

2022. 2-3.

KÖZELÍTÉSEK



MILTON FRIEDMAN
EGYETEM

negyedéves, internetes folyóirat



KÖZELÍTÉSEK

LEKTORÁLT FOLYÓIRAT

Minden publikálásra beküldött kéziratot két felkért opponens lektorál.

ISSN 2498-7816

Kiadja a Milton Friedman Egyetem

Megjelenik évente két vagy négy alkalommal online formában.

FŐSZERKESZTŐK:

Laki Ildikó, A. Gergely András

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Szűts Zoltán

SZERKESZTŐK:

Iwona Florek PhD – Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Jozefowie – Lengyelország

Grajczár István – Milton Friedman Egyetem

Hárskuti János – Milton Friedman Egyetem

Szatmári Péter – Milton Friedman Egyetem

Szegediné Lengyel Piroska – Milton Friedman Egyetem

Schottner Krisztina – Milton Friedman Egyetem

Bán-Forgács Nóra – Milton Friedman Egyetem

OLVASÓSZERKESZTŐ

Szűcs Katalin Ágnes

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Milton Friedman Egyetem, 1039 Budapest, Kelta utca 2.

A KIADÓ NEVE:

Milton Friedman Egyetem

Székhelye: 1039 Budapest, Kelta utca 2.

A KIADÁSÉRT FELELŐS SZEMÉLY:

Schottner Krisztina rektor

A SZERKESZTÉSÉRT FELELŐS SZEMÉLYEK:

Laki Ildikó és A. Gergely András

Tördelő szerkesztő: Tárkányi Marietta

KAPCSOLAT:

Laki Ildikó (laki.ildiko@uni-milton.hu)

TARTALOMJEGYZÉK

Zöldréti Attila

- A COVID-19 tapasztalatok alapján is erősíteni kell a magyar agrárium versenyképességét 4
DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-3-1

Szabó Tamás – Horváth Anett

- A társadalmi közfelelősség (PSR) értelmezése a helyi önkormányzatok világában 20
DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-3-2

Dr. Kiss Zoltán Károly PhD

- Tudomány és művészet a jogi szabályozás útvesztőjében II. 43
DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-3-3

Kalmár Erika Anna

- Jogszabályok mentén – A társulás lehetősége a magyarországi helyi önkormányzatok feladatellátásában ... 56
DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-3-4

Zöldréti Attila¹

A COVID-19 TAPASZTALATOK ALAPJÁN IS ERŐSÍTENI KELL A MAGYAR AGRÁRIUM VERSENYKÉPESSÉGÉT

BASED ON THE EXPERIENCE OF COVID-19, THE COMPETITIVENESS OF HUNGARIAN AGRICULTURE MUST BE STRENGTHENED

DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-1

Absztrakt

A COVID-19 egymást követő hullámai az emberi élet védelmére hozott humánegészségügyi intézkedések sorát eredményezte, majd ezt követően a gazdasági élet védelmére is intézkedéseket kellett hozni. Ezek magukba foglalták, illetve foglalják a piaci mechanizmusok korlátozása mellett a gazdaságélénkítés különböző eszközeit is. A pandémia indulásakor a munkaerő, a fogyasztó és az áruk mozgásának korlátozása ellátási, fogyasztási, valamint finanszírozási problémákat eredményezett. Ezek kezelése moratóriumok és egyéb finanszírozási könnyítések, valamint a gazdaság megújítását segítő csomagokat is tartalmazó központi beavatkozások bevezetését jelentette az EU-ban és hazánkban is. A humán egészségügyi járványnak még nincs vége, így ezzel együtt kell a folyamatos élelmiszerellátást biztosítani az ágazatra jellemző, speciális újratermelési folyamat és az ehhez igazodó finanszírozási rendszer működtetésével. Jelen tanulmány arra mutat rá, hogy a fogyasztási ingadozások mellett az ágazathoz kapcsolódó stratégiai kereslet megalapozza az ágazat tartós hazai kibocsátását. A terület megújulásához és fejlődéséhez szükséges fejlesztések során ugyanakkor az ágazat versenyképességének javítását kell szem előtt tartani. Ezt kell érvényesíteni a Közös Agrárpolitika uniós és a kapcsolódó hazai támogatási forrásainak, valamint a banki finanszírozás forrásainak felhasználása esetében is, mint erre a pandémia eddig tapasztalt primer és szekunder hatásai is rámutattak.

Kulcsszavak: járvány, agrárgazdaság, agrárfinanszírozás, versenyképesség

Keywords: epidemic, agricultural economy, agricultural financing, competitiveness

¹ Zöldréti Attila a közgazdaságtudomány kandidátusa, elnök, Magyar Közgazdasági Társaság Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakosztály

Bevezetés

A COVID-19 világjárvány nagyon súlyos humán egészségügyi helyzetet eredményezett, amely a világgazdaság alakulását is jelentősen befolyásolta, illetve befolyásolja. A pandémia által okozott súlyos világegészségügyi helyzetben szükség van a gazdaságban eddig lejátszódott hatások és reakciók elemzésének elvégzésére a gazdaság felpörgetése és az új hullámokra való tudatos felkészülés érdekében is. Mindezt különösen indokolt a közösségi források felhasználását és a versenyképességet növelő beruházások finanszírozását is segítő külső források rendelkezésre állása szempontjából is elvégezni. Napjainkra az Európai Unióban látványosan csökkent, Magyarországon pedig történelmi mélypontra süllyedt a nemteljesítő hitelek (NPL) aránya a COVID-19 járvány ellenére. Az uniós és a hazai bankfelügyelet az elért eredmények tartása érdekében óvatosságra intenek a COVID-19 által okozott krízishez kapcsolódóan bevezetett moratóriumoktól és azok felhagyásától várható hatásokkal kapcsolatban. A tanulmány célja, hogy kauzális összefüggéseken keresztül bemutassa, hogyan hatott a pandémia a versenyképességi fordulatra készülő magyar mezőgazdaságra, illetve annak külső, banki finanszírozhatóságára.

Az élelmiszerellátás stratégiai jelentősége biztosítja a mezőgazdasági ágazat stabilitását a COVID-19 alatt

A COVID-19 okozta világjárvány az átoltottság javuló eredményei ellenére még nem ért véget. A pandémia különböző módon hatott a gazdaság egyes ágazataira. Míg az elhárításhoz kapcsolódó szektorok azonnali nyertesek, a korlátozásokkal érintett ágazatok vesztesek lettek. A COVID-19 koronavírus alapvetően meglepte a világot. A 2008-as pénzügyi válsághoz képest, amely jelentős mértékben endogén okoknak volt köszönhető, a COVID-19 exogén eredetű, amely a politika és gazdaság szereplőivel együtt a közgazdász szakma képviselőit éppen olyan felkészületlenül érintette, mint az előző, 2008-as válság (Kocziszky, 2020). A késedelem, az eltérő politikák és válaszok is hozzájárultak a pandémia világméretűvé válásához. A megindult kilábalás is nagy különbségeket mutat. A recesszió mélysége, illetve a helyreállítás sebessége széles sávban eltérhet az egyes államok között. Nemcsak a járvány lefolyásában és az intézkedések szigorúságában fennálló differenciák miatt, hanem a gazdasági struktúrákban és az állami politikákban meglévő különbségek hatására is (Halmai, 2021).

A WTO 2020-as világkereskedelmi statisztikája kitér az áruk és szolgáltatások kereskedelmében tapasztalható legújabb tendenciák részletes elemzésére. A WTO-jelentés 36. oldala szerint az agrár-élelmiszeripari export 7%-os éves növekedési ütemet mutat a mezőgazdasági termékek kereskedelmében az elmúlt 20 évben (WTO, 2020). Összhangban vannak ezzel a FAO megállapításai is. A FAO szerint a globális mezőgazdasági és élelmiszer-kereskedelem 1995 óta több mint kétszere-

sére nőtt, amiben a globális mezőgazdasági és élelmiszer-értékláncok (global value chains) (GVC) növekedése jelentős szerepet játszott. A FAO 2020-as jelentése szerint azonban a COVID-19 tovább lassítja az értékláncok növekedési ütemét, amelyet először a 2008-as pénzügyi válság és az ebből következő gazdasági lassulás akasztott meg (FAO, 2020). A FAO felsorolja az agrár-élelmiszeripari kereskedelem és a piacok fejlődésének különböző trendjeit és mozgatórugóit is, amelyek magukban foglalják a legfontosabb technológiai haladást, az urbanizációt, a népesség és a jövedelem növekedését; alacsonyabb szállítási költségeket és az átlagos importvámok csökkenését.

Mint a FAO-jelentés is rámutat, a humán egészségügyi válság hatására az élelmiszerellátásban megnőtt a hosszú ellátási láncok és a munkaerő-igényes feldolgozási területek működési kockázata, valamint az egyes fogyasztási szektorok leállása miatt (iskolai és egyéb közösségi fogyasztások, vendéglátás, turizmus) visszaesés majd változás zajlott le a felhasználás struktúrájában. Berobbanásának sokkhatása alatt a pandémia az agrárkereskedelemben is hullámvölgyet eredményezett, de ez tartósan nem befolyásolta a mezőgazdasági termékek kereskedelmének összességét. A napi élelmiszeri szükséglet miatt a mezőgazdaság fenntartása stratégiai feladat. Ez a stabil és létfontosságú fogyasztási szükséglet az, amely a COVID-19 miatt jelentkező kereskedelmi zavarok ellenére megalapozza a mezőgazdasági újratermelést.

A termelékenység, hatékonyság és versenyképesség stratégiai célkitűzései a magyar mezőgazdaság fókuszában

A tanulmány céljainak szempontjából fontos feltárni a körülményeket, hogy hol vagyunk, milyen tapasztalatokkal jutottunk ide, milyen állapotban és célkitűzésrendszerben találta a magyar mezőgazdaságot a COVID-19 járvány. Ha az utolsó évek ágazati célkitűzéseit nézzük, megállapíthatjuk, hogy fejlődési ugrásra készülés küszöbén érkezett meg a COVID-19 a magyar mezőgazdaságba. Az ágazat stratégiai jelentőségét korábban és ma is a folyamatos élelmiszerellátási szükséglet és az ettől elválaszthatatlan élelmiszerbiztonság adja (Csáki, 2010). Ha időben kicsit visszatekintünk, láthatjuk, hogy a hazai mezőgazdaságban a rendszerváltást követően éppen csak megindult piacgazdálkodás számára új kihívásokat jelentett az Európai Unió tagság. A EU belpiaca által nyújtott lehetőségekhez is fel kellett nőni, és már ekkor előtérbe került a versenyképesség kérdése. Az uniós tagság felszínre hozta a magyar agrárgazdálkodás lemaradását a hatékonyság és a versenyképesség területén (Vágó – Páll, 2016).

A magyar mezőgazdaság termelékenysége az elmúlt évtizedben emelkedett, de az továbbra is elmarad a régi európai uniós tagországok eredményeitől. A korábban és az Európai Unióhoz csatlakozásunk óta is folyamatosan fennálló regionális lemaradásunk s az agrárgazdaság stagnálása a tudományos, szakmai és kormányzati szervek útkeresését inspirálta. Nagy és szerzőtársai az Eurostat adatok átfogó elemzésével mutatnak rá a magyar agrárium ma is fennálló hatékonysági és versenyképességi hiányosságaira. Néhány mutatót példaként említve, mind a termelékenység,

mind az egy hektárra eső jövedelmezőség tekintetében továbbra is jelentős a lemaradásunk az EU agrárgazdaságában vezető országokhoz képest (Nagy et al., 2021). Pedig a hatékonyság, a versenyképesség és a foglalkoztatás kérdései ugyanakkor nem új keletű gondolatok a magyar mezőgazdaságban (Udovecz, 2014). Ezek egymásnak nem is ellentmondó kategóriák, mert az agri-food gazdaság, az agrobiznisz fejlesztésével nemcsak a hatékonyság és a versenyképesség növelhető, hanem a kibocsátás és ezzel együtt a foglalkoztatás is. Utóbbi kérdése mára háttérbe szorult, mert néhány év leforgása alatt a munkaerőhiány lett jellemző az ágazatra, amit a COVID-19 tovább erősített.

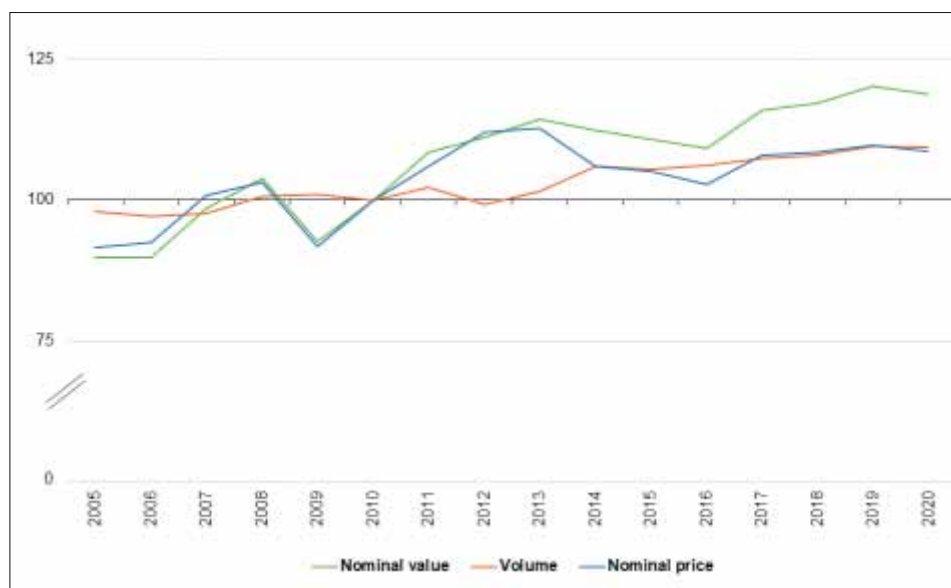
A COVID-19 2020-as berobbanása után a vidék és az agrárágazat stratégiai fontosságának fel- és elismerése mellett négy régiónk tartós lemaradása és a mezőgazdaság versenyképességének szükségszerű javítása döntési helyzetet eredményezett. A Kormány az 1003/2021.(I.11.) Kormányhatározatával a vidéki Magyarország megújításáról, a hazai mezőgazdaság és élelmiszeripar versenyképességének, valamint a gazdák támogatási szintjének a 2021–2027-es időszakban történő megőrzéséről és az ehhez szükséges források biztosításáról döntött. Az előző programozási időszakhoz képest mintegy háromszorosára növelt forrás valós kiugrási lehetőséget biztosít. A vidék és az agrár kkv-k megerősítése, a gazdaságok diverzifikációja potenciális sikerfaktort jelentenek a kistermelők számára, mutatnak rá szerzőtársaikkal Benedek Zsófia és Fertő Imre a négy európai országból származó adatok alapján közzétett tanulmányukban (Benedek et al., 2021). Mindez egybeesik az alábbiakban részletezett COVID-19 hatásokkal, amelyek megnövelték a hosszú ellátási láncok kockázatát és felértékelik a rövid ellátási láncok szerepét.

A kitöréshez szükséges fejlődés érdekében a vidéki Magyarország megújítása, az innováció vezérelte mezőgazdasági versenyképességi fordulat elérése vált központi célkitűzéssé. Kapronczai István a versenyképességgel összefüggésben arra mutat rá szerzőtársaival, hogy az akkor javítható, ha élünk az innovációkban rejlő lehetőségekkel, az új technológiák adta előnyökkel, a tudomány eredményeinek adaptálásával. A világ mezőgazdaságában robbanásszerűen fejlődő digitalizáció, az automatizáció és robotizáció, a precíziós gazdálkodás kulcsszerepet játszhatnak abban, hogy a gazdálkodók megfeleljenek a klímaváltozás, a fenntarthatóság és a versenyképesség kihívásainak. Mindezek mellett a biotechnológia, a genetikai potenciál fejlesztése és kihasználása jelenti az élelmiszer-termelés legnagyobb tartalékát. A modern biotechnológia alkalmazása potenciális előnyöket, új lehetőségeket, új fajtákat/hibrideket, egyben új kihívásokat is jelent az élelmiszer-gazdaságban. A biotechnológia nem egyenlő a GMO-val, a hagyományos és a legmodernebb technológiák széles skáláját foglalja magában (Kapronczai et al., 2021). A társszerző Szűcs István rámutat, hogy törekedni kell az erőforrások koncentrálására, a termelési méret okszerű növelésére, a kapacitáskihasználás maximalizálásának a figyelembevételével. Az indokolt koncentrációt számos együttműködési megoldás támogathatja, amelyben az integráló bizalom és az innováció még nehéz időszakban is segíti a teljesítményt (Popp et al., 2021).

A COVID-19 és az EU27 agrár-élelmiszer ágazat eredményei 2020-ban

Az Eurostat 2021 novemberében megjelent – az EU27 agrárágazat 2020. évi teljesítményét összefoglaló – jelentése szerint az EU mezőgazdasági ágazata által megtermelt kibocsátás értéke 2020-ban a becslések szerint 414,1 milliárd EUR volt, ami a 2019-es csúcshoz képest 1,1%-os visszaesést jelent (Eurostat, 2021). Az EU27 teljes kibocsátásának mintegy felét (53,0 %) a növények adták (219,5 milliárd EUR), ezen belül a zöldségek és a kertészeti növények, valamint a gabonafélék voltak a legértékesebb termények. A teljes kibocsátás mintegy kétötöde (38,4%) származott állatokból és állati termékekből (159,0 milliárd EUR). A többit (8,6%) a mezőgazdasági szolgáltatások (20,3 milliárd EUR) és egyéb mezőgazdasági tevékenységek (15,4 milliárd EUR) adták. Az 1. számú ábra szemlélteti az EU mezőgazdasági kibocsátása hosszú távú tendenciájának alakulását, a 2010. évi kibocsátást tekintve 100%-nak.

1. ábra: A mezőgazdasági kibocsátás fejlődése az EU-ban 2005–2020



Forrás: Eurostat, 2021

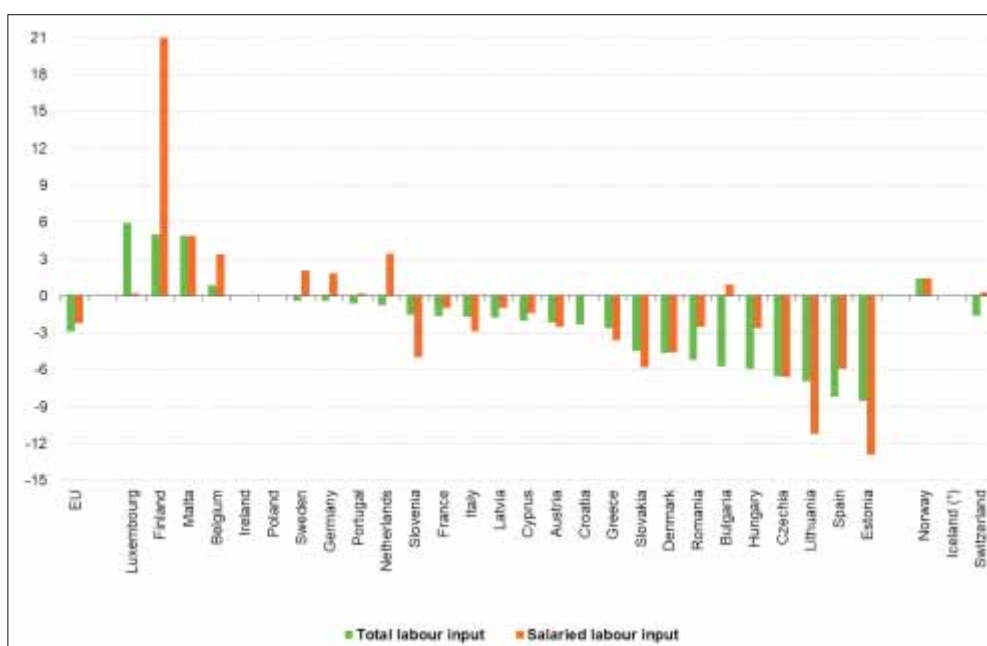
Az EU27 teljes kibocsátásában az egyes tagállamok hozzájárulásai jelentős eltéréseket mutattak. Az EU mezőgazdasági ágazata teljes kibocsátási értékének több mint felét (58,7%) a „négy nagy”, Franciaország (76,3 milliárd EUR), Németország (57,6 milliárd EUR), Olaszország (56,9 milliárd EUR) és Spanyolország (52,3 milliárd EUR) adta. A tagállamok következő csoportját Hollandia (28,2 milliárd EUR), Lengyelország (26,4 milliárd EUR) és Románia (16,8 milliárd EUR) alkotja. 2020-ban az EU27 mezőgazdasági ágazat összértékének háromnegyede (76,0 %) ebből a hét tagállamból származott.

Az EU27 mezőgazdasági ágazata kibocsátási értékének 2020-ban bekövetkezett visszaesése Ro-

mániában volt a legmeredekebb (-11,3%-os). Visszaesés volt Hollandiában (-3,1%) és Olaszországban (-2,3 %), valamint Franciaország (-1,9%) és Németország (-1,6 %) esetében is. Egyéb figyelemre méltó visszaesés Bulgáriában (-4,5%), Máltán (-4,5%) és Finnországban (-3,9%) volt tapasztalható. Ezzel szemben a mezőgazdasági ágazat értékei számos más tagállamban nőttek 2020-ban. Növekedés volt Spanyolországban (+1,1%) és Lengyelországban (+1,9%). A legnagyobb növekedést 2020-ban Litvánia (+8,6%) érte el.

Az EU27-ben 2020-ban is folytatódott a mezőgazdasági ágazatban foglalkoztatott munkaerő számának csökkenése. A mezőgazdasági munkaerő-ráfordítás az EU-ban 2020-ban a becslések szerint 8,5 millió teljes munkaidős munkavállalónak felelt meg. Az EU mezőgazdasági ágazatában dolgozók számát tekintve a 2005 és 2020 közötti időszakban a felhasznált mezőgazdasági munkaerő-ráfordítás csökkenése átlagosan évi 2,5% volt. A csökkenő tendencia 2020-ban is folytatódott, nagyjából ugyanolyan mértékben (-2,9%) 2019-hez képest, mint a 2005–2020-as időszak átlaga. A legtöbb tagállamban 2020-ban kevesebb teljes munkaerő-ráfordítást használtak fel. Ez különösen Észtország (-8,5%), Spanyolország (-8,2%), Litvánia (-7,0%), Csehország (-6,5%) és Magyarország (-5,9%), valamint Bulgária (-5,7%) és Románia (-5,2%) esetében mutatott jelentős visszaesést. Ezzel szemben Luxemburgban (+5,9%), Finnországban (+5,0%) és Máltán (+4,9%) emelkedett 2020-ban a munkaidő ráfordítás. A 2. ábra szemlélteti a teljes munkaerő-ráfordítás és a fizetett munkaerő-ráfordítás változását %-ban 2019–2020-ban az EU-ban és néhány, a statisztika szempontjából érdekes országban.

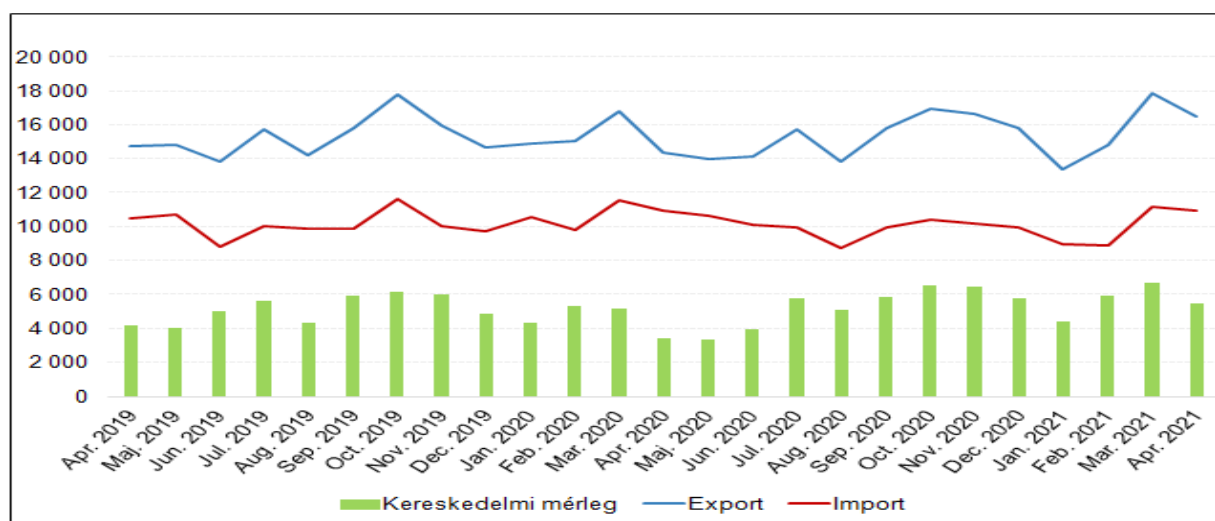
2. ábra: A mezőgazdasági munkaerő-ráfordítás változása %-ban az EU-ban (2019–2020)



Forrás: Eurostat, 2021

A mezőgazdasági ágazat COVID-19-„állóságát” a kibocsátási adatok mellett az agrár-élelmiszer forgalom adatai is igazolják. A 2021 júniusában közzétett monitoring adatok alapján a 3. sz. ábra negyedéves bontásban 2019 áprilisától, tehát a COVID-19 indulását megelőző időponttól szemlélteti a forgalom alakulását. Az EU Bizottság ennek alapján megállapítja, hogy a folyamatos COVID-19-válság ellenére az EU27 mezőgazdasági és élelmiszer-kereskedelme továbbra is erős maradt, így továbbra is fenntartotta növekedését és vezető szerepét a világban (European Commission, 2021).

3. ábra: EU27 az agri-food kereskedelem alakulása 2019–2021



Forrás: European Commission, 2021

Az EU27 tekintetében láthatjuk, hogy a mezőgazdasági ágazat kibocsátására és kereskedelmi volumenére a COVID-19 összességében nem gyakorolt tartós, csökkenő pályát előidéző hatást. Az ágazat az EU27 szintjén is a humán munkaerő biztosításának problémájával küzd – ezen a területen a COVID-19 komoly negatív hatást eredményezett.

A COVID-19 hatásai a magyar mezőgazdaság fejlesztési szükségletére

A COVID-19 ismétlődő hullámai és az azokkal összefüggésben hozott intézkedések az eddigi tapasztalatok alapján primer és szekunder hatásokat váltottak ki a magyar agri-food ágazatban. Az előbbi körébe tartoznak a pandémia okozta humán kockázatból és annak elhárítására tett intézkedésekből fakadó hatások. A biztonságos ételmezést úgy kell megoldani, hogy közben az élelmiszerellátásról gondoskodó humán erőforrás is az elérhető maximális egészségügyi biztonságot kapja feladatai ellátása során. A humán egészségügyi és a munkaerővédelmi intézkedések természetes módon magukba foglalták a humán mozgáskorlátozást, amely rövid ideig Magyarországon is hektikus, de korlátozott árukörre irányuló keresletrobbanást, a szállítmányozásban és az élelmiszerfeldolgozás néhány speciális területén pedig átmeneti munkaerő problémát okozott. Ezzel függ össze a hosz-

szű ellátási láncok kockázatának ugrásszerű növekedése is, ami világszerte, így Magyarországon is felértékelte a rövid ellátási láncok és ezzel együtt a hazai termékek szerepét. Szintén ide sorolható a pandémia hatására a szezonális munkák terén felerősödő munkaerőhiány is.

A mezőgazdaság, más ágazatokkal ellentétben, a pandémia alatt sem állhatott le. Az egyes ágazatok leállításából és azok újraindításának csúszásából, illetve elmaradásából fakadó primer hatások továbbgyűrűzését a gazdasági környezetbe és az ebből fakadó következményeket, valamint az azokkal együtt járó zavarok visszahatását a mezőgazdaságra nevezzük szekundér hatásoknak. Ezek a COVID-19 szekunder hatások a primer hatásokhoz képest időben csúszva, illetve átfedésben jelentkeznek. Egyes ágazatok továbbra is fennmaradó termelési és ellátási nehézségei jelenleg is hiányok és szállítási késelemek formájában nehezítik a mezőgazdasági termelést és kereskedelmet. A szekunder hatásokkal összefüggő hiányosságok árfelhajtóak általában, így az agráriumban is. A mezőgazdasági termeléshez szükséges műtrágya, permetszerek, növény és állatvédő szerek/anyagok, speciális adalékanyagok, vegyszerek és fertőtlenítők stb. termelési és ellátási bázisúak, hiányuk visszahat az újratermelési folyamatra és ezzel együtt az agri-food ágazat pénzügyi, finanszírozási területére is.

A szekunder hatások időbelisége és erőssége a pandémia jövőbeli alakulásának függvényében fog változni. Az árváltozások a magyar mezőgazdaság érzékenységét mutatják a szekunder hatások tekintetében, amelyek a hazai fejlesztést és a külső-, többnyire import ágazatfüggőség csökkentését indokolják. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a kukorica-, a búza- és az ehhez kapcsolódó takarmányár 2020-ban bekövetkezett emelkedése túlmutat a COVID-19 járvány hatásain, és a világkereskedelmi fogyasztási tendenciák alakulásával is összefügg.

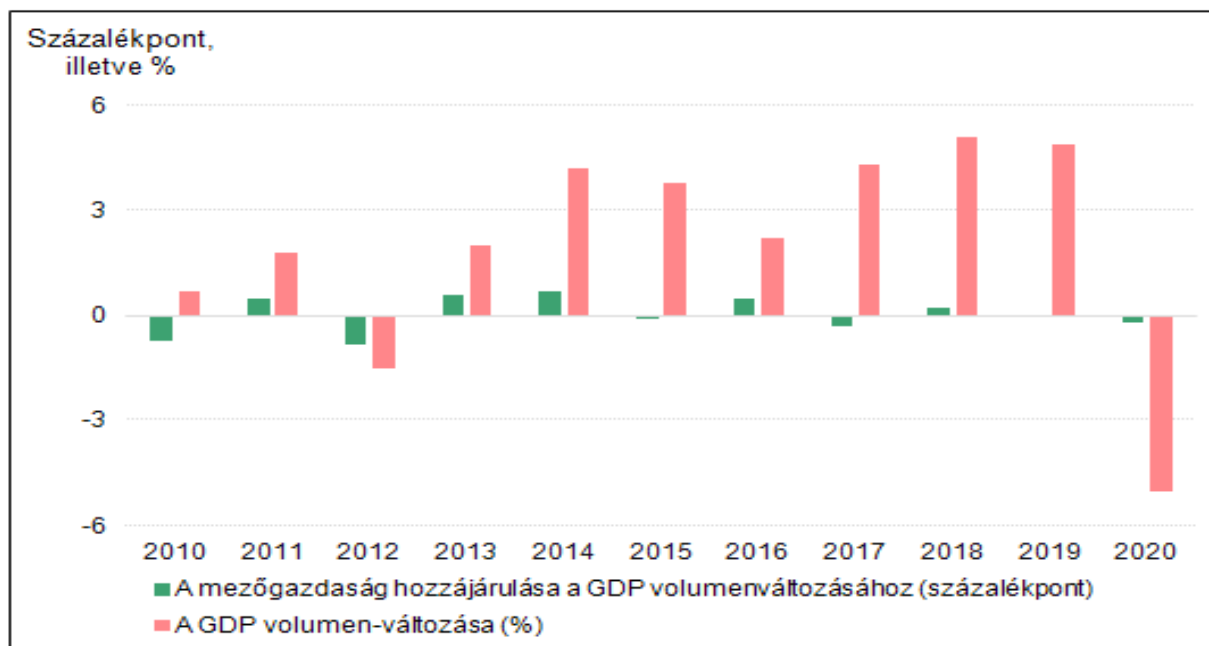
A koronavírus gazdasági hatásai Magyarországon is különbözőképpen érintették az egyes mezőgazdasági szakágazatokat és vállalkozásokat. Szekunder hatásként a turizmus és a vendéglátás leállása külföldön és itthon a hotelek, éttermek és kávézók szektorának átmeneti leállítását eredményezte, ami a fogyasztási oldalon azokat az agrárbeszállítókat hozta nehéz helyzetbe, akik zömmel magas minőségű, vagy különleges terméket termelő kis és közepes, illetve családi vállalkozásokként ennek a szektornak az ellátására specializálódtak. A korlátozások miatt a koronavírus hatással volt az élelmiszervásárlási szokásokra és -ellátási csatornákra is. A korlátozások, az otthoni munkavégzés és a digitális oktatás miatt a kiskereskedelem és az online ellátás növekedett. A COVID-19 kistermelőkre gyakorolt heterogén hatását erősítik meg Benedek Zsófia és szerzőtársai is (Benedek et al., 2020). Kiemelik, hogy a kiskereskedők értékesítési csatornái közül az online és a nagyon személyes (a vásárló, vagy a termelő otthonában történő) értékesítés működött hatékonyan. A tömegtermékeket előállító és exportban is érdekelt, főként közepes és nagygazdaságokra kevésbé hatott a válság, mivel az alapvető élelmiszerek iránti kereslet lényegében rugalmatlan és stabil.

A KSH 2021-ben kiadott 2020-as mezőgazdasági helyzetképe alapján a COVID-19 koronavírus okozta járvány a mezőgazdaság természetes kibocsátására nem volt számottevő, közvetlen hatással.

Jelentősen az év eleji aszály, valamint fagykár, illetve a különböző állatbetegségek (madárinfluenza, sertéspestis) hatottak. A visszatérő és új állatbetegségeket nagyon fontos kiemelni, hiszen a humán egészségügyi pandémia érthető módon elhomályosítja az évtizedek óta létező állategészségügyi problémákat, amelyek összességében most is jelentősen befolyásolták, illetve befolyásolják a kereskedelmi folyamatokat, a humán egészségügyi korlátozások mellett. Ezek együttes hatására értékesítési nehézségek jelentkeztek, ami elsősorban a nemzetközi kereskedelmi akadályok miatt az állati termékek iránti kereslet visszaesésében mutatkozott meg.

A mezőgazdaság a nemzetgazdaság bruttó hozzáadott értékéből 4,1%-kal, a beruházásokból 4,3%-kal, a foglalkoztatásból 4,6%-kal részesedett 2020-ban. A COVID-19 hatására szükségszerűen bevezetett korlátozások (általában) a GDP-re negatívan hatottak. Magyarországon a GDP 2020-ban 5,0%-os volumencsökkenést volt kénytelen elszenvedni a pandémia okán. A csökkenést elsősorban a szolgáltatások – korlátozásokkal összefüggő – alacsonyabb teljesítménye okozta, de a nemzetgazdaság többi területe, így a mezőgazdaság is (0,3%-kal) részesedett ebből. A 4. ábra szemlélteti az utolsó tíz évben a mezőgazdaság hozzájárulását az éves GDP alakulásához (KSH, 2021). A mezőgazdaság kibocsátásának értéke 2020-ban tovább emelkedett, ami a termelői áraknak köszönhető, mivel a volumen csökkent. A mezőgazdaság kibocsátásának értéke folyó áron 2020-ban elérte a 2 973,2 milliárd forintot, amely 4,8 százalékkal meghaladta az előző évit. A mezőgazdaság adatai szerint az állattenyésztés volumene 1,3%-kal, a növénytermesztése 3,3%-kal mérséklődött. A kibocsátás teljes volumene 2,2%-kal csökkent, a termelői árak viszont 7,2 százalékkal emelkedtek a 2019. évihez képest. A növényi termékek 11%-kal, az állatok és állati termékek 1,2%-kal drágultak. Számottevően nőtt a napraforgó, a gabonafélék és a gyümölcsfélék ára. Mint az Eurostat jelentés is tartalmazza, a munkaerő-ráfordítás nagysága 5,9%-kal elmaradt az előző évitől, és 338 ezer ember teljes munkaidős (évi 1800 óra) tevékenységének felelt meg. Ezzel a korábbi évek csökkenő tendenciája folytatódott.

4. ábra: A mezőgazdaság hozzájárulása az éves GDP-alakuláshoz



Forrás: KSH, 2021

Az agrárexport és az egyenleg is növekedett 2020-ban a rendkívüli körülmények ellenére is, ami kedvezően befolyásolta az egész nemzetgazdaság külkereskedelmi teljesítményét is. Az agrárimport 2020-ban 9 563,4 millió euró volt, 2,3%-kal meghaladta a 2019. évi értéket. Az agrárimport (6 358,1 millió euró) az exportnál kisebb mértékben, 0,9%-kal emelkedett 2019-hez képest, aminek köszönhetően 5,3 százalékkal növekedett a külkereskedelmi többlet (Ehretné, 2021). Az agrártermékek aránya a teljes nemzetgazdaság külkereskedelmi többletéből 2020-ban 55,3% volt, az agrárgazdaság 3 205,3 millió euróval járult hozzá a nemzetgazdaság 5 795,0 millió eurós többletéhez (KSH, 2021).

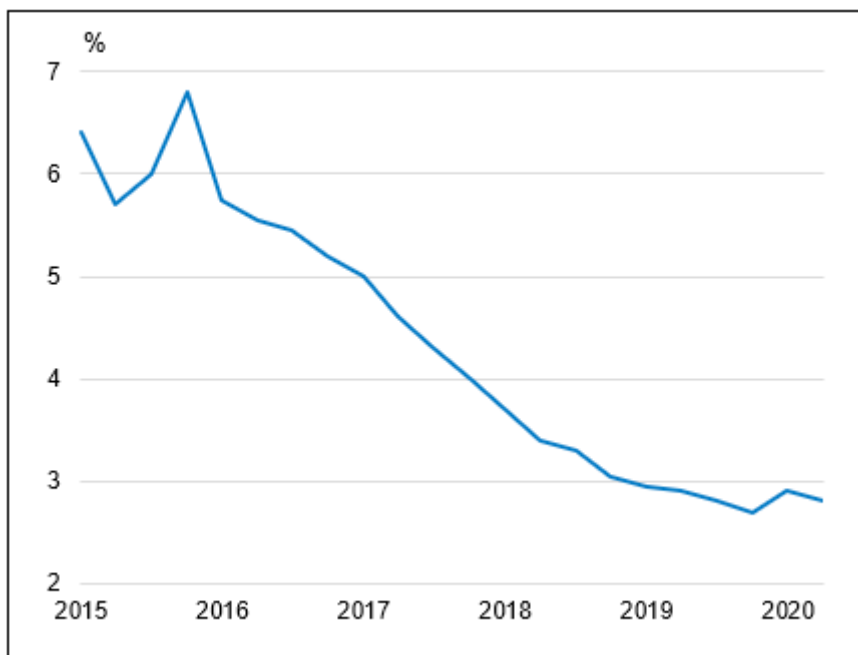
A magyar mezőgazdaságban is már évek óta mutatkozó és a COVID-19 járvány hatására fel erősödő – elsősorban szezonális – munkaerőhiány (KSH, 2020/b) megszüntetését a munkaerő-igény innováció és robotizáció útján történő csökkentésével, az idénymunkaerőt kiváltó állandó foglalkoztatás feltételeinek kialakításával és biztosításával, hatékonyabb munkaszervezéssel és humán erőforrás-menedzsmenttel, valamint új humán erőforrás-kapacitás bevonásával lehet tartósan megoldani. Az új munkaerő bevonásának legpraktikusabb módja a helyben lakó, vidéken élő, vagy települő fiatalok érdeklődésének felkeltése az agrárium irányába és az ő bevonásuk az ágazatba. Annak érdekében azonban, hogy ez a bevonandó humán kapacitásigény kezelhető nagyságú legyen, nagy ütemben kell fejleszteni a humán munkaerőt kiváltó technológiákat az ágazatban, ehhez pedig az innováció eredményeinek gyakorlatba átültetését kell gyorsítani.

A banki finanszírozás helyzetének alakulása az EU-ban és a magyar mezőgazdaságban a COVID-19 alatt

A banki finanszírozás feltételei közé részben a bank működőképességére, részben az ügyfelek finanszírozhatóságára vonatkozó feltételek tartoznak. A hitelkockázat a banki tevékenység velejárója. A banki finanszírozásban a nemteljesítő hitelek vagy „NPL-k” olyan banki hitelek, amelyek késedelmes, vagy nem fizetés tárgyát képezik. A magas nemteljesítő hitelszint rontja az érintett bankok jövedelmezőségét és hitelezési képességét, különösen a kkv-k számára, így csökkenthetik az ebben érintett országok gazdasági növekedését is. Az NPL-k állományával kapcsolatos kockázatok kezelése elsősorban az érintett bankok és nemzeti hatóságok feladata. Az EU olyan gazdasági unió, ahol a tagországok gazdasága összekapcsolódik és tovagyűrűző hatásokat okozhat, az EU ezért egyértelműen érdekelt az NPL-arányok alacsonyan tartásában, hiszen ez a bankok hitelezési képessége megtartásának a záloga. A nemzeti hatóságoknak és az európai intézményeknek össze kell fogniuk a kérdés kezelése érdekében. Ez a célkitűzés áll az Európai Központi Bank (ECB) bankfelügyeleti tevékenységét végző European Banking Authority (EBA) figyelmének középpontjában, nyomon követve a nemteljesítő hiteleket.

A vonatkozó szabályozás eredményeként az uniós intézményi együttműködés folyamatos ezen a területen. Ezen intézkedéseknek is köszönhetően, a 2008–2009-es nagy pénzügyi válságot követően az EU-ban az NPL-k átlagos aránya 2014 óta több mint harmadával csökkent. A 2016-os csúcs után a nemteljesítő hitelállomány stabilan csökken az EU-ban. Az ECB közvetlen felügyelete alatt álló bankok a – COVID-19 világjárvány ellenére – a 2021. július 8-án közzétett 2021. évi Q1 negyedéves felügyeleti banki statisztika alapján 455 milliárd € értékben könyveltek el nemteljesítő hiteleket, amelyek a teljes hitelállomány 2,54%-át tették ki. Ez az adat jelenti a legalacsonyabb szintet azóta, amióta 2015 második negyedévében először közzétették a bankfelügyeleti statisztikákat (ECB EBA, 2021) (5. ábra).

5. ábra: A nemteljesítő hitelek alakulása az EU-ban



Forrás: ECB EBA, 2021

Az Európai Bizottság a nemteljesítő hitelállomány kezeléséhez kapcsolódóan 2020 decemberében stratégiát is közreadott, amelynek célja az is, hogy elejét vegye a nemteljesítő hitelállomány jövőbeli, a koronavírus-válságból eredő felhalmozódásának. A figyelem indokolt, hiszen a válságkezelés állami intézkedéseinek tulajdoníthatóan azok a vállalatok is képesek voltak folytatni működésüket, melyek a pandémia előtti időszakban sem működtek hatékonyan. Ezek a vállalkozások sodródhatnak a fizetéseképtelenség szélére, miután e támogatási programok átalakulnak, vagy megszűnnek. Romló tendencia várhatóan azon ágazatok esetében jelentkezhet, amelyek alkalmazkodási képességük miatt csak lassan, vagy nem tudtak reagálni. A stratégiai kereslet alapján az agrár-élelmiszeripari ágazat egésze stabil, ugyanakkor az ágazaton belül az egyes vállalkozások eltérő finanszírozási helyzete és adottsága természetesen nem zárja ki a finanszírozási nehézségek és a nemteljesítő hitelek előfordulását.

Az MNB 2021 júniusában kiadott Pénzügyi Stabilitási Jelentése alapján Magyarországon a bankrendszer stabil helyzete miatt a bankok képesek biztosítani a vállalatok és háztartások számára a szükséges forrásokat, és ezzel támogatni a gazdaság újraindítását (MNB, 2021/a). A vállalati hitelállomány bővülése a koronavírus-járvány ellenére is fennmaradt. A járvány negatív reálgazdasági hatásainak tompítása céljából bevezetett jegybanki és állami hitelprogramok jelentősen segítettek a hitelpiacot. 2020 második felében az új kibocsátás közel 50%-a az NHP keretein belül valósult meg. Ezek eredményeként a teljes és azon belül a kkv-hitelállomány bővülése is fennmaradt.

Magyarországon 2020-ban tovább csökkent a nemteljesítő hitelek aránya mind a vállalati, mind

a háztartási szegmensben, tehát a bankok finanszírozási képessége javult. A vállalati nemteljesítő hitelek aránya (NPL-ráta) a moratórium bevezetéséig fokozatos csökkenést követően 3,5%-ra süllyedt, majd ezen a szinten maradt (MNB, 2021/a). Az MNB azt is kiemeli, hogy a magyar bankrendszer nemteljesítő hitelállományának aránya 2020-ban – a pandémia ellenére – történelmi mélypontra csökkent.

A meghirdetett vállalati fizetési moratóriumban lévő vállalati hitelállomány Magyarországon a gazdaság élénkülésével párhuzamosan fokozatosan csökkent. Míg 2020 júniusában a vállalati hitelállomány 48 százaléka volt moratóriumban, addig év végére 29 százalékra csökkent az arányuk. A moratóriumból kilépőket a kedvező kamatozású hitelprogramokkal történő refinanszírozás lehetősége is motiválhatta. A tíz legnagyobb ágazat tekintetében a stabil agrárgazdasági eredményeknek köszönhetően a mezőgazdaság moratóriumban lévő hitelállománya folyamatosan csökken (MNB, 2021/a).

A bankrendszerre vonatkozó feltételek mellett a mezőgazdasági ágazat esetében a pandémia alatt is rendelkezésre álló biztos fogyasztói kereslet, valamint a folyamatos, leállás nélküli újratermelési tevékenysége fenntartja a stabil gazdálkodás feltételeit és ezzel összefüggésben az alkalmasságot a külső finanszírozás igénybevételére. Az MNB Hitelezési felmérés (2021. május) című anyagához kapcsolódóan a finanszírozó bankok körére kiterjedő hitelezési felmérésében az egyes ágazati portfóliók minőségének változását tekintve más területek ingadozásával szemben az agri-food ágazat hitelállományának minősége nem romlott, hanem javult a pandémia időszaka alatt (MNB, 2021/b). Ezzel is összefügg, hogy különböző ágazatok magyarországi csődrátáinak összehasonlításában az elmúlt húsz év távlatában és jelenleg, a COVID-19 időszakában is tartósan alacsony a mezőgazdaságban tapasztalt csődráta.

A COVID-19 hatásai hazánkban is központi beavatkozásokat tettek szükségessé. A gazdaság finanszírozásához kapcsolódóan a hitelezési moratórium és az új központi gazdaságélénkítő források érintik a magyar mezőgazdaságot is. Magyarországon alacsony a mezőgazdasági vállalkozások csődrátája, és a fizetési moratórium alól kilépők magas száma jellemzi az ágazatot. Az új központi források tekintetében az MNB 2020 áprilisában indította el az NHP újabb konstrukcióját a hazai kkv-k forráshoz jutásának elősegítése érdekében. Az Agrárminisztérium 2020 áprilisában kamat- és költségmentessé tette az Agrár Széchenyi Kártya folyószámlahitelt, a termelők számára megemelte a hitelgarancia díjához nyújtott költségvetési támogatást, valamint 25 milliárd forintos keretösszegű válságkezelő támogatási programot indított a koronavírus negatív hatásainak ellensúlyozása érdekében. Mindezek hatására a mezőgazdaságban is folytatódik a banki külső hitelezés dinamikájának fejlődési tendenciája.

Az előzőek igazolják, hogy a stabil, finanszírozási feladatait ellátni képes bankrendszer a hazai mezőgazdasági ágazatot hosszú távon fejlesztésre jogosult, prosperáló ágazatnak, tehát külső finan-

szírozásra alkalmasnak minősíti. A bankrendszer a közösségi (EU és hazai) források mellé nyújtott banki külső forrásokkal segítheti az agrár-élelmiszer ágazat tervezett fejlesztési ugrásának megvalósítását Magyarországon. Mindez azt vetíti előre, hogy nem a finanszírozás kérdése lesz a záloga a magyar vidék és mezőgazdaság eredményes fejlesztési megújításának és a versenyképességi fordulat elérésének, hanem a fejlesztési stratégia irányainak helyes kiválasztása jelenti majd azt.

Összegzés

Magyarországon a COVID-19 mezőgazdaságra gyakorolt primer és szekunder hatásai a 2020-2021-es időszakban kihívást jelentettek, de nem veszélyeztették az agrár-élelmiszeripar kibocsátását és az élelmiszerellátási szükséglet biztosítását. Az ágazat alkalmazkodott a válság keresleti oldalt érintő hatásaihoz is. Az élelmiszervásárlási, fogyasztási szokások változása erősítette a kiskereskedelem és a rövid ellátási láncok szerepét, és teret nyert az agrár-élelmiszeripari termékek online forgalmazása is. A magyar mezőgazdaság stratégiai küldetését folyamatos üzemben, leállás nélkül látja el, s más ágazatokkal összevetve nem csak a termelési és kereskedelmi tevékenysége, hanem gazdálkodása és ennek megfelelően a banki külső finanszírozhatósága is stabil maradt a válság alatt. Ezt jól tükrözi az ágazati portfóliók minősége, a nemteljesítő hitelek és az ágazati csődráta alacsony aránya és az új hitelek folyósításának tendenciái. Az agrárvállalkozások élen járnak a központi fizetési moratórium ernyője alól a piaci viszonyok közé való visszatérésben, így annak szűkítése, megszüntetése sem fogja magas kockázattal érinteni az ágazatot. A COVID-19 válság kezelésére hozott kormányzati stabilitási és a gazdaság újraindítását támogató intézkedések ismét növekedési pályára állították a magyar gazdaságot. Hazánkban a bankrendszer stabil, amely a pandémia ellenére is ellátja a vállalati és lakossági finanszírozási feladatait. A magyar mezőgazdaság a külső banki finanszírozás számára a COVID-19 időszakában is megbízható ágazatnak minősül, így banki finanszírozása biztosított. A COVID-19 válság idején mutatott eredmények alapján az ágazatot a jövőben is érdemes lesz kiemelt partnerként kezelni. Ugyanakkor a COVID-19 rámutatott az alkalmazkodási képesség fontosságára, így mind a vidéki élet, mind a mezőgazdaság tekintetében folytatni kell a versenyképességi fordulat elérésére tett erőfeszítéseket. Az innováció pedig olyan erőforrás, amelynek gyakorlatba ültetése utat biztosít a magyar mezőgazdaságban rejlő lehetőségek jobb kiaknázásához.

Felhasznált irodalom

- Benedek, Zs. – Balogh, P. G. – Baráth, L. – Fertő, I. – Lajos, V. – Orbán, É. – Szabó, G. G. és Nemes, G. (2020): Kistermelői sikerek a COVID-19 járvány első hullámában: a személyesség szerepe az értékesítésben, *Statisztikai Szemle*, 98. évfolyam 12. szám, 1398–1415. DOI: 10.20311/stat2020.12.hu1398
- Csáki, Csaba szerk. (2010): Élelmiszerbiztonság – *A magyar élelmiszer-gazdaság, a vidékfejlesztés és az élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai*, Budapest, MTA
- Ehretné, Berczi I. (2021): *Az élelmiszer-gazdaság külkereskedelme 2020. év*, AKI Agrárközgazdasági Intézet, Statisztikai Jelentések, XXIV. évfolyam 1. szám
- European Central Bank (2021): ECB publishes supervisory banking statistics for the first quarter of 2021. Letöltve 2021. szeptember 1., <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ssm.pr210708~931b566c41.en.html>
- European Commission (2021): MONITORING EU AGRI-FOOD TRADE: DEVELOPMENTS JANUARY-APRI, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_apr2021_en.pdf
- Eurostat (2021): Performance of the agricultural sector, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector
- FAO (2020): THE STATE OF AGRICULTURAL COMMODITY MARKETS, Rome, 2020, <http://www.fao.org/publications/soco/en/>
- Kapronczai, I. – Szűcs, I. – Goda, P. – Potori, N. és Bedő, Z. (2021): Stratégiai elemek az agrárgazdaságban I. – Fókuszban a hatékonyság és a versenyképesség, *Agro Napló* 25. 16–20.
- Kocziszky, György (2020): Megújulás vagy amnézia? Mit tanulhat a közgazdaságtudomány és a gazdaságpolitika a pandémia által előidézett globális gazdasági válságból? Kolozsvári Egyetemi Kiadó, *Erdélyi Társadalom* XVIII. évfolyam 2. szám, 9–18.
- Halmi, Péter (2021): Konvergencia versus divergencia? Kríziskezelés és kilábalás az európai unióban, *Külgazdaság* 65. évfolyam, 2021/1-2, 45–48.
- KSH (2020/a): Mezőgazdaság teljesítménye 2020, <https://www.ksh.hu/mezogazdasag>
- KSH (2020/b): A koronavírus-járvány lehetséges hatásai a mezőgazdasági idénymunkára, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/koronavirus-mezogazdasag/index.html>
- KSH (2021): Helyzetkép a mezőgazdaságról, <https://www.ksh.hu/mezogazdasag>
- MNB (2021/a): Pénzügyi Stabilitási Jelentés, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2021. június
- MNB (2021/b): Hitelezési felmérés, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2021. május
- Nagy, I. – Kapronczai, I. (szerk) – Éder, T. – Horn, P. – Potori, N. – Udovecz, G. (2020): Merre tovább magyar gazdaság a 21. század elejének követelményei és a COVID-19-járvány tapasztalatainak figyelembevételével? Budapest, Agrárminisztérium, *A falu*, 2020. ősz-tél

- Popp, J. – Kovács, S. – Lakner, Z. – Oláh, J. – Hidayat, Y. A. (2021): Integrative trust and innovation on financial performance in disruptive era, *Economics and Sociology* 14(2): 111-136.
- Udovecz, Gábor (2014): Gondolatok a „Hatékonyság és foglalkoztatás a magyar mezőgazdaságban” című vitacikkhez, *Gazdálkodás* 58 (5): 481-487.
- Vágó, Szabolcs - Páll, Zsombor (2016): A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar számokban, Agrárminisztérium 2016
- WTO (2020): World Trade Statistical Review, 2020 https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts20_toc_e.htm

Szabó Tamás² – Horváth Anett³

A TÁRSADALMI KÖZFELELŐSSÉG (PSR) ÉRTELMEZÉSE A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VILÁGÁBAN

THE INTERPRETING PUBLIC SOCIAL RESPONSIBILITY (PSR) IN THE WORLD OF LOCAL GOVERNMENT

DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-2

Absztrakt

Amíg a vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) gondolata már idestova félévszázados, addig a társadalmi közfelelősség (PSR) gondolata sokkal rövidebb időre tekint vissza, és még napjainkban sem egyértelmű pontos, definíciós szintű értelmezése. Különösen vitatott és dilemmákkal teli a PSR helyi önkormányzati keretek közötti értelmezése. A tanulmány szerzői egy kiterjesztett értelmezés mellett teszik le a voksukat, abból kiindulva, hogy nemcsak a fakultatív, de akár a kötelező feladatellátás során is megjelenhet a társadalmi közfelelősség pozitív motivációja a környezeti és társadalmi célok, törekvések tudatos és szerves beépítése során. Továbbá megjelenik a krízisszituációkban felértékelődő reziliencia – mint személyi és szervezeti adaptációs képesség – és a PSR közötti közvetlen ok-okozati reláció.

Kulcsszavak: önkéntesség, társadalmi közfelelősség a helyi önkormányzásban, Public Social Responsibility (PSR), reziliencia

Abstract

While the idea of Corporate Social Responsibility (CSR) is almost half a century old, the idea of Public Social Responsibility (PSR) is much shorter and even today there is no clear definition of its exact meaning. The interpretation of PSR in the context of local government is particularly controversial and fraught with dilemmas. The authors of the study argue in favour of an extended interpretation, on the basis that the positive motivation of social public responsibility can be found not only in the optional but also in the mandatory provision of tasks, in the conscious and organic integration of environmental and social goals and aspirations. Furthermore, the direct cause-and-

² Szabó Tamás: PhD, egyetemi adjunktus, Milton Friedman Egyetem, Nemzetközi és Politikatudományok Tanszék

³ Horváth Anett: PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék

effect relationship between resilience – as a personal and organisational ability to adapt – and PSR, which is valorised in crisis situations, is also shown.

Keywords: volunteering, public social responsibility in local government, Public Social Responsibility (PSR), resilience

Bevezetés – a társadalmi felelősségvállalás elmélete és gyakorlata

Az önkéntes társadalmi felelősségvállalás napjaink egyre fontosabbá váló trendje és célkitűzése a gazdasági, illetve a közigazgatási, közszolgálati szervezetek működése során. A társadalmi felelősségvállalás koncepciója a különböző gazdasági, társadalmi és környezeti problémák mérséklését és orvoslását tűzi ki célul önként vállalt tevékenységek, akciók, kezdeményezések révén. Ezek ellátására, felvállalására a vállalati vagy közintézményi szereplőket nem kényszeríti jogszabály – mondhatni felelős magatartás önkéntes alapon, amely irányulhat kifelé, a szervezet keretein túlra (pl. külső oktatási, támogatási programok) vagy irányulhat szervezeten belülre (pl. családbarát működés saját óvodával, bölcsődével; belső környezettudatos programok; oktatás). Az egymásért, a környezetért és a társadalomért való felelősségvállalás mögött olyan globális értékek húzódnak, amelyek célja valóban jobb helyé alakítani a világunkat. A társadalmi felelősségvállalás gondolata először a gazdasági szektorban jelent meg. A vállalatok társadalmi felelősségvállalása,⁴ a Corporate Social Responsibility – CSR fogalmának kialakulását az 1950-es évekre tehetjük. Az amerikai Howard R. Bowen „Az üzletemberek társadalmi felelőssége” című, 1953-as megjelenésű munkájában arra a megállapításra jutott, hogy a nagyvállalatok a hatalom központjai, így tevékenységükkel jelentős hatást gyakorolnak az állampolgárok életére, valamint feltette a kérdést, hogy vajon az üzletemberektől milyen, a társadalom felé irányuló felelősség felvállalása lenne ésszerűen elvárható.⁵ Ezek után a CSR lassan, de folyamatosan fejlődött egészen az 1980-as évtizedig, amikor az ENSZ, tekintettel a növekvő környezeti és társadalmi terhelésre, 1983-ban létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságot (World Commission on Environment and Development), ismertebb nevén a Brundtland Bizottságot,⁶ amely 1984–1987 közötti működése során igyekezett megoldási javaslatokat ajánlani a világméretű környezeti és társadalmi problémákra.⁷ Ezek fokozatosan eljutva a vállalatokhoz formáltak, alakították azok szemléletmódját. A CSR gondolata már az 1990-es évtizedre globális mozgalommá nőtte ki magát, de

4 Szegei Krisztina–Mélypataki Gábor: A vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) és a jog kapcsolata, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 51–70.; Kun Attila: *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége*, Ad Librum Kft., Budapest, 2009; Kun Attila: Kötelezettség vagy önkéntesség? A társadalmi felelősség kérdése és a jogi megfelelés kultúrája, in: Jánosik Orsolya–Vörös Andrea (szerk.): *Társadalmi felelősségvállalás – Mit tehet a közszféra?* Tempus Közalapítvány, Budapest, 2012, 12–25.

5 Bowen, Howard R.: *Social Responsibilities of the Businessman*, Harper & Row, New York, 1953, 10–56. (<https://doi.org/10.2307/j.ctt20q1w8f.1>)

6 A nevét az akkori norvég miniszterelnökről, Gro Harlem Brundtlandról kapta, aki a bizottság vezetője volt.

7 Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf> (2019. 02. 10.).

emellett területi sajátosságok is kialakultak a különböző kontinenseken, államokban, régiókban.⁸⁹ A vállalatok társadalmi felelősségvállalása kapcsán a témának önálló monográfiát szentelő Braun Róbert a következő definíciót alkalmazta: „a CSR nem más, mint a vállalat működése által érintettek értékeinek és érdekeinek beépítése az üzleti működésbe.”¹⁰ A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet, az ISO 2010-ben adta ki az ISO 26000 elnevezésű szabványát a társadalmi felelősségvállalásról. A szabványt azóta nagyon sok állam, illetve globális stakeholder szervezet legitimálta. Az ISO 26000 különböző cselekvési, beavatkozási területeket határozott meg a társadalmi felelősségvállalás számára, mint a szervezeti menedzsment; az emberi jogok elvének és gyakorlatának való megfelelés; a munkaügyi eljárások (társadalmi párbeszéd működtetése, egészségvédelem); a környezetvédelem; a tisztességes szervezeti viselkedés és magatartás olyan paraméterei, mint az antikorrupció vagy a tisztességes verseny; az egyre inkább kiterjesztett fogyasztóvédelem.

A társadalmi felelősségvállalás és felelős magatartás gondolata a közigazgatás és a közszolgáltatások tekintetében némileg bonyolultabb, mivel a közszektor alaptevékenységének már eredendően sajátja a társadalom érdekében és a társadalmi felelősség jegyében való eljárás, működés. A közszektor (állam és önkormányzatok) privilégiumának tekinthető közcélú, közpolitikai szabályozó szerepkör egyre inkább elengedhetetlen része a társadalmi felelősségvállalás, így a vállalati – CSR típusú – felelősség és törekvések érvényesítése számára is. Tapasztható egy kölcsönös egymásra hatás a különböző nemzetközi ajánlások és a nemzeti jogszabályok, politikák társadalmi felelősségvállalást érintő elemeiben – például a foglalkoztatási vagy egyenlő bánásmódról szóló jogszabályokban. A CSR mellett a társadalmi felelősségvállalás gondolat körében egyre többször jelenik meg önálló terminus technikusként a közszféra társadalmi felelősségvállalása, vagy más elnevezéssel mint társadalmi közfelelősség – angolul Public Social Responsibility, PSR –: ez a társadalmi felelősségvállalásnak speciálisan az állami és önkormányzati közintézményi szektor keretei között értelmezett motivációs rendszer és intézményi gyakorlat. A PSR önálló fogalmának bevezetése azért is vált relevánssá, hogy egyértelműen differenciálni lehessen a vállalatok társadalmi felelősségvállalásától. Tanulmányunk fókuszja a társadalmi közfelelősség magyarországi helyi (kiemelten a települési) önkormányzati keretek közötti működésének bemutatása, de igyekszünk nemzetközi kitekintésként a sok szempontból példamutató brit optikát is felvillantani, ahol 2012-ben fogadták el a jobbra néhány kulcsmondatra szorító új. Közszolgáltatási társadalmi értéktörvényt (Public Social Value Act). A brit új. értéktörvény előírja, hogy minden költségvetésből megvalósuló beszerzés, vásárlás, támogatás, program, együttműködés esetében szükséges figyelembe venni a törvényben definiált társadalmi értéket. A költségvetési forrásokhoz egyúttal teljesítmények és felelőségek kapcsolódnak. A központi kormányzati szervek, illetve a helyi önkormányzatok PSR gyakorlatai – hasonlóan a vállalati és közszektor közötti tapasztalatcserékhez –

8 Battle, Guy: *Social Value and Responsibility in Public Service* (Közösségi érték és társadalmi felelősség a közszférában) című előadása alapján, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 09. 11. 9 Battle: i. m.

9 Jakab Nóra – Rácz Zsófia: A társadalmi közfelelősség kérdései Nagy-Britanniában és Magyarországon – társadalmi felelősségvállalás – társadalmi közfelelősség – közszolgáltatási társadalmi érték törvény – innovatív szolgáltatásnyújtás, DOI 10.26521/Profuturo/1/2019/3908

10 Braun Róbert: *Vállalati társadalmi felelősségvállalás – a vállalatok politikája*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2015, 214–215.

szintén pozitívan inspirálhatják egymást, ami a helyi közösségekre épülő önkormányzatok világában még a központi állami, kormányzati struktúrákhoz képest is sokkal inkább adekvát a helyi közösségek és helyi kormányzás közvetlen viszonyrendszerén alapulva. Fontos hangsúlyozni, hogy jelen tanulmányban egy kiterjesztett értelmezés mellett tesszük le a voksunkat, abból kiindulva, hogy nemcsak a fakultatív, de akár a kötelező feladatellátás során is megjelenhet a társadalmi közfelelősség pozitív motivációja a környezeti és társadalmi célok, törekvések tudatos és szerves beépítése során. A kiterjesztés másik fontos iránya, hogy minden olyan önkormányzati kezdeményezést (stratégia, átfogó program, egyedi, elkülönülő akciók, spontán kezdeményezések) társadalmi felelősségvállalásnak tekintünk, amely céljait és jellegét tekintve beilleszthető, így nem elengedhetetlen feltétel, hogy az önkormányzat kompakt PSR stratégiával rendelkezzen, ugyanakkor a társadalmi közfelelősség stratégiai intézményesítése mindenképpen ajánlott minden önkormányzati szereplő számára.

Társadalmi felelősségvállalás közintézményi dimenzióban

A nemzetközi nagyvállalatok már évtizedek óta készítik éves ún. fenntarthatósági jelentéseket (Global Reporting Initiative – GRI) a különböző környezeti és társadalmi célok, programok jegyében. A társadalmi felelősségvállalás homlokterében társadalmilag fontos vagy fontosnak vélt ügyek (issue management) és az ún. érintetti csoportok (stakeholder) állnak – minden olyan személy, csoport, akár szervezetek, akikre ezek a programok, akciók irányulnak, így rájuk közvetlen hatással bírnak, legyenek azok szociális-karitatív kezdeményezések, irányuljanak valamely nemzeti-etnikai, társadalmi (szexuális stb.) kisebbség támogatására, elfogadására, vagy épüljenek az érintett munkavállalók további társadalmi szolgáltatásokkal való ellátására. A társadalmi felelősségvállalás jegyében a vállalatok a rendelkezésre álló anyagi eszközök, erőforrások segítségével építik be közvetlen módon a saját működésükbe a CSR alapelveit.

A vállalati társadalmi felelősségvállalás világa kívül esik a közszektor (parlament, kormányzat, helyi önkormányzatok, állami és önkormányzati hivatalok) közvetlen intézményi körén. Ugyanakkor az állam szabályozó, jogalkotó, ösztönző (pl. adópolitika) tevékenysége immár fontos hatással bír a CSR elterjedésére, népszerűsítésére. A társadalmi felelősségvállalás egyre több kormányzati közpolitikai stratégiában, szakpolitikai elképzelésben jelenik meg. Az Európai Bizottság 2014-ben adta ki a Corporate Social Responsibility – National Public Policies in the European Union – Compendium 2014 című összefoglaló tanulmányt, amely a tagállamok CSR ösztönző intézkedési aktusait vizsgálta. A dokumentum beszél „puhább” kezdeményezésekről (softer initiatives) valamint „kemény jogi aktusokról”¹¹ (harder legislative actions”). Az aktivitást jelzik az időközben megszületett nemzeti szintű deklarációk, stratégiák (pl. a hazánkban 2015-ben megalkotott Nemzeti CSR Cselekvési Terv) és vele

11 Erre jó példa a 2010-es évek dohányzás visszaszorítása érdekében tett jogalkotási lépései; ezeknek, ha drákói szigorral is, de sikerült visszaszorítani nemcsak a munkahelyi, hanem a nyilvános helyeken (pl. koncerttermek, buszmegállók) történő dohányzás egészségügyileg rendkívül káros – *lásd passzív dohányzás!* – jelenségét.

a felállított nemzeti szintű CSR fórumok. A szabályozás és stratégiák, akciótervek mellett az állam közvetlen vagy közvetett pénzügyi dotáció keretében támogathatja a CSR területen aktív vállalati és civil szereplőket; tematikus célcsoportokra (pl. KKV-k) szabott képzéseket, módszertani kiadványokat, összegyűjtött „legjobb gyakorlatok” (best practices) kezdeményezéseket támogathat.¹²

A társadalmi felelősségvállalás megvalósulását állami, kormányzati, helyi önkormányzati, valamint a széles értelemben vett közintézményi körben (pl. állami, önkormányzati tulajdonú közvállalatok) nevezi a szakirodalom a közszféra társadalmi felelősségvállalásának vagy társadalmi közfelelősségnek – mint Public Social Responsibility. A PSR a társadalmi felelősségvállalásnak kifejezetten a közintézményi szektorban értelmezett rendszere és kapcsolódó intézményi gyakorlata. Fontos leszögezni, hogy a megvalósított PSR stratégiák, programok és akciók világát nem szabad azonosítanunk a közintézmények alapító okiratában, szervezeti és működési szabályzatában meghatározott hatósági-közhatalmi és közszolgáltatási alapfeladatokkal. A helyes értelmezés szerint a PSR az, amikor a szervezet bizonyos önként és tudatosan felvállalt tevékenységek révén a számára lefektetett feladatokon túl az eredeti intézményi rendeltetést megerősítve, kiegészítve vagy éppen azon jelentősen túlmutatva, valós társadalmi szükségletek, problémák felvállalásán keresztül járul hozzá azok enyhítéséhez.¹³

A társadalmi felelősségvállalás közigazgatási, közintézményi gyakorlata az ezredforduló után kezdett igazán kibontakozni. A koordinált, akár a teljes intézmény szintjén megvalósított szerves PSR tevékenység fontos eleme, hogy ne pusztán a menedzsment (felső vezetés, törzskari szervezet) spontán ilyen irányú tevékenységén alapuljon, hanem egyrészt rendelkezzen megtervezett és dokumentált stratégiai és kutatási alapokkal, amelyek koherensek a szervezet egyéb intézményi stratégiáival (HR, pénzügy, public relations, általános szervezeti célok), másrészt a folyamatba vonják be a munkavállalók – alkalmazottak, tisztviselők – minél szélesebb körét. Megfigyelhető, hogy napjainkra egyre többször és többen felülbírálják azt a sokáig domináns megközelítést a közszférában, hogy bizonyos feladatokat csak azért utasítunk el, mert az nem része a deklarált szervezeti hatásköri struktúrának. Amíg a piaci CSR esetében letisztult fogalomkészletről és empirikus intézményi gyakorlatról beszélhetünk, addig a PSR esetében jobbra még csak körvonalazódnak ezek. Alapvető vizsgálati kérdés, hogy az állam a saját működésében miként képes elválasztani, lehatárolni az intézményi státúumokban vállalt szervezeti közfeladatoktól és társadalmi céloktól, jogoktól, valamint kötelezettségektől a tágabb társadalmi közfelelősség kérdését.¹⁴

Ami a közszféra önkormányzati keretek közötti társadalmi felelősségvállalásának nemzetközi dimenzióját illeti, egyre több pozitív kezdeményezésről, modellkísérletről tudunk. Ezek közvetlen vagy

12 Az egyes EU-s tagállamok szintjén kifejtett CSR/PSR támogató tevékenységeket tételesen összegzi összehasonlító, komparatív módon az Európai Bizottság 2014-es kiadványa: Williamson–Stampe–Knippel–Weber, 2014, 60–100.

13 Ezt az értelmezést tette magáévá a Gazdasági Versenyhivatal 2016-ban elfogadott PSR stratégiája is.

14 Budai Balázs Benjámín: *A közigazgatás újragondolása – Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017, 94–95.

közvetett módon kapcsolódnak a társadalmi felelősségvállalás gondolatiságához. Ilyen többek között a 10 alapelvre épülő ún. Melbourne-modell, a londoni alapítású Heart of City („A város szíve”) szervezet a maga kiterjedt interszektorális CSR-PSR kapcsolataival, és egy sor európai város rendelkezik már jó néhány éve saját társadalmi felelősségvállalási statútummal. Az ázsiai kontinens kapcsolódó „jó gyakorlatait” pedig önálló kötetben mutatták be már 2014-ben „Corporate Social Responsibility and Local Community in Asia” címmel.¹⁵ Látható, hogy az elmúlt 10-15 év során egyre élénkebb szakmai közfigyelem tapasztalható a közszféra társadalmi felelősségvállalása területén.

Az Egyesült Királyság példája az önkormányzati PSR területén

Európában az Egyesült Királyság kormánya már hosszú évek óta élen jár a társadalmi felelősségvállalás területén (a vállalati és a közszféra szintjén egyaránt). Több hivatalos kormányzati szintű dokumentumban deklarálta már a brit kormányzat, hogy kötelezőnek tartja magára nézve a példamutatást. Az egyik ilyen a 2018 februárjában kelt „Elkötelezve a kormányzás kizöldítése iránt” című, környezeti, élelmezési és vidékügyi minisztériumi éves beszámoló. Már a dokumentum előszavában megjelenik a kormányzat azon, önmagával szemben megfogalmazott elvárása, hogy más államok számára példaértékkel szolgáljanak az elért eredmények. A jelentés több mint 80 oldalon keresztül sorolja azokat az intézkedéseket és eredményeket, amelyeket a minisztériumok és más kormányzati szervek bevezettek és elérték. A brit kormányzat korábbi CSR jelentései is rámutatnak, mennyire fontosnak tartja a vezetés egyrésről a példamutatást a társadalmi felelősségvállalás kapcsán, másrésről a megfelelő keretek és motiváció megteremtését a vállalatok számára, hogy azok kialakíthassák, folytathassák és fejleszthessék saját CSR gyakorlataikat.¹⁶ 2012-ben elfogadták a Bevezetésben már szóba került közszolgáltatási társadalmi értéktörvényt,¹⁷ amely 2013. január 31-én lépett hatályba. E törvény kötelezi az összes, állami költségvetésből gazdálkodó szervezetet, hogy minden beszerzésnél, beruházásnál, vásárlásnál, támogatásnál, programnál és egyéb tevékenység-nél kiemelten vegyék figyelembe a hozzáadott gazdasági, társadalmi és környezeti értéket. Ahhoz, hogy a kötelezettek eleget tegyenek a normának, mindig szem előtt kell tartaniuk, hogy az általuk megkötendő üzlet, szerződés hogyan és milyen mértékben teremt plusz társadalmi értéket. Maga a rendelkezés felépítését és tartalmát tekintve egyszerűnek és rövidnek mondható. A szabályozás lényegét az első és a harmadik bekezdésekben találjuk. Az első bekezdés kimondja, hogy az illetékes hatóságok bármilyen szolgáltatások igénybevétele, építési vagy egyéb beruházások megrendelése, munka elvégztetése vagy termék beszerzése – azaz általában minden közbeszerzés – alkalmával kötelesek eleget tenni a törvény rendelkezéseinek a közbeszerzési eljárás megkezdése előtt és során.

15 Gáspár Máttyás: Önkormányzati PSR és menedzsment – elvi és módszertani alapok, in: Brecsok Anna Ágnes szerk.: *A társadalmi közfelelősség alapjai*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019, 243–264.

16 Corporate Responsibility Report – HM Government, 2008, <https://www.educationandemployers.org/wpcontent/uploads/2014/06/corporate-responsibility-report-hm-gov.pdf> (2018. 10. 24.).

17 Public Services (Social Value) Act, 2012. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents/enacted> (2018. 10. 24.)

A harmadik bekezdésben fogalmazódik meg, hogy pontosan milyen kritériumokat kell figyelembe venni az első bekezdésben meghatározott tevékenységek során, kimondva, hogy a hatóságnak azt kell mérlegelnie, a tervezett intézkedés miként járul hozzá a gazdasági, társadalmi és környezeti jóléthez, fejlődéshez. Ezeken kívül a törvény többi bekezdése csak részletszabályokat tartalmaz, például kivesz bizonyos szerveket a hatálya alól, vagy éppen meghatározza a törvény értelmezéséhez szükséges fogalmakat. A társadalmi értéktörvény valójában egy kemény jogi eszköz a társadalmi értékteremtés szélesebb körű elterjesztésére, azzal a céllal, hogy ugyanazzal a befektetéssel, pénzzel minél több hozzáadott érték keletkezzen.¹⁸ Az értéktörvény arra is motiválja a központi és helyi kormányzatokat, hogy a jobb minőségű szolgáltatások tervezése és működtetése érdekében kommunikáljanak a saját, helyi ellátó piacaikkal és közösségeikkel. Ez a fajta diskurzus ugyanis gyakran olyan új, innovatív megoldásokhoz és ötletekhez vezethet, amiket a szervezet maga képtelen lenne megfogalmazni és megvalósítani.¹⁹ Felmerül a kérdés, hogy mi is az a közösségi vagy társadalmi érték? A The Sustainable Procurement Task Force (szabad fordításban: Fenntartható Beszerzési Munkacsoport) által alkotott definíció szerint a társadalmi érték egy folyamat eredménye, amelynek során a szervezetek olyan módon elégítik ki a tárgyak, szolgáltatások, a munkaerő és közműszolgáltatások iránti szükségleteiket, hogy közben plusz előnyök teremődjenek a társadalom és a gazdaság számára. E folyamat közben igyekeznek minimalizálni a környezetben okozott károkat is.²⁰ A közösségi értékteremtés egy olyan stratégia, ami társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatósági problémákat céloz meg. A közösségi érték, illetve haszon akkor jön létre, jelenik meg, amikor egy fenntarthatósági stratégiát megfelelően és eredményesen alkalmaznak.²¹

PSR a brit önkormányzati gyakorlatban²²

A brit önkormányzatok jelentéseikben több olyan fejleményről számoltak be, amelyek során a társadalmi érték mérésének és alkalmazásának köszönhetően értek el eredményeket. Ilyen pozitívumként tartható számon többek között az előállított érték maximalizálása, a versenyképesség növelése, a külső és a szervezeten belüli kommunikáció javulása.²³ A különböző önkormányzati tapasztalatok mutatják, hogy számos új és rendhagyó lehetőség nyílhat meg a hozzáadott érték mint kritérium alkalmazásával. A brit önkormányzatok esettanulmányokat adnak ki, ezek szintetizálják a tapasztalatokat, hogy a különböző projektek, beruházások során hogyan teremtették meg a hozzáadott

18 Social Value Act Review, Cabinet Office, 2015. február, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403748/Social_Value_Act_review_report_150212.pdf (2018. 10. 24.).

19 Guidance: Social Value Act: Information and Resources, Cabinet Office, 2016. május, <https://www.gov.uk/government/publications/social-value-act-information-and-resources/social-value-act-information-and-resources> (2018. 10. 24.).

20 The Sustainable Procurement Task Force – Procuring The Future, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf (2018. 10. 25.).

21 BATTLE: i. m.

22 Ez a rész Jakab Nóra – Rácz Zsófia: *A társadalmi közfelelősség kérdései Nagy-Britanniában és Magyarországon* című tanulmánya alapján készült, DOI 10.26521/Profuturo/1/2019/3908

23 Benefits of Social Value, <http://www.socialvalueuk.org/what-is-social-value/the-benefits-of-social-value/> (2018. 10. 25.).

társadalmi értékeket. Ezek a gyakorlati megoldások nagy segítséget nyújthatnak a társadalmi érték-törvény alkalmazásához.²⁴

Az érték-törvény eredményei három területen jelentkezhettek értékelhető módon: 1) a foglalkoztatás és gazdasági növekedés; 2) az egészség, jólét és környezet tárgykörében; 3) a közösségre gyakorolt hatások. Az első területen olyan pozitív következmények jelentkezhettek, mint a felvirágzó helyi gazdaság, vagy a helyi lakosok hosszú távú elhelyezkedési lehetőségeinek javulása. A második területen példa a könnyen hozzáférhető és fenntartható szállítás, az egészséges, jó minőségű levegő és a felhasznált erőforrások, vagy a megtermelt hulladék mennyiségének csökkenése. A harmadik területen az épületek és földterületek változatos célokra történő használata, vagy az erősödő közösségtudat.²⁵

Minden új kísérlet, program, kezdeményezés szükségessé teszi azok szakszerű, kiterjedt és lehetőleg minél teljesebb evalvációját, értékelését. Ezért már 2015-ben, két évvel a társadalmi érték-törvény hatálybalépését követően a kormányzat felülvizsgálta a jogszabályt, egyrészt, hogy mennyire tett eleget a hozzá fűzött elvárásoknak, illetve, hogy feltárjanak minden olyan körülményt, ami akadályozza a törvény végrehajtását. A felülvizsgálat eredményeként megállapították, hogy ahol a normát alkalmazták, ott kétségek nélkül pozitív hatásokat tapasztaltak. Mindazonáltal láthatóvá váltak a törvény végrehajtásának korlátjai, így a szemlélethez szükséges társadalmi és intézményi tudatosság hiányosságai, vagy a nem egységes jogértelmezésből fakadó végrehajtási nehézségek – ez utóbbi leginkább a társadalmi érték definiálása és alkalmazása során²⁶ mutatkozott meg. A felülvizsgálat önálló korlátozó tényezőként azonosította a társadalmi érték mérésére szolgáló rendszer hiányosságait, ezért indították később el az Inspiring Impact elnevezésű önkéntes kezdeményezést, amely egy 10 éves program a kapcsolódó hatásvizsgálatok mértékegységeinek fejlesztéséhez. Ebbe bevonták a legfontosabb érintetti csoportot, az önkormányzatokat, hogy segítsenek egy testreszabott, a társadalmi érték mérésére megfelelő rendszert kialakítani.²⁷

A brit példa jelzi, hogy adott a közszolgáltatási társadalmi érték-törvény mint egy erős jogi eszköz

24 A következő esettanulmány például a Leicester egyik szerződésével összefüggésben felmerült hozzáadott értékeket írja le. 2016-ban a város önkormányzata szerződést kötött egy céggel az építkezési programokat érintő projektek menedzselésére és konzultációs szolgáltatások nyújtására. Ígéreteinek megfelelően, azóta a cég már több alkalommal hozzájárult a társadalmi érték eléréséhez, vagy maga teremtette azt meg, különböző tevékenységek útján. 2017-ben a vállalat önkéntesei részt vettek az egyik temetőnél található füves rét kezelésében. 2018 márciusában 8 alkalommal szervezett a cég interaktív környezetvédelmi előadásokat általános iskolákban, 2018 májusában pedig a De Monfort Egyetem hallgatói számára rendezett környezetvédelmi konferencia-előadásokat. 2018 júniusában és júliusában a vállalat folyópart- és kanálistisztításokat szervezett, amibe a saját dolgozóin kívül más önkénteseket is bevont. Az akciók eredményeként összesen két teherautónyi szemetet gyűjtöttek össze a területekről. Delivering Social Value for Leicester – A Guide for Suppliers and Contractors – Leicester City Council, 2018. <https://www.leicester.gov.uk/media/185439/social-value-guide-october-2018.pdf> (2018. 10. 25.).

25 Social Value in New Development: An Introductory Guide for Local Authorities and Development Teams, UK Green Building Council, 2018. március, <https://www.ukgbc.org/wp-content/uploads/2018/03/Social-Value.pdf> (2018. 10. 25.).

26 A közpolitika (public policy) szakirodalma hangsúlyosan vizsgálja az ún. közpolitikai kudarcok okait, és a tervezési – a jogalkotás során elkövethető – hibáktól egészen megkülönböztetik a végrehajtás – mint nem megfelelő implementáció – fázisában elkövetett közpolitikai kudarcot. Ennek szakirodalmi háttéréről lásd Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*, KSKZ ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008

27 Social Value Act Review, Cabinet Office, 2015. február, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403748/Social_Value_Act_review_report_150212.pdf (2018. 10. 25.).

a helyi önkormányzatok és egyéb közintézmények számára, hogy újra értelmezhessek a hosszú távú közpolitikai programokat és intézményi befektetéseket, fejlesztéseket. A helyi hatóságok a törvény segítségével alakíthatják át az általuk nyújtott szolgáltatásokat, egyszerre csökkentve a kiadásokat és erősítve a feladatellátás minőségét. Megfelelően alkalmazva, a társadalmi értékek figyelembevétele az eljárások, döntések során pozitív hatással van a közszolgáltatások iránti keresletre, és nagy terhet vesz le a helyi hatóságok válláról.²⁸

A PSR gyakorlata Magyarországon – a központi kormányzati szint eredményei

A magyarországi állami, központi kormányzati szektor szereplői (minisztériumok, központi hivatalok, területi államigazgatási szervek) jobbra csak a 2010-es években kezdtek rádöbbenni az előírt hivatali hatáskörökön, kötelező belső normaalkotáson (esélyegyenlőségi program, közszolgálati szabályzat stb.) túli önkéntes társadalmi felelősségvállalás belső intézményi és külső társadalmi legitimációs lehetőségeire, származékos előnyeire. A közszféra társadalmi felelősségvállalásának hazai vizsgálatára hívták életre a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen még az EU 2014-2020 költségvetési időszak Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Programjában (KÖFOP) az önálló PSR Kutatócsoportot, amely 2017-2019 között működött, ennek keretében több összefoglaló tanulmánykötet született mint szakmai eredménytermék. A kutatócsoportnak jelen tanulmány egyik társszerzője is tagja volt. 2018 nyarán egy nyilvános workshop keretében összegezte a PSR Kutatócsoport a témában felmerült vitás kérdéseket, dilemmákat, ezek a következők voltak:

- A közszféra társadalmi felelősségvállalásának gondolata direkt módon csak a 2010-es évek második felében jelent meg a közpolitikai napirenden, ennek fontos oka a különböző nemzetközi kormányközi szervezetek (EU, OECD, ENSZ) fokozott figyelme, valamint a felerősödő globális krízisjelenségek a globális környezetszennyezés, tömeges migráció.²⁹
- Nem született a Nemzeti CSR Cselekvési terv mintájára a közszféra társadalmi felelősségvállalása témakörében megfogalmazott nemzeti PSR terv, stratégia.³⁰
- Elengedhetetlen a társadalmi felelősségvállalás kultúrájának megerősítése a közintézményekben – ennek közvetlen eszköze olyan önálló intézményi szintű PSR stratégiák kidolgozása, amire vannak már jó példák,³¹ közvetett eszközként tematikus érzékenyítő tréningek, képzések, módszertani kiadványok, tematikus workshopok szolgálhatnak.

28 Khazbak, Rana: *Social Value in Procurement*, NLGN, WSP Birmingham, 2016. https://www.base-uk.org/sites/default/files/news/Social-Value-in-Procurement_EVENT-WRITEUP.pdf (2018. 12. 25.).

29 Ekkor még évekkel a COVID-19 világméretű koronavírus járvány előtt voltunk, ami aztán alapvetően meghatározta a 2020–2022-es időszakot. A 2022 elején kirobbant orosz–ukrán háború politikai értelemben kontinentális, gazdasági tekintetben (infláció, nyersanyag- és energiaválság stb.) pedig akár világméretű krízist eredményezhet, így a közpolitikai kríziskezelés (kormányzati, önkormányzati kríziskezelés) ideig-óráig természetesen háttérbe szorítja sok más kérdést, törekvés mellett a közszféra társadalmi felelősségvállalásának a dimenzióját.

30 Azóta is várat magára, és a második Nemzeti CSR Cselekvési Terv sem készült el napjainkig.

31 Ilyen a Gazdasági Versenyhivatal 2016-ban elfogadott önálló PSR stratégiája (GVH, 2016).

- Érzékelhető némi dilemma a PSR konkrét definíciója, értelmezése terén, hogy a közigazgatás által ellátott alapfeladatok (mint a közfeladat-kataszter része) valamilyen kiterjesztett, magasabb szintű megvalósulásáról vagy attól akár jelentősen eltérő, így azon túlmutató önkéntes feladat-, s vele felelősségvállalásról beszélünk. A kérdéskör sajátos dimenziója, és egyúttal a vállalati és közszféra (CSR vs. PSR) jövőbeli fontosságát jelzi, hogy adott esetben idővel az önkéntes társadalmi felelősségvállalás kiegészítheti, vagy szélsőséges szituációban akár helyettesítheti a jóléti közfeladat-ellátást (pl. gyermekek bölcsődei, óvodai elhelyezése, szociális-karitatív vállalatok).
- További dilemma, hogy a világban már kialakult CSR közvetlen vagy közvetett állami dotációkhoz (pl. adókedvezmény) hasonlóan milyen kormányzati, közpolitikai instrumentumok útján lehetne ösztönözni a közintézményi szférában a PSR jellegű kezdeményezéseket (pl. többlet költségvetési forrás biztosítása, pályázati előfeltételé tétel).

Az állami intézményi szektorban nevesített PSR – mint társadalmi közfelelősségi stratégia – meglétéről inkább csak korlátozott számú intézmény esetében beszélhetünk. Ilyen a 2016-ban megalkotott Gazdasági Versenyhivatal PSR programja, vagy a 2014-es keltezésű Társadalmi Felelősségvállalási Stratégia a Magyar Nemzeti Bankban. Vannak állami szereplők, akik inkább csak deklarálják vagy szűkre szabva bontják ki a társadalmi felelősségvállalás fontosságát, így a Magyar Turisztikai Ügynökség, amely a hivatalos honlapján közli röviden a társadalmi felelősségvállalásról alkotott gondolatokat.³² Ha nem is rendelkeznek állami intézmények külön önálló PSR stratégiával, de a különböző intézményi dokumentumok, beszámolók (pl. a parlamentnek szóló jelentések formájában)³³ igyekeznek láthatóvá tenni a társadalmi felelősségvállalási programokat, vállalatokat és elért eredményeket.

Magyarországon 2006 óta működik a CSR Hungary kezdeményezés, ami a vállalati társadalmi felelősségvállalás témakörében kiemelkedő fórum a hazai nyilvánosságban. 2007 óta működik a CSR Hungary Klub konferenciákat, workshopokat és képzéseket szervezve, tematikus kiadványokkal és saját internetes portállal.³⁴ 2008 óta pedig évente átadják a CSR Hungary Díjakat a Magyarországon működő felelős és fenntartható magyar gazdaságot támogató vállalkozásoknak és szervezeteknek. Habár a CSR Hungary Díj elsősorban a piaci szereplőknek szól, az immár több tucat díjazott között találunk kifejezetten a közszférához (államigazgatás, önkormányzati szektor) kapcsolódó szervezeteket, ezek jellemzően vagy állami hivatalok, vagy állami tulajdonban, rész tulajdonban lévő gazdasági társaságok. Az önkormányzati szektort csak egy önkormányzati tulajdonú vállalat (Fővárosi Közterület-fenntartó Nonprofit Zrt.), valamint egy kistéleplési önkormányzati idősök otthona (Süttő Község Szépkorúak Idősök Otthona még 2009-ből) képviseli – ez azt jelzi számunkra, hogy a CSR Hungary Díj elsősorban a piaci szektor szereplői számára szól, mégis érdemes feltüntetni a közszolgálati díjazottak listáját:

32 <https://mtu.gov.hu/cikkek/tarsadalmi-felelossegvallalas>

33 Így az Országgyűlésnek alárendelt Közbeszerzések Hatósága gondosan dokumentálja a parlamenti jelentéseiben önkéntes vállalatok (antikorrupciós intézkedések, adományozások stb.).

34 <http://www.csrhungary.eu>

- 2020. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal („MEKH Erőművek Éjszakája” program),
- 2019. MVM Zrt. („Élménynap projekt”),
- 2019. Szerencsejáték Zrt. („Társadalmi beilleszkedést segítő program”),
- 2018. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal („Energiakövetek Program”),
- 2018. Szombathelyi Távhőszolgáltatási Kft. („Zöldülj velünk program”),
- 2016. Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet („Generáció? Stratégia? Váltás a munkahelyen pályázat”),
- 2015. Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (Társadalmi felelősségvállalás kategória),
- 2014. Fővárosi Közterületfenntartó Vállalat Zrt. (Környezet / Zöld kiválóság kategória),
- 2013. STKH Sopron és Térsége Környezetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Kft. (a 18 Sopron környéki települést érintő hulladékszolgáltató – különdíj),
- 2012. MAVIR Zrt. (Környezet / Zöld kiválóság kategória),
- 2011. Fővárosi Közterületfenntartó Vállalat Zrt. (Környezet / Zöld kiválóság kategória),
- 2010. Süttő Község Szépkorúak Idősek Otthona – önkormányzati fenntartású intézmény.

Érthető módon a 2020-as évek eddig nem igazán kedveztek a hosszútávú társadalmi felelősségvállalási stratégiák megalkotásának – legyen az a következő Nemzeti CSR Cselekvési terv vagy akár az első Nemzeti Társadalmi Közfelelősség Cselekvési Terv (mint nemzeti PSR terv). A 2020 tavaszán Európában, így hazánkban is kitört COVID-19 koronavírus járvány elleni védekezés kötötte le az energiákat mind a központi kormányzati, mind az önkormányzati fronton. Ezért a rövidtávú kríziskezelés és a járványból fakadó egészségügyi és gazdasági károk mérséklésére tett azonnali beavatkozó intézkedések kerültek előtérbe – ugyanakkor ezek már önmagukban is jelentős társadalmi felelősségvállalási attitűdöt, innovációt és hatékony megvalósítást igényeltek és eredményeztek szükségszerűen.³⁵

Társadalmi felelősségvállalás a magyarországi helyi önkormányzatoknál

Magyarországon a helyi önkormányzatok életét legátfogóbb módon a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Möt.v.) szabályozza – ez érinti többek között az önkormányzatok alkotmányos pozícióit, a működési-szervezeti dimenziókat, a gazdálkodást és önkormányzati pénzügyeket, a területszervezési aspektusokat, a központi állami intézményekkel való kapcsolatokat. A társadalmi felelősség mint szókapcsolat közvetlenül nem jelenik meg a jogszabály szövegében, ugyanakkor a törvény 2.§ (1) pontja úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzás során érvényre jut az „állampolgári felelősségérzet. Azonban a „felelősségvállalás, az önkéntesség vagy az inklúzió” fogalmak szintén nem fordulnak elő a Möt.v. szövegében.

Jogszabályi szöveg hiányában felmerül a kérdés, mégis hogyan közelítsük meg a közösségi, társadalmi felelősségvállalást az önkormányzatok működése során. Gáspár Mátyás, aki a PSR téma-

³⁵ A PSR és a krízis, reziliencia kapcsolatáról részletesebben lásd később!

körben talán a legaktívabb és legtöbbet hivatkozott hazai szakértő, a felvállalt társadalmi felelősségvállalást mint egyfajta speciális menedzsment-kompetenciát azonosítja a közigazgatásban. Hozzátevé, hogy amíg az államigazgatási szereplők – leszámítva néhány általános hatáskörű szervet, mint a Kormány vagy a megyei, fővárosi kormányhivatalok – sokkal körülhatároltabb, szűkebb hatásköri struktúrával bírnak, addig az önkormányzatoknál az Alaptörvény és a Mötv. kifejezetten lehetőséget biztosít arra, hogy azok saját elhatározásukból, önként vállalt fakultatív alapon akár jelentős mértékben is kiterjeszthetik a felelősségi területüket. A települési önkormányzatok a Mötv. által biztosított széles feladatkörben látják el feladataikat. A törvény 13.§ huszonegy nevesített feladatban határozza meg az önkormányzatok kötelező feladatait: „helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében”. Ugyanakkor a 10.§ szól az önként vállalt fakultatív önkormányzati feladatokról azzal, hogy „önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe”. Az önkormányzatok önkéntes társadalmi felelősségvállalását értelmezhetjük az előbbieken meghatározott feladatellátás viszonylatában.

A társadalmi felelősségvállalás intézményesítése önkormányzati keretek között

Mégis hogyan intézményesíthető a társadalmi felelősségvállalás a helyi önkormányzatok keretei között a CSR mintájára? Erre rögtön két megoldási alternatíva is adódik – az egyik az önálló szabályozási-regulációs forma mint külön nevesített PSR stratégia, a másik pedig az elkülönült szervezeti egység, amely elképzelhető nevesített társadalmi felelősségvállalási, önkéntességi, közösségi vagy részvételési iroda, munkatársak formájában. Kimondottan önálló nevesített PSR stratégiával jelenleg nagyon kevés hazai települési önkormányzat rendelkezik. Így Budaörs város képviselőtestülete 2017 őszén fogadta el határozati formában a stratégiát. Budapesten a III. kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzatának képviselőtestülete 2020. decemberben fogadta a kerület fenntarthatósági stratégiáját. Az óbudai PSR stratégia konkrét elvárt eredményindikátorokat (output-mutatók) jelöl meg, mint például a kerületi for-profit és non-profit szervezetek között megköthető meghatározott számú együttműködések vagy a fenntartható lakóközösségek számának növelése, belső hivatali költségcsökkentés, digitális edukáció okoszebrák, alacsonyabb szén-dioxid kibocsátások – az outputokhoz cselekvési javaslatokat párosítottak.³⁶ Kistelepülések tekintetében kiemelkedő a Baranya megyei Hegyháti járásban található aprótelepülés, Alsómocsolád, amely már 2016-ban elkészítette a saját PSR stratégiáját.³⁷

Ez ugyanakkor távolról sem jelenti azt, hogy a társadalmi felelősségvállalás csak ezeknél az önkormányzatoknál jelenik meg a településvezetők gondolkodásában. Az önkormányzatok számára többtucat települési terv megalkotását írják elő különböző központi jogszabályok, ezek egy része kötelező, másik része lehetőség. Ezeket gyűjtötte össze gondosan még 2018-ban a Belügyminiszté-

36 Az óbudai PSR stratégiáról bővebben a <https://www.obuda.hu/fenntarthatosagi-strategia/> oldalon.

37 Alsómocsolád az ország talán leginnovatívabb kistelepülése, számtalan pályázati forrásból megvalósított fejlesztés valósult meg a néhány száz fős településen. Ezek az eredmények nagyban köszönhetők Dicső László polgármesternek, aki egyben a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége Innovatív Önkormányzatok Klub vezetője is.

rium Önkormányzati Főosztálya az Önkormányzati Tájékoztató című minisztériumi kiadvány egy önálló, speciális tematikus számában. Ebben 59 kötelező vagy nem kötelező (de ajánlott) tervet, stratégiát, koncepciót, programot gyűjtöttek össze, amelyek – néhány megyei tervtől eltekintve – túlnyomórészt a településeknek szólnak. A szerkesztők 8 szakpolitikai vagy funkcionális témacsoportba sorolták ezeket, melyek a következők (azóta hasonló tematikus gyűjtés nem történt):

- pénzügy, gazdálkodás, vagyon, belső ellenőrzés, képviselő-testület működése témakör (pl. gazdasági program, közbeszerzési terv, vagyongazdálkodási terv, lakásgazdálkodási és felújítási koncepció);
- település- és területfejlesztés, település- és területrendezés témakör (pl. településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia, településarculati kézikönyv);
- közlekedés témakör (pl. helyi közúthálózatfejlesztési terv);
- környezetvédelem, vízügy, mezőgazdaság témakör (pl. környezetvédelmi program, települési klímastratégia, stratégiai zajtérkép, fenntartható fejlődés helyi stratégiája);
- közszolgáltatások, informatika témakör (pl. helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére terv, informatikai stratégia);
- oktatás, nevelés, sport, szociális ágazat, közművelődés, turisztika témakör (pl. helyi esélyegyenlőségi program, szociális szolgáltatás-tervezési koncepció, egészség terv, sportkoncepció, civil koncepció, idősügyi koncepció, közfoglalkoztatási koncepció);
- polgári védelem, veszélyhelyzet, közbiztonság témakör (pl. települési veszély-elhárítási terv, árvíz- és belvízvédkezési terv, közbiztonsági és bűnmegelőzési koncepció, hőségriadó terv);
- jegyző által készítendő, hivatalhoz kapcsolódó tervek (pl. éves szabadságolási terv).³⁸

A Belügyminisztérium által összeállított önkormányzati tervjegyzék tartalmazza azt is, hogy melyek a minden településre nézve kötelezően elkészítendő, melyek azok, amelyek meghatározott önkormányzati típus (pl. megyei jogú város, meghatározott lakosságszám) esetében kötelezők, és melyek a nem kötelezőek, de a zavartalan és hatékony feladatellátás biztosítása érdekében ajánlottak. Azt is megtudhatjuk a gyűjtésből, hogy mely tervek, koncepciók jogi formája önkormányzati rendelet vagy önkormányzati határozat, továbbá a megalkotás vagy felülvizsgálat határidejét – vannak évente, pár évente vagy szükség szerint elkészítendő. Első ránézésre ez roppant stratégiai-tervezési kötelezettséget és feladatot jelent az önkormányzati szektor számára, ugyanakkor az kétségtelen, hogy ez rákényszeríti a településeket a stratégiai gondolkodásra és a minél inkább jövőtudatos településtervezésre. Fontos látni, hogy az önkormányzati tervtípusok nagy többsége közvetlenül érinti a helyi lakosság, társadalom dimenzióját, így jó eséllyel megfogalmazódnak ezekben olyan elképzelések, akciók, cselekvési tervek, amelyek tartalmaznak valamilyen önkéntes társadalmi felelősségvállalást – pl. ma már nehezen elképzelhető, hogy egy integrált településfejlesztési stratégia (ITS) ne érintse az önkormányzat társadalmi felelősségvállalását. A nagyszámú tervkészítés fontos módszertani alapját jelentik a felderítő vizsgálatok, a statisztikai alapú adatgazdálkodás és

38 Önkormányzati Hírlevél – Önkormányzati Tudástár I. – önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke, Belügyminisztérium, 2018. évi 3. szám

hatásvizsgálatok, a közpolitikai indikátortervezés (input, cél- és eredmény outputmutatók) továbbá a jövőbeli intézkedések, programok, akciók megvalósításával elérni kívánt társadalmi hatások (social outcome) meghatározása.³⁹ Már csak ebből fakadóan is a professzionális településtervezés részévé vált a társadalmi megközelítésű fókusz, amely közvetett vagy pozitív esetben akár közvetlen módon erősítheti a jövőtudatos és a környezeti, társadalmi nehézségekre, dilemmákra (klímaválság, elöregedő társadalom, fiatalok elvándorlása stb.) adható adekvát válaszokat. Mindez alapjaiban erősítheti a társadalmi felelősségvállalás gondolatát a településvezetésben érintett politikai döntéshozókban (polgármesterek, képviselők), hivatali vezetőkben (jegyzők, szervezeti egységek irányítói), illetve egyéb érintett szereplőkben (külső bizottsági tagok, helyi civilek és vállalkozók, az önkormányzati fenntartású közintézményi vezetők).

Az önálló PSR stratégia, illetve az önkormányzatok társadalmi felelősségvállalását erősítő, mélyítő egyéb települési szintű stratégiák (idős stratégia, ifjúságstratégia stb.) mellett önálló vizsgálati kérdés, hogy a társadalmi közfelelősség menedzselésére létre hoznak-e külön szervezeti egységet a polgármesteri hivatalokban vagy csak behelyezik a feladatot a már létező struktúrákba (pl. jegyzői kabinet, polgármesteri vagy alpolgármesteri kabinet, szociális-, humánszolgáltatási főosztály). Kétségtől az előbbi megoldás drágább, ugyanakkor láthatóan jobban felértékeli a társadalmi felelősségvállalás ügyét az önkormányzat szintjén. Erre jó példa a civil vagy részvételiségi irodák, munkatársak tevékenysége a Józsefvárosban, más budapesti kerületekben vagy a Fővárosi Önkormányzatnál. Egyre több helyen működnek az ún. kábítószerügyi egyeztető fórumok (KEF) vagy az áldozatsegítési konzultációk, modellprogramok – közvetve ezek mind erősítik a bennük résztvevő szereplők, így az önkormányzatok társadalmi felelősségvállalását.

A társadalmi felelősségvállalás a kötelező és fakultatív önkormányzati feladatellátás tükrében

Már a hivatkozott NKE-s PSR kutatócsoport belső fórumain többször felmerült az önkormányzati kötelező feladatellátás és a társadalmi felelősségvállalás kapcsolatának értelmezése mint probléma, aminek kapcsán a többségi álláspont akkor az volt, hogy mivel kötelező hatáskörökről van szó, ezért itt generálisan nem értelmezhető az önkéntesség, ami a társadalmi felelősségvállalás meghatározó jellemzője. Ezzel kapcsolatban jelen tanulmány szerzőinek álláspontja némileg árnyaltabb: úgy véljük, az önkormányzati kötelező feladatellátás rendszerében is van lehetőség arra, hogy a minőségi és a környezeti, társadalmi szempontokat minél inkább szem előtt tartó közpolitikaalkotási (policy making) gyakorlatok kerüljenek előtérbe, egyszerre érintve a tervezési-előkészítési (agenda setting), döntéshozatali (decision making), végrehajtási (policy implementation) és az utólagos értékelési (policy evaluation) szakaszokat. Ugyanazon kötelező önkormányzati feladatot, célt, progra-

³⁹ Ezt a szükségletet igyekeznek módszertani oldalról segíteni a különböző hatásvizsgálati leírások, szakmai kiadványok, illetve az állami és önkormányzati szektorban fellelhető „jó gyakorlatok”.

mot vagy folyamatot akár nagyon különböző minőségben lehet megvalósítani majd reprodukálni. A pozitív környezet- és társadalomtudatos szemlélet a kötelező települési feladatellátás terén is kialakítható, erősíthető.

A törvényben meghatározott kötelező kompetenciák mellett az önként vállalt, fakultatív feladatok jelentik az önkormányzatok másik meghatározó működési fókuszát. Ez azonban nagymértékben függ az adott önkormányzat társadalmi és gazdasági paramétereitől; különösen az ún. saját bevételek rendszerében (helyi adók, saját vállalkozási bevétel stb.) figyelhetők meg számottevő különbségek. Az 1989-1990-es rendszerváltás óta eltelt időszak politikai, gazdasági és társadalmi változásai (rendszerváltás, EU-csatlakozás, a 2008-2009-es pénzügyi és gazdasági világválság, a 2020 tavaszán kirobbant COVID-19 koronavírus járvány), illetve az önkormányzati rendszert közvetlenül érintő hektikus országos nagypolitikai (törvényhozási és kormányzati) történéseknek köszönhetően⁴⁰ jelentős differenciák alakultak ki a települések rendelkezésére álló anyagi, humán, fizikai és technológiai erőforrások tekintetében. Ez jelentősen behatárolja mind a mai napig a települések feladatellátási kapacitását és vele az innovációs kezdeményezőkéességét, ami leginkább a teljesen visszafogott vagy nem létező fakultatív feladatellátásban ölt testet.⁴¹ De mielőtt kizárólag a forráshiányra fognánk sok település minimálisra szűkített fakultatív feladatellátását, fontos jelezni, hogy a környezeti, társadalmi szempontból hatásos és innovatív – s ezzel az önkéntes társadalmi felelősségvállalást megvalósító – önkormányzati működés nem kizárólag pénzkérdés. Számos olyan önkormányzati „jó gyakorlatot” ismer a nemzetközi és hazai szakirodalom, szakmai közvélemény, ami relatíve alacsony forrásból valósult meg, mégis jelentős társadalmi értéket, pozitív externáliát eredményezett a lokális közösségek számára (pl. sharing economy jellegű kezdeményezések, közösségi tervezés, részvételiségi programok). Ezek aggregálását végzik nemzetközi és hazai hivatalos szervezetek, önkormányzati szövetségek, illetve egyéb, a témakörrel foglalkozó tudományos intézmények, közpolitikai „agytrösztök”, szakértők.⁴²

40 Ennek bővebb kifejtésére jelen tanulmány keretei nem biztosítanak lehetőséget, de jelzésértékkel elég csak a gyakorta változó központi költségvetési finanszírozási változásokra gondolni, a 2000-es évek második felében kialakult roppant mértékű önkormányzati szektorális eladósodásra, majd a 2010 után jelentősen megváltozott szabályozási és finanszírozási kondíciókra (új önkormányzati törvény, szűkülő önkormányzati feladatrendszer, átalakuló finanszírozási rend, szigorúbb állami kontroll az önkormányzati pénzügyek felett stb.).

41 A fragmentált, kistelepülések által dominált települési önkormányzati modellben a falvak jó része már a kötelező feladatai nagy részét is társulások – tehát nem önálló – keretek között képes biztosítani.

42 Nemzetközi szinten kiemelkedő szerepet játszik ebben a tudásgyűjtésben és tapasztalati transzferben az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, itthon pedig a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége keretében 2008 óta működött Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok programja (TÖOSZ LÖGY).

A társadalmi felelősségvállalást erősítő önkormányzati szakpolitikai területek és akciók

A korábbiakban esett szó arról, hogy az önkormányzatok széles – kötelező és fakultatív – feladatrendszere ismeretében hogyan értelmezhetjük az önkéntes társadalmi felelősségvállalás filozófiáját és gyakorlatát. Egyúttal letettük a garast amellett, hogy a PSR pozitív törekvése innovatív, magas minőségű s környezeti, társadalmi szempontból érzékeny és kellően hatásos megvalósításnál már a kötelező feladatellátás esetében is értelmezhető és pozitívan értékelhető. Ez esetben az előkészítés, döntéshozatali, végrehajtási és értékelési eljárási mozzanatait is vizsgálnunk kell, mivel ugyanazon kötelező feladat megvalósítható rutinszerűen, különösebb környezeti és társadalmi innováció alkalmazása nélkül, és megvalósítható magas szinten erősítve, reparálva, illetve kímélve a környezeti és társadalmi környezetet. Ilyen speciális tartalmi, formai-eljárási dimenzió a társadalmi inklúziót erősítő bármilyen közösségi tervezési, részvételi mozzanat, ami egyértelműen mutat az önkormányzat által felvállalt és megvalósított önkéntes társadalmi felelősségvállalás irányába. Jó példa erre a lakás- és helyiséggazdálkodás, a helyi adóval, gazdaság szervezéssel kapcsolatos feladatok vagy a nemzetiségi ügyek, ahol a kötelezően előírt feladatellátás keretében mód és lehetőség van fokozott önkormányzati jelenlétre és ezen keresztül a helyi társadalmi kohéziót erősítő intézkedésekre – pl. önkormányzati tulajdonú helyiségek kedvezményes bérbeadása kimondottan az önkormányzati feladatokhoz vagy célokhoz kötötten vállalkozások és civil szervezetek számára.⁴³ A törvényben meghatározott kötelező feladatok mellett az önkormányzati feladatellátás az önként vállalt, fakultatív feladatokra épül. Az irányadó Möt. ezzel kapcsolatban csak annyit ír elő, hogy az önkormányzat „önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe” – ezzel jelentősen szélesre nyitva a lehetőséget az önkormányzatok előtt a fakultatív feladatvállalásra. A következőkben szakpolitikai összefüggéseiben vizsgáljuk és összegezzük a PSR lehetőségeit az önkormányzati szektorban. Egyre inkább felértékelődik a társadalmi felelősségvállalással kapcsolatban az önkormányzati vagyongazdálkodás, annak a kérdése, hogy a pénzügyi hatékonyság, gazdaságosság mellett hogyan építhetők be pozitív társadalmi és környezeti célok. Erre leginkább a vagyongazdálkodás rendszerében, a helyiség- és ingatlangazdálkodás keretében van lehetőség – pl. energiahatékony üzemeltetés, helyi gazdaságfejlesztés és közösségi, civil szolgáltatási kezdeményezések támogatása.

A helyi önkormányzati közbeszerzés eleve egy olyan, a közszolgáltatások biztosítását általánosan érintő tevékenység, amin keresztül becsatornázzhatóvá válnak a társadalmi felelősségvállalást erősítő horizontális közpolitikai alapelvek, mint a környezeti fenntarthatóság és klímatudatosság (zöld közbeszerzések), a transzparencia, a hazai vagy lokális piaci szereplők preferálása helyi gazdaságfejlesztési célzattal.

43 Ezt a modellt alkalmazzák egyre kiterjedtebb jelleggel Budapest VIII. kerület Józsefváros Önkormányzatánál. - <https://old.jozsefvaros.hu/civil/75158/helyisegberleti-lehetosegek-civil-es-egyhazi-szervezeteknek-a-jozsefvarosi-onkormanyzatnal>

A környezeti fenntarthatóság és klímaturatosság szinte az összes önkormányzati szakpolitika esetében érvényesíthető jó eséllyel, legyen az településüzemeltetés (közparkok, közterületek fenntartása, helyi parkolási rendszer stb.), helyiség- és ingatlangazdálkodás, helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, hulladékgazdálkodás, helyi közlekedés biztosítása, környezeti zöldítés és zajvédelem.

A társadalmi fenntarthatósági megfontolásokat felelősségvállalási területekként különösen a helyi társadalompolitikáknál érvényesíthetik az önkormányzatok – itt azért érdemes megemlíteni, hogy a 2011-ben elfogadott Möt. a megelőző két évtizedet meghatározó irányadó szabályozáshoz (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról) képest látható mértékben szűkebbre szabta az önkormányzati feladatellátást. Ez a változás a társadalompolitikáknál a közoktatásban csúcsonódott ki az iskolafenntartó szerepkör elvesztésével, de mellette egy sor hatósági (szociális terület, foglalkoztatáspolitikai, gyermekvédelem) feladatellátásnál is érzékelhetővé vált, ami egyúttal az illetékes állami intézményrendszer és hatósági feladatellátás kiszélesítését is eredményezte. Ennek ellenére továbbra is maradt számottevő tér és lehetőség szociális területen PSR jellegű önkormányzati kezdeményezésekre, így az önkéntesség erősítésére, amire jó példa a 2011. évi CX. köznevelésről szóló törvény által az érettségi feltételeként előírt 50 órás közösségi munka megvalósításához nyújtott önkormányzati segítség (pl. a közösségi szolgálatot az érettségi vizsgára készülő tanulók önkormányzati fenntartású kulturális, szociális vagy egészségügyi közintézményben látják el). A szociális szövetkezetek vagy a szociális célú piaci vagy közmunkaprogramban megvalósított gazdaságfejlesztési programok szintén pozitív hatással lehetnek a helyi társadalmi viszonyokra.⁴⁴ Egyre több település valósít meg helyben olyan szakosított szociális ellátást, amit az irányadó szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény nem tesz kötelezővé az adott településen, az önkormányzat azonban önként vállalt, fakultatív feladatként megvalósítja – erre jó példák az utóbbi időben községi önkormányzatok által létrehozott, demens időseket is ellátó bentlakásos intézmények, amelyek direkt módon reflektálnak az elöregedő társadalom problematikájára.⁴⁵ A családpolitika is – azon belül elsősorban a gyermekvállalás és a fiatalok támogatása – egyre több települési önkormányzat gyakorlatában jelenik meg pozitív ösztönző, támogató jelleggel – pl. születendő gyermekek családjának egyszeri anyagi támogatása, ösztöndíj a településen lakcímmel rendelkező, de már más városban tanuló középiskolások, egyetemisták számára. Egyre több innovatív települési szociális program, kezdeményezés foglalkozik a romák társadalmi felzárkóztatásával, ezeknek szintén jó hazai gyűjtőhelye a TÖOSZ LÖGY program.⁴⁶

44 Néhány évvel ezelőtt országos szinten emlegetett példa volt a Baranya megyei, túlnyomórészt romák lakta Cserdi község, ahol az időközben tragikusan elhunyt roma származású polgármester vezetésével a helyi közmunkaprogram keretében a foglalkoztatás bővítése mellett egyfajta nevelő és társadalomjobbító szándékú folyamat is elindult – azokban az években az egész lokális kísérlet a „cserdi csoda” elnevezés alatt futott a hazai közéleti- és médianyilvánosságban.

45 Több ilyen típusú önkormányzati „jó gyakorlat” is megjelent és kapott elismerést az elmúlt években a TÖOSZ LÖGY programban, így például a demensellátó bentlakásos intézmény a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Szamossályi községben.

46 <http://legjobbongyakorlatok.hu/>

Az egészségügy területén az elmúlt egy-másfél évtized során látványos helyi PSR jellegű kezdeményezések az önkormányzatok által finanszírozott egészségügyi szűrések és védőoltásprogramok, amelyeknek a megvalósítása ugyanakkor nagyon erős összefüggésben van az adott település saját forrásaival, valamint a településvezetés motivációjával, aktív társadalmi szemléletével. Önkormányzatok által támogatott védőoltásakciókra pénzügyileg erős városokban, fővárosi kerületekben került sor eddig.⁴⁷ Hasonló pozitív attitűd figyelhető meg helyi önkénteseknek a házi gondozásba való bevonásánál. A probléma ugyanakkor, hogy azokban a térségekben, azokon a településeken, ahol az önkormányzatok nem képesek biztosítani ezeket a plusz egészségügyi, preventív-népegészségügyi szolgáltatásokat, ott akaraton kívül, de lényegében sérül a helyi lakosok egészséghez való alkotmányos joga – „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez” [Magyarország Alaptörvénye XX. cikk (1). pont].

Az oktatás, képzés valamint a kultúra területén elsődlegesen azon ingyenes vagy részben az önkormányzat és részben az érintett lakosok által finanszírozott oktatási, tudományos és ismeretterjesztő programok tartoznak ebbe a körbe, amelyek célközönsége a lakosság – ezen belül kiemelkednek az időseknek szóló kompetenciafejlesztések, felnőttoktatások, szenior akadémiák.⁴⁸

Eddig jórészt olyan programokat és kezdeményezéseket tekintettünk át szakpolitikai bontásban, amelyek a lakosság, vagyis a helyi társadalom irányába valósultak meg. A társadalmi közfelelősség – hasonlóan a CSR-hoz – megvalósulhat a saját intézményi struktúra és személyi állomány irányába; ezek mint afféle belső PSR kezdeményezések szintén alkalmasak az önkormányzat társadalmi felelősségvállalásának demonstrálására. Itt is találunk jó pár olyan belső intézményi stratégiát és programot, amelyek „jó gyakorlatként” transzportálhatók önkormányzatok között. Ezek lehetnek különböző munkáltatói kedvezmények, támogatások – így plusz munkáltatói szabadságnapok biztosítása kisgyermekes dolgozóknak; ingyenes vagy támogatott közterületi parkolási lehetőség közintézményi (óvoda, bölcsőde) dolgozók számára. A munkáltatói márkaépítés, az ún. employer branding sok szempontból kereszteződik a vállalati, munkahelyi társadalmi felelősségvállalással. Napjainkra a hatékony és eredményes munkaerő megtartása, ezzel a meglévő humán erőforrás eredményes motiválása az egyik legfontosabb munkaerőpiaci kérdéssé vált a munka világában. Az eredményes employer branding erősíti a munkatársak vállalat iránti lojalitását, valamint megfelelő módon és mértékben képes dinamizálni az egyéni teljesítményeket. Ugyanakkor ennek alapvető feltétele, hogy a munkáltató (menedzsment, hivatali vezetés) megfelelő módon motiválja a munka-

47 Budapest XIV. kerület Zuglói Önkormányzata a bárányhimlő elleni védőoltásokhoz nyújtott 100%-os anyagi támogatást az 1-2 év közötti kerületi gyermekek családja számára kérelem esetén. Budaörsön a gyerekeknek kullancs ellen, a fiatal kamaszlányoknál a HPV vírus ellen, az idősek esetében pedig tüdőgyulladás megelőzésére működnek önkormányzati finanszírozású védőoltásakciók immáron másfél évtizede. Szentesen a pneumococcus baktérium elleni védőoltás költségeit vállalta át az önkormányzat. Az időseket érintő kiterjedt szűrővizsgálati rendszert alakítottak ki Budapest XIII. kerületében.

48 A magyarországi szenior akadémia kezdeményezések közül kiemelkedik a Milton Friedman Egyetem Szenior Akadémia, amely a közvetlen egyetemi helyszín mellett mintegy 60 településen biztosít előadásokat, tanfolyamokat az önkormányzatokkal együttműködve. A szenior akadémia költségeit jellemző módon az önkormányzatok „vásárolják meg”, így biztosítva a helyi idős lakosok számára ingyenesen a felnőttoktatást.

vállalatokat, amire elsődlegesen a bérezés, a munkakörülmények és béren kívüli juttatások (cafeteria) szolgálnak, de remek kiegészítő elemek lehetnek a különböző belső társadalmi felelősségvállalási programok. Korábban már esett szó arról, hogy önállóan is vizsgálhatjuk az önkormányzati fenntartású közvállalatok (Magyarországon jelenleg nonprofit kft.-k, zrt.-k világa) szintjén kimutatható PSR programokat – habár az állami és önkormányzati vállalatok formailag nem különböznek a magántulajdonú gazdasági társaságoktól, a sajátos és speciális közösségi (állami, önkormányzati) tulajdonjogi viszonyok miatt ezeket is inkább tekinthetjük a PSR, mintsem a CSR világának.⁴⁹

Az önkormányzatok a helyi közösségek életének talán legfontosabb alakító szereplői, így gyakori, hogy olykor spontán módon szerveznek karitatív akciókat, pozitív környezeti, társadalmi kezdeményezéseket, anélkül, hogy rendelkezésre állna külön társadalmi közfelelősségi stratégia. Amennyiben a tanulmányunkban deklarált kiterjesztett értelmezést tekintjük irányadónak, ezeket az elkülönült spontán társadalmi felelősségvállalási akciókat is a PSR részének tekinthetjük. Ilyenek lehetnek a kifejezetten konkrét jótékonyági célból megszervezett helyi adományozási akciók, rendezvények valamilyen nemes karitatív célra (pl. külföldi műtét, gyógykezelés támogatása) vagy a testvértelepülési együttműködésekhez kapcsolódó segélyprogramok természeti katasztrófa vagy háborús konfliktus esetén.

A hazai önkormányzatok társadalmi felelősségvállalásának vizsgálatánál némi nehézséget jelent, hogy nincs egy egységes adat- és információbank, ami tartalmazná a témakörben született helyi stratégiákat, szabályozásokat, illetve a megvalósított „jó gyakorlatokat”. Ugyanakkor születtek különböző kiadványok (tematikus tanulmánykötetek, önálló tanulmányok, disszeminációs füzetek), működött külön kutatócsoport – a már említett PSR kutatócsoport a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen; a TÖOSZ Legjobb Önkormányzati gyakorlatok program keretében jó néhány kimondottan PSR megközelítésű települési „jó gyakorlat” került a nyilvánosság elé. Valamint a közösségi médiában működik önálló tematikus facebook csoport „Társadalmi közfelelősség – PSR hálózat” elnevezéssel.⁵⁰

Krízisek, reziliencia és társadalmi közfelelősség a 2020-as években

A CSR fontos hazai platformjának tekinthető CSR Hungary Summit-et 2020-ban a pandémia miatt első alkalommal rendezték virtuális térben, online keretek között. Az előadók által megfogalmazott fontos gondolat volt a koronavírus járvány, e globális közegészségügyi krízis során a személyi, szervezeti reziliencia – mint adaptációs készség és képesség – dimenziójának a biztosítása. A vilámgyorsan szétterjedő járvány láthatóan az eleve sérülékenyebb, sebezhetőbb társadalmi csoportok, közösségek vagy akár szervezetek (mélyszegénységben élők, nyugdíjasok, hátrányos szociális helyzetűek, romák, kis- és középvállalkozások, a pandémia káros hatásainak jobban kitett piaci

⁴⁹ A CSR Hungary Díj több mint másfél évtizedes történetében több önkormányzati tulajdonú vállalat is díjazásban részesült.

⁵⁰ <https://facebook.com/psrnet>

ágazatok szereplői⁵¹ stb.) számára hordozott sokkal több veszélyt és további potenciális hátrányokat. Takács Júlia, a CSR Hungary alapító-ügyvezető igazgatója lakonikusan úgy fogalmazott a rendezvényen, hogy a COVID által többek között léket kapott az a gazdaság, ami a fenntartható társadalmat finanszírozta korábban.⁵² Ugyanakkor a pandémia egyúttal lehetőség a társadalmi felelősségvállalás korábbi koncepcionális és strukturális kereteinek az újragondolására is.

Fontos látni, hogy a COVID-19 elleni védekezés feladata szabályozási és végrehajtási oldalról elsődlegesen a központi állami, kormányzati szektor számára jelentett feladatot világszerte. Ennek közjogi alapját az európai országok túlnyomó többségében bevezetett különleges jogrendek biztosították – ez hazánkban az Alaptörvény 53. cikke által meghatározott ún. veszélyhelyzet. Az európai politikatudomány ezt a sajátos folyamatot definiálta az ún. koronacionalizmus kifejezéssel mint a koronavírus járvány elleni védekezésben a központi kormányzati döntési szintet felerősítő nemzetközi trendet.⁵³ A járvánnyal szembeni védekezés során így a piaci vagy civil szektor (vállalatok belső járványvédelmi intézkedései, egyházak bevezetett COVID-protokollja) szerepvállalása kiegészítő jellegű az állam és az önkormányzatok védekező feladatai mellett. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok azonnal bekerültek a védekezés elleni frontvonalba, és szerte a világon jó néhány nagyon fontos, kifejezetten pozitív „jó gyakorlatot” valósítottak meg a pandémia különböző hullámainak tombolása idején. Ezek nemzetközi és hazai dokumentálása szinte a COVID kirobbanása pillanatában elkezdődött, hogy minél könnyebben transzformálható és adaptálható gyakorlatok lehessenek a települési közösségek szintjén. Magyarországon a 2020-as, de még a 2021-es TÖOSZ LÖGY kiírás is hangsúlyosan foglalkozott a járvány elleni védekezéssel.⁵⁴ Annak ellenére, hogy Magyarországon jelentős mértékű kormányzati elvonások érték az önkormányzati szektort (pl. a gépjárműadó „államosítása”, a helyi iparüzési adó mértékének a felezése, parkolási díjak felfüggesztése),⁵⁵ az önkormányzatok igyekeztek tevékenyen kivenni a részüket a válságkezelésből. Számos települési önkormányzat módosította a hatályos költségvetését, belső átcsoportosításokat hajtott végre – rendkívüli járványvédelmi alapokat hoztak létre, csökkentették az önkormányzati tulajdonú ingatlanok bérleti díjait, a rendezvényekre szánt forrásokat rendelték más feladatokhoz, mérsékeltek a polgármester és a képviselők tiszteletdíját, krízistámogatást vezettek be. Több figyelmet fordítottak továbbá az idősek ellátására, gyorsteszteket és egészségügyi védőeszközöket (pl. maszkok, fertőtlenítők) szereztek be. A járványhelyzetre reagáló, távlatos intézkedéseket hoztak a közlekedésszervezésben: kérekpársávokat létesítettek, forgalomcsillapításokat foganatosítottak. Budapesten pedig a Fővárosi Önkormányzat a 14 éven aluliak számára ingyenessé tette a tömegközlekedést. Ezek a sokszor erőn

51 turizmus és vendéglátóipar; zeneipari szereplők stb.

52 CSR Hungary Summit: a COVID jó alkalom az újrekezdésre https://europadesign.hu/Data/Files/csr_summit_hungary_trande_magazin_2021__0.pdf

53 Bouckaert, Geert – Galli, Davide – Kuhlmann, Sabine – Reiter, Renate – Van Hecke, Steven (2020): European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis, *Public Administration Review*, Volume 80. Issue 5, 2020. September/October, 765–773.

54 Részletesen lásd: <http://legjobbonkormanyzatigyakorlatok.hu/>

55 Erről bővebben lásd: Szabó Tamás – Horváth Anett: A koronavírus-járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a visegrádi (V4) országokban, in: *Új Magyar Közigazgatás*, 2021. június, 14. évfolyam 2. szám 1–14.

felül hozott védekező intézkedések kétségkívül erősítették az önkormányzatok társadalmi felelősségvállalását a pandémia alatt. Kérdés, hogy a járvány visszahúzódását követően a megnövekedett társadalmi felelősségtudat és önkéntes feladatvállalás beépül-e hosszabb távon az érintett önkormányzati vezetők gondolkodásába, erősítve ezzel a lokális közösségeket.

Hasonló krízisszituációt eredményezett a 2022. február végén kitört orosz-ukrán háború, amely hosszú évtizedek óta nem látott menekülthullámot indított el a szomszédos Ukrajnából. A menekültek fogadásában, időszakos elhelyezésében szintén oroszánrészt vállaltak az önkormányzatok – települési tulajdonban lévő ingatlanokban (pl. sportcsarnokok) helyezték el a rászorulókat, intézték az étellemezést stb. A koronavírus járvány lecsengése után tehát egy újabb makroregionális krízis során mutatkozott meg a települési önkormányzatokban meglévő társadalmi felelősségvállalás és kapcsolódó innováció.

Összegzés

Hasonlóan a vállalati szektorhoz, a társadalmi felelősségvállalás kérdése egyre fontosabb horizontális közpolitikai issue ma már az állami és önkormányzati szektorban. A társadalmi közfelelősség már nemcsak egyedi, spontán akciókban és a különböző ágazatpolitikai stratégiákban jelenik meg, hanem egyre inkább önálló PSR stratégiákba ágyazva. Ezek horizontálisan érintik a társadalmi felelősségvállalás különböző területeit, mint a környezeti fenntarthatóság és klímavédelem, a társadalmi fenntarthatóság demográfiai (főleg a fiatalok és idősök), vagyoni-jövedelmi, kulturális fókuszokkal (hátrányos helyzetű társadalmi csoportok), illetve a társadalmi inklúzió és részvételiség. Tanulmányunk az általános ismereteken túl kifejezetten a társadalmi felelősségvállalás és a magyarországi települési önkormányzatok kapcsolatának bemutatására épült. Igyekeztünk egyfajta helyzetképet adni, és a 2010-es években elindult, alapvetően pozitív irányú PSR folyamatokat szintetizálni. Látható, hogy az elmúlt évek globális, makroregionális krízisei (2020-tól a COVID-19 koronavírus járvány, 2022-ben az orosz-ukrán háború) közvetlenül érintették hazánk településeit, gazdasági és társadalmi szereplőit. A reziliencia jegyében egyre fontosabb a társadalmi felelősségvállalás filozófiájának a beépítése a mindennapi működési gyakorlatba. A társadalmi közfelelősség érvényesítése szempontjából talán az önkormányzatok vannak a leginkább közel az emberekhez, rendelkeznek információkkal és láthatják a pontos beavatkozási pontokat, cselekvési területeket. A forrásokkal való ellátottság ugyanakkor több mint kérdéses – így a forráshiányos települések esetében ez jelentős korlátozó tényező –, amikor a települési önkormányzatok társadalmi felelősségvállalásáról lamentálunk.

Felhasznált irodalom

- Battle, Guy: *Social Value and Responsibility in Public Service* (Közösségi érték és társadalmi felelősség a közszférában) című előadása alapján, Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Budapest, 2018. 09. 11. 9
- Bowen, Howard R.: *Social Responsibilities of the Businessman*, Harper & Row, New York, 1953, 10–56. (<https://doi.org/10.2307/j.ctt20q1w8f.1>)
- Bouckaert, Geert – Galli, Davide – Kuhlmann, Sabine – Reiter, Renate – Van Hecke, Steven: *European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis*, Public Administration Review, Volume 80. Issue 5, 2020. September/October, 765–773.
- Braun Róbert: *Vállalati társadalmi felelősségvállalás – a vállalatok politikája*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2015
- Budai Balázs Benjámín: *A közigazgatás újragondolása – Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017
- Corporate Responsibility Report* – HM Government, 2008. <https://www.educationandemployers.org/wpcontent/uploads/2014/06/corporate-responsibility-report-hm-gov.pdf> (2021. 05. 22.)
- Czippán Katalin – Fülöp Sándor – Bojtor András: *Társadalmi felelősségvállalás a közszférában*, Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Budapest, 2021
- Delivering Social Value for Leicester – A Guide for Suppliers and Contractors – Leicester City Council, 2018. <https://www.leicester.gov.uk/media/185439/social-value-guide-october-2018.pdf> (2021. 05. 25.)
- Gazdasági Versenyhivatal: *A GVH társadalmi közfelelősség vállalási (PSR) stratégiája*, Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, 2016, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/strategia/GVH_PSR_strategia_2017_04_27&inline=true
- Gáspár Mátyás: Önkormányzati PSR és menedzsment – elvi és módszertani alapok, in: BreCsok Anna Ágnes szerk.: *A társadalmi közfelelősség alapjai*, Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Budapest, 2019, 243–264.
- Guidance: Social Value Act: Information and Resources, Cabinet Office, 2016. május, <https://www.gov.uk/government/publications/social-value-act-information-and-resources/social-value-act-information-andresources> (2021. 05. 24.)
- Horváth Anett: Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás, in.: Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei – Hazai és nemzetközi dimenziók*, Dialóg Campus, Budapest, 2019
- Jakab Nóra – Rácz Zsófia: A társadalmi közfelelősség kérdései Nagy-Britanniában és Magyarországon – társadalmi felelősségvállalás – társadalmi közfelelősség – közszołgálati társadalmi értéktörvény – innovatív szolgáltatásnyújtás, DOI 10.26521/Profuturo/1/2019/3908
- Khazbak, Rana: *Social Value in Procurement*, NLGN, WSP Birmingham, 2016, https://www.base-uk.org/sites/default/files/news/Social-Value-in-Procurement_EVENT-WRITEUP.pdf (2018. 12. 25.)

- Körösényi András – Illés Gábor – Metz Rudolf (2017): A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben, *Politikatudományi Szemle*, 26. évf., 2017. 1. szám, <https://core.ac.uk/download/pdf/148786679.pdf>
- Kun Attila: *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége*, Ad Librum Kft., Budapest, 2009
- Kun Attila: Kötelezettség vagy önkéntesség? A társadalmi felelősség kérdése és a jogi megfelelés kultúrája, in: Jánosik Orsolya – Vörös Andrea (szerk.): *Társadalmi felelősségvállalás – Mit tehet a közszféra?*, Tempus Közalapítvány, Budapest, 2012, 12–25.
- Önkormányzati Hírlevél – Önkormányzati Tudástár I. – önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke, Belügyminisztérium, 2018. évi 3. szám
- Public Services (Social Value) Act, 2012. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents/enacted> (2021. 05. 24.)
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf> (2020. 05. 11.)
- Szegedi Krisztina–Mélypataki Gábor: A vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) és a jog kapcsolata, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 51–70.
- Social Value Act Review, Cabinet Office, 2015. február, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403748/Social_Value_Act_review_report_150212.pdf (2021. 05. 24.)
- Social Value in New Development: An Introductory Guide for Local Authorities and Development Teams. UK Green Building Council, 2018. március, <https://www.ukgbc.org/wp-content/uploads/2018/03/Social-Value.pdf> (2021. 05. 25.)
- Szabó Tamás: Összefüggések a társadalmi közfelelősség, a közösségi jóllét és a stratégiai kormányzás területén, in: Brecksok Anna Ágnes szerk.: *A társadalmi közfelelősség alapjai*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019, 65–85.
- Szabó Tamás – Horváth Anett: A koronavírus-járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a visegrádi (V4) országokban, in: Új Magyar Közigazgatás, 2021. június, 14. évfolyam 2. szám, 1–14.
- The Sustainable Procurement Task Force – Procuring The Future, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf (2021. 05. 25.)
- Williamson, Naomi – Starnpe-Knippel, Astrid – Weber, Tina: Corporate Social Responsibilities – National Public Policies in the European Union, European Commission, 2014

TUDOMÁNY ÉS MŰVÉSZET A JOGI SZABÁLYOZÁS ÚTVESZTŐJÉBEN II.

DOI: 10.25116/kozelitesek.2022.2-3

1. Bevezetés

A Közelítések 2020/2. számában megjelent – azonos című – tanulmány a művészet, a tudomány és a jog neuralgikus metszéspontjait, konkrétan a tudományos művek jogi védelmének, valamint a védelem alatt álló művek megengedett (tudományos) kutatásának és szabad felhasználásának kérdéseit járta körbe a szellemi tulajdonjogok közé tartozó szerzői jogi szabályozás szemszögéből. A téma továbbgondolásának, folytatásának az ad apropót, hogy az Országgyűlés 2021. április 27-én elfogadta a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Sztj.) és a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről szóló 2016. évi XCIII. törvény (Kjkt.) jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi XXXVII. törvényt. A 2021. június 1-jétől hatályba lépő jogszabály a hazai jogalkalmazói tapasztalatokból kiindulva jelentős lépéseket tett a magyar szerzői jogi törvény modernizációja irányában. Ennél azonban sokkal fontosabb, hogy az európai uniós szerzői jogi reform két legfrissebb – és legnagyobb hatással bíró – elemének magyarországi implementációjára is e jogszabály révén került sor. A NetCab (vagy SatCabII) irányelv⁵⁷ célja az analóg televíziózást kiegészítő online közvetítések szerzői jogi kérdéseinek rendezése, míg a 2019/790 irányelv (CDSM irányelv)⁵⁸ átfogó jelleggel törekszik az Unió szerzői jogi szabályait a digitális korhoz igazítani a szerzői jog által védett tartalmak felhasználása és megosztása terén.⁵⁹

A CDSM irányelv e cél elérését négy rendelkezéscsoport révén biztosítja:

- a szerzői jogi kivételek és korlátozások digitális és határon átnyúló felhasználásokhoz igazítása;
- az engedélyezési gyakorlatok fejlesztése és a tartalmak szélesebb körben hozzáférhetővé tételére irányuló intézkedések bevezetése;
- a szerzői jogok szempontjából jól működő piac megteremtését célzó intézkedések bevezetése;
- szerzők és előadóművészek helyzetének erősítése.

⁵⁶ Dr. Kiss Zoltán Károly PhD óraadó oktató, Milton Friedman Egyetem

⁵⁷ A műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/789 európai parlamenti és tanácsi irányelv.

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2019. április 17-i (EU) 2019/790 irányelve a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról (CDSM irányelv).

⁵⁹ Lábod Péter: Szerzői jogi „user-szabadságok” a globális tartalmegosztó platformokon, *In Medias Res*, 2021. július 1., <https://media-tudomany.hu/archivum/szerzoi-jogi-user-szabadsagok-a-globalis-tartalmegoszto-platformokon/>

Az irányelv egyes cikkeinek, különösen a „linkadó” és „cenzúragép” néven elhíresült új szabályok elfogadását [hosszú viták előzték meg](#), amelyek során egymásnak feszültek az óriás techcégek, a médiavállalatok, a szabad internet védelmezői és a zeneipar szereplői. Ezzel szemben a CDSM irányelvnek számos olyan pontja van, amit nagy egyetértéssel fogadtak el: a reform megkönnyíti a jogvédett tartalmak felhasználását a digitális és online oktatásban, a digitális közkeincsek védelmét vagy a kutatási célú szöveg- és adatbányászatot.⁶⁰

A szabad véleménynyilvánítás mint kommunikációs alapjog, ezen belül a kreatív tartalmakkal történő kommunikáció szükséglete gyakran kerülhet összeütközésbe az alapvetően az engedélyek rendszerén alapuló szerzői joggal a tartalommegosztó platformokon. E konfliktusok feloldása kapcsán játszanak kulcsszerepet a szabad felhasználások, hiszen céljuk épp a szerzői jogok és a felhasználói, vagyis *user* érdekek (egyes jogértelmezések alapján – mint láttuk – egyenesen jogok) közötti megfelelő egyensúly megteremtése. Ennek feladata értelemszerűen a jogalkotóra, kikényszerítése pedig (jogvita esetén) a jogalkalmazó szervekre hárul.

A CDSM irányelv (70) preambulumbekzdése szerint a felhasználók számára a szövegidezés, kritika, ismertetés, karikatúra, paródia vagy utáncat (*pastiche*) céljára készített tartalmak feltöltését és hozzáférhetővé tételét kell lehetővé tenni, mivel ez különösen fontos az Európai Unió Alapjogi Chartájában⁶¹ foglalt alapvető jogok – különösen a véleménynyilvánítás szabadsága és a művészet szabadsága –, valamint a tulajdonhoz, többek között a szellemi tulajdonhoz való jog közötti egyensúly megteremtése érdekében. E konkrét szabad felhasználási esetek tagállami bevezetését ezért a 17. cikk által érintett körben kötelezővé is teszi az irányelv, a platformoktól pedig elvárja, hogy az említett célból védett felhasználások támogatása érdekében működtessenek hatékony panasztételi és jogorvoslati mechanizmusokat.⁶²

Az alábbiakban a CDSM irányelvnek, illetve az ennek átültetésével elfogadott hazai törvénymódosításnak csak ez utóbbi, vagyis a platformvilágban is nagy szerepet játszó új szabad felhasználási esetköreit tekintjük át. Az elemzés elsősorban nem a szerzők és más jogosultak, hanem a kedvezményezettek (főként a kulturális örökségvédelmi intézmények, oktatási intézmények, kutatóhelyek) nézőpontjára fókuszál, tekintettel arra is, hogy a szerzői jog primátusát hangsúlyozó uniós jog egyes értelmezőinek szemében a szabad felhasználási esetek immár *user* jogoknak minősülnek. A „copyleft” követői szerint a szabad felhasználások új fajtái jöttek létre, amelyek valójában nem is tekinthetők kivételeknek, hanem „felhasználói jogoknak” („users’ rights”), vagyis olyan „jogoknak”, amelyek a szerzői jog hagyományos normáival szemben, azokhoz képest „externalitásokként”, közvetlenül bizonyos alapjogokra támaszkodnak. A „copyleft” elmélettel szemben viszont az igazság

60 Bodnár Zsolt: Az igazságos internetet tűzte zászlajára, de a szabad internet halálát okozhatja az EU új szerzői jogi reformja, *Qubit*. 2021. 06. 10., <https://qubit.hu/2021/06/10/az-igazsagos-internetet-tuzte-zaszlajara-de-a-szabad-internet-halalat-okozhatja-az-eu-uj-szerzoi-jogi-reformja>

61 2016/C 202/02

62 Lábodny: i. m. (3. lj.)

az, hogy a szerzői jog ott, ahol ez indokoltnak bizonyult, mindig megfelelő egyensúlyt volt képes kialakítani a többi emberi joggal és a közösségi érdekekkel kivételek és korlátozások formájában, ide értve az ezt szolgáló „háromlépcsős-teszt” általános szabályait is.⁶³

2. A „háromlépcsős” teszt jelentése és jelentősége

A szerzői jog lehetővé teszi bizonyos esetekben a védett művek felhasználását anélkül, hogy ahhoz a szerző engedélye, illetve díj fizetése kötelező lenne. Az ilyen felhasználások a szabad felhasználások, amelyek szigorú feltételekhez kötöttek. Így csak olyan mű eshet szabad felhasználás körébe, amelyet már nyilvánosságra hoztak, pl. internetre feltöltöttek, vagy újságban, könyvben közzétették. Ezen a feltételen kívül az ún. „háromlépcsős” tesztet is figyelembe kell venni. A háromlépcsős teszt a szabad felhasználás határát jelenti, azaz a korlátok korlátját („*limit to limitations*”), amely a jogosultak és a felhasználók érdekei közötti egyensúly kialakítására törekszik.⁶⁴

A szerzői jogi védelemből kizárt szellemi teljesítményekkel szemben a szabad felhasználás minden esetben kötelező feltételei a nemzetközi szerzői jogi szerződésekben⁶⁵ és az uniós jogban⁶⁶ gyökerező „háromlépcsős” tesztben öltönek testet, amely szerint a szabad felhasználás akkor megengedett és díjtalan, ha az:

- nem sérelmes a mű rendes felhasználására és indokolatlanul nem károsítja a szerző jogos érdekeit;
- megfelel a tisztesség követelményeinek;
- nem irányul a szabad felhasználás rendeltetésével össze nem férő célra.⁶⁷

A háromlépcsős teszt lényege az, hogy e védelmi szint áttörésének mindenki számára elfogadott elveit meghatározza. Eszerint a szerzői jogok érvényesülésével szembeni kivétel vagy korlátozás jogalkotó általi megállapítására csak különleges esetekben van mód, és csak akkor, ha ez nem áll ellentétben a mű rendes (szokásos) felhasználásával, és nem károsítja indokolatlanul (vagyis az adott szabad felhasználás által indokolható mértéken túlmutatóan) a jogosult jogos érdekeit. Egy gyakorlati példával megvilágítva: olyan szabad felhasználás bevezetésére nincsen mód, amely különbségtétel nélkül minden *user* számára lehetővé tenné az öt percnél nem hosszabb zenei videók feltöltését az internetre.⁶⁸

Az egyes lépcsőfokok tartalmának meghatározása és tartalommal való megtöltése értelemszerűen az Európai Bíróságra (EUB) és a nemzeti bíróságokra hárul. Ettől függetlenül, a probléma gyökere onnan indul, hogy nem tisztázott, kik a címzettjei az irányelvben foglalt három lépcsős tesztnek:

63 Ficsor J. Mihály: *Időzavarban fogant észrevételek a DSM és SatCab Irányelvek átültetését szolgáló törvénytervezetre*, 2022. 09. 24., <http://www.copyrightseesaw.net/en/papers>

64 L.: <https://nws.niif.hu/ncd2008/docs/ehu/136.pdf>

65 Berni Uniói Egyezmény (BUE), TRIPS Egyezmény, WIPO Szerzői Jogi Szerződés, WIPO Hangfelvételekről szóló Szerződés

66 Elsősorban az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 22-i 2001/29/EK irányelve az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról (Infosoc irányelv).

67 Sztj. 33. § (2) bek.

68 Lábodý: i. m. (3. lj.)

a tagállami jogalkotó, vagy a tagállami bíróságok? Az előbbi mindenképpen, az Infosoc irányelv átültetéséből eredő kötelezettség miatt, viszont nem egyértelmű, hogy ez a tagállami bíróságokra miként vonatkozik. Ráadásul az egyes lépcsőfokok értelmezésének kereteit is nagyban befolyásolhatja az, hogy mely dimenzióban helyezzük el a tesztet. Az ACI Adam-ügyben⁶⁹ például az Európai Bíróság az első lépcsőfokot teljes egészében kihagyta az elemzéséből. Ebből arra a következtetésre is lehetne jutni, hogy az InfoSoc-irányelv majdnem zárt kivételi listáját önmagában különleges eseteknek tekinti. Tehát a kritérium nem az egyes kivételek és korlátozások esetében érvényesülő normatív feltétel. Ennek azonban mind az ACI Adam-ügy, mind pedig a további ítéletek ellentmondanak (így viszont továbbra is kérdés marad, hogy miért hagyta ki az érvelésből ezt a lépcsőfokot a bírói fórum).⁷⁰ Elsőre úgy tűnhet, hogy a tisztesség és a rendeltetésszerű joggyakorlás mint kiegészítő „lépcsőfokok” beiktatásával a magyar jogalkotó a szabad felhasználással élni kívánó felhasználók lehetőségeit az uniós szinten irányadó keretekhez képest némileg tovább szűkítette. Ennek az előírásnak ugyanakkor gyakorlati jelentősége nem nagyon van, mivel az ACI Adam-ügyben éppen ugyanerre a következtetésre jutott a magáncélú másolás kapcsán, vagyis a tisztesség és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye az eredeti teszt alapján is érvényesült.

A teszt gyakorlati jelentősége abban foglalható össze: ahhoz, hogy a konkrét felhasználás a magyar szerzői jog alapján szabad felhasználásnak minősüljön, önmagában nem elegendő a törvényben foglalt szabad felhasználási eset mint formális tényállás követelményeinek való megfelelés, hanem az adott felhasználásnak az Sztj.-ben foglalt háromlépcsős teszt követelményeinek is meg kell felelnie.⁷¹

A szabad felhasználásokkal kapcsolatban további két körülményt kell kiemelni. Az egyik az, hogy a hazai bíróságoknak nincs lehetőségük az Sztj.-ben felsorolt szabad felhasználási esethez nem köthető cselekményt akár valamely alapjogra hivatkozással a szabad felhasználás körébe tartozónak minősíteni. Magyarországon tehát nem él az angolszász jogrendszerben bevett *fair use* doktrína, vagyis – a szerzői jogi törvényben konkrétan körülírt szabad felhasználási eseten alapuló felhatalmazást nélkülöző – alapjogi mérlegelés nem vezethet szabad felhasználás megállapításához. A másik fontos szempont, hogy a szabad felhasználási esetek főszabály szerint csak a vagyoni jogok érvényesítése alól adnak felmentést, a személyhez fűződő jogokat (a mű nyilvánosságra hozatalához fűződő jog, névviselés joga, a mű integritásának védelme) nem korlátozzák. Mint látni fogjuk, a paródia kapcsán bevezetett új szabad felhasználási esetkör kapcsán ezt az alapelvet áttöri a jogalkotó, hiszen a paródia egyik lényeges vonása éppen az, hogy az eredeti szerző nevének feltüntetése nélkül és a mű formai és tartalmi egységének meghaladásával (lényegében eltorzításával) rá lehessen ismerni a parodizált műre.

69 C-435/12

70 Hajdú Nóra: *Hogyan értelmezi az EuB a háromlépcsős tesztet?* Copyright 21, 2015. július 16., <https://copy21.com/2015/07/hogyan-ertelmezi-az-eub-a-haromlepcsos-tesztet/>

71 Lábodý: i. m. (3. lj.)

Ehhez kapcsolódik, hogy a mostani törvénymódosítással az Szt. visszatért az eredeti koncepciójához, amellyel a művek megváltoztatásának nagyobb teret enged. A 2013. és 2021. közötti szöveg ketős tényállása ugyanis minden eltorzítással és megcsonkítással szemben védelmet biztosított az egyéb becsületre vagy jóhírnévre sérelmes visszaélés mellett, ami életszerűtlen védelmet eredményezett. Ezért most már az integritássértő tényállások mindegyikének feltétele, hogy a szerző becsületére vagy jóhírnevére nézve sértő legyen, ennek hiányában ugyanis nem beszélhetünk a szerzőre nézve jogelenes megváltoztatásokról.⁷² Ez a kiigazítás, visszarendeződés a személyhez fűződő jogok egyfajta szűkítéseként is értelmezhető, aminek a szabad felhasználások kapcsán is jelentősége van: a művek, műrészletek megváltoztatásával járó szabad felhasználási eseteknél (karikatúra, paródia vagy stílusutánezat) alapvető jelentősége lehet a műintegritáshoz fűződő jog terjedelmének.⁷³

3. Az új szabad felhasználási esetkörök

A törvénymódosítás általános jelleggel rögzíti, hogy a szabad felhasználás szerződéssel vagy egyoldalú jognyilatkozattal való kizárása vagy korlátozása semmis, ideértve azt az esetet is, ha a szerző a felhasználás vonatkozásában megfelelő díjazásban részesül. A módosítás értelmező rendelkezéseket vezet be a szabad felhasználás körében, így definiálja az iskolai oktatás célját szolgáló felhasználást, a kulturális örökségvédelmi intézményt, az oktatási intézményt, a biztonságos elektronikus hálózatot, a kutatóhelyet és a szöveg- és adatbányászatot. E fogalom-meghatározások két új szabad felhasználásnak ágyaznak meg: az egyik a tudományos kutatási céllal, kutatóhelyek és kulturális örökségvédelmi intézmények által végzett szöveg- és adatbányászattal kapcsolatos kivétel, a másik pedig egy általános hatályú szöveg- és adatbányászati kivétel, amely a tevékenység céljától és működési formájától függetlenül megilleti a felhasználókat.

A CDSM irányelv és az azt átültető Szt.-módosítás ugyancsak kivételt állapít meg a kulturális örökségvédelmi intézmények általi archiválási célú többszörözés tekintetében. Ennek alapján a kulturális örökségvédelmi intézmények a gyűjteményük állandó részét képező művekről azok megőrzésének céljára bármilyen formátumban vagy hordozóanyagon másolatokat készíthetnek. E rendelkezés célja a határon átnyúló digitális megőrzés és archiválás fejlődésének elősegítése annak érdekében, hogy a különböző tagállamokban lévő intézmények együttműködhessenek, valamint segíthessék egymást.⁷⁴

72 Keserű Barna Arnold: *Szerzői jogi reform – a CDSM irányelv átültetése*, 2021. 06. 13., <https://keserubarna.hu/blog/8-cdsm.html>

73 Ennek kapcsán az Szt. 34/A. §-hoz fűzött indokolás kifejezetten hangsúlyozza a következőket: „A paródia célú felhasználások gyakran erősen kritikus hangvételűek, vagy olyan véleményt fogalmazznak meg, amelyet az eredeti mű szerzője saját becsületére vagy jóhírnevére tekintettel sértőnek ítélni lehet, ez azonban nem jelenti, hogy személyhez fűződő jogsérelem valósulna meg. Ezen esetekben a tulajdonhoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága ütközik egymással, az alapjogok közötti szükségességi-arányossági mérlegelés ugyanakkor a bíróságok hatáskörébe tartozik.” Az indokolás szerint az integritás jogának sérelme akkor következik be konkrétan, ha a véleménynyilvánítás kifejezőmódjában túllép az alapjog által biztosított jogszerű kereteken (pl. diszkriminatív vagy gyűlöletkeltő).

74 Keserű: i. m. (16. lj.)

3.1. Digitális oktatási kivételek

A pandémia miatt a digitális oktatási szabad felhasználások már 2020-ban beépültek az Sztj.-be.⁷⁵ A módosítás figyelemmel volt a határon átnyúló távoktatási tevékenységekre, miszerint a műveknek és más védelem alatt álló teljesítményeknek az oktatási célú szemléltetés céljából, biztonságos elektronikus környezetben történő felhasználása úgy tekintendő, hogy az kizárólag az oktatási létesítmény székhelye szerinti tagállamban történik.⁷⁶ Az átdolgozott mű ezt követően a szerző engedélye nélkül is jogszerűen felhasználható akár az intézményben tartott előadás során, akár biztonságos elektronikus hálózaton keresztül. Az átdolgozott műnek az oktatási kivétel körébe nem tartozó felhasználásához értelem szerűen szükséges az érintett szerzők engedélye.

Az oktatási célú digitális felhasználás alól kivételt képeznek a kották, mert ellenkező esetben a kottáknak az oktatási intézmények általi szabad felhasználása ellehetetlenítené a kották kiadásával foglalkozó, kifejezetten erre szakosodott zeneműkiadókat, akik a korábban megtiltott, de ténylegesen gyakorolt magáncélú másolások fejében járó díjigény alóli kizárás miatt már így is meglehetősen nehéz helyzetben vannak. Ahogy arra a törvénymódosításhoz fűzött miniszteri indokolás rámutat, a zeneműkiadók katalógusuk valamennyi kottáját, mind zeneelméleti, mind hangszeres tematikájú anyagokat eddig is folyamatosan készleltben tartották, és az oktatási igényeket a megszokott kereskedelmi csatornákon keresztül zavartalanul kielégítették. A papírkották digitális felhasználását a kiadók hasonlóképpen egyértelműen támogatják piaci alapon, a megfelelő kompenzáció feltételével, adott esetben digitális formátumok rendelkezésre bocsátásával is.

Fontos hangsúlyozni, a felhasználás tekintetében az oktatási cél semmilyen esetben nem adhat alapot arra, hogy az egész mű vagy a mű jelentős része kerüljön felhasználásra, tehát például teljes tankönyvek vagy a kijelölt olvasmányok egésze vagy egy fejezete továbbra sem helyezhető el a biztonságos elektronikus hálózaton a diákok számára. E felhasználás esetében is a „háromlépcsős” teszt törvényi grádicsai alkalmazandóak.⁷⁷

3.2. Kritika vagy ismertetés céljából történő felhasználás

A magyar jogalkotó önálló, a „klasszikus” idézéstől⁷⁸ elkülönülő szabad felhasználási esetekként ültette át a kritikai és az ismertetési célú felhasználásokat. E szabad felhasználások kapcsán szükséges röviden utalni az uniós esetjogra, ugyanis az EUB több ítélete is foglalkozott az idézés kritériuma-

75 Digitális oktatási célú felhasználásnak minősül többek között a műveknek interaktív táblán vagy számítógép által kivetítón való bemutatása, elemzése vagy levetítése. Digitális felhasználásnak minősül továbbá a diákok eszközein elhelyezett programokban történő felhasználása az átvevő műveknek, például adott témában a diákok tudásának ellenőrzése céljából, így például a telefonos applikációkon keresztül megvalósuló interaktív feladatok keretében történő felhasználások is.

76 Biztonságos elektronikus hálózat: olyan műszaki megoldás, amely megakadályozza a lehívásra hozzáférhetővé tett műnek az iskolai oktatást végző és igénybe vevő személyek körén kívülré irányuló közvetítését.

77 A felhasználás során a teljes felhasználási cselekmény értékelendő, így az sem minősülhet szabad felhasználásnak, ha a félév vagy év során a tananyag adott részeihez részletekben, de összességében a félév vagy év végéig a megadott szakirodalom egésze elhelyezésre kerül, hiszen ez végeredményében szükségtelenné teszi a szakirodalom megvásárlását.

78 Sztj. 34. § (1) A mű részletét – az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven – a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

ival. A *Painer*-ügyben az EUB kimondta, hogy abban a viszonyrendszerben, amely a felhasználók véleménynyilvánításhoz fűződő jogának gyakorlása és a szerző ahhoz fűződő érdeke között húzódik, nincs jelentősége annak a kérdésnek, hogy az idézés olyan műben történik-e, amely szerzői jogi védelem alatt áll. Erre tekintettel úgy értelmezte az Infosoc irányelvet, hogy annak alkalmazásával nem ellentétes az, ha a művet vagy más, védelem alatt álló teljesítményt idéző újságcikk nem szerzői jogvédelem alatt álló szövegmű.⁷⁹ Ezen túlmenően az EUB a *Painer*-ügyben azzal kapcsolatban is állást foglalt, hogy az Infosoc irányelv alapján a műből vagy más, védelem alatt álló teljesítményből történő idézés esetén fel kell tüntetni a forrást, beleértve a szerző vagy az előadóművész nevét, vagy meghatározott indokok esetében legalább az idézet forrását.

A *Pelham*-ügyben a Bíróság kifejezetten a zenei *sampling* megítélése tekintetében tett az idézésre utaló megállapításokat. Az EUB kifejtette: egy zenei részlet (*sample*) felhasználása adott esetben minősülhet idézésnek, ha e felhasználás célja valamiféle párbeszéd megteremtése azzal a művel, amelyből a részletet átvették. E megállapítás pedig szerencsére a Sztj. szerinti, szintén célhoz kötött idézési szabad felhasználáshoz fűződő joggyakorlattal is egybecseng.⁸⁰ Az állításból egyébként az is következik, hogy ha az adott *user* az általa alkotott (vagy továbbalkotott) tartalomhoz, például egy mókás állatos videóhoz pusztán aláfestési célból tesz háttérzenét, vagyis a tartalmak közötti párbeszédés kapcsolat hiányzik, akkor e felhasználás nem fog az idézés szabad felhasználási körébe tartozni.⁸¹

A törvénymódosításhoz fűzött indokolás szerint az új szabad felhasználás nem csupán a kritika, ismertetés elkészítésére, hanem az e szabad felhasználások alkalmazása révén elkészült kritika és ismertetés minden, a célnak megfelelő felhasználására is kiterjedhet. Ebbe a körbe például a filmkritikai videómegosztó platformon való közzététel vagy akár irodalmi mű ismertetését tartalmazó hangfelvétel webrádióval való közvetítése is beletartozhat, sőt ezt követően e hangfelvétel kiadása vagy *podcast*ként való lehívásra hozzáférhetővé tétele is beletartozhat a szabad felhasználások körébe. Tulajdonképpen elvben az sem kizárt, hogy egy eredeti tartalom a felhasználás kapcsán megváltoztassék, mivel a kritika és az ismertetés kapcsán az Sztj. nem írja elő az idézéssel összefüggésben fennálló azon feltételt, hogy az eredeti forrásból történő átvétel felhasználására csak „az eredetihez híven” kerülhet sor.⁸²

Fontos kiemelni továbbá, hogy a klasszikus származékos művektől eltérően a kritikai és ismeretési célú felhasználások révén létrejött alkotás további felhasználásához az eredeti mű szerzőjének engedélyére már nincs szükség. Ezt az értelmezést az indokolás is erősíti, amikor kimondja, hogy a törvény a szabad felhasználást nemcsak a készítésre, hanem minden, a célnak megfelelő felhasználásra kiterjeszti. Összefoglalva, ezeket az új szabad felhasználási jövevényeket olyan „kvázi

79 C-145/10. Eva-Maria Painer kontra Standard VerlagsGmbH és társai

80 C-469/17. Funke Medien NRW GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland, C-476/17. Pelham GmbH és társai kontra Ralf Hütter és Florian Schneider-Esleben, C-516/17. Spiegel Online GmbH kontra Volker Beck

81 Lábodý: i. m. (3. lj.)

82 Kérdéses, hogy e szabad felhasználások épp az eredeti műhöz kapcsolódó célhoz kötöttségük miatt mennyiben indokolhatnák annak megváltoztatását, ráadásul ennek lehetővé tételére irányuló szándék az uniós jogalkotás során sem fogalmazódott meg.

idézéseknek” tekinthetjük, amelyek célhoz kötöttségük tekintetében az idézéshez képest szűkebben determináltak (csak kritikai és ismertetési célra használhatók), ugyanakkor nem feltétlenül kívánják meg a tartalom változatlan felhasználását.⁸³

3.3. Karikatúra, paródia és stílusutánzat (*pastiche*) céljából történő felhasználás

Jóllehet az EU esetjoga szerint a három fogalom (karikatúra, paródia és utánzás) túlságosan hasonló ahhoz, hogy különbséget lehessen tenni közöttük, a magyar jogalkotó elkülönült szabad felhasználási esetekként ültette át őket a magyar jogba. A paródia fogalmát a CDSM irányelv nem definiálja, és nem is hatalmazza fel erre a tagállamok jogalkotását. Ebből következően e szabad felhasználási eset fogalmi és tartalmi elemeinek tisztázása az EUB-re és a nemzeti bíróságokra hárul. Az EUB joggyakorlatából az ún. *Deckmyn* jogesetet érdemes kiemelni.

Az alapeljárás tárgyát képező jogvita tényállása szerint Johan Deckmyn, a Vlaams Belang elnevezésű politikai párt tagja egy, a 2011. január 9. napján tartott ünnepségen 2011. évi naptárakat osztogatott a jelenlévők között. A kérdéses naptárak borítóján Willebord Vandersteen belga képregényrajzoló egy híres és közismert alkotása, a *Suske en Wiske* (magyarul: Bob és Bobette) képregényfüzetek *De Wilde Weldoener* (magyarul: *A vad jótevő*) című, 1961. évi egyik számának átdolgozása szerepel. A borítón Gent város akkori polgármestere, Daniël Termont látható, amint az eredeti műhöz igen hasonló körülmények között – tógába öltözve, egy repülő alkalmatossággal a hátán, a háttérben hasonló kontúrú épületek előtt – pénzt szór szét burkába öltözött hölgyek vagy turbánt viselő, színes bőrű férfiak – vagyis nyilvánvalóan muszlim emberek – között, miközben fehér bőrű fiatalok az eredeti művön ábrázolt gyermekekhez ugyancsak hasonlatos megrökönyödéssel és aggodalommal figyelik tevékenységét. Tekintettel arra, hogy az eredeti szerző örökösei – mint a szerzői jogok jogosultjai – szerint a borítón dolgozó grafikus és a kiadó megsértették a szerzői jogukat, polgári peres eljárást indítottak a brüsszeli elsőfokú bíróság előtt. A fellebbviteli ügyben eljáró bíróság a fentiekben kifejtett felhasználást – annak ellenére, hogy a belga nemzeti jogban van paródia-kivétel – szerzői jogi jogsértésnek minősítette, és az alperest kényszerítő bírság terhe mellett annak abbahagyására kötelezte. Alperesek a döntés ellen fellebbezéssel éltek, az ügyben eljáró brüsszeli fellebbviteli bíróság (*Hof van Beroep te Brussel*) pedig az alábbi kérdésekkel fordult az EUB-hoz.⁸⁴

83 Lábodý: i. m. (3. l.j.)

84 Ujhelyi Dávid: *A paródia-kivétel szükségessége és lehetséges keretrendszere a hazai szerzői jogban* – Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020

Az EUB ítéletének⁸⁵ főbb megállapításai a következők voltak:

- a paródia alapvető jellemzőihez tartozik egy létező mű felidézése, bizonyos érzékelhető eltérésekkel, amelyek a humor vagy gúny kifejezését szolgálják;
- a fogalmához nem tartozik hozzá, hogy megfeleljen az eredetiség feltételének, hogy ésszerűen az eredeti mű szerzőjétől eltérő személynek legyen tulajdonítható, hogy magára az eredeti műre irányuljon, vagy hogy tartalmazza az eredeti mű forrásként való megjelölését;
- a kivétel gyakorlati alkalmazása során megfelelő egyensúlyt kell biztosítani, egyrészt az eredeti mű szerzője érdekei és jogai, másrészt a paródiát művelő személy véleménynyilvánítási szabadsága védelmének.

Ezek az ismérvek általában megfelelőnek látszanak. Ugyanakkor – ahogy arra Ficsor J. Mihály rámutatott –, annak a feltételnek a hiánya problematikusnak tűnik, hogy a paródia ésszerűen ne az eredeti mű szerzőjének, hanem attól eltérő személynek legyen tulajdonítható. Ha nincs ilyen feltétel, akkor a paródia úgy tűnhet fel (jóllehet nincs szó erről), hogy az az eredeti mű szerzőjének a produktuma, ezáltal jóval nagyobb esély van arra, hogy a szerző becsületét vagy/és jó hírnevét sérthetik a paródiában megjelenő módosítások. Azonban – bár ez nem tükröződik a rendelkező részben – az ítéletben vannak olyan megállapítások is, amelyek közvetlenül érintik a mű integritása védelmének a jogát. Az ítélet ugyanis kimondta, hogy Ghent polgármesterének bírálata a migránsok túl bőkezű támogatása miatt diszkriminatív jellegű, és az eredeti mű jogosultjai ezért joggal tiltakozhatnak a parodisztikus felhasználás ellen.⁸⁶

Más bírósági ítéleteket⁸⁷ is értékelve, Ficsor úgy foglalta össze a bírói joggyakorlatot, hogy amennyiben valamely produkció megfelel a paródia mint műfaj ismérveinek, általában nem lehet szó az eredeti mű integritásának a megsértéséről. Viszont, ha a produkció túlmegy a műfaj által indokolt kereteken és úgy torzítja az eredeti művet, egyszerűen pusztán ártás formájában, akkor annak felhasználása egyszerre sért vagyoni jogokat (miután a kivétel nem alkalmazható) és személyhez fűződő jogokat.

A magyar jogalkotó a paródia-kivétel átültetése során alapvetően a *Deckmyn*-ítéletre támaszkodott. Ahogy azt az indokolás külön is kiemeli, a szabad felhasználás szempontjából nem releváns, hogy a paródia az eredeti műre irányul, vagy pedig a benne foglalt véleménynyilvánítás egy külső tényezőt vesz célba a mű felhasználásával (tehát hogy cél- vagy eszközparódia valósul-e meg). Ugyancsak irrelevánsnak minősül, hogy a felhasználás közvetetten vagy közvetlenül szolgál-e jövedelemszerzési vagy jövedelemfokozási célt. Összefoglalva, viszonylag széles körű szabad

⁸⁵ [C-201/13](#)

⁸⁶ Ficsor: i. m. (7. lj.)

⁸⁷ Az ún. *Peanuts* és a *Tarzoan* ítéletben az eredeti művek (a Snoopy humoros rajzfigura-sorozat és az ismert Tarzan filmek) – amelyeknek semmilyen ilyen jellege nem volt – többé-kevésbé pornográf változattá való átalakításáról volt szó. Ám mindkét esetben elfogadhatónak ítélte a bíróság az eredeti mű ilyen megjelenítését, miután úgy találta, hogy az új változatok megfeleltek a paródia feltételeinek, humoros, illetőleg gúnyos formában, jórészt kritikai jelleggel utaltak az eredeti művekre; nem mentek túl a műfaj határain; nem ártó szándék volt a céljuk.

felhasználásnak tekinthetjük a paródiát, amelynek egyedüli korlátja a parodisztikus tartalomban foglalt vélemény esetlegesen jogsértő (például faji diszkriminációt tükröző) volta lehet.⁸⁸

A stílusutánzat (*pastiche*) jogi minősítése nem egyszerű feladat, mivel jogtudományi feldolgozása nem számottevő és uniós esetjoga sincs. Lábody Péter szerint mivel „az EUB a *Deckmyn*- és a *Pelham*-ügyekben is a szabad felhasználást biztosító kifejezések köznyelvi jelentéséből indult ki, érdemes a *pastiche* szó etimológiájára is némi figyelmet fordítani a szabad felhasználás gyakorlati kereteinek feltérképezéséhez. A *pastiche* olyan alkotás, amely más mű stílusát vagy karakterét utánozza, de a paródiával ellentétben inkább utánozza, mint gúnyolja azt. Fredric Jameson a *pastiche*-t »üres paródiaként« jellemzi, amely politikai vagy személyes megjegyzés nélküli. A *pastiche* az utánzást a forrásanyag iránti általános vonzalom miatt veszi alapul, míg a paródia gúnyolja a forrásanyagot (vagy általa valakit vagy valamit, tipikusan magatartást, jelenséget). A *pastiche* az *hommage*, vagyis az érintett mű iránti tisztelet kifejezésére irányuló felhasználásban is testet ölthet. Példa lehet rá montázs készítése valakinek a műrészleteiből, de e megközelítésben a *pastiche* körébe tartozhat Esterházy Péter *Iskola a határon* című »regénymásolata« is, amely Ottlik Géza hetvenedik születésnapjára készült összesen 250 óra alatt, egyetlen, 57 × 77 centiméteres rajzlapra. A *pastiche* kapcsán Karinthy Frigyes *Így írtok ti* című műve is felhozható lenne, amelynek lényege épp a szó szoros értelmében vett stílusutánzás, ugyanakkor az ennek eltúlzott formában való alkalmazásából eredő humor okán e mű inkább a paródia körébe sorolható. A humor vagy gúny az Sztj. megfogalmazása⁸⁹ szerint ugyanis nem elvárás a *pastiche* szabad felhasználás megállapíthatósága kapcsán.”

Mindemellett a Szerzői Jogi Szakértő Testület (SZJSZT) 39/2002. számú szakvéleménye is megállapította, hogy a paródia az eredeti mű stíluselemeit eltúlozva, vagy a szerző alkotásainak jellegzetes vonásait humoros módon mutatja be, jellemzi továbbá egy „összekacsintó rokonszenv” vagy „lesújtó kritika”, bírálat is. „Ennek fényében tehát az SZJSZT olvasatában a paródia fogalma nem csupán a szorosabb értelemben vett szerzői jogi paródiát fedte le, hanem a szerző stílusának gúnyos megjelenítését (stílusutánzást) is.” Az SZJSZT emellett kifejtette, hogy a paródia bizonyos esetekben – mint például a már említett stílusparódia – nem valósít meg engedélyköteles felhasználást, bizonyos esetekben pedig az idézés körében is védelemben részesíthető.⁹⁰

Lábody úgy gondolja, hogy „a CDSM irányelv preambulumbekzdései a *pastiche*-t is amiatt emelik ki a többi szabad felhasználási eset közül, és teszik a tagállamok számára kötelezővé az átültetésüket, mert az uniós jogalkotó a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését ezáltal is biztosítani kívánta. A stílusutánzatnak tehát konkrét esetben ilyen szerepet is be kell töltenie, hogy a szerzői jog korlátozása indokolható legyen. Ez kizáró oka lehet az olyan, egymás utánzásán

88 Lábody: i. m. (3. lj.)

89 Sztj. 34/A. § (1) bek. b) A művet (...) a mű felidézése, valamint humor vagy gúny kifejezése útján karikatúra, paródia vagy stílusutánzat (*pastiche*) céljából bárki felhasználhatja.

90 Ujhelyi Dávid: Értem a viccet, csak nem szeretem, avagy van-e szükség paródiakivételre a magyar szerzői jogban? *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, SZTNH 2017/3.

alapuló internetes kihívásvideók a *pastiche* körébe vonásának, mint amilyeneken a TikTok platform működése alapul. A megfogalmazott, a társadalmi diskurzus szempontjából jelentőséggel bíró vélemény szerepe ugyanis ezek tekintetében talán nem annyira hangsúlyos.⁹¹ Marginális szerepe folytán szinte biztosra vehető, hogy nem a *pastiche* lesz a megoldás a *user*-ek minden a szerzői joggal kapcsolatos sérelmére, és a jogintézmény csak egy üres halmaz marad azzal, hogy a tagállamok kipipáltak egy uniós jog által előírt átültetési kötelezettséget.

3.4. Szöveg és adatbányászattal kapcsolatos kivételek

Az Szjt. kétféle szabad felhasználást vezetett be a szöveg és adatbányászattal⁹² kapcsolatban a CDSM irányelv 3. és 4. cikkei által előírtaknak megfelelően.

Az első szöveg- és adatbányászati kivétel bárkire vonatkozik, aki szöveg- és adatbányászatot szeretne végezni, bármilyen célból, de kizárólag olyan tartalmakon, amelyekhez jogszerűen fért hozzá (pl. az interneten szabadon hozzáférhetővé tett tartalmak és adatbázisok). A kutatóhelynek és kulturális örökségvédelmi intézménynek nem minősülő és nem tudományos kutatást végző intézmények és személyek tekintetében a felhasznált művek jogosultjai rendelkeznek azzal a lehetőséggel, hogy a kivétel alkalmazását kizárják. Ilyen kizárás az interneten keresztül nyilvánosan hozzáférhetővé tett tartalom esetében kizárólag géppel olvasható formában történhet. Önmagában az erre irányuló szerződéses megállapodás vagy egyoldalú nyilatkozat útján történő tiltakozás nem elégséges, ezt ki kell, hogy egészítse a tiltakozás géppel olvasható formája, annak érdekében, hogy az automatizált, mesterséges intelligencián alapuló szöveg- és adatbányászati eszközök felismerhessék a tiltakozást. A tiltakozás más formában történő rögzítése ellehetetlenítené a kivétel gyakorlati alkalmazását. A jogosultak a tiltakozásukat, vagy a szerződéses kizárást bármikor visszavonhatják, ez által lehetővé téve a védett tartalomnak a szöveg- és adatbányászati általi felhasználását.⁹³

A szöveg- és adatbányászati kivétel másik esetköre kizárólag egy speciális jogosult csoportra, nevezetesen a kutatóhelyekre⁹⁴ és a kulturális örökségvédelmi intézményekre⁹⁵ vonatkozik. Ezek az intézmények tudományos kutatás céljából szöveg- és adatbányászati keretében többszörözést és kimásolást is végrehajthatnak az olyan műveken, amikhez jogszerű hozzáféréssel rendelkeznek, pl. előfizetés vagy vásárlás útján. A kutatás megfelelő lefolytatása érdekében, valamint annak biztosítására, hogy a kutatás eredményeit a későbbiekben ellenőrizni lehessen, az így készült másolatokat

91 Lábodý: i. m. (3. lj.)

92 Szöveg- és adatbányászati: olyan automatizált analitikai módszer, amely információk feltárása céljából digitális formában lévő szövegeket és adatokat elemel.

93 Lásd a 2021. évi XXXVII. törvényhez fűzött indokolást.

94 Kutatóhely: elsődlegesen tudományos kutatást, vagy tudományos kutatást is magában foglaló oktatási tevékenységet végző kutatóintézet, egyetem – ideértve annak könyvtárát is –, valamint kutató laboratórium és kutatást végző kórház, vagy egyéb olyan személy vagy szervezet – ideértve a kutatóhellyel szerződéses kapcsolatban álló kutatókat is –, amely tevékenységét a) nonprofit alapon vagy adózás utáni eredményének tudományos kutatásba való visszaforgatásával; vagy b) valamely közérdekű cél érdekében végzi úgy, hogy a tudományos kutatás eredményeihez a kutatóhely felett többségi befolyást gyakorló személy vagy szervezet nem kaphat elsőbbségi hozzáférést.

95 Kulturális örökségvédelmi intézmény: a nyilvánosan hozzáférhető könyvtár vagy muzeális intézmény, illetve levéltár, vagy közgyűjteménynek minősülő kép-, illetve hangarchívum.

e célból meg is lehet őrizni. A megőrzésnek így nincs konkrét időbeli korlátja, azonban lényeges, hogy a biztonságos környezetben, megfelelő biztonsági szinten való tárolást a teljes megőrzési idő alatt biztosítani kell a felhasználást végző személynek. E speciális szabad felhasználás keretében többszörözött példányokat a felhasználásra jogosított személyek

- a) az érintett kutatási együttműködés keretei között, vagy
- b) a tudományos mű szakmai értékelése céljából

személyek egy zárt csoportja számára lehívásra hozzáférhetővé tehetik, feltéve, hogy ez a felhasználás jövedelemszerzés vagy jövedelemfokozás célját közvetve sem szolgálja. Ez jelenti egyrészt a kutatás során létrejött többszörözött példányok szakmai értékelés (a tudományos életben alkalmazott „peer review”) céljából történő megosztásának lehetőségét egy zárt szakmai körrel, beleértve egyes meghatározott személyekkel való megosztást is. Másrészt a kivétel lehetővé teszi e példányok zártkörű megosztását egy adott kutatási együttműködés keretei között. A kivétel által e kutatási anyagok megosztása zárt online formában is megvalósulhat, ami a szöveg- és adatbányászati kutatásokban használt források és adatok sokasága miatt kiemelten fontos.⁹⁶

4. Összegzés

A CDSM és a NetCab irányelvek átültetésével megszületett tagállami jogszabályok, törvénymódosítások a szerzői jogi szabályozás modernizációja és a digitális világhoz való hozzáigazítása érdekében jöttek létre. Ennek keretében rendezik a nagy online platformok működését a sajtókiadványok, illetve egyéb kulturális tartalmak (zene, audiovizuális tartalom vagy éppen a mémek) felhasználásai kapcsán. Továbbá olyan speciális területeken is változásokat vezetne be, mint a könyvtári gyűjtemények digitalizációja és online elérhetővé tétele vagy a védett tartalmak paródia, kritika és stílusutánezat, illetve kutatási célú szabad felhasználása. Ebben a rövid írásban ez utóbbiakra vonatkozó szabályokat és azok hátterét jártuk körbe.

A szerzői jogi reform első látható jelei az irányelvek átültetésére előírt határidő (2021. június 7.) letelte, illetve a harmonizált belső jogszabályok hatályba lépése után mutatkoztak meg, amikor a Facebook-felhasználók azzal szembesültek, hogy egyes cikkek megosztásánál eltűntek a képek és a szöveges ajánlók, és csak egy nem túl figyelemfelhívó, egy címből és egy kattintható linkből álló bejegyzés került ki a profiljukra. Ez már a CDSM-irányelv 15. cikkének hatása, de valószínűleg hamarosan a youtuberek is megtapasztalják a másik vitatott cikk (17.) következményeit, ami a jogvédett tartalmak felhasználását automatikus szűrőkkel történő megakadályozásáról szól.⁹⁷ A rendelkezésre álló információk szerint összesen négy tagállam (időrendi sorrendben: Hollandia,

⁹⁶ Lásd a 2021. évi XXXVII. törvényhez fűzött indokolást.

⁹⁷ Bodnár: i. m. (4. lj.)

Magyarország, Németország és Málta) ültette át határidőre a jogszabályokat, ami azt jelenti, hogy a tagállamok mindössze 15 százaléka tartotta csak be az uniós jogból fakadó kötelezettségét az átültetés kapcsán. Egyelőre tehát még várni kell arra, hogy a reform eredményei egész Európára nézve kézzelfoghatóvá váljanak.⁹⁸

Felhasznált irodalom

- Bodnár Zsolt (2021): *Az igazságos internetet tűzte zászlajára, de a szabad internet halálát okozhatja az EU új szerzői jogi reformja*, Qubit., 2021. 06. 10., <https://qubit.hu/2021/06/10/az-igazsagos-internetet-tuzte-zaszlajara-de-a-szabad-internet-halalat-okozhatja-az-eu-uj-szerzoi-jogi-reformja>
- Ficsor J. Mihály (2022): *Időzavarban fogant észrevételek a DSM és SatCab Irányelvek átültetését szolgáló törvénytervezetre*, <http://www.copyrightseesaw.net/en/papers>
- Hajdú Nóra (2015): *Hogyan értelmezi az EuB a háromlépcsős tesztet?*, Copyright 21, 2015. július 16., <https://copy21.com/2015/07/hogyan-ertelmezi-az-eub-a-haromlepcsos-tesztet/>
- Keserű Barna Arnold (2021): *Szerzői jogi reform – a CDSM irányelv átültetése*, 2021. 06. 13., <https://keserubarna.hu/blog/8-cdsm.html>
- Lábody Péter (2021): *Szerzői jogi „user-szabadságok” a globális tartalommegosztó platformokon*, *In Medias Res*, 2021. július 1., <https://media-tudomany.hu/archivum/szerzoi-jogi-user-szabadsagok-a-globalis-tartalommegosztó-platformokon/>
- Lábody Péter (2021): *Hogy is áll az uniós szerzői jogi reform tagállami átültetése?*, ludovikaHU, 2021. 07. 21., <https://www.ludovika.hu/blogok/itkiblog/2021/07/21/hogy-is-all-az-unios-szerzoi-jogi-reform-tagallami-atultetese/>
- Ujhelyi Dávid (2017): *Értem a viccet, csak nem szeretem, avagy van-e szükség paródiakivételre a magyar szerzői jogban?*, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, SZTNH 2017/3.
- Ujhelyi Dávid (2020): *A paródia-kivétel szükségessége és lehetséges keretrendszere a hazai szerzői jogban* – Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020

⁹⁸ Lábody Péter: *Hogy is áll az uniós szerzői jogi reform tagállami átültetése?*, ludovikaHU, 2021. 07. 21., <https://www.ludovika.hu/blogok/itkiblog/2021/07/21/hogy-is-all-az-unios-szerzoi-jogi-reform-tagallami-atultetese/>

Erika Anna Kalmár

IN ACCORDANCE WITH LEGISLATION – THE POSSIBILITY
OF ASSOCIATION IN THE PERFORMANCE
OF THE TASKS OF LOCAL GOVERNMENTS IN HUNGARY

JOGSZABÁLYOK MENTÉN – A TÁRSULÁS LEHETŐSÉGE
A MAGYARORSZÁGI HELYI ÖNKORMÁNYZATOK
FELADATELLÁTÁSÁBAN

DOI: 10.25116/kozelitesek.

Abstract

Local governments are fundamental players of the rule of law in Hungary, they are key components of the state organization, and play an essential role in the performance of public tasks. They face a lot of challenges during their operation as well as the definition and organization of their tasks and competences. The solution of these requires complex attention. Public services, organized separately and individually, do not result in an optimal solution or in successful self-government. Furthermore, due to the fragmentation of the Hungarian settlement structure, it is important to strengthen the cooperation between local governments. For this, the establishment of associations is one of the most important tools. In my study, along the legal regulations, I wish to present the role of associations in Hungary's local governments' task performance, from the middle of the 20th century up until now.

Keywords: local government, task care, public service, association, efficiency, laws

Abstract

Magyarországon a helyi önkormányzatok a jogállam alapvető szereplői, az államszervezet kulcsfontosságú alkotóelemei, kiemelt funkcióval rendelkeznek a közfeladatok ellátásában. A helyi önkormányzatok működésük, feladataik és hatásköreik ellátása, fejlesztési irányaik meghatározása és megszervezése során sok kihívással találkoznak, megoldásuk komplex, összetett figyelmet igényel. A külön-külön, egyenként megszervezett közszolgáltatások nem eredményeznek optimális megoldást, sikeres önkormányzást. A magyar településszerkezet elaprózottságából adódóan is fontos a helyi önkormányzatok közötti együttműködés erősítése, aminek egyik eszköze a társulások létre-

hozása. Tanulmányomban arra vállalkozom, hogy a vonatkozó jogszabályok mentén haladva bemutassam a társulások szerepét a magyarországi helyi önkormányzatok feladatellátásában a XX. század közepétől napjainkig.

Kulcsszavak: helyi önkormányzat, feladatellátás, közszolgáltatás, társulás, hatékonyság, jogszabály

Introduction

In Hungary, local governments are fundamental actors of the rule of law, key components of the structure of the state, and have a key function in the performance of public service duties. Local authorities have the right and the duty to manage local public affairs in accordance with their function, according to the relevant legislation.

Local governments face many challenges in certain ways: how they operate, carry out their tasks and responsibilities, define and organise their development directions, and the solutions to these challenges require complex and careful attention. Public services organised separately, i.e., one by one, do not lead to optimal solutions and successful local governance.

Due to the fragmented nature of the Hungarian settlement structure, it is also important to strengthen cooperation between local governments, one vehicle of which is the creation of associations. *“The essence of an association can be put very simply: the joint performance of tasks by one or more local governments by means of an agreement in order to make efficient use of resources.”* (Bekényi et. al., 2014: 190) *Associations are institutions of inter-settlement reconciliation of interests which horizontally modify and complement the general and vertical division of powers and responsibilities within the state, depending on local interests.”* (Somlyódyne, 2003: 15)

In my study, I will attempt to describe the role of associations in the performance of tasks of local governments in Hungary, complying with the relevant legislation.

The Council system before the regime change

The administrative system established in the civil state was abolished by the Law on the Constitution of the Hungarian People’s Republic, which was adopted in 1949. The Constitution stipulated that the councils were the unified organs of state power in all administrative-territorial units of the state. The framework provisions of the Constitution were regulated by three Council Acts, the First Council Act (Act I of 1950), the Second Council Act (Act X of 1954) and the Third Council Act (Act I of 1971). (Bekényi et. al., 2014; Bekényi – Barabás, 2019)

In Hungary, Act I of 1950 established the council system based on the historically given three-tier administration in the form of the county, district, town, and commune councils. The local councils were established based on the principle of one council, one village. However, Article 9

of the Act contains that a joint commune council was to be established for villages with fewer than 500 inhabitants. (Act I of 1950) Joint councils were council administration districts, and the villages belonging to the joint council did not always form an economic and supply district. No hierarchical relationship was established between the villages belonging to the joint council, but an executive committee and a specialised administrative body performed the tasks.

Among the general provisions of Act X of 1954, it is stated that villages with a smaller population may form a joint commune council with a nearby village. (Act X of 1954) The Act also stipulates that the Presidium of the People's Republic shall decide on the establishment, dissolution and reorganization of joint commune councils in its general management and supreme supervisory powers.

Section 12 (3) of Act I of 1971 allowed councils to agree with other councils to exercise certain powers through a jointly established body, so they could establish a joint venture or institution. (Act I of 1971)

Based on the legal sources examined, two types of administrative associations in the council system can be distinguished. The first is when specific powers were exercised by local councils through a jointly established body, with the restriction that joint matters could only be entrusted to bodies of equal rank. The other type is when the executive committees of commune councils within a district jointly employed a person to perform a specific, specialised task or matter. (Government Decree 11/1971 (31 March))

At the time of the definitive abolition of the councils, there were 365 associations with 1080 local councils, 70 per cent of which were run by a specialised administrative body and the first type of association became the most common (Somlyódyné, 2003).

The objectives to be achieved by the creation of the administrative associations were modern and can be described as follows:

- bringing public administration closer to the population,
- professional and high-quality administration,
- rational use of professionals' knowledge and working hours,
- developing a coherent regional approach to the design of administrative districts (Pálné, 1991).

Cooperation between councils on economic and supply matters played an important role. Legislation provided opportunities for commune councils, towns and villages in their vicinity to cooperate and perform their tasks jointly. It was also possible for the body set up by the town to perform the same function in the villages, and this was particularly common in the area of communal services.

With the entry into force of the Third Council Act, it was also possible for several councils to set up a budget undertaking jointly or to jointly maintain those already in operation.

The councils also had the opportunity, under the auspices of economic coordination, to conclude agreements with non-council economic entities to carry out their tasks. In these relationships, the service and consideration relationship emerged, e.g., the provision of nursery places, the waiving of land use and rent (Somlyódyné, 2003).

Despite the opportunities provided by the Council Acts, associations could not be integrated into the structure of the council system as a core value as neither the structural conditions for their establishment, nor the various cooperation agreements for the creation of the legal institution of associations were given (Pálné, 1999).

In the council system, it can be stated that the institution of associations was not an end but a means to an end in the prevailing system of governance (Somlyódyné, 2003).

The associations from the change of regime – until 2011, complying with the legislation

Situation during the change of regime

The Constitution (Act XX of 1949) was amended in 1990 to include Chapter IX on Local Self-Government. The Constitution defined the position of local governments in the state organisation, laid down their basic rights and the principles for the exercise of local public authority. Under Article 42 of the Constitution, the establishment of local self-government by each settlement became a constitutional right, marking a return to the principle of “one settlement, one local government”. Under the Constitution, the fundamental rights of local governments were equal, but their obligations were different. (Act XX of 1949)

In the 1990 local elections, the majority of the commune councils, almost all of them, opted for self-governance. In Hungary, the 1586 councils were replaced by 3092 local governments (Fürcht, 2003). The resulting system of local government favoured the transformation of local communities, local autonomy and the exercise of a new type of power. The rapid (overnight) increase in the number of local governments also meant the emergence of a fragmented local government of the settlement structure. Local governments of the settlements were given wide range of duties and jurisdictions. In countries with a system of local governments similar to our own, the institution of associations offered a logical solution for the efficient performance of tasks and exercise of jurisdictions (Virág, 1998).

Act LXV of 1990 on Local Governments

The crucial law of the change of regime and the development of local self-governance is Act LXV of 1990 on Local Self-Governments (hereinafter “Ötv.”).

Article 1 of the Ötv. stipulates that local governments shall act independently in public affairs of local interest falling within their range of duties and jurisdictions and shall manage them independently in the interests of the residents. Local public affairs are not precisely defined, but a framework is provided in the Ötv.

Section 6 of the Ötv. stipulates that different levels of local governments may have different spheres of duties and jurisdictions, and that local governments may assume different municipal functions and powers depending on local needs and capacity. The Ötv. assigns more compulsory tasks and jurisdictions to local authorities with a larger population and a higher capacity. The local authorities of smaller settlements may, if their capacity allows, voluntarily take over in their area of operation tasks which the Ötv. assigns to larger local governments or governments of the counties.

The rules on the allocation of tasks and guarantees laid down by the Ötv. were largely in line with European trends in local governance of the time. Local governments were given a great deal of freedom to designate and manage local public affairs and groups of public affairs within the framework provided by the Ötv. Tasks, duties and obligations that directly affected local interests became a matter of local public concern, and local deliberation was important for their effective and efficient resolution. At the same time, the ability of local government to assume responsibility and fulfil its tasks had to be taken into account (Bekényi et. al., 2018).

Chapter II of the Ötv. defines the jurisdictions and duties of the local governments of the settlements. The tasks to be performed by the local governments are very diverse and varied. Article 8 (1) of the Ötv. lists more than 25 fields of tasks in a non-exhaustive manner, and in paragraph (4) the tasks to be performed on a mandatory basis are defined.

The Ötv. established the framework for the delegation of spheres of duties to local governments, while the specific delegation of spheres of duties and jurisdictions was the task of the sectoral acts. The delegation of these powers to the sectors was also justified by the need to define more precisely the social needs, community relations and interconnections in a specific area. The rights and obligations of the various social actors should be correctly defined. At the same time, the uncertainty of sectoral regulators was increased by the fact that in the tasks set out in Article 8 (1), it is the local government itself that determines – on the basis of the needs of the population and depending on its financial resources – which tasks, to what extent and in what way it wishes to perform (Bekényi et.al., 2018).

I consider it is important to mention here Act XX of 1991 on the duties and powers of local governments and their bodies, of the representatives of the Republic and of certain central subordinate bodies. In fact, when this law was drafted, the legislators and the professionals responsible for the sectors removed the legal provisions relating to the tasks and jurisdictions of the newly established local government by filtering the council's functions from the sectoral regulations, due to the

shortness of time. The Jurisdiction Act was intended to serve as a transitional regulatory instrument during the period of regime change. The sectoral acts came into being and were adopted gradually, not at the same time, so from the point of view of the delegation of tasks by local government there are major differences between the individual sectoral laws, and those that had been created earlier had little basis for differentiated task delegation.

The explanatory memorandum of the Ötv. stated that local governments are free to form associations based on the principles of self-governance in order to carry out their tasks more efficiently, economically and expediently, however, the association must not result in a violation of their own rights. The explanatory memorandum included the proposed forms of association, but local governments were also free to develop other forms of cooperation. The aim of the proposal for associations is to create associations of villages, based on the villages' own recognition that they can provide certain public services and related tasks more expediently, economically and to a higher standard by forming associations, similarly to European local governments (Fürcht, 2003).

Chapter III of the Ötv. deals with associations of local governments of the settlements. Article 41 states that the bodies of representative of local government of the settlement may freely form associations in order to solve their tasks more efficiently and expediently, and that the rights of the participants in the association may not be violated. When the Ötv. was promulgated, it stated that associations established by local governments are legal entities. The amendment to the Ötv. of 4 January 1998 changed this provision to “may determine certain terms and conditions of the association agreement”.

Articles 42-45 of the Ötv. regulate the forms of association that may be established by local governments:

- official administrative associations,
- association for the (joint) direction of certain institutions,
- joint body of representatives.

Article 41 of the Ötv. stipulates that in addition to the forms of association not specified in the Act, the local government may also participate in other types of association on the basis of a decision of the body of representatives.

Although the Ötv. did not list the „institution” of the district notary (section 39) among the forms of association, the district notary also helped the cooperation of small villages, and they could perform their administrative tasks within the framework of a district notary.

The state encouraged the creation of associations by means of differentiated budget subsidies, and the financing of tasks performed in the association was subject to higher levels of subsidies in the budget laws.

Despite state subsidies and contributions, there was resistance to the associations in the first period after the change of regime. Reasons for this may have been the following:

- regulatory gaps, complexity, lack of comprehensive regulation,
- it was not possible to resolve disputes quickly (e.g. financial accounting disputes),
- local authorities did not see joint development as in their own interest,
- history of joint councils,
- mayors' prestige issues (Virág, 1998).

The comprehensive amendment of the Ötv. was made in the framework of Act CXXXIV of 1997. The comprehensive amendments entered into force on 14 January 1998. The Amending Act also contained substantive changes for associations. As mentioned above, the compulsory legal personality of associations was abolished. Section 2 (2), Section 9 (3) and Section 10 (2) of the amended Ötv. allowed for the transfer of municipal functions and jurisdiction to the association and gave the associations decision-making rights in specific areas.

Act CXXXV of 1997 on Associations and Cooperation of Local Governments

Section 10 of the amendment to the Ötv., in force since 14 January 1998, already refers to the Act on the Associations and Cooperation of Local Governments (hereinafter Ttv.). The legislator's intention in enacting the Ttv. was to facilitate the establishment of associations. Looking at the post-regime period, it can be seen that local governments lacked experience with regard to the formal and substantive requirements for association agreements, which made it difficult to set up associations.

When the Ttv. was promulgated, it obliged local authorities to review the associations they had already established and were operating. *“The new source of law also introduced a mandatory typology of associations, with the stated intention of providing clarity after the many anomalies.”* (Somlyódyne, 2003: 159)

The Ttv. did not define the possibilities of association according to the nature of the task to be performed. Based on the strength of the cooperation, the drafters of the law moved from defining a looser form of association, which implied a looser relationship, to a closer form of association (implying a separate organisation), i.e., an agreement. In the different types of agreements, the Ttv. refers back to the mandatory elements of the previous type of agreement (Virág, 1998).

The following forms of association can be found in the paragraphs of the Ttv:

- „mandated association” (under article 7 of the Ttv.),
- the first case of „joint maintenance and administration” (under article 8 of the Ttv.),
- the second case of „ joint maintenance and administration”, or the classic case (under article 9 of the Ttv.),
- an association with legal personality (under article 16 of the Ttv.).

Due to the small village structure of Hungary, the cooperation of local governments and the organisation of associations is of great importance for efficient operation. The “principle of freedom of association” was defined in the Local Government Act, and the possibility of implementing the association system by defining the legal forms of cooperation was defined in the Association Act. In the two years following the entry into force of the law on associations, the number of associations increased by 20 per cent (Bekényi et. al., 2018). In 1999, 78 per cent of local governments were members of an association (Somlyódy, 2003).

Act CVII of 2004 on the Act on Multi-Purpose Micro-Regional Associations of Local Governments

It was the Spatial Development Act that defined the micro-region as a collection of intensively interconnected, self-organising, neighbouring settlements (Bujdosó, 2004).

Act XXI of 1996 on Spatial Development and Planning defined the concept of a micro-region as follows: “*Micro-region: a territorial unit that can be defined on the basis of the totality of functional relations between settlements, a self-organising, bordering set of settlements in intensive contact with each other.*” (Act XXI of 1996) The basic concept defined in the Act was only legally relevant in the context of the tasks and institutions of spatial development, but it nevertheless became a good starting point for subsequent delimitation.

The purpose of Act CVII of 2004 on Multi-Purpose Micro-Regional Associations of Local Governments (hereinafter Tktv.) is to institutionalise the multi-purpose micro-regional associations of local governments, to promote the coordinated development of micro-regions and to raise the quality of local government public services in an equalised manner. The delimitation of the micro-regions has been included in an annex to the Act.

Tktv. established three conditions for the establishment of a multi-purpose micro-regional association:

- the multi-purpose micro-region association agreement is approved by more than half of the bodies of representatives of the settlements belonging to the micro-region, but by at least two bodies of representatives, while in the case of the assumption of spatial development tasks, by all the bodies of representatives of the settlements belonging to the micro-region;
- the combined population of the settlements approving a multi-purpose association agreement exceeds 60 per cent of the population of the micro-region, or 50 per cent if the number of members of the association reaches 60% of the number of settlements in the micro-region;
- it shall be registered by the Treasury after its establishment (Act CVII of 2004).

According to Tktv., one can join a multi-purpose local micro-regional association at any time, and one can withdraw from it in cases specified by law or on 31 December. A multi-purpose micro-regional association is a legal entity. Its management is governed by the rules applicable to the operation of budgetary bodies (Act CVII of 2004).

Local government functions after 2011

Local government reform

After the regime change, sectoral legislation used the local government system as a tool. The strength and potential of NGOs and churches, which could be involved in the provision of services, did not allow for the development of scale-efficient, economical and cost-effective public services, and sectoral reforms aimed at this did not yield striking results. The fragmented structure of local government offices and the large number of public administration tasks have added to the difficulties. The increasingly complex allocation system of local governments' state funds and the resulting resource cuts made local government management increasingly unpredictable. The dilemmas and problems that arose made it clear that local government and public administration needed a comprehensive overhaul, but it was clear to experts and politicians that the core values of local government had to be preserved. The 20 years that followed the change of regime also made it clear that reform of the local government system was inseparable from reform of other components of the state system. In the years leading up to 2010, it became clear that a comprehensive reform of the local government system was needed. The Fundamental Law and Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary were adopted (Bekényi et al., 2014; Bekényi – Barabás et. al., 2019).

Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary

According to Article 31 of the Fundamental Law of 25 April 2010, local governments have a dual purpose: the management of local public affairs and the exercise of local public authority.

Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (hereinafter Möt.v.) was adopted after the adoption of the Fundamental Law. *“The basic aim of the Möt.v. was to establish a modern, cost-effective, task-oriented local government system, which would redefine the division of labour between the state and local governments in the provision of certain public services.”* (Bekényi et al., 2014: 58)

The concept of “public affairs” referred to in Article 31 of the Fundamental Law is defined in Section 4 of the Möt.v. Thus, a local government’s task is that which the legislator classifies as such or which the local government undertakes.

Chapter II of the Möt.v. deals with the definition of the range of duties and jurisdictions of local governments. Under Article 10, local governments shall perform spheres of duties and exercise jurisdictions specified by law, and perform voluntary tasks. A local government may undertake

voluntary tasks only if the performance of such tasks does not jeopardise either the performance of the spheres of duties or the exercise of jurisdictions of the local government as prescribed by law.

In Article 11 the Mötv. prescribes a differentiation obligation with regard to the spheres of duties to be compulsorily performed and jurisdictions to be compulsorily exercised by the settlements, based on the economic capacity of the settlement, the number of inhabitants and the size of its administrative area.

The differentiation of spheres of duties and jurisdiction is reflected in the Mötv. on two levels. On the one hand, when defining the “function” of certain types of local government (village, city, city with county rights, government of county) and delegating the duties they are to perform, and on the other hand, the legislator has provided for the general requirement and the conditions of the introduction of differentiated jurisdiction delegation (Bekényi et al., 2018).

Section 12 of the Mötv. allows smaller settlements or their associations to take over tasks from larger settlements, if the population requires it, they can perform it economically, at least to the same standard, and there is no need for additional subsidies. The optional tasks may be financed only from own revenue or from special funds earmarked for this purpose.

Section 13 (1) of the Mötv. defines the local government tasks to be performed in the field of local public affairs and the public service duties that can be provided locally. Paragraph (2) specifies that the local government is also obliged to perform tasks specified by other law.

In their 2018 study, József Bekényi and his colleagues divided the spheres of duties and jurisdictions of local government and its bodies as follows:

- local government tasks:
 - compulsory spheres of duties and jurisdictions,
 - voluntary spheres of duties and jurisdictions;
- administrative spheres of duties and jurisdictions.

Compulsory spheres of duties and jurisdictions of local governments are delegated to local authorities by the legislator. This guarantees citizens that local authorities provide them with basic public services and that the scope, extent and quality of these services are not based solely on local decisions. The compulsory tasks assigned to local authorities vary from country to country, are not identical and are adapted from period to period in line with social expectations and economic development.

In Hungary, the possibility of voluntarily assuming spheres of duties and jurisdictions is provided for in the current legislation on the assumption of tasks (Section 10 of the Mötv.), with several conditions: only the body of representatives, or the community of voters by local referendum may voluntarily assume local public affairs, and only those public affairs may be assumed optionally which

are not referred by law to the exclusive jurisdiction of a body, and the solution of the voluntarily assumed local public affairs must not endanger the performance of mandatory tasks.

In the process of reforming the local government system, there was a consensus among experts and legislators that the legal institution of association of local governments is a value to be preserved. Based on the provisions of Article 34 of the Fundamental Law, the Mötv. contains provisions on associations. Under the new Local Government Act, which entered into force, previously established and operating associations had to be reviewed, but they were not abolished *ex lege*. The legislator thus ensured continuity in task performance and the stable and reliable operation of public services. The audit of the associations in this context did not mean a restructuring of the associations, but an adjustment of the association agreements to the legislation that entered into force (Bekényi et al., 2014; Bekényi et al., 2018).

Chapter IV of the Mötv. provides for associations of local governments.

Article 87 of the Mötv. stipulates that local governments and municipalities may establish associations with legal personality in order to perform their range of duties and exercise their jurisdictions more efficiently.

Article 89 of the Mötv. provides for joining and leaving the association, the main rule being that joining can take place on the first day of the calendar year and leaving on the last day of the calendar year.

Under Article 90 of the Mötv., it grants associations rights similar to local governments: the freedom to perform their spheres of duties, establish budgetary bodies, economic organisations, non-profit organisations and other organisations and to appoint their managers.

Article 93 contains the basic rules of the association agreement.

The decision-making body of the local government association is the association council.

In connection with the presentation of the the Mötv., it is necessary to refer to the provisions of Articles 56 and 85 of the Mötv, the two „special forms of association”. These two articles provide for cooperation between bodies of representatives and local government offices and define the legal form of such cooperation:

- associated body of representatives,
- joint local government office.

Overall, the Mötv. *„created a sufficiently flexible system, as it only laid down the general foundations of self-government, but provided sufficient room for manoeuvre for sectoral regulation.”* (Bekényi et al., 2018: 6).

Summary

Since the change of regime, the local government system has been a key player in the organisation and delivery of public services for thirty years. For two decades, Act LXV of 1990 on Local Governments (Ötv.) defined the functioning of local governments, gave them a framework, strengthened and stabilised self-government in the Hungarian state system. Hungary's network of tiny villages, the "one settlement, one local government" principle and economic performance have led to wide disparities in the level of performance of the duties and exercise of jurisdictions of individual local authorities. In order to ensure a higher quality and more cost-effective performances of tasks, and on the basis of the principle of «free association», the Ötv. already included associations as method for local governments to perform their tasks. Act CXXXV of 1997 on the Associations and Cooperation of Local Governments and Act CVII of 2004 on the Multi-Purpose Micro-Regional Associations of Local Governments were adopted in order to increase the efficiency of participation in associations and the implementation of tasks. The series of amendments to the Constitution, followed by the adoption of the Fundamental Law – and of course the need for local governments to change their operations – justified the reform of local government, which resulted in Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (Mötv.).

The possible reasons for cooperation between local governments, the necessity, expediency and their benefits, rarely trigger a compelling effect that results in the institutionalisation of relations. There are pros and cons, positive and negative effects of cooperation that need to be explored. The question is always raised: is it (i.e., cooperation) based on the inertia of local government or on the often more costly implications of the solution on an individual level to a community level.

However, we all know that local authorities are aware that results are easier to achieve through cooperation and collaboration, yet each one – all over the world – wants to be its own boss.

Bibliography

- Bekényi József et al. (2014): *Nagy Önkormányzati kézikönyv*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 335 p. ISBN 978-615-5344-60-2
- Bekényi József et al. (2014): *Önkormányzatokról önkormányzatoknak*, A Belügyminisztérium kiadványa, Budapest, 323 p. ISBN 978-963-9208-65-0 <https://www.kormany.hu/download/b/4d/b1000/Önkormányzati%20könyv%20-%20Online.pdf#!DocumentBrowse> (letöltve: 2020. április 21.)
- Bekényi József et al. (2018): *Szabályozási segédlet a helyi önkormányzati feladatok ellátásához*, 2018, 217 p. <https://bm-okl.hu/Document/Index?urlCode=4dcb3e75-304a-4d2c-aede-fdea835a73ef> (letöltve: 2020. április 20.)
- Bekényi József – Barabás Zoltán (szerk.) (2019): *Önkormányzatokról önkormányzatoknak*, A Belügyminisztérium kiadványa, Budapest, <https://www.kormany.hu/download/b/4d/b1000/Önkormányzati%20könyv%20-%20Online.pdf#!DocumentBrowse> (letöltve: 2020. április 21.)
- Bujdosó Sándor (2004): *A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének programja; a kistérségek szerepe és a többcélú kistérségi társulások jogi szabályozása*, 416-426. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2004/05/wbujdos.pdf> (letöltve: 2020. április 27.)
- European Regional and Urban Statistics Reference Guide 2010 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5911205/KS-RA-10-008-EN.PDF/f22f0e52-7677-4d2d-ad94-fa3950e8dc0c?version=1.0> (letöltve: 2020. április 26.)
- Fürcht Pál (2003): Kistérségi koncepció, *Magyar közigazgatás*, 53. évf. 3. szám 2003, 129-138.
- Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2019. január 1. Gazetteer of Hungary, 1 January 2019 (2019) Központi Statisztikai Hivatal, Budapest https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2019.pdf (letöltve, 2020. május 4.)
- Pálné Kovács Ilona (1991): *Önkormányzatok együttműködése*, (Zárótanulmány) MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs
- Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 282 p. ISBN 963 9310 39 5
- Somlyódiné Pfeil Edit (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 295 p. ISBN 963 9310 81 6
- Virág Rudolf (1998): A helyi önkormányzatok együttműködésének szabályozása és gyakorlata, in: Dudás F. – Sárosi M. – Virág R.: *Önkormányzati együttműködés és társulás*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 273 p. ISBN: 9632242246

Sources of law:

1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=94900020.TV&targetdate=ffffff4&printTitle=1949.+%C3%A9vi+XX.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&referer=http%3A//net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000001.TXT (letöltve: 2020. május 9.)
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról https://hu.wikisource.org/wiki/1950._%C3%A9vi_I._t%C3%B6rv%C3%A9ny (letöltve: 2020. április 23.)
1954. évi X. törvény a tanácsokról https://hu.wikisource.org/wiki/1954._%C3%A9vi_X._t%C3%B6rv%C3%A9ny (letöltve: 2020. április 23.)
1971. évi I. törvény a tanácsokról https://hu.wikisource.org/wiki/1971._%C3%A9vi_I._t%C3%B6rv%C3%A9ny (letöltve: 2020. április 23.)
- 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról <http://jogiportal.hu/index.php?id=0rc19oz5n7ss9k2a0&state=19900930&menu=view> (letöltve: 2020. május 10.)
- European Charter of Local Self-Government Strasbourg, 15.X.1985 <https://rm.coe.int/168007a088> (letöltve: 2020. május 11.)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról Időállapot: közlönyállapot (1990.VIII.14.) <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV> (letöltve: 2020. április 26.)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (1998. január 14-től hatályos) <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/199000065.TV?listid=1589622062609&tvalid=1998.1.14.&tline=sid147> (letöltve: 2020. április 26.)
1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=15227.376384 (letöltve: 2020. április 26.)
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről Időpont: közlönyállapot <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/1-99600021.TV?listid=1589705617054&tvalid=1920.1.1.&tline=undefined> (letöltve: 2020. április 27.)
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről Időpont: közlönyállapot <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/1-99700135.TV?listid=1589634794751&tvalid=1920.1.1.&tline=undefined> (letöltve: 2020. április 26.)
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról Időpont: közlönyállapot <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/1-A0400107.TV?listid=1589658168153&tvalid=1920.1.1.&tline=undefined> (letöltve: 2020. április 30.)

2007. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700107.TV> (letöltve: 2020. május 1.)

Magyarország Alaptörvénye Időpont: közlönyállapot <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/1-A1100425.ATV?tvalid=1920.1.1.&tline=undefined> (letöltve: 2020. május 2.)

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól Időpont: közlönyállapot <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/1-A1100189.TV/listid/1589804340372> (letöltve: 2020. május 2.)

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól hatályos: 2020. április 11-től <https://www.optijus.hu/optijus/lawtext/1-A1100189.TV?listid=1589804340372&tvalid=2020.4.11.&tline=undefined> (letöltve: 2020. május 2.)