

Buskó Tibor László

A helyi önkormányzati szolgáltatásszervezés fenntarthatósága¹

Sustainability in the Organisation of Local Government Services



Összefoglalás

A tanulmány a fenntarthatóság szemszögéből, konkrét példák segítségével tekinti át a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezést, kiemelt figyelmet szentelve a különféle menedzsmentismeretekhez, jártasságokhoz köthető belső fenntarthatóság, valamint az önkormányzat által felhasznált erőforrásokhoz köthető külső fenntarthatóság fogalmának. A hazai közigazgatás 2010 utáni nagy átalakítása felértékelte a belső fenntarthatóság – és ezzel együtt a változó körülmények közepette is stabilitást mutatni képes reziliens önkormányzati rendszer – fogalmát. Mivel azonban a fenntarthatóság szempontjából lényeges folyamatok jelentős része továbbra is a települések szintjén zajlik, nem kerülhető meg annak vizsgálata, milyen hatást képesek gyakorolni helyi önkormányzataink a (külső) gazdasági, társadalmi és környezeti alrendszerek fenntarthatóságára – még a helyi önkormányzatoktól 2010 után elvont közszolgáltatások esetében sem.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H4, H7, O18, Q01, Q56

Kulcsszavak: helyi önkormányzatok, közszolgáltatás-szervezés, fenntarthatóság

BUSKÓ TIBOR LÁSZLÓ PHD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
(Busko.Tibor.Laszlo@uni-nke.hu).

Summary

The paper aims to investigate local public services in terms of sustainability, with focus on specific examples. Special attention is paid to “internal sustainability”, linked to different management knowledge and skills, and to “external sustainability”, related to the resources used by local governments. As a result of the centralization of the Hungarian administrative system, after 2010 the value assigned to the concept of internal sustainability – and, in parallel, a resilient local government system capable of remaining relatively stable despite changing circumstances – increased. However, as a significant part of the developments that are important for sustainability are still conducted at the level of local governments, their impact on the sustainability of the (external) economic, social and environmental sub-systems should not be eluded – even in the case of the local public services taken away from local governments after 2010.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H4, H7, O18, Q01, Q56

Keywords: local governments, public services, sustainability

A fenntartható fejlődés legismertebb definíciója a Brundtland-bizottság *Közös jövőnk* címet viselő, 1987-es jelentésében olvasható, mely szerint „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket” (United Nations, 1987:41). A most következő tanulmány célja, hogy a fenntarthatóság szemszögéből tekintse át a helyi közügyek egyik kiemelt fontosságú dimenzióját, a helyi önkormányzati (köz-)szolgáltatásszervezést. Ennek során elsőként röviden áttekintem a fenntarthatóság és a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezés fogalmát, érintkezési pontjait, majd egy rövid útmutatást adok az önkormányzati közszolgáltatások fenntartható módon történő megszervezéséhez. Módszertani szempontból az esettanulmány² szabályait követve kívánom körbejárni a problémakört. Így a hazai közigazgatás 2010 utáni centralizációs fordulatát a vizsgálat tárgyának tágabb kontextusát alapvető módon meghatározó olyan esetként közelítem meg, amelyhez feltétlenül alkalmazkodniuk kell a helyi szintű közszolgáltatás-szervezés fenntarthatóságáért felelősséget vállaló önkormányzatainknak. Ez nem csupán általános alkalmazkodási sémákon (pl. a helyi szintű közszolgáltatás-szervezés önkormányzatok által aktuálisan követendő stratégiai irányvonalán), de meghatározott közszolgáltatások példáin keresztül is bemutatható. A vizsgálatban – legyen szó akár általános alkalmazkodási sémákról, akár meghatározott közszolgáltatások ellátásáról – előnyben részesítem a „Mit kell tenniük/ mit tehetnek önkormányzataink a jelenlegi (a tágabb kontextus által meghatározott) körülmények között?” kérdését a „Mit tesznek valójában?” kérdésével szemben, különös figyelmet szentelve az önkormányzatok mozgásterét kijelölő jogszabályi környezet bemutatásának, elemzésének. A „Mit tesznek valójában önkormányzataink?” – komolyabb empirikus adatgyűjtést igénylő – kérdésének megválaszolása pedig egy következő tanulmány témája lehet.

FENNTARTHATÓSÁG – HELYI ÖNKORMÁNYZATI
(KÖZ)SZOLGÁLTATÁSOK

Fleischer Tamás a fenntarthatóság fogalmáról írt tanulmányában világosan megkülönbözteti egymástól a technológiai vagy humán rendszerek külső, valamint belső fenntarthatósági kritériumait (Fleischer, 2014:14–15). Ezek közül a külső fenntarthatóság fogalma a rendszer által felhasznált erőforrásokhoz, a belső fenntarthatóság pedig a tevékenységhez kapcsolódó irányítási, szervezési, igazgatási, menedzsmentismeretekhez, jártasságokhoz köthető.

A *külső fenntarthatóság* biztosítása során arra kell figyelni, hogy a felhasznált erőforrások ne veszélyeztessék a rendszer környezetének egyensúlyi állapotát (az erőforrások felvétele nem haladhatja meg a környezeti rendszer erőforrás-újratermelő képességét, illetve a kibocsátás nem haladhatja meg a környezeti rendszer felvevőképességét). Ennek alapján a belső fenntarthatóság fogalma át is vezet a „Mit értünk egy rendszer környezetén?” kérdéséhez. Absztrakt értelemben egy rendszer környezetének a rendszerre lényeges hatást kifejtő tényezők összességét nevezzük (Szűcs, 1996). Ezt a definíciót továbbgondolva azonban feltétlenül meg kell jegyezni, hogy maga a környezet sohasem tekinthető egyneműnek, azonos sajátosságokkal bírónak. A legegyszerűbb megközelítésben is megkülönböztethető a rendszer makrokörnyezete – azaz a rendszerre legfeljebb áttételes módon ható környezet – annak közvetlen (belső vagy mikro-) környezetétől (Kotler–Keller, 2012:63). Egy rendszer makrokörnyezetéhez való viszonya sajátosságos: mivel a makrokörnyezet meglehetősen „távol” helyezkedik el a rendszertől, de a környezet definíciójának értelmében mégiscsak hat rá, ezt a hatást meglehetősen aszimmetrikusnak kell elképzelnünk. Vagyis egy rendszer makrokörnyezetéből nem tud annyi erőforrást kivonni, illetve makrokörnyezetébe annyi végterméket kibocsátani, hogy komolyan veszélyeztethesse annak egyensúlyi állapotát. A politikai, gazdasági, társadalmi/kulturális és technológiai tényezők bonyolult sokféleségeként³ értelmezendő makrokörnyezet fogalma talán a helyi önkormányzatok működését alapvetően meghatározó központi jogszabályok környezetével világítható meg. Ehhez a helyi önkormányzatok mindenképp alkalmazkodni kénytelenek, de befolyásolására (néhány extrém kivételtől, például a legerősebb önkormányzatok, önkormányzati véleményformálók lobbijétől eltekintve) nincsenek eszközeik.

Egy rendszer makrokörnyezetéhez való helyes viszonyulását leginkább abban mérhetjük le, hogy képes-e a környezeti feltételekhez megfelelően – és a makrokörnyezet definíciójából következően döntően passzív módon – alkalmazkodni. S mivel a helyi önkormányzatok a legtöbb esetben képtelenek érdemben befolyásolni a makrokörnyezet egyensúlyi állapotát, a passzív alkalmazkodás lehetőségeinek vizsgálata kell hogy jelentse a makrokörnyezethez kapcsolódó kutatások legfontosabb dimenzióját. Vizsgálatom ezen pontján érdemes bevezetni a reziliencia fogalmát, amelyen az (önkormányzati) rendszer azon képességét értjük, „hogyan az alapvető funkcióit tekintve képes stabil maradni változó körülmények között”.⁴ Az elmúlt évek centralizációs törekvései, illetve a települési önkormányzati autonómia csökkenésének bizonyos szegmensei (egyes önkormányzati feladatok elvonása, korlátozottabbá váló pénzügyi

mozgástér)⁵ pedig még inkább indokoltá tehetik a rezilienciára összpontosító különféle megközelítéseket, illetve a *belső fenntarthatóság* fogalmának (dominánsan: az idekapcsolódó menedzsmentszemponitú megközelítéseknek) az előtérbe kerülését.

A rezilienciára, belső fenntarthatóságra összpontosító megközelítések előtérbe kerülése természetesen nem járhat együtt a külső fenntarthatóság fogalmának elhanyagolásával, már csak azért sem, mert – Fodor László szavaival – „a települések szintjén, illetve a településeken zajlik a fenntarthatóság szempontjából lényeges folyamatok jelentős része” (Fodor, 2019:32), a közelmúlt (re)centralizációs tendenciái ellenére sem feltétlenül függetlenül az önkormányzati feladat- és hatásköröktől. Az efféle folyamatok viszont az önkormányzati rendszerek közvetlen környezetére irányíthatják a figyelmet. A közvetlen környezettel való kapcsolat a makrokörnyezethez képest jóval szimmetrikusabb formát ölt, tehát az így értelmezett környezet nem csupán hatni képes az önkormányzatra (meghatározva az egyes önkormányzati tevékenységek irányát és jellegét), de az önkormányzat is képes lehet visszahatni arra, akár az egyensúlyi állapot megzavarásának mértékéig is. A közvetlen környezet – a makrokörnyezethez hasonlóan – természetesen szintén felosztható a legkülönbözőbb tényezőkre, tényezőcsoportokra. Ezek számbavétele során a fenntarthatóság szakirodalomban szokásos három pillérére (gazdaság, társadalom, környezet) támaszkodom (Fleischer, 2014:18), itt és most nem részletezve a szóban forgó három pillér viszonyrendszerét, ehelyett csupán hangsúlyozva egymást átható, elválaszthatatlan voltukat.

Célszerű rövid pillantást vetni az önkormányzati feladat- és hatáskörök általános logikájára, erről az oldalról közelítve meg a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezés fenntarthatóságának tágabb kontextusát. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a helyi közszolgáltatásokkal. *A helyi közszolgáltatás* kifejezés beható elemzése (Horváth M., 2002:16) helyett azonban csak annyit emelnék ki, hogy a továbbiakban a települési önkormányzatok helyi (vagyis település-) szinten nyújtott⁶ közszolgáltatásait azokkal a szolgáltatásokkal fogom azonosítani, amelyek nem elsősorban a profittermelést, hanem a közérdek érvényesülését szolgálják. Ez önmagában még nem zárja ki a piaci alapú (némi leegyszerűsítéssel: a díjfizetés, esetleg a kizárhatóság valamilyen fokával jellemezhető) közszolgáltatások létét,⁷ de utóbbi közszolgáltatásokat is célszerű úgy értelmezni, mint amelyek alapvetően „közszükségletet, közösségi érdeket látnak el” (Simon–Tóth, 2015:13–14).

A helyi közszolgáltatások szervezési vetületét áttekintve elmondható, a helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 10. § (1) bekezdése világosan megkülönbözteti egymástól a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott kötelező, illetve önként vállalt feladat- és hatásköreit.⁸ A kötelező önkormányzati feladatokat előírhatják minden önkormányzat számára, de előfordulnak „feltételesen kötelező” – csupán bizonyos, például meghatározott gazdasági teljesítőképességgel, lakosságsszámmal, a közigazgatási terület meghatározott nagyságával stb. rendelkező önkormányzatok számára előírt – feladatok is. A kötelezően előírt feladatok esetében a jogi szabályozás egyfajta sajátos makrokörnyezetként értelmezendő, amelyhez az önkormányzatok alkalmazkodni kénytelenek (tudniillik nem bújhatnak ki az említett

feladatok ellátásának kötelezettsége alól). A választható feladatok esetében az önkormányzatok döntési szabadsága, egyúttal felelőssége is megnő. Amellett, hogy ezeket a feladatokat csak abban az esetben vállalhatják fel, ha nem veszélyeztethetik a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladatkörök ellátását, finanszírozásukat elsősorban a saját bevételeik terhére kell biztosítani. Ettől eltekintve a kötelező és választható feladatok logikája nagyon hasonló, legalábbis a fenntarthatóság szempontjából. Mivel ellátásuk a települések szintjén történik meg, semmiképpen sem hagyhatják érintetlenül az (önkormányzati) rendszer közvetlen környezetét, már amennyiben onnan erőforrásokat vonnak ki, és végtermékeket bocsátanak bele. Azonban az egyensúly tartós fennmaradására – a külső fenntarthatóságra – leginkább akkor kell számítani, ha maga az önkormányzati rendszer is a belső fenntarthatóság kritériumainak megfelelően képes funkcionálni.

A BELSŐ FENNTARTHATÓSÁG: EGY MENEDZSMENTSZEMPONTÚ MEGKÖZELÍTÉS

A belső fenntarthatóság fogalmához kapcsolódó irányítási, szervezési, igazgatási, menedzsmentismeretek, jártasságok egyik legalapvetőbb előfeltétele a (financiális) autonómia, hiszen a helyi közszolgáltatásokat aligha lehet fenntartható módon megszervezni anélkül, hogy bizonyos anyagi erőforrások az önkormányzatok rendelkezésére álljanak, illetve szabadon rendelkezhessenek velük. A kötelező feladatok esetében – már csak a kötelezettség logikájából adódóan is – az önkormányzatok elvárhatják, hogy ellátásukhoz az állam legalább részben és/vagy a meghatározott gazdasági teljesítőképesség hiányának arányában hozzájáruljon. Ennek eklatáns példaként a Möt. 117. §-a által intézményesített feladatfinanszírozási rendszer hozható fel, amely az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz biztosít felhasználási kötöttséggel járó, feladatalapú támogatást. Az önkormányzatok természetesen saját bevételeikkel is hozzájárulhatnak kötelező feladataik még színvonalasabb ellátásához, vagyis az autonómia (itt: a feladatellátás mikéntjére vonatkozó szabadság) még ebben az esetben sem marad az üres frázis szintjén. A választható feladatok esetében az önkormányzatok szabadsága, és – a korábban említettekkel összhangban – felelőssége is tovább nő. Nem meglepő módon a Möt. 10. § (2) bekezdése annak ellenére is a „saját bevételeket” említi első helyen a választható feladatok finanszírozását taglalva, hogy nem zárja ki „az erre a célra biztosított külön források” bevonásának lehetőségét. És ha mindehhez hozzáteszem, hogy a 2010 utáni centralizációs fordulat általában véve is a helyi önkormányzatok központi költségvetésből érkező támogatásainak jelentős mértékű csökkenését vonta maga után (Bordás, 2017:60), akkor egyértelművé válik: az autonóm helyi közszolgáltatás-szervezés legalapvetőbb feltételének a jelenlegi időszakban az önkormányzatok forrásteremtő képességét kell tekinteni. Hiszen a gazdagabb önkormányzatok – saját bevételeiknek köszönhetően – jelenleg is színvonalasabban tudnak megfelelni a lakosság elvárásainak. A „jövő nemzedékek” elvárásainak figyelembevételére, azaz a közszolgáltatás-szervezés fenntarthatóságának biztosítására egy forráshiányos önkormányzat pedig még kevesebb figyelmet tud fordítani. A hi-

ányzó források megszerzése – például a település adóerő-képességének a javítása a külső vállalkozók tőkebevonásának segítségével – számos kompetencia, így a településmarketing-szemlélet kiépítését követelheti meg a szóban forgó önkormányzatoktól. A leghátrányosabb helyzetben lévő – a piaci sikert meghatározó értékekkel nemigen rendelkező – települések esetében persze ez nem is olyan egyszerű feladat. Az ő esetükben különösen fontos lehet a külső segítség. Ennek kapcsán részben a központi szintről érkező – például az egyes önkormányzatok közötti különbségeket kiegyenlíteni hivatott redistributív jellegű – finansziális támogatások,⁹ részben a már bevált jó gyakorlatok átvételében rejlő lehetőségek emelhetők ki.

Kompetenciákra persze nem csupán a hiányzó források megszerzéséhez, hanem a meglévők optimális hasznosításához is szükség van: úgy is mondhatnám, hogy a belső fenntarthatóság ez utóbbi kompetenciák eredője. Egy önkormányzatnak mindenképp előtérbe kell tennie, hogy ő vagy mások rendelkeznek-e inkább azokkal a kompetenciákkal, amelyek segítségével a szóban forgó közszolgáltatásokat megfelelő színvonalon és – ami bennünket jelen kontextusban még inkább érdekel – fenntartható módon biztosítani tudják. Ennek megfelelően az önkormányzat közvetlenül (saját hivatali szervezete útján vagy önkormányzati intézményeken keresztül), esetleg a különféle közfeladatok ellátásának másokra delegálásával tehet eleget feladatellátási kötelezettségének, vállalásainak (Buskó, 2019:51; Horváth, 2015:151–152 felhasználásával): például különféle szerződéses konstrukciókon keresztül gyakorolhat hatást az átadott közszolgáltatás fenntarthatóságára. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet 1. § (8) bekezdését tekintve például, az ajánlatkérő önkormányzat a közszolgáltató kiválasztása során szakmai ajánlatot kér be, amelyben szakmai minőség értékelésére alkalmas részszempontként veheti figyelembe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó fenntarthatósági – nyilvánvalóan ideértve a belső fenntarthatósági – megoldásokat is. Közvetlen feladatellátás esetén azonban magának az önkormányzatnak, saját hivatali szervezetének és/vagy önkormányzati intézményeinek kell biztosítaniuk, hogy az általuk megszervezett közszolgáltatások esetében érvényesüljenek a belső fenntarthatóság kritériumai. Hogy mit jelent mindez? Legyen elég annyi, hogy ezeknek a specifikus, közszolgáltatás-típusonként eltérő kritériumoknak az érvényesüléséhez azok az önkormányzati szervezetek képesek leginkább hozzájárulni, amelyek formalizált szervezeti struktúrái módszeres feltárása, értékelése történik. Derek S. Pugh és társai szerint például a szervezeti struktúra feltárása során főként az alábbi tényezőkre kell figyelmet fordítani:

- a) specializáció (munkamegosztás);
- b) standardizáció vagy programozottság (bürokratikus szabályok és eljárási irányelvek alkalmazása);
- c) centralizáció (a hatáskörök felosztása a vezetési rendszeren belül);
- d) formalizáltság (aktaszerűség – az eljárások, szabályok, utasítások írásos rögzítése);
- e) konfiguráció (a struktúra külső megjelenési formája) (Pugh et al., 1968).

A feltárás, értékelés részletezése helyett csupán a reziliencia fontosságára hívnám fel ismételtelen a figyelmet. Hiszen egy rugalmas reagálást tanúsító szervezet képes lehet arra, hogy akár az önkormányzatok számára kifejezetten előnytelen változások (adott

közszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes részfeladatok elvonása, a megmaradt feladatok ellátására fordítható pénzügyi források beszűkülése stb.) közepette is érvényesülni tudjanak a belső fenntarthatóság kritériumai.

KÜLSŐ FENNTARTHATÓSÁG A GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS KÖRNYEZETI PILLÉREK PÉLDÁIN KERESZTÜL

A külső fenntarthatóság fogalmának részletezése során, a három pillér közül (tekintetbe véve a közszolgáltatások közérdekű voltát) főként a pénzügyi autonómiával szorosan összefüggő gazdasági pillér tekintetbevétele okozhat némi problémát. Mégis úgy vélem, a profittermelésre irányuló gazdasági szférát, valamint a társadalmi-környezeti fenntarthatóságot még a helyi közszolgáltatások esetében sem feltétlenül kell elválasztani egymástól. Példaként említhető a települési infrastruktúra talán legfontosabb eleméhez, a lakásállományhoz kapcsolódó önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodást. Ismeretes, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 34. § (1) bekezdésének alapján, az önkormányzati lakások lakbérének mértékét szociális helyzet alapján, költséggel vagy piaci alapon lehet megállapítani – utóbbi esetben a bérbe adott lakás lakbérének mértéke úgy határozandó meg, hogy az önkormányzat ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak. Első olvasásra tehát az önkormányzati lakás piaci alapú bérbeadása egy tipikus piaci alapú szolgáltatás, ahol a fenntarthatóság lényegét a profittermelés, esetleg a profit egy részének a szóban forgó piaci alapú közszolgáltatásba való visszaforgatásának lehetősége adja. Ez azonban csak akkor igaz, ha a szociális, a költséggel és a piaci alapú önkormányzati bérlet-szektor egymástól mereven elkülönítendő rendszerként értelmezzük, ami persze nem így van. Egy „önfenntartó módon működtethető” lakásgazdálkodási rendszer¹⁰ – amelynek keretei között az önkormányzat a szociális helyzet alapján bérbe adott lakásain keletkező veszteségeit a piaci alapon bérbe adott lakások bérbeadásából származó nyeresége által lenne képes kompenzálni – jó példát jelenthetne a piaci és a közszolgáltatási személetemód ötvözésére. Ez persze csak egy nagyon szerencsés helyzetben lévő – megfelelő mennyiségű, piaci alapon is kiadható bérlet-állománnyal rendelkező – önkormányzat esetében képzelhető el. De most nem az a leglényegesebb, hány ilyen önkormányzat létezik jelenleg. Inkább arra hívnám fel a figyelmet, hogy ha egy önkormányzatnak piaci alapon nyújtott szolgáltatásaiból is származnak saját bevételei, akkor ezek megszervezése során egy piaci alapú vállalkozáshoz nagyon hasonlóan, lényegében a profitábilis működés szinonimájaként kell értelmeznie a gazdasági fenntarthatóság fogalmát. Ami persze nem egyenlő azzal, hogy a piaci alapú szolgáltatásainak profitjából nem szabad finanszíroznia egyéb, nem piaci alapú közszolgáltatásait.

A külső fenntarthatóság másik két, társadalmi és környezeti pillére még nehezebben elválasztható egységet alkot, hiszen a „jövő nemzedékek” elvárásainak figyelembevétele során nemcsak a társadalom bővített újratermelését (Beluszky, 1973:455) kell figyelembe venni, hanem ezzel együtt azt a természetes és átalakított, művi környezetet is, amelynek keretei között a bővített társadalmi újratermelés generációról gene-

rációra megtörténik. Nem meglepő módon az önkormányzatok elsődlegesen az önkormányzat területén élő, jelenlegi fogyasztók elvárásaival szembesülnek. A hozzájuk való igazodás – ami egy demokratikus módon megválasztott önkormányzat esetében egyfajta indirekt kényszernek is tekinthető – könnyen azzal a veszéllyel járhat, hogy a „jövő nemzedékek” (s még inkább a bővített társadalmi újratermelés környezeti keretei) margóra kerülnek. A kérdés tehát a következőképp tehető fel: miképpen elégíthetők ki tartósan az önkormányzat területén élő fogyasztók elvárásai úgy, hogy közben sem a helyi társadalom, sem pedig a települési környezet ne erodálódjék?

Áttekintve a *helyi társadalom* fenntarthatóságának problematikáját, itt elsősorban a „nem anyagi jellegű közszolgáltatásokhoz” (Buskó, 2011) kapcsolódó önkormányzati feladatokat – az egészségügyi, a szociális és a művelődési ellátásokat, szolgáltatásokat – kell górcső alá venni. A helyi önkormányzatokról szóló, ma már nem hatályos, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény – és az ehhez alkalmazkodó jogalkotói gyakorlat – alapján a közigazgatás 2010 utáni nagy átalakításáig a települési önkormányzatok elsődlegesen az alapfokú közszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatokat látták el, míg a magasabb szintű közszolgáltatások esetében a megyei önkormányzat, esetenként pedig az állam volt a kötelezett. 2010 után jóval bonyolultabb lett a rendszer:

a) Egyes alapfokú feladatokat teljesen elvontak, mint ahogy az az *alapfokú köznevelési rendszer* szinte teljes – az óvodák alapításán és fenntartásán kívül eső – spektruma esetében megtörtént (Csörgits, 2013:127). Ettől kezdve a települési önkormányzatok legfeljebb nagyon áttételes módon (például az iskoláknak az államhoz képest mégiscsak jobban kontrollálható egyházak fenntartásába adása és/vagy a különféle iskolai alapítványok támogatása révén) tudták érvényesíteni befolyásuk maradványait, de még ezekre tekintettel is túlzás lenne kijelenteni, hogy érdemleges hatást fejtenének ki a helyi szintű köznevelési rendszer fenntarthatóságára.

b) Másik végletként a *helyi közművelődési tevékenység támogatása* (ideértve a közművelődési alapszolgáltatások megszervezését, meghatározott pénzügyi támogatás biztosítását, valamint a közművelődés helyi lakossági képviseletének biztosítását) említendő meg, amelyek mind a mai napig a települési önkormányzatok kötelező feladatai közé tartoznak [1997. évi CXL. törvény. 76. § (2) bekezdés]. A helyi közművelődési tevékenység támogatásának részletezése sokatmondó. A meghatározott pénzügyi támogatás biztosítása kapcsán az egyes önkormányzatok financiaális lehetőségeinek különbségeire hívnám fel újra a figyelmet. Csak a megfelelő gazdasági háttérrel rendelkező – financiaális értelemben is autonóm – önkormányzat képes arra, hogy a központi költségvetés által biztosított minimumon túl is képes legyen hozzájárulni a társadalmi fenntarthatósághoz, legyen szó akár a helyi közművelődési tevékenység támogatásáról, akár a nem anyagi jellegű közszolgáltatások egyéb típusairól. A közművelődési alapszolgáltatások optimális módon történő megszervezése során viszont a belső fenntarthatóság menedzsmentszempontjait is mindvégig szem előtt kell tartani. A közművelődés helyi lakossági képviseletének biztosítására vonatkozó kötelezettség kapcsán pedig fontos, hogy a társadalmi pillér fenntarthatóságát csupán a helyi társadalommal közösen lehet megvalósítani. Ez a fajta inkluzív szemléletmód egyaránt segítséget ad-

hat a helyi közszolgáltatás-szervezés stratégiáinak megalkotásához, de akár az operatív jellegű egyedi döntésekhez is.

c) Egyes közszolgáltatások esetében az önkormányzatok helye, szerepe a két szélsőség (teljes feladatelonás vs. továbbra is önkormányzati feladat- és hatáskörben maradó közszolgáltatások) között jelölhető ki. Ilyenkor az említett önkormányzatoknak a helyi társadalom fennmaradása érdekében nagyon gyakran fel kell(ene) vállalniuk az állami ellátórendszer egyfajta korrekcióját. Jó példa lehet a pénzbeli szociális támogatások közé tartozó, de kivételesen továbbra is az önkormányzatok, nem pedig az állam/járási hivatal által folyósított *települési támogatás* (1993. évi III. törvény 45. §). Most ismét csak a nehéz helyzetben lévő, gyenge adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatokra hívnám fel a figyelmet, hiszen az ő esetükben lenne leginkább szükség a már említett korrekciós tevékenységre, de a központi költségvetésből érkező redistributív jellegű finansziális támogatások korlátozott volumene és saját források híján egyáltalán nem biztos, hogy képesek erre.

Végül essen pár szó a *környezeti pillér* közszolgáltatási vetületéről. Az önkormányzatok legfontosabb idetartozó feladata, hogy egyes – kiemelten a települési környezetet leginkább megterhelő anyagi jellegű – közszolgáltatások megszervezése során a települési környezet egyensúlyi állapota tartósan fennmaradjon. Ennek a szempontnak már a helyi szintű környezetvédelmi tervezés legfontosabb stratégiai dokumentumában, a települési környezetvédelmi programban is érvényesülnie kell, amennyiben a települési környezetvédelmi programnak az elérni kívánt környezetvédelmi célokat, valamint környezeti célállapotokat a fenntartható fejlődéssel összhangban kell tartalmaznia a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény. 48/B. § (2) bekezdés b) pont. Az egyes közszolgáltatások megszervezése során azután mindvégig a fentieknek megfelelően kell eljárni. Leginkább egyértelmű mindez a települési környezet védelméhez legszorosabban kötődő közszolgáltatások esetében. A tanulmány korábbi szakaszában utaltam már a hulladékgazdálkodási közszolgáltatóhoz kapcsolódó „fenntarthatósági megoldások” figyelembevételének fontosságára a szakmai ajánlatok értékelése során. Hasonló logikát kell(ene) érvényesíteni tulajdonképpen minden olyan közszolgáltatás esetében, amely erőforrást vesz fel és/vagy végterméket bocsát ki környezetéből/környezetébe. A felsőbb szintű jogszabályok szinte kivétel nélkül megfogalmazzák az önkormányzatok ilyen irányú kötelezettségeit (vö. a „fenntartható fejlődés, az ivóvízkincs kíméletét szolgáló célok teljesülése” a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, vagy a „fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet” az épített környezet kialakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény preambulumaival). Az önkormányzati feladatoknak azonban mindez csak a legtágabb kontextusát adja. Hiszen az általános célhoz – a települési környezet egyensúlyi állapotának tartós biztosításához – vezető sajátos utak csakis a települési környezet, illetve az abba ágyazódó társadalmi-gazdasági alrendszerek sajátosságainak módszeres feltárásából kiindulva járhatók végig. És mivel efféle helyi ismeretekkel elsődlegesen a települési önkormányzatok rendelkeznek, az önkormányzati szint véleményének kikérése talán még azoknak a közszolgáltatásoknak az esetében is centrális fontosságú lehet, amelyek a közigazgatás 2010 utáni nagy átalakítását követően elkerültek az önkormányzati feladatkörök közül.

KÖVETKEZTETÉSEK

A közigazgatás 2010 utáni nagy átalakítása a helyi szintű (köz)szolgáltatás lehetőségeit is alapvető módon érintette: az önkormányzati autonómia, különösen pedig a rendelkezésre álló pénzügyi források trendszerű csökkenésének idején a települési önkormányzatainknak komoly kihívásokkal kell szembenéznük. Ennek ellenére – úgy tűnik – továbbra is befolyást képesek gyakorolni a fenntarthatóság szempontjából lényeges folyamatok jelentős részére. Mindezek alapján egyrészt a reziliencia/belső fenntarthatóság fontosságára érdemes kiemelt figyelmet fordítani, de legalább ilyen fontos, hogy egy reziliens önkormányzati rendszernek végső soron a külső fenntarthatóság érdekében kell megőriznie stabilitását a változó körülmények közepette is. A gazdasági, társadalmi és környezeti pillérek (külső) fenntarthatóságának biztosítása elválaszthatatlan a helyi szintű közszolgáltatások optimális módon történő megszervezésétől, az optimális út viszont a különféle közszolgáltatások esetében eltérő formát ölthet. Ezért kísérletet tettem bemutatni, rendszerezni a különféle helyi szintű közszolgáltatásokat, ezáltal hozzásegítve önkormányzatainkat ahhoz, hogy rátaláljanak a fenntartható közszolgáltatás-szervezés optimális útjára. A későbbiekben persze szükség lehet ezeknek a konkrét közfeladat-ellátási formáknak a mélyebb elemzésére is (pl. a jó gyakorlatok felmutatásán, esetleg a kudarcokkal való kritikus szembenézésen keresztül). Ami akár a vizsgálat folytatásának egy lehetséges irányát is kijelölheti.

JEGYZETEK

- ¹ Az írás elkészítését a Nemzeti Köszolgálati Egyetem a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program „Fenntartható biztonság és társadalmi környezet” című projekt keretei között támogatta.
- ² Takács Flóra értelmezésében, aki az esettanulmányt nem egyszerű adatgyűjtési módszerként, hanem „az általánosítás felé is mutató, az empirikus adatgyűjtést az elméletalkotással összekötő módszertani eszközként” (Takács, 2017:126) közelíti meg.
- ³ Az úgynevezett PEST-analízis tényezői. Lásd Buskó–Tózsá, 2018:22–23.
- ⁴ A reziliencia iménti definíciójáról lásd Bukovics et al., 2014:148. Az önkormányzatok elhelyezéséről a fenntarthatóság/reziliencia kontextusában lásd Bándi, 2017.
- ⁵ A 2010 utáni centralizációs törekvésekről, illetve azok önkormányzatokra gyakorolt hatásáról bővebben Pálné, 2016.
- ⁶ Mivel a helyi önkormányzatok közé tartozó megyei önkormányzatok idevonatkozó feladat- és hatáskör-reit 2010 után gyakorlatilag elvonták, a továbbiakban a helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket (illetve az ezekhez kapcsolódó közszolgáltatásokat) a települési önkormányzati feladat- és hatáskörökkel (közszolgáltatásokkal) azonosítom.
- ⁷ A közszolgáltatások fogalmának mélyebb megértését szolgálhatja a közjavak tipizációja. Erről bővebben lásd Kaul–Mendoza, 2003:98. Idézi Boda–Scheiring, 2010:48.
- ⁸ Ami a feladatkör-hatáskör fogalom párt illeti: a feladatkör a rendszeresen elvégzendő feladatok összességével, a hatáskör ennek jogi hátterével azonosítandó. Mivel a tanulmány inkább az önkormányzati feladatellátás logikájára, mintsem annak jogi hátterére koncentrálni, a továbbiakban az önkormányzati feladatkörökre/feladatokra egyszerűsíttem le a fogalom párt.
- ⁹ Idetartozhat a „települési önkormányzatok szociális feladatainak” a 35 ezer forint egy lakosra jutó adóerő-képességet meg nem haladó települési önkormányzatok számára juttatott „egyéb támogatása”, amelyet a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 2. melléklet III. 1. pontja nevesít.
- ¹⁰ A kifejezés Hatvan város lakáskonceptiójában (Komendáné et al., 2015:3) fordul elő.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bándi Gyula (2017): Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In: Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 7–28.
- Beluszky Pál (1973): A településosztályozás néhány elvi-módszertani szempontja. *Földrajzi Értesítő*, 22. évf., 1. sz., 453–466.
- Boda Zsolt – Scheiring Gábor (2010): A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf., 3. sz., 45–64.
- Bordás Péter (2017): Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. *Közjogi Szemle*, 10. évf., 2. sz., 56–64.
- Bukovics István – Bessenyei Mónika – Szakács Gábor – Rakonczai Éva (2014): Fenntarthatóság. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A jó állam mérhetősége*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 141–166.
- Buskó Tibor László (2011): *Településüzemeltetés*. Aula Kiadó, Budapest.
- Buskó Tibor László (2019): Az önkormányzatok szerepe a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában – különös tekintettel a 2010 utáni időszakra. In: Tózsza István (szerk.): *Harmadik közszervezési és közigazgatástani műhely-fórum 2018. Tanulmánykötet*. E-Government Alapítvány – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 49–65.
- Buskó Tibor László – Tózsza István (2018): *Településmarketing*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Csőrgits Lajos (2013): Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Jog, Állam, Politika*, 5. évf., 2. sz., 127–155.
- Fleischer Tamás (2014): A fenntarthatóság fogalmáról. In: Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 9–24.
- Fodor László (2019): Lehet-e a települési önkormányzat Magyarországon a fenntarthatóság megfelelő helyi szintű kerete? *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 4. évf., 2. sz., 32–45, <https://doi.org/10.21791/ijems.2019.2.4>.
- Horváth M. Tamás (2002): *HeLYi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Kaul, Inge – Mendoza, Ronald U. (2003): Advancing the Concept of Public Goods. In: Kaul, Inge (ed.): *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. Oxford University Press, New York, 78–111.
- Komendáné Nagy Márta – Dudásné Csikós Ágnes – Szabó Ottó – Hegedűs Gyuláné (2015): *Hatvan város önkormányzatának lakáskonceptiója*. Hatvan Város Önkormányzata, https://hatvan.hu/wp-content/uploads/varosfejlesztes_dokumentumai/lakaskonceptio.pdf.
- Kotler, Philip – Keller, Kevin L. (2012): *Marketingmenedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest. https://doi.org/10.1556/9789630597784_
- Pálné Kovács Iлона (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 583–599.
- Pugh, Derek S. – Hickson, David J. – Hinings, Bob – Turner, Robert C. (1968): Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13, No. 1, 65–105, <https://doi.org/10.2307/2391262>.
- Simon Barbara – Tóth Ferenc (2015): *A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Szűcs Ervin (1996): *Rendszer és modell*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Takács Flóra (2017): Az esettanulmány mint módszertan a szociológiában. *Szociológiai Szemle*, 27. évf., 1. sz., 126–132.
- United Nations (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. United Nations, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (Letöltés: 2020. március 24.) [=ENSZ (1987): Közös jövőnk].