormanyzati-penzugyek/8130-visszavette-az-iskolakat-a-kliktol-siklos>

Tisztviselői életpálya hiánya

Az önkormányzat kezében lévő feladatok színvonalas ellátását a tisztviselők számának csökkentése és alacsony jövedelmük is veszélyezteti, ami a következő feszültségponthoz vezet: a járási hivataloknál és az önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők bérezése, előrelépési és képzési lehetőségeinek különbsége. Az aránytalanságok oda-vissza léteznek: több, a járási hivatalhoz átkerült tisztviselőnek csökkent a bére, de számos kistelepülésen nincs forrás az előírt bérezést kiegészítő kompenzációra, miközben 2008 óta nem nőtt a köztisztviselők bére. A feszültség nehezen elkerülhető az ugyanabban az épületben dolgozó, különböző szintű igazgatási egység alá tartozó tisztviselők között.

A járási hivatalok dolgozói számára beharangozott életpályamodell, valamint az ehhez társuló juttatások még kevésbé teszik vonzóvá a különösen kicsi, bevétellel alig rendelkező önkormányzatoknál megmaradt alacsony bérrel járó tisztviselői pozíciókat, csökkentve a generációváltást, a fiatal értelmiség helyben tartását. Az életpályamodell kidolgozásával kapcsolatban szakértők egybehangzó véleménye állítja, hogy **a rendszert az alapjaitól kell újjáépíteni – belevéve a helyi igazgatásban dolgozó tisztviselőket is. A falvak értelmiségének megtartása azt is szükségesség teszi, hogy az államigazgatás mellett a helyi igazgatásban is megjelenjen a kiszámítható, hosszú távú egzisztenciapálya.** Ennek elmaradása problémát okozhat a generációváltásban, ami a **helyi ön-igazgatóképesség és ön-fenntartóképesség lassú, de visszafordíthatatlan leépüléséhez vezethet.** A hatékonyság javításához a modell feladat- és teljesítményorientált jellege nem elhanyagolható szempont.

4.6. Jövő biztosítása

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a magyarországi falvak, kistelepülések jövőjének biztosításához még van tennivaló az államreform bevezetése után is. Az **önfenntartásra ösztönző, racionális és színvonalas közszolgáltatások nyújtásának biztosításához szükség van további finomításokra.** Tanulmányunk egyik célja volt, hogy bemutassa azokat a főbb területeket és meglévő feszültségforrásokat, ahol beavatkozásra van szükség. A beavatkozás javasolt módja ugyanakkor nem a központi döntéshozásra kíván további problémamegoldó feladatot helyezni, hanem a **felek közötti bizalomra épülő párbeszéd** útján látja megvalósíthatónak. Ezen túlmenően, noha a falvak jövőjének biztosításához az önkormányzati rendszer kistelepülések számára is megfelelő működése fontos, nem szabad megfeledkezni a **többi szakpolitikáról, amelyek alakításában szintén figyelemmel kell lenni ezen települések speciális jellegére és ezekből fakadó igényeire.**

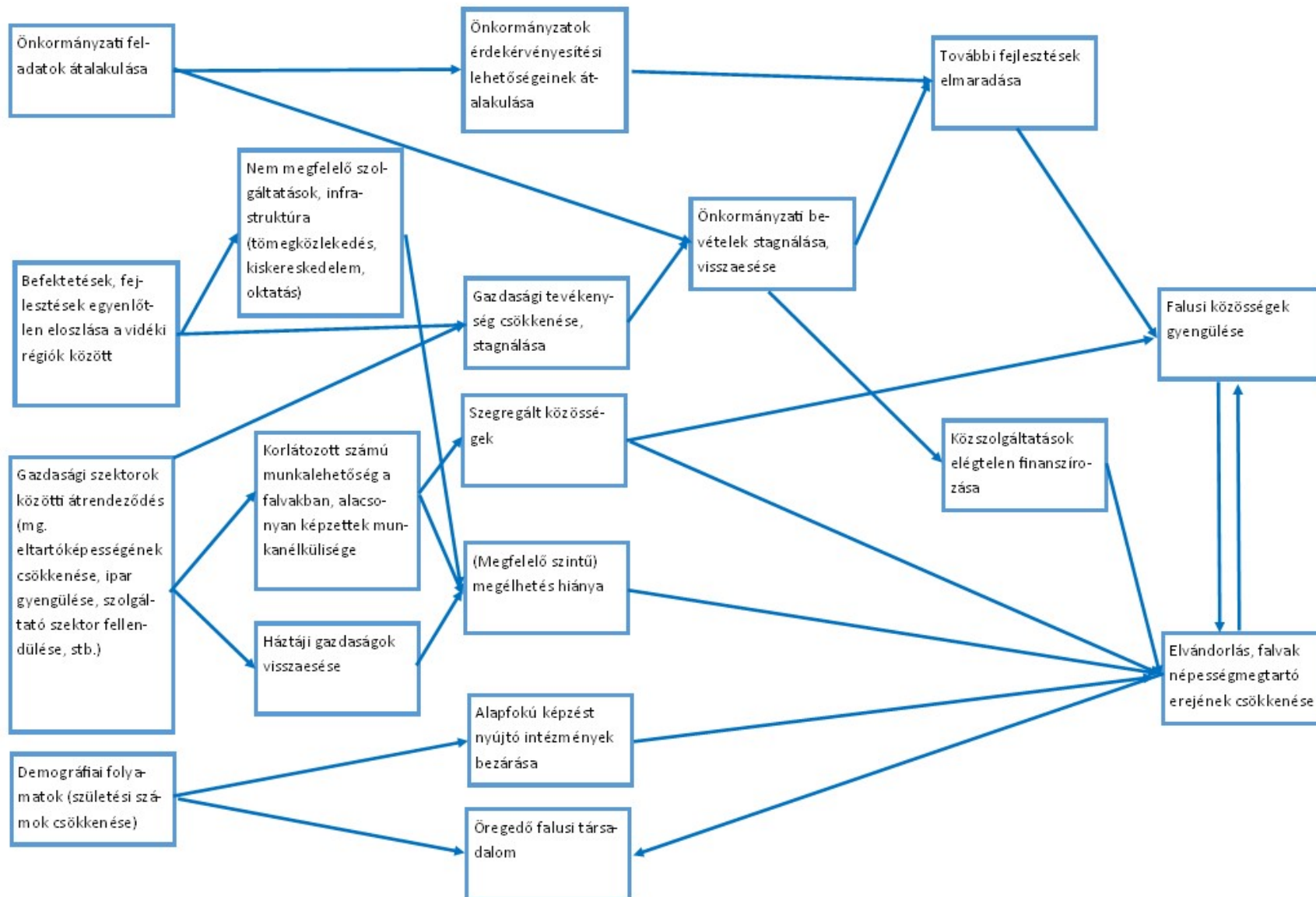
A falvak jövőképében elengedhetetlen **az élő közösség és a település élhetőségének biztosítása.** A falusi közösségek természetes szerveződések, a családok családjai. Amennyiben a közösség tagjai megtalálják a helyüket saját közösségükben, abban az esetben kevésbé vonzódnak a városok felé és még kevesebb eséllyel költöznek el. Ezzel párhuzamosan a falusi lét attraktivitásának fokozásával nagyobb eséllyel sikerülhet a szükséges képzettséget igénylő pozíciókat a városokból érkezőkkel betölteni.

A hazai és nemzetközi példák szerint is további fontos tényező **az önfenntartásra való törekvés:** a piaci árak változásától való minél teljesebb függetlenség. Az országban a falvak azok a települések, ahol a meglévő erőforrásokra és lehetséges beruházásokra támaszkodva az önfenntartó képesség minél teljesebb körben biztosítható. Amennyiben a rendelkezésre álló erőforrások korlátozottak, ott lehet kiemelt szerepe a kiszámítható állami támogatásnak.

A közösségépítésben és az önfenntartásra törekvésben **a településvezetőknek jelentős feladata és felelőssége** van. Különösen a kistelepülések esetében lenne ezen túlmenően szükség **szakmai támogatásra** és segítségre a kezdeményezések elindításában és végrehajtásában.

Mindezek összhangban vannak a Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 irányelveivel, amely a vidéki Magyarország egészének megújítását tűzi ki célul. Beavatkozási területei között megtaláljuk a vidéki foglalkoztatás növekedését, a helyi energiatermelést, a vidék helyi közösségeinek megerősödését, és a népesedési mutatók javulását is. Ezen törekvések megjelennek a 2014-2020-as időszakra elfogadott Vidékfejlesztési Program vidéki településeket és népességet érintő beavatkozásaiban, így a vidéki lakosság helyben tartásáért a mezőgazdasági kiegészítő tevékenységek erősítése, a vidéki vállalkozások indulásának és működtetésének támogatása, a belső erőforrásokra építő gazdasági tevékenységek ösztönzése, infrastrukturális és szolgáltatási fejlesztések révén.

5. Falusi problématerkép



6. Ajánlások a magyar falvak jövőképeinek újraalkotásához, javaslatok ezen jövőkép megvalósítását szolgáló lépésekre

- 1) Kulcsfontosságú **segíteni a polgármesterek/képviselő-testületek közösség- és gazdaságfejlesztő terveinek véghez vitelét** – az Möt.v. szellemiségével összhangban. Ezen túlmenően a **településvezetők motiválása a saját kezdeményezések elindításában, együttműködésre a környező településekkel, érdekszervezetekkel.** Ennek eszközei többek között:
 - a. a polgármesteri bérek megfelelő mértékének biztosítása (a jelenlegi bérhelyzet javítása elsősorban a kistelepüléseken);
 - b. ösztönzők beépítése a rendszerbe (az önkormányzat megfelelő szintű önállósága és teljesítőképessége esetén pénzbeli vagy egyéb elismerés biztosítása, önkormányzatok közötti együttműködések ösztönzése, kistelepülések pályázati forrásokhoz juttatása önerő elengedésével, stb.);
 - c. megfelelő szakmai háttér biztosítása – többek közt – a közfoglalkoztatás és közösségi gazdálkodás megszervezéséhez (jársai, megyei szakértők rendelkezésre bocsátása, szakemberek önkormányzati foglalkoztatásának támogatása, az ország különböző pontjain bevált jó gyakorlatok összegyűjtése és elérhetővé tétele).
- 2) **A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény további finomhangolása, elsősorban**
 - a. a feladatok és hatáskörök egyértelmű lehatárolásával, helyére definiálásával;
 - b. a feladatfinanszírozás további norma rendszerű korrekciója, figyelembe véve a települések speciális helyzetét (drágább közszolgáltatások), valamint a központi forráselvonás csökkentése;
 - c. a közszolgáltatások közel egyenlő színvonalának biztosítása, külön figyelmet fordítva a kistelepülésekre és helyzetükből fakadó igényeikre (kielégítő színvonal meghatározása, speciális körülmények figyelembe vétele, közszolgáltatások nyújtásának monitorozása, ide értve a felhasználók véleményének visszacsatolását összhangban a Vidékfejlesztési Program ilyen irányú beavatkozásaival).
- 3) **A központi, megyei és helyi döntéshozók közötti párbeszéd megerősítése** keretében
 - a. a bizalmon alapuló párbeszéd megteremtése a különböző szintű döntéshozók között a falvak érdekeinek és az államreform program megvalósult eredményeinek becsatornázása végett (ÖNET szerepének erősítése, a településvezetők motiválása a problémák és feszültségforrások megoldására vonatkozó érdemi javaslatok felsőbb szintre juttatásában);
 - b. az adatszolgáltatási és ellenőrzési rendszer fejlesztése a különböző szintű döntéshozók és az igazgatásban dolgozók segítése érdekében (olyan ASP rendszer országos szintű kiépítése, amely fogadja az önkormányzatoknál jelenleg használatban

lévő valamennyi korszerű program által generált adatszolgáltatást is, lehetővé teszi az adatok eltérő mélységű, de a monitorozás és a tervezés színvonalát javító hozzáférhetőségét a különböző szinteken);

- c. intézményes keretek biztosítása a helyi önkormányzatok és a járási hivatalok, valamint a megyei önkormányzatok közötti párbeszéd megteremtésére, a problémák minél alacsonyabb szinten történő feltárása és megoldása érdekében.

4) **A falvak erőforrásainak jobb kihasználása**, kiemelt figyelmet fordítva

- a. a minél teljesebb körű önfenntartás megteremtéséhez szükséges feltételek biztosítására (helyi erőforrások felhasználását szolgáló programok indítása, ezek szükségessége esetén megfelelő állami kompenzáció biztosítása, önfenntartást segítő beruházások [megújuló energiafelhasználás, energiahatékonyság, közösségi gazdálkodás, stb.] indítása, támogatása, és a belső erőforrásokra támaszkodó jövedelemszerzés [háztájik, nem mezőgazdasági tevékenységek] ösztönzése pályázatok útján, összhangban a Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 célkitűzéseivel);
- b. a pénzügyi önállóságra (helyi gazdasági teljesítőképesség erősítése, helyi vállalkozók támogatása, közfeladatok finanszírozásának tökéletesítése - figyelembe véve a speciális igényekkel és körülményekkel rendelkező kistelepülések önkormányzatainak szükségleteit, központi forráselvonás mérséklése, megszüntetése);
- c. a vidéki Magyarország emberi erőforrásainak megtartására és fejlesztésére (a Vidékfejlesztési Program beavatkozási területein túl a helyi igazgatáshoz és államigazgatáshoz, valamint az önkormányzati vállalkozások menedzsmentjéhez és szakmai igényeihez szükséges munkaerő foglalkoztatása, megfelelő színvonalú és kiszámítható életpálya biztosítása, a vidéki képzetlen munkaerőnek munkát nyújtó programok indítása és támogatása [közösségi gazdálkodás], szegregált társadalmi csoportok szociális gondozása és munkához juttatása, vidéki vállalkozók mentorálása, kapacitásfejlesztő programok önkormányzati vezetők és dolgozók számára a MANORKA keretében indított kezdeményezés mintájára);
- d. a falvak fejlesztési igényeit figyelembe vevő központi költségvetési keret biztosítására (nem pályázati prioritásokhoz igazított fejlesztések, hanem a tényleges szükségletek kielégítését ösztönző integrált beruházások);
- e. a falvak élhetőségét, attraktivitását szolgáló kezdeményezések támogatására, véghezvitelére (közösségek revitalizálása és megerősítése, szegregált társadalmi csoportok bekapcsolása, a helyi érdekű hazafiság erősítése, az előírt közszolgáltatások színvonalának biztosítása az önfenntartásra való törekvésen túl, munkavállalók mobilitási feltételeinek javítása);
- f. a hosszú távú kiszámíthatóság biztosítására pénzügyi és igazgatási területen (a rendszer ad hoc változtatásainak kiküszöbölése, pénzügyi támogatások és jogszabályi környezet stabilizálása).

7. Hivatkozások

- CSITE, A., OLÁH, M., SZALKAI, G. (2011), A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában – összefoglaló tanulmány. Hétfő Elemző Központ, Budapest. Elérhető: http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2012/02/JARAS_osszefoglalo_tanulmany.pdf
- GERSE, J., SZILÁGYI, D. (2015), Városok-falvak. Magyarország településhálózata 2. Központi Statisztikai hivatal. Budapest.
- KLUN, M. (2006), High level of centralization and local debt in Slovenia. Published Scientific Conference Contribution. Elérhető: <http://www.nispa.org/files/conferences/2006/papers/200606011217410.Klunfinalpaper.pdf>
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2014), Települések a lét határán – Erősen fogyó népességű törpefalvak Magyarországon. Elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/fogyonep.pdf>
- KRÖHNERT, S., KUHN, E., KARSCH, M., KLINGHOLZ, R., BENNETT, W. (2011), The Future of Germany's Villages – Between stability and demographic decline. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin. Elérhető: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Doerfer_2011/Die_Zukunft_der_Doerfer_Webversion.pdf
- MICHELSEN, C., BOENISCH, P., GEYS, B. (2013), (De)Centralization and voter turnout: theory and evidence from German municipalities. Public Choice, 06/2014. DOI: 10.1007/s11127-013-0061-2
- NÉMETH, N. (2015a), Kiútkeresés, úton lévő falvak – szegénység, szociális gazdaság, társadalmi befogadás. A helyi gazdaságfejlesztés lehetőségei elszegényedett településeken, kirekesztett közösségekben. Elérhető: <http://docplayer.hu/1086111-Kiutkereses-uton-levo-falvak-szegenyseg-szocialis-gazdasag-tarsadalmi-befogadas.html>
- NÉMETH, N. (2015b), Kérdések a vidék fejleszthetősége kapcsán. Elérhető: <http://docplayer.hu/1086246-Kerdesek-a-videk-fejleszthetosege-kapcsan.html>
- NÉMETH, N. (2015c), Községi gazdálkodás: kulcs a kistépülések életben maradásához. Vigilia, 80. évf., 11. sz./2015. pp. 822-832.
- OECD (2014a), Innovation and Modernising the Rural Economy. OECD Publishing, Paris, 2014. DOI: 10.1787/9789264205390-en
- OECD (2014b), OECD Reviews of Health Care Quality: Norway 2014. Raising Standards. OECD Publishing, Paris, 2014. DOI:10.1787/9789264208469-en
- OECD (2015a), Hungary: Reforming the State Territorial Administration, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, 2015. DOI:10.1787/9789264232921-en
- OECD (2015b), Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264213555-en

OECD (2015c), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

OECD (2015d), OECD Regional Outlook 2014. Regions and Cities: Where Policy Meet People. OECD Publishing, Paris, 2015. DOI:10.1787/9789264201415-en

PÁLNÉ KOVÁCS, I., FINTA, I. (2014), Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatási Intézete.

SZEGVÁRI, P. (2015), Kormány – önkormányzatok érdekegyeztetésének alakulása, lehetséges továbbfejlesztése. Oslo, Norvégia, 2015. április 23. prezentáció

Törvények:

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

Honlapok:

www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/

hirlevel.egov.hu

www.komloska.hu

www.ksh.hu

www.manorka.net

www.oecd.org

www.onkormanyzatiklub.hu

8. Mellékletek

8.1. A MANORKA projekt keretében a Magyar Faluszövetség által megszervezett önkormányzati workshopok

| Dátum | Helyszín |
|--------------------|-------------------|
| 2013. december 19. | Encsencs |
| 2014. január 22. | Pilisszentlászló |
| 2014. február 27. | Jakabszállás |
| 2014. március 19. | Bakonyszentkirály |
| 2014. március 27. | Nagybánhegyes |
| 2014. április 28. | Andocs |
| 2014. május 28. | Komlóska |
| 2014. június 26. | Répceszemere |
| 2014. december 18. | Hollókő |
| 2015. január 22. | Úny |
| 2015. február 2. | Bojt |
| 2015. április 29. | Szabadszentkirály |
| 2015. május 27. | Miszla |
| 2015. június 18. | Kiskutas |
| 2015. október 2. | Nagyút |
| 2015. október 27. | Vezseny |
| 2015. december 9. | Igar |
| 2016. február 4. | Öttömös |