

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

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

Az önkormányzatok általános hatáskörű közigazgatási szervek, így az általános hatáskörüknek keretet adó helyi közügy generálklauzuláján belül szabadon alakíthatják, s egyben saját döntésükkel bővíthetik is feladat- és hatásköreiket (Fazekas, 2019). Így az önként vállalt (fakultatív) önkormányzati feladatok tulajdonképpen az önkormányzatiság egyik lényegi elemének tekinthetők, hiszen ezek fontos eszközei a helyi közügyek helyi igényekhez történő igazításának (Nagy, 2019). Az önkormányzati rendszer és azon belül is a fakultatív feladatok körében fontos hatást jelentett a COVID-19-pandémia. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság<sup>1</sup> olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. A vilá járvány a községi önkormányzati feladatellátás számára egyszerre jelentett egy olyan kihívást, aminek meg kellett felelni, s egyszerre jelentett ez a változás egyfajta innovációs „motort” is, amely a szabadon választott feladatok ellátásának megújulását és fejlődését segítette elő. Írásomban arra keresem a választ, hogy ezek a körülmények miként hatottak a magyar községi feladatellátás rendszerére, az COVID-19-vilá járvány magyarországi első hullámának (2021. március – június) időszakának tapasztalatira figyelemmel.

### **A fakultatív feladatok jelentősége a magyar önkormányzati rendszerben**

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

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

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

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

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

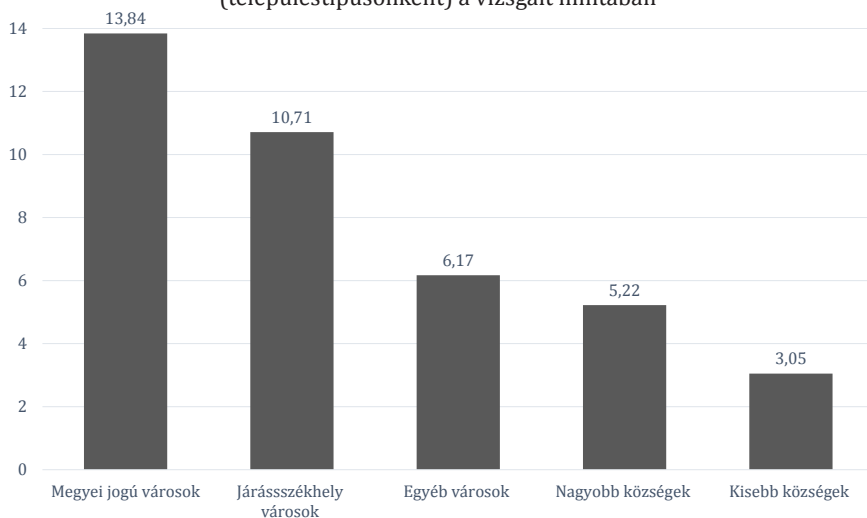
A fakultatív feladatok jelentősége, szabályozási keretei és a COVID-19-világjárvány időszakában ismételten előtérbe kerültek, hiszen a pandémiás helyzet számos kihívást jelentett az önkormányzatoknak. Jóllehet, a szakirodalom a járványok körében – a nagyobb népsűrűség, és az azzal járó szükségszerűen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

A Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete (TK JTI) gyakornoki programjának<sup>2</sup> keretében egy tágabb, a COVID-19-világjárvány első hullámában elrendelt veszélyhelyzeti időszak önkormányzati jogalkotását – azaz a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 8a továbbiakban: Kat. tv.) 46. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testületi hatáskörben eljáró polgármesterek rendeletalkotását – vizsgáló kutatásra került sor. A kutatásban a fővárosi és annak kerületi önkormányzatai, a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városi önkormányzatok, valamint megyénként két járásszékhely város, két

egyéb város, két, a megye átlagos községi népességének mediánja feletti és két az alatti község jogalkotásának vizsgálatára került sor. Így összesen a főváros esetében 24, a megyei jogú városok esetében 23, a megyei önkormányzatok esetében 19, a járásszékhely városok esetében 38, az egyéb városok esetében 38, a nagyobb községi önkormányzatok esetében 38, a kisebb községi önkormányzatok esetében szintén összesen 38 önkormányzatok 2020. március 11. és 2020. június 18. közötti rendeleteinek elemzésére került sor. Az elemzés követte a TK JTI veszélyhelyzeti központi jogalkotási (veszélyhelyzeti kormányrendeletalkotási) vizsgálatának módszertanát<sup>3</sup>, így annak során a rendeletalkotási tárgykörök elemzésére is elvégeztük a vizsgálatban.

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

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



Forrás: Saját szerkesztés

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

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

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

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

### **Záró gondolatok: a korábbi tendenciák érvényesülése**

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

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

## Jegyzetek

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

## Köszönetnyilvánítás

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

## Irodalom

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

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