

**Bordás Péter**

## ÚJ SZEREPKÖRBE A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK: INTÉZMÉNYFENNTARTÓBÓL GAZDASÁGFEJLESZTŐ?<sup>1</sup>

*The Changing Role of Local Governments: From Public Administration to Economic Development Management*

**Dr. Bordás Péter, PhD**, tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoport, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,  
[bordas.peter@law.unideb.hu](mailto:bordas.peter@law.unideb.hu)

*Az elmúlt években jelentősen átalakultak a helyi önkormányzati szerepek, köszönhetően az új jogszabályi környezetnek és a helyi közfeladati kör változásának. Ennek eredménye, hogy ma már másképp kell gondolnunk a helyi önkormányzatokra, mint korábban. A változás a költségvetési adatokon keresztül is érzékeltethető, ahogyan a jogszabályokból is kimutatható. Nevezetesen a korábbi intézményfenntartó szerepkörük lényegesen csökkent, és helyette más feladatokban próbálnak kihívást találni úgy, mint a helyi gazdaságfejlesztésben. A tanulmány ennek a változási folyamatnak az előzményeit és lépéseit elemzi, feltárva azt, hogy a helyi önkormányzatok számára mit is jelenthet az szerepkör, építve arra, hogy az elmúlt évek költségvetési adatai és az önkormányzati gyakorlatok azt mutatják, hogy a helyi gazdaságfejlesztésre egyre több forrást költenek. Ennek vizsgálatához áttekintjük az intézményfenntartó szerepkör csökkenését kiváltó folyamatot, majd a helyi gazdaságfejlesztés fogalmakörét és annak illeszkedését a magyar rendszerbe. Az uniós adatok értelmezése pedig nemzetközi szinten helyezi el a folyamatokat, a magyar tapasztalatok bemutatása mellett.*

**KULCSSZAVAK:**

gazdasági ügyek, helyi gazdaságfejlesztés, helyi közfeladatok, helyi önkormányzatok, közfoglalkoztatás, új önkormányzati törvény

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projektirány elhelyezésére lásd: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus. 25–37.

*In recent years, the roles of local governments have changed significantly due to changes in the regulatory environment and in the scope of public service duties fulfilled at a local level. The result is that today we have to think differently about local governments than we did before. This change can be illustrated through fiscal data as well as regulatory provisions. As the previous role of local governments in maintaining institutions has significantly decreased, they try to find challenges in other tasks, such as local economic development. This paper analyses the background and the steps of this change process, revealing what this new role might mean for local governments. Building on an examination of the budget data of recent years and local practices, it might be concluded that more and more resources are being spent on local economic development. Thus, I will review the process of reducing the role of local governments in the maintenance of institutions, then examine the concept of local economic development and its integration into the Hungarian system. The inclusion and interpretation of relevant EU data aims to facilitate international comparisons of the processes under review, drawing particular attention to (uniquely) Hungarian experiences.*

KEYWORDS:

economic affairs, local public goods, local government, local economic development, public employment

## 1. ELŐJÁRÓBAN

A rendszerváltás során kialakuló önkormányzati rendszer alapvetően a decentralizációra építkezve próbálta a helyi egységek autonómiáját megteremteni. Ennek egyik fontos eleme volt, hogy a közfeladat-ellátás széles körét próbálták helyi szinten megszervezni, így különösen az oktatási, az egészségügyi, vagy épp a szociális feladatokat. Majd az 1990-es évektől tovább növekedett a helyben ellátandó feladatok köre, s ezáltal mind a települési, mind a megyei önkormányzati szint intézményfenntartó szerepkörbe került.<sup>2</sup> Ez nemcsak a feladatok formájában öltött testet, hanem a helyi költségvetések arányában is, ugyanis az intézmények működtetése tette ki a legnagyobb kiadásokat.<sup>3</sup> Ugyanakkor általánossá vált az a vélekedés, hogy a feladatok növekedésével nem tartott lépést a finanszírozás, s a közfeladatok biztonságos, folyamatos működtetése plusz források bevonásával, jellemzően hitelfelvétellel volt csak megoldható.<sup>4</sup> Az általános működés biztosítása mellett beruházásokra kevesebb forrás jutott, amelyen csak az európai uniós források megjelenése segített valamelyest. Az egész jelenség persze szorosan összefügg a rendszer születés kori hibájával, amelyet a „kis méret és széles feladatkör” jelzővel szoktak leírni.<sup>5</sup> Tény viszont, hogy az önkormányzati rendszerben a 2000-es évektől növekedett a hitelfelvétel, és nőtt az adósságállomány.<sup>6</sup> Erre válaszul megtörtént az önkormányzati rendszer reformja, és 2011-től több körben konszolidálta a Kormányzat az önkormányzatok adósságát. Ezzel párhuzamosan nemcsak a pénzügyi nehézségektől, hanem a feladataik jelentős részétől is megszabadították őket, így a helyben ellátott feladatok köre jelentősen lecsökkent. Megjegyzendő, hogy egyes vélekedések szerint az adósság átvállalása csak eszköz volt a helyi feladatok centralizálására.<sup>7</sup> Az eredménye ugyanakkor jól látható, a helyi költségvetések körülbelül egyharmadával csökkentek, s átalakult a kiadási szerkezet is. A korábbi működési jellegű költségvetésből az intézmények számának csökkenésével egy másfajta költségvetési forma bontakozott ki. Ezzel párhuzamosan a bevételi szerkezet átalakulása, a források kötött felhasználásúvá tétele, az erőteljesebb költségvetési korlátok egy új szerepet jelöltek ki a jelenlegi önkormányzati rendszernek. A változások hatására feltehetjük azt a kérdést, hogy a korábbi szerepkör miként is módosult, s milyen új szerepet jelölt ki a jogalkotó számukra?

Az elmúlt évek költségvetési adatai, a jogszabályi környezet és az önkormányzati gyakorlatok azt mutatják, hogy a helyi gazdaság fejlesztésében egyre fontosabb szerepet kapnak

<sup>2</sup> BORDÁS Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. *Miskolci Jogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 129–147.

<sup>3</sup> BORDÁS Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro*, 6. évf. 1. sz. 79–97.

<sup>4</sup> GYIRÁN Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996–2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. *JURA*, 21. évf. 1. sz. 202–213.

<sup>5</sup> JÓZSA Zoltán (2017): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 11–15.

<sup>6</sup> LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 330–344.

<sup>7</sup> HORVÁTH M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 4. sz. 6.

a helyi egységek. Így ennek vizsgálatához érdemes áttekinteni az intézményfenntartó szerepkör csökkenését okozó változásokat, majd a helyi gazdaságfejlesztés fogalmkörét és illeszkedését a magyar rendszerbe. Továbbá elemezni szükséges a hazai és nemzetközi költségvetési adatokat, hogy a változás iránya elhelyezhető legyen.

## 2. AZ INTÉZMÉNYFENNTARTÓ SZEREPKÖR VÁLTOZÁSÁNAK ALAPJAI

A helyi vonzatú feladatok ellátása és finanszírozása körében az utóbbi években egyértelműen az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok okozták a legnagyobb változásokat, amelyhez alapvetően az intézményfenntartó szerepkör is társult. Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, a továbbiakban: Mötvtv.) elfogadásával kezdődtek a változások, ami számos korábbi feladatot központi kormányzati hatáskörbe utalt, azaz csökkent és átrendeződött az önkormányzati feladatok köre. Mindez az önkormányzati eladósodás és a decentralizáció válságával<sup>8</sup> leírt folyamattal hozható összefüggésbe. Ugyanis a szociális, egészségügyi és oktatási feladatok visszavételével a helyi önkormányzatok szerepköre a korábban már meglévő feladatainak erősítését és újak megjelenését eredményezte. Mindezek mellett érdekes folyamat, amire Horváth M. Tamás hívja fel a figyelmet, nevezetesen a helyi önkormányzati feladatellátásban a liberalizációs korszak megoldásai mellett megerősödött Európa szerte, s hazánkban is a közzállalati remunicipalizáció, azaz a helyi közfeladatok önkormányzati vállalatok által történő ellátása.<sup>9</sup> Tehát ez az önkormányzatok gazdasági szervező, koordináló szerepének megerősödését is előidézte. Ennek oka többek között abban keresendő, hogy a közmegrendelők elvesztették a kontrollt a közszolgáltatásokkal szemben támasztott igények felett, másrészt a fogyasztói díjak meghatározása nem volt hatékony, ahogyan azt például a hulladékgazdálkodás esetében mutatták a tapasztalatok.<sup>10</sup> Így az utóbbi évek változási folyamatában, főleg a nagyobb vállalati körrel rendelkező önkormányzatok esetében fontossá vált a gazdálkodás hatékonyabbá tétele is.<sup>11</sup> A problémakört maga a gazdasági válság hozta felszínre, s más megvilágításba kerültek a piacgazdaság köztulajdoni formái nálunk és a rendszerváltó országok többségében.<sup>12</sup> Ebből a nézőpontból tehát a hazai önkormányzati szerepek inkább felértékelődtek, különösen a finanszírozási rendszer változása okán, ami ösztönzőleg hat arra, hogy a települések a kötött felhasználás és a beszámítás elől forrásaikat a vállalataikba menekítsék.

<sup>8</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 201–203.

<sup>9</sup> HORVÁTH M. Tamás (2016): *Változások a városüzemeltetés igazgatásában*. In HORVÁTH–BARTHA szerk.: *i. m.* 263–274.

<sup>10</sup> HORVÁTH (2016): *i. m.* 270.

<sup>11</sup> LENTNER Csaba (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhit a neoliberalis piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 63–86.

<sup>12</sup> HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 168–169.

A változások tehát az új önkormányzati törvényben is testet öltöttek. Az Mötv. 27. § (1) bekezdése értelmében a megyei önkormányzat, mint területi önkormányzat, törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzatok tehát területfejlesztési és területrendezési, valamint ehhez kapcsolódó forráselosztási funkciót kaptak,<sup>13</sup> azaz korábbi intézményfenntartó szerepüket teljesen elveszítették. E mellett 2014-ben az Országgyűlés elfogadta az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptiót,<sup>14</sup> (a továbbiakban: OFTK), amely nevesíti, hogy a megyéknek kell koordinálni a helyi szintű fejlesztéseket is, azok lehatárolását, összehangolását, nyomon követését és értékelését. Továbbá azt is rögzíti a dokumentum, hogy a sikeres fejlesztésekhez a megye koordinációs támogatása mellett aktív helyi és térségi fejlesztési partnerségek működtetésére van szükség.

A települési önkormányzatok legfontosabb feladatait az Mötv. 13. § (1) bekezdése sorolja fel, és releváns módon a településfejlesztés feladatával kezdi, amely már önmagában is utaló jel volt a változásokra. E mellett külön említést érdemel, hogy – ahogyan az Ötv.-ben<sup>15</sup>, úgy itt is – megjelenik a helyi gazdaságszervezéssel kapcsolatos feladatok rögzítése, illetve új feladatként a helyi közfoglalkoztatás szervezése, valamint a kistermelők, őstermelők számára termékeik értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is. Ez utóbbi feladatoknak a helyi gazdaságfejlesztés körében különös jelentősége lehet, mint majd látni fogjuk. E mellett a már említett OFTK is tovább erősítette a települési önkormányzatok új szerepének kialakítását, hiszen célul tűzte ki a helyi gazdaság erősítését. Így már ekkor látható volt, hogy a települési önkormányzatok közfeladat-ellátó szerepe mellett a korábbi gazdasági szervezői, koordináló szerepköre nyert nagyobb hangsúlyt, ami nemcsak a jogszabályból, hanem az Eurostat költségvetési adataiból is kitűnik.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> BARTA Attila (2017): Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről. *Így kutattunk mi!* Tudományos cikkgyűjtemény 2. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.

<sup>14</sup> 1/2014 (I. 3.) OGY határozat.

<sup>15</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

<sup>16</sup> Lásd a kérdéskörrel részletesebben: LENTNER Csaba (2015): A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő. In KATONA Klára – KÖRÖSI István szerk.: *A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Budapest, Pázmány Press. 31–48.

**1. táblázat • Helyi kormányzati szint kiadásai a GDP %-ában, feladatcsoportonként, 2006–2015 között (Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés<sup>17</sup>)**

Helyi feladatcsoportok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Általános működés és településüzemeltetés	1,9	1,8	1,7	1,8	2,2	1,9	1,9	1,7	1,9	1,8
Közrend és közbiztonság	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Helyi gazdasági ügyek	1,0	0,8	0,8	0,9	1,3	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
Környezetvédelem	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8	0,9
Lakásgazdálkodás és közösségi rekreáció	1,1	1,0	0,9	1,2	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8
Egészségügy	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	0,8	0,3	0,3	0,3
Szabadidő, kultúra és vallás	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
Oktatás	3,8	3,5	3,4	3,4	3,7	3,2	2,7	1,2	1,1	1,2
Szociális ellátás	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2	1,1	1,0	0,8
<b>Összesen, minden más kiadással együtt:</b>	<b>12,7</b>	<b>11,6</b>	<b>11,3</b>	<b>12,0</b>	<b>12,6</b>	<b>11,4</b>	<b>9,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>

Az 1. táblázat a költségvetési adatok tükrében vizsgálja a hazai szerepek változását, az intézményfenntartó szerepkörből a gazdaságfejlesztő szerepkörbe való elmozdulást. Az Eurostat adataiból a legfontosabb helyi feladatköröket emeli ki, illetve összesítve a teljes költséget.

Az adatokból megállapítható, hogy az általános működésre szolgáló kiadások érdemben nem változtak a 2010-es választási évet leszámítva, amikor kisebb emelkedést mutatnak. Ami már érdekesebb tendencia, az a helyi gazdasági ügyekre, valamint a környezetvédelemre fordított összegek növekedése, amelyek a válság óta lényegében megduplázódtak. A lakásgazdálkodásra és rekreációra<sup>18</sup> fordított kiadások aránya pedig pont ezzel ellentétes, 2009-et követően a felére esett vissza. Az intézményfenntartó szerepkör csökkenését bizonyítja az egészségügyi, az oktatási és a szociális feladatok terén látható adatok változása. Itt figyelhető meg legjobban az is, hogy minek is köszönhető az önkormányzati szektor GDP-arányos kiadásainak egyharmadával történő visszaesése. Legelőször az egészségügyi kiadások csökkentek kis mértékben 2012-ben, majd 2013-ban jelentősebb mértékben, amely a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek

<sup>17</sup> Eurostat. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 20.)

<sup>18</sup> A közösségi rekreáció fogalma alatt az Eurostat gyakorlata olyan feladatokat ért, mint a közfürdők és gyógyfürdők üzemeltetése, közösségi terek, parkok, játszóterek fenntartása, építése.

és a megyei önkormányzatok egészségügyi intézményeinek állami átvételéből fakadt.<sup>19</sup> Így azt láthatjuk, hogy a magyar rendszerben a helyi egészségügyi kiadások a GDP 1,9%-áról a 0,3%-ára estek vissza, ami az uniós átlagtól (1,5%) leszakadást mutat. A közoktatás területén 2012-ben kezdődött meg a változás, először a megyei önkormányzatok által fenntartott középiskolák, kollégiumok átvételével, amit 2013-ban az alapfokú oktatás állami fenntartásba vétele követett, ezzel a korábbi 3,8%-ról 1,2%-ra esett a helyi szinten a közoktatási feladatra fordított GDP-arányos kiadás. Nem utolsósorban meg kell említeni a szociális ellátások terén tapasztalható változásokat, amelyek bár nem olyan nagymértékben, de szintén hozzájárultak az intézményműködés szerepkör csökkenéséhez. A vizsgált három szakfeladatra bekövetkezett csökkenés azt eredményezte, hogy 2015-re a helyi kormányzati szint útján a GDP 7,9%-át osztották vissza, míg az uniós átlag 11,0% volt. Bár az is megjegyzendő, hogy ha az uniós átlagadatokat nézzük, a helyi szint újraosztó szerepe általánosságban is csökkent.<sup>20</sup> Érdekességként megemlíthető, hogy ezzel ellentétes folyamatra is találunk példát az Európai Unióban, így Bulgáriában a 2011-ben mért 6,6%-ról 2015-re 10,4%-ra nőtt a GDP-arányos helyi újraelosztás. Maradva a hazai folyamatoknál, vizsgáljuk meg részletesebben, hogy mi is történt a magyar rendszerben, hogyan alakult át az intézményfenntartó szerepkör.

### 3. AZ INTÉZMÉNYFENNTARTÓ SZEREPKÖR ÁTALAKULÁSA A SZAKFELADATOK OLDALÁRÓL

A helyi önkormányzatok közoktatási feladatainak átalakítása 2012-ben indult meg, amelynek egyik legfontosabb okát megtaláljuk a Széll Kálmán Tervben, ami alapot teremt arra, hogy az államnak újra szerepet kell vállalnia a közoktatásban. A dokumentum úgy érvel, hogy „nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni”.<sup>21</sup> Ezek alapján úgy tűnik, hogy alapvetően a szolgáltatás egységes színvonalának biztosítása érdekében indult meg az átalakítás, majd megjelent a közpolitikai vitában a költséghatékonyságra való hivatkozás is, azaz, hogy az önkormányzati költségvetések számára nagy terhet jelent a feladat ellátása, amire visszavezethető az eladósodás egyik oka is.<sup>22</sup>

Az új típusú feladatellátást a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (1) és (2) bekezdése szövegezi le, amely kimondja, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. A korábban említett MötV. rendelkezéseivel összhangban a települési önkormányzatoknál csupán az óvodai nevelés

<sup>19</sup> 2012. évi XXXVIII. törvény; 2011. évi CLIV. törvény.

<sup>20</sup> Az Eurostat adatai alapján a 2009-es 12,1%-ról 2015-re 11,0%-ra esett vissza.

<sup>21</sup> Széll Kálmán Terv 5. pontja.

<sup>22</sup> Az kétségtelen, hogy a helyi költségvetési kiadások között az oktatásra fordított költségek voltak a legmagasabbak a forrásszabályozási rendszer működése óta, de az nem bizonyítható, hogy az alapfokú iskolák működése sodorta volna az önkormányzatokat az eladósodás útjára.

feladata maradt, amiről intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodhatnak. Így megszűnt a megyei önkormányzatok középfokú, a települési önkormányzatok alapfokú oktatásszervezési tevékenysége.

A közoktatás biztosítását 2013 szeptemberétől kezdődően az állam egy, az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv útján – pontosabban az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal – látja el, aminek elnevezése a széles körben ismert Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK).<sup>23</sup> Az új megoldás az utóbbi években a szakmai élet számos területén váltott ki visszhangot, a túlcentralizált, bürokratikus szervezeti megoldás, a folyamatos adósságfelhalmozás, vagy épp a szakmai színvonal csökkenése miatt.<sup>24</sup> A korrekciókra hamarosan sor került, amelyek közül kiemelendő, hogy a 2016-os tanév kezdetén szervezeti változások valósultak meg és 59 tankerületi központ jött létre, amelybe 2017. január 1-jével beolvadtak a régi KLIK területi szervei, és létrejött a Klebelsberg Központ. Ezzel a dekoncentráció irányába mozdult el a rendszer, felismerve, hogy a centralizált feladatellátás számos problémát hordozhat magában, egyfelől a feladatellátástól és az információ képződési helyétől nagy a távolság, másfelől a túlságosan nagy méreteket öltő szervezetek rugalmatlanok, harmadrészt a nagyobb feladatellátási méret nem feltétlenül jelent gazdaságosabb és hatékonyabb működést.

Megjegyzendő, hogy a közoktatás új állami rendszere nem érintett minden diákot, mivel a köznevelési törvény 2. § (3) bekezdése értelmében köznevelési intézményt egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet is alapíthat és tarthat fenn. Az alternatív lehetőség miatt a 2013-as tanévtől a települési önkormányzatok támogatták a korábbiakban önkormányzati fenntartásban lévő iskolák egyházi fenntartásba történő átadását.<sup>25</sup> Ez azt eredményezte, hogy megemelkedett az egyházi működtetés alatt álló intézmények száma, kivonva ezeket az intézményeket az állami intézmény függősége alól. Ezzel a nem állami fenntartású közoktatási intézmények száma közel azonos szintre emelkedett az állami fenntartású intézményekéhez, azaz az ellátás többszektorsága tovább nőtt.<sup>26</sup>

Az önkormányzatok új szerepkörének kialakulásához másodsorban meg kell vizsgálni az egészségügyi ellátások körében lezajló folyamatokat. Az egészségügyi ellátások legnagyobb körének biztosítása ugyan differenciáltan, de önkormányzati (települési, megyei) feladat volt a rendszerváltástól 2012-ig. A változási folyamat egyes kutatók – így Hoffman István – szerint már 2008-ban megkezdődött, amikor is a Társadalombiztosítási Alapok

<sup>23</sup> A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata (2013). *Hivatalos Értesítő*, 47. sz. Elérhető: <https://magyarokozlony.hu/dokumentumok/177b077c9c0f3fd6cfc4691339a379b9a2612d28/megtekintes> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.) 13603–13610.

<sup>24</sup> PÉTERI Gábor (2015): A költségvetés nyilvánossága – korrupció, átláthatóság, elszámoltathatóság. *Közjavak*, 1. évf. 2. sz. 23–27.

<sup>25</sup> Az egyházi fenntartásba történő átadás nem minden esetben volt teljesen sikeres és zökkenőmentes, így például Hajdúsámson esetében a Debreceni Törvényszék első körben hatályon kívül helyezte az önkormányzat döntését, amellyel a helyi általános iskola fenntartói jogát a Hit Gyülekezete Egyháznak adta át.

<sup>26</sup> Lásd erről az alábbi adatokat: PÉTERI Gábor (2016): A közoktatás pénzügyei. In HORVÁTH–BARTHA szerk.: *i. m.* 549–550.



a korábban önálló alrendszerből a központi költségvetési alrendszer alapszerűen működő előirányzataivá váltak.<sup>27</sup> Az igazi változás az Möt. hatálybalépésével, 2012. január 1-jével következett be, ugyanis a megyei önkormányzatok, illetve a fővárosi önkormányzat által fenntartott egészségügyi szakellátást nyújtó intézményeket állami fenntartásba vonták.<sup>28</sup> Így a megyei önkormányzati szint elveszítette másik nagy feladatát, aminek következtében tovább csökkent a szerepe. Mint a költségvetési adatoknál láttuk, a folyamat nem állt meg itt, hanem tovább folytatódott, hiszen 2012-ben a települési önkormányzatok által működtetett fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményeket, és az ezekhez kapcsolódó járóbeteg-szakellátási intézményeket vette át az Állami Egészségügyi Ellátó Központ.<sup>29</sup> Az egészségügyi feladatok állami fenntartásba vonásának utolsó lépésére 2013-ban került sor, a gazdasági társasági formában működő intézmények átvételével,<sup>30</sup> s egyúttal költségvetési szervekké történő átalakításukkal.<sup>31</sup> A változás következtében a települési önkormányzatoknak csupán az egészségügyi alapellátások (házi orvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi alapellátás és ezek ügyleti ellátása, védőnői ellátás és az iskola-egészségügyi ellátás) megszervezése körében maradt feladata.<sup>32</sup> Érdekesképpen megjegyezhető, hogy míg az oktatási intézmények fenntartásának kötelezettsége elkerült az önkormányzatoktól, addig az iskola-egészségügyi ellátás maradt helyi kötelező feladat, így folyamatos együttműködésre utalt a két szervezet.

Az intézményfenntartó szerepkör csökkenésének utolsó állomásaként a szociális közszolgáltatások, különösen a személyhez fűződő szociális szolgáltatások körét szeretném kiemelni. Bár az előzőknél kisebb mértékben érintette a helyi költségvetéseket, de mégis hozzájárult a változáshoz. Az első lépés egyikeként a már említett megyei önkormányzatok szociális- és gyermekvédelmi intézményei állami fenntartásba kerültek. Majd 2012-ben egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről született döntés.<sup>33</sup> A szociális intézményrendszer állami fenntartásba vételének folytatásaként 2013. január 1-jével 40 szociális és 137 gyermekvédelmi intézményt vett át az állam a települési önkormányzatoktól.<sup>34</sup> Ezzel lényegében csak az idősek ellátásához kapcsolódó, szakosított intézmények maradtak helyi önkormányzati szinten. Az oktatási és az egészségügyi feladatokhoz hasonlóan a korábbi intézmények ágazati fenntartóhoz kerültek, nevezetesen a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz.<sup>35</sup> A reform részeként megemlíthető az is, hogy 2015 tavaszán a szociális támogatási rendszer is átalakult. A kormányhivatalok járási hivatalaihoz került a szociális támogatások jövedelemkompenzáló

<sup>27</sup> HOFFMAN István (2016): Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása. In HORVÁTH-BARTHA szerk.: *i. m.* 447.

<sup>28</sup> A 2011. évi CLIV. törvény alapján.

<sup>29</sup> A 2012. évi XXXVIII. törvény alapján.

<sup>30</sup> 2013. évi XXV. törvény.

<sup>31</sup> HOFFMAN (2016): *i. m.* 448.

<sup>32</sup> 2015. évi CXXIII. törvény 5. § (1) bek.

<sup>33</sup> 2012. évi CXCI. törvény.

<sup>34</sup> HOFFMAN (2016): *i. m.* 340.

<sup>35</sup> 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet.

része, míg az önkormányzatoknál a kiadáskompenzáló támogatási formák maradtak, amelyek neve egységesen települési támogatásra módosult.

Az intézmények száma és a költségvetési kiadások közötti kapcsolat jól látható, párhuzamosan csökkent mindkettő. Nemzetközi összehasonlításban ez egyedinek mondható, mivel a válság hatására az Európai Unió tagállamaiban épp ellenkezőleg a GDP-hez mért helyi költségvetési újraelosztás növekedést mutat. Bár a centralizált feladatellátás, hangsúlyozni szeretném, hogy önmagában nem jelent minőségi, hatékonysági vagy gazdaságossági mércét. Ahogyan Balázs István érvel, az újonnan kialakult rendszer nem ellentétes az Önkormányzati Charta előírásaival, hiszen számos más országban is találunk arra példát, hogy az alapfokú oktatási feladatokat, vagy épp az egészségügyi feladatokat állami intézmények útján biztosítják. Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a centralizációs folyamat ellentétes lehet azzal a mintaszerű céllal, amit a dokumentum preambuluma fogalmaz meg, nevezetesen, hogy az önkormányzatiságot folyamatosan erősíteni kell, ami a visszalépés tilalmaként is felfogható.<sup>36</sup>

A helyi közfeladatok változásának áttekintésével azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az önkormányzatok rendszerváltástól kialakuló intézményfenntartó szerepköre jelentősen csökkent, s így arányában más feladatokra helyeződtek át a hangsúlyok. Ezt mutatják a költségvetési adatok és a jogszabályok is. Kérdésként merülhet fel tehát, hogy mi léphet a korábbi szerepkör helyébe? Egyik ilyen régi-új szerepkör lehet, ami úgy tűnik, hogy erőteljesebben kap hangsúlyt a jelenlegi rendszerben, a helyi gazdaságfejlesztés. Ezt erősíti az is, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény által 2015. január 1-jével bevezetett települési adóból, valamint az iparüzési adóból származó bevételek kötött felhasználásúvá váltak, részben településfejlesztésre fordíthatók, s így a helyi gazdaság fejlesztésére is. Tehát az önkormányzatok szerepköre változás alatt áll, – egyesek talán még most is keresik azt – s egyik ilyen elrugaszkodási pont lehet a helyi gazdaságfejlesztés.

#### 4. ÚJ SZEREPKÖRBEN: A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS JELENTŐSÉGE, FOGALMA ÉS TERÜLETEI

A helyi önkormányzati szint jelentőségét nemcsak az autonómiaelméletekkel, hanem a fiskális föderalizmus decentralizációs elméletével is szokás magyarázni. E körből a témához kapcsolódóan Wallace E. Oates 1956-os decentralizációs teorémáját emelem ki, aki az allokációs funkció helyi szinten történő ellátását igazolva vonta le következtetéseit. Oates saját elméletére az 1972-es könyvében használta a *decentralizációs teoréma* elnevezést.<sup>37</sup> Az elmélet alap gondolata a helyi közjavak (*local public goods*) felvetésével indít, hogy léteznek helyi szinten biztosított közjavak, közszolgáltatások, amelyek esetében a kereslet

<sup>36</sup> BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz. 37–42.

<sup>37</sup> OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

területenként eltérő.<sup>38</sup> A helyi közjavak tehát olyan közjavak, amelyek előnyeit az adott ország népességének csak egy meghatározott földrajzi területén élők élvezhetik.<sup>39</sup> De ez nemcsak földrajzi, hanem településkategóriák viszonylatában is igaz lehet. Ez alapján a helyi gazdaságfejlesztést is helyi közjavak kategóriájába sorolhatjuk, már amennyiben annak előnyeit minden helyi lakos és vállalkozás élvezheti.

A decentralizációs hipotézis abból indul ki, hogy a központi kormányzat nem képes a közjavak Pareto-hatékony előállítására az információhiány miatt, azaz nem tudja területileg eltérő mennyiségben vagy minőségben differenciálni azt. Ezzel szemben a helyi egységek közelebb állnak az információ keletkezésének a helyéhez, tehát a közjavakat élvező lakossághoz, s így jobban tudnak ahhoz alkalmazkodni az előállítása során. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy az egyes helyi közjavakat még azon a legalacsonyabb szinten kell előállítani, ahol az információk birtokában gazdasági szempontból a leghatékonyabban kivitelezhetők. Különösen igaz ez a gazdaságfejlesztés tevékenységére, hiszen helyben ismerik a lehetőségeket és a szükséges változtatási lépéseket.

Oates elméletének kritikájaként, vagyis a decentralizáció elleni érvként szokás említeni a túlsordulási hatást (*spillover effect*). Ebben az esetben arról van szó, hogy a decentralizált egységek a helyi közjavak előállítása során nincsenek tekintettel a határaikra, azok hatása másik egység számára is pozitív, vagy negatív hatást eredményezhet. Ahogy Kecső Gábor is utal rá, költségvetési szempontból is megragadható a probléma, azaz a túlsordulási hatás esetében elválik a közszolgáltatás terhei viselőjének és az igénybe vevők köre.<sup>40</sup> A helyi gazdaságfejlesztés esetében ez szinte megkerülhetetlen. Az önkormányzat által végzett beruházás, a munkahelyek számának növelése nemcsak közvetlenül a helyi lakosok számára jelenthet pozitív hatást, hanem a település vonzáskörzetének is.

A helyi gazdaságfejlesztés egyre nagyobb mértékben kerül előtérbe a világ szinte minden részén, ahol erősíteni szeretnék a helyi kapacitásokat, és javítanának a lehetőségeken. A Világbank már az 1970-es évek óta különös figyelmet fordít a helyi gazdaságfejlesztés támogatására, a rendszerváltást követően így hazánk is a fókuszába került. A globalizációval egyszerre jelenik meg az alkalmazása, átvétele, másfelől megoldásként szolgál a globalizáció okozta problémák kezelésére.<sup>41</sup> Így a nemzetközi verseny is arra ösztönzi a településeket, hogy a „városversenyben” különféle források, lehetőségek, díjak vagy épp elismerések megszerzése érdekében alkalmazzanak fejlesztési technikákat. De megemlíthető az is, hogy a 2008-as gazdasági világválság utáni időszak is lendületet adott a terjedésének, a válság hatására kieső magánberuházások ellensúlyozása érdekében.

<sup>38</sup> SZALAI Ákos (2002): Fiskális federalizmus. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. 424–426.

<sup>39</sup> HYMAN, David N. (2011): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Mason, USA, South-Western Cengage Learning. 712.

<sup>40</sup> KECSŐ Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2. sz. 68.

<sup>41</sup> LENGYEL Imre (2002): A regionális gazdaság- és vállalkozásfejlesztés alapvető szempontjai. In BUZÁS Norbert – LENGYEL Imre szerk.: *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. Szeged, SZTE GTK – JATEPress. 24–54.

Számos definíciója létezik a helyi gazdaságfejlesztésnek (HGF),<sup>42</sup> és nincs egységesen elfogadott verziója.<sup>43</sup> Mégis azokat megvizsgálva láthatunk közös elemeket, még hozzá, hogy egy tudatos, a fenntartható fejlődés érdekében végzett fejlesztési tevékenységről van szó, amelynek célja lehet a helyi gazdaság megteremtése, a helyi vállalkozások számára belső piac létrehozása, a helyi lakosság számára megfelelő munkalehetőségek és életszínvonal biztosítása.<sup>44</sup> Mezei Cecília külön kiemeli a fogalomban a helyi szereplők részvételét, akik különböző pozícióban jelenhetnek meg, valamint a közösségi részvétel fontosságát, ami helyi szinten az önkormányzatok szerepvállalását szinte kötelezővé teszi. Tehát jól látható, hogy a köz-, magán- és üzleti szektor működik együtt a feladat megvalósítása érdekében.<sup>45</sup> Jelen tanulmányban az önkormányzatok szerepével foglalkozom.

A helyi gazdaságfejlesztés számos előnyét emeli ki a szakirodalom, mint például, hogy munkahelyteremtő és megőrző szerepe van, a helyi vállalkozási tevékenységet növeli, a helyi népességmegtartó erőt fokozza, a helyi együttműködések bővíti.<sup>46</sup> Speciális sajátosság, hogy hazánk és az átmeneti országok helyi gazdaságfejlesztése nagyban igazodik a felsőbb kormányzati szintű célkitűzésekhez, mint például az Európai Unió különféle dokumentumaiban meghatározott elvárásokhoz, ami főként az onnan érkező pénzügyi források lehívásához és felhasználásához vezethető vissza.

Az önkormányzatok olykor közösen is végezhetnek ilyen fejlesztési tevékenységet, a nemzetközi gyakorlatban számtalan formában találunk rá példát, különösen az infrastrukturális vagy környezetvédelmi beruházások terén.<sup>47</sup> A magyar rendszerben, az 1990-es években kialakuló különféle társulási formák is felhozhatók példának, amelyek egyik tipikus köre volt a közös infrastrukturális beruházások. Az önkormányzatok szerepe tehát alapvető, sőt egyes országokban kizárólagos a helyi gazdaságfejlesztésben. Már csak azért is, mert a helyi fejlesztés mozgatórugója az alulról fölfelé építkező bottom-up stratégia.<sup>48</sup> Bajmócy Zoltán három tényezőt emel ki, ami meghatározza a helyi szerepeket, így az uralkodó politikai irányvonalat, a szabályozási környezetet és a helyi önkormányzat szervezetét. A siker alapvető kulcsa, hogy a hagyományos közjogias, bürokratikus megközelítést ki kell egészíteni a menedzsmentszemlélettel.<sup>49</sup> Ehhez viszont kétségtelen, hogy szemléletváltásra van szükség az önkormányzatok részéről.

Mint már említettük, az önkormányzat szerepe többféle lehet, s így megjelenhet gazdasági szereplőként is a fejlesztésben, például az önkormányzati vállalatok, holdingok útján.

<sup>42</sup> BAJMÓCY Zoltán (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. Szeged, JATEPress.; MEZEI Cecília (2006): *A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. 85–96.

<sup>43</sup> Angolszász terminológiában ez a local economic development (LED) fogalmával azonosítható.

<sup>44</sup> CZENE Zsolt – RICZ Judit (2010): *Területfejlesztési füzetek 2. – Helyi gazdaságfejlesztés: ötletadó megoldások, jó gyakorlatok*. Budapest, VÁTI Nonprofit Kft. 13–14.

<sup>45</sup> MEISE Vanessa (2003): *Helyi gazdaságfejlesztés – Rövid bevezető a HGf-be*. Washington D.C., The World Bank.

<sup>46</sup> CZENE–RICZ (2010): *i. m.* 17.

<sup>47</sup> SWINBURN, Gwen – GOGA, Soraya – MURPHY, Fergus (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. London, The World Bank, Washington D.C.

<sup>48</sup> CZENE–RICZ (2010): *i. m.* 15.

<sup>49</sup> HORVÁTH M. Tamás (2006): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

További speciális megjelenési formája a helyi szociális gazdaság, amely a helyi társadalom speciális, kirekesztett, vagy valamilyen oknál fogva hátrányos helyzetben lévő egyénei számára biztosít munkalehetőséget, vagy megélhetést.<sup>50</sup> Akárhogy is jelenjen meg az önkormányzat, a szerepe mögött ott van a helyi közösségi igények kielégítésének igénye, így például egy közösségi földprogram vagy közfoglalkoztatás során. De megemlíthető a helyi szakképzés szervezése is, ami a helyi viszonyoknak és igényeknek megfelelően képes a foglalkoztatás növelésére.

A 2. táblázat a főbb önkormányzati modellek mintaadó államainak, valamint az egyes rendszerváltó országok adatait és az Európai Unió 28 tagállamának átlagadatait mutatja, abból a szempontból, hogy a helyi kormányzati egységek a GDP hány %-át fordították helyi gazdasági ügyekre.

**2. táblázat • Helyi gazdasági ügyekre fordított kiadások a GDP %-ában, 2008–2015 között az Európai Unió egyes tagállamaiban (Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés<sup>51</sup>)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU 28 átlag	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Egyesült Királyság	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Németország	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Spanyolország	0,9	1,1	1,4	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0
Franciaország	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2
Magyarország	0,8	0,9	1,3	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
Lengyelország	2,3	2,5	2,7	2,4	2,0	2,0	2,2	2,0
Románia	2,5	2,2	2,1	2,4	2,1	2,0	1,8	2,1
Csehország	2,3	2,7	2,6	2,3	2,2	2,0	2,2	2,1
Szlovákia	1,1	1,3	1,4	1,2	1,2	1,1	1,2	1,5

Magyarország az uniós átlagnak megfelelő szinten költ helyi gazdasági ügyekre, de mint láthatjuk 2010-et megelőzően ez csupán feleannyi volt, azaz lényegesen emelkedett a költségvetési kiadás. Franciaországot abból a szempontból érdemes kiemelni, hogy egyenletes módon, az uniós átlagot meghaladóan költ e feladatra. Németország és Spanyolország adataihoz annyi magyarázatot érdemes hozzáfűzni, hogy ott az állami berendezkedés miatt a középszintű kormányzati szint is szerepet kap a gazdasági ügyek finanszírozásában. Ha ezt is hozzávesszük, akkor például 2015-ben mindkét államban a GDP 2,5%-át fordították alsóbb kormányzati szinten a gazdasági ügyekre. A volt rendszerváltó országokkal összehasonlítva Magyarországot azt láthatjuk, hogy Lengyelország, Csehország

<sup>50</sup> CZENE–RICZ (2010): i. m. 25.

<sup>51</sup> Eurostat. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 20.)

és Románia helyi szintjei mindig is többet költöttek e feladatokra, de az utóbbi években némiképp csökkent az arány. Hazánk pedig Szlovákiához közel azonos mértékre tornázta fel magát. Az adatokat árnyalja, hogy az uniós statisztikából nem derül ki, hogy a gazdasági ügyeken belül az egyes célterületek aránya hogyan alakul, s a gazdasági ügyeken belül pontosan mire fordítanak az egyes országok. Továbbá megemlíthető, hogy az Európai Unió által nyújtott források egy részének is van helyi gazdaságfejlesztő prioritása, ami a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok révén, különösen a nettó befizető országok esetében hatással lehet a fenti adatokra.

A magyar adatok esetében pedig a helyi gazdaságfejlesztés egy speciális formája említhető meg, ami az Möt. 13. §-a által a helyi gazdasági feladatok közé beemelt közfoglalkoztatás szervezése, és koordinálása. A 2012 óta működő közfoglalkoztatási programok kísérletet tesznek a helyi gazdaság élénkítésére.<sup>52</sup> Így az önkormányzatok számos olyan gazdasági tevékenységben megjelentek, ahol korábban nem rendelkeztek szaktudással, nem voltak jelen a piacon. Ilyen területek például: zöldség- és gyümölcsstermesztés, megújuló energiaforrás előállítás, építőipari termékek gyártása vagy az állattenyésztés. A nagyságrendeket jól jelzi, hogy a programokban foglalkoztatottak száma a 2017-es év végén a KSH adatai szerint 167 ezer fő volt.<sup>53</sup> Az adatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok, mint foglalkoztatók, a növekvő állami szerepvállalás jegyében a munkaadói oldalon is erősebben részt vesznek a helyi gazdaságban, s ez is oka lehet a 2. táblázatban látott növekvő GDP-arányos újraosztásnak.

Érdemes röviden kitérni a település mérete és a gazdaságfejlesztés közötti kapcsolatra. Egy friss hazai kutatás alapján,<sup>54</sup> elmondható, hogy a kisebb lakosságszámmal rendelkező települések kevésbé tudatosan alkalmazzák a helyi gazdaságfejlesztés eszköztárát, ami a település méretével ugyanakkor növekszik. A nagyobb városok mára felismerték, és tudatos módon egyre inkább átültetik a gyakorlatba a külföldi példákat és elméleti ajánlásokat. A kutatás arra is rávilágított, hogy a globális folyamatok miatt ma már egy település sikerességét nemcsak a lakosság száma, hanem korösszetétele, képzettségi szintje, – a helyi vállalkozások adóerő-képességén túl – a helyi gazdaság szerkezete, és annak közvetett környezeti és társadalmi hatása is egyre jobban meghatározza.<sup>55</sup> A vállalkozások körében végzett kutatás megállapította, hogy az infrastrukturális adottságoknak, adókedvezményeknek, pénzügyi ösztönzőknek egyre kisebb a súlya, s a vonzerő inkább a vállalkozások és a működésükben érintett egyéb szereplők eredményes együttműködésében rejlik. Így tehát valamennyi kisebb település előtt is nyitottak a kapuk a helyi gazdaságfejlesztés megvalósításához.

<sup>52</sup> 2011. évi CVI. törvény.

<sup>53</sup> Adatok elérhetők: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qli037.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli037.html) (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

<sup>54</sup> KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt. A kutatási eredményei elérhetők: <http://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileID=1136> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 14.)

<sup>55</sup> *Gazdaságösztönzési Útmutató: ajánlások a helyi önkormányzatok számára a tudatos helyi gazdaságfejlesztéshez.* Elérhető: <http://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileID=1129> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 14.)

## 5. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS GYAKORLATI ESZKÖZEI

A helyi gazdaságfejlesztésbe fektetett pénzügyi erőforrások tehát növekedést mutatnak a magyar rendszerben, ahogyan a jogszabályi környezet is ezt erősíti. Az OFTK 3.1.4 stratégiai szemléletű pontja is rávilágít arra, hogy a globalizálódó világban csak azok a helyi közösségek lehetnek sikeresek, amelyek felismerik helyi adottságaikat, értékeiket, és azokon alapuló fenntartható fejlesztést valósítanak meg. E körben az önkormányzatok jelenleg is számos formában és minőségben vesznek részt, ami természetesen területileg differenciált léptéket mutat. Így a helyi gazdaságfejlesztési terület lehet: a közösségfejlesztés, a helyi termékek előállításának és értékesítése, helyi energiatermelés, a helyi vállalkozások fejlesztése, a helyi gazdasági együttműködések kialakítása, szociális gazdaság működtetése, vagy épp a helyi igényeknek megfelelő szakképzés. Nézzünk tehát néhány példát először hazánkban, majd külföldről, hogy milyen gyakorlati lehetőségek kínálkoznak.

A már említett közfoglalkoztatás helyi megszervezése szinte mindenki előtt ismert. Az önkormányzatok leleményességén múlik, hogy mire használják fel a helyi erőforrásokat, úgy, hogy növeljék a helyi közjavak körét vagy épp pluszbevételekre tegyenek szert. Az ilyen ötleteket felsorolni is hosszú lenne, az utóbbi években számos kiadvány foglalta össze ezeket a jó gyakorlatokat.<sup>56</sup>

A helyi kistermelői piacok az utóbbi években nemcsak az Möt. által támasztott elvárásnak feleltek meg, hanem népszerűbbé váltak, mondhatni divat lett a helyi termékeket kínáló piacokon vásárolni. A helyi termelői piac alatt egyébként olyan piacot értünk, ahol a kistermelő a piac fekvése szerinti megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében működő gazdaságából származó mezőgazdasági, illetve élelmiszeripari termékét értékesíti.<sup>57</sup> Az ilyen piacok száma az utóbbi években megtöbbszöröződött, 2017-ben közel 300 ilyen helyi termelői piac működött az országban, köszönhetően a kormányzati támogatásnak is.<sup>58</sup> Megemlíthető, hogy az OFTK 2.1 pontja is kiemelt szerepet tulajdonít neki, hiszen ahogy fogalmaz, a helyi piacok létesítése egyrészt hozzájárul a belföldi piacok visszaszerzéséhez, másrészt komoly gazdasági lehetőségeket hordoz a helyi falusi közösségek és vidéki térségek számára.

A közfoglalkoztatásra építkezve, annak egy következő lépcsőfokaként értelmezhetők a szociális szövetkezetek.<sup>59</sup> Ezek olyan speciális gazdálkodó szervezetek, amelyek ötvözik a gazdasági társaságok és társadalmi szervezetek előnyeit, mert a hátrányos helyzetű embereknek biztosítanak munkalehetőséget, és olyan szükségletek kielégítésére törekednek, amelyeket a piacgazdaság nem tud felvállalni. Az önkormányzatok szerepe itt is

<sup>56</sup> Lásd erről bővebben: *Közfoglalkoztatási Portál*. Elérhető: <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/kiadvanyok> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

<sup>57</sup> A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 5a. pontja szerint.

<sup>58</sup> *Közel háromszorosára nőtt a termelői piacok száma* (2017). Elérhető: [www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/kozel-haromszorosara-nott-a-termeloi-piacok-szama](http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/kozel-haromszorosara-nott-a-termeloi-piacok-szama) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

<sup>59</sup> TÉSITS Róbert – ALPEK B. Levente – KUN Antigóné (2015): Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz. 254–272.

megjelenhet, ugyanis a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény kimondja, hogy a természetes személyeken kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása is tagja lehet a szociális szövetkezetnek. Az ilyen típusú szervezetek száma ugrásszerűen megnőtt az elmúlt években, csak a közfoglalkoztatáshoz kötődően – részben a Belügyminisztérium és uniós források támogatásával – 260 új jött létre,<sup>60</sup> teljes számuk pedig 2017 végén elérte a 2900-at.

A helyi energiatermelés lehetőségére is már több önkormányzat felfigyelt. Nem véletlen, hogy az OFTK ezt is beemelte prioritásai közé, mivel az ilyen helyi – s különösen a megújuló – energiaforrások felhasználásával részben autonóm térségi ellátórendszerek épülhetnek ki, amelyek munkahelyeket teremtenek, és javítják az ellátásbiztonságot. Ilyenre is számos példát találunk a hazai gyakorlatban: általános iskolában beüzemelt tömegkályha, biomassza távhőszolgáltatás, önkormányzati épületek geotermikus fűtése, közintézményen elhelyezett napkollektor, vagy épp a napelemes közvilágítás.<sup>61</sup>

A helyi vállalkozások letelepedéséhez és növekedéséhez ipari parkok kialakításával is hozzájárulhat az önkormányzat. 2016-ban 196 ilyen működött az országban, szinte minden nagyobb városban legalább eggyel találkozhatunk. Az ipari park címet viselő szervezetek egyharmada önkormányzat, kétharmada gazdasági szervezet, de ezek jelentősebb része is önkormányzati tulajdonú.<sup>62</sup>

Nemzetközi szinten is számos követendő példát találunk, amelyek kijelölhetik a fejlődési irányokat. Ezek közül nézzünk néhányat. Csehországban a Regionális Márkák Szövetsége helyi imázsépítésbe kezdett, amelynek célja a helyi termékek és turisztikai attrakciók népszerűsítése, egy közös logó használata. Ez nemcsak hasonló minőségi paraméterek eléréséhez nyújt segítséget, hanem a helyi gazdaság közös felvirágoztatásához is.<sup>63</sup> Hollandiában uniós forrás segítségével mozgó szövetkezeti boltokat alakítottak ki, amelyek a szövetkezetben részt vevő vidéki gazdaságokban megtermelt termékeket a nagyobb városok lakóihoz is képesek eljuttatni. Hasonló kezdeményezés jött létre Portugáliában, ahol a fővárosban nyitottak a helyi gazdaságokban előállított termékek értékesítésére szakosodott üzletet. Franciaországban a helyi energiatermelésbe vonták be a gazdákat, a termőföldek körül található növényi hulladékok felvásárlásával.<sup>64</sup> A helyi gazdaságot élénkítő helyi fizetőeszközök bevezetésére is találunk jól működő példát Ausztriában vagy épp Nagy-Britanniában.<sup>65</sup> De ez csak néhány önkényesen kiemelt példa, ennél sokkal nagyobb a nemzetközi adaptáció lehetősége.

<sup>60</sup> Uo.

<sup>61</sup> ÁLDORFAI György – TOPA Zoltán (2015): *Helyi gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. Szemlénygyűjtemény.* Gödöllő, Szent István Egyetem. 65–68.

<sup>62</sup> *Tájékoztató a Magyarországon működő ipari parkok helyzetéről* (2016). Kormányzati kiadvány. Elérhető: [www.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1gon%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alapj%C3%A1n.pdf](http://www.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1gon%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alapj%C3%A1n.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 06. 14.) 2–4.

<sup>63</sup> ÁLDORFAI–TOPA (2015): *i. m.* 65–68.

<sup>64</sup> Uo.

<sup>65</sup> CZENE–RICZ (2010): *i. m.* 92–95.



## 6. KONKLÚZIÓ

A helyi önkormányzatok szerepe a helyi gazdaságfejlesztésen belül is nagyon sokféle lehet. Ezek közül a tanulmányban csak néhány példát emeltem ki, számos köz- és magánegyüttműködési lehetőségre nem tértem ki. Az áttekintett költségvetési adatokból és jogforrási elemzésekből is látható, hogy a települési önkormányzatok szerepe mozgásban van. Mint láttuk, az egyes települési és megyei önkormányzatok által működtetett intézmények száma 2011 után jelentősen csökkent, ami a GDP-arányos költségvetési adatokból jól kimutatható. Különösen nagymértékben érintette ez a csökkenés a megyei önkormányzatokat, amely által azok szerepvesztése következett be. De mint láthattuk, a települési önkormányzatok intézményfenntartó szerepe is csökken. Ezzel párhuzamosan pedig a helyi gazdasági ügyekre fordított kiadások emelkedtek, s a korábbi alacsonyabb színtről az európai uniós átlaghoz került közelebb hazánk. Ez ugyanakkor azt eredményezte, hogy a helyi költségvetések belső súlya megváltozott, a korábban intézményfenntartásra fordított összegek csökkenésével nagyobb szerepet kapott a helyi gazdaságfejlesztés, s annak koordinálása. A jelenség persze összefüggésbe hozható az önkormányzati autonómia kérdéskörével is. A csökkenő szerepek miatt az önkormányzatok új feladatokban próbálják meg szerepüket erősíteni, s a helyi közösségért tenni, ezzel legitimálva funkciójukat. Nem utolsósorban a magasabb szintű dokumentumokban – mint az OFTK vagy egyes uniós szakpolitikai dokumentumok – meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében (sokszor az esetleges pénzügyi ösztönzők hatására) vesznek részt a helyi gazdaságfejlesztésben. Ahogyan nagy szórást mutat településkategóriák vonatkozásában is a helyi gazdaságfejlesztés, jellemzően minél nagyobb egy település, annál szorosabb kapcsolatot ápol a vállalkozói szférával, s annál nagyobb mértékben fordítja gazdaságfejlesztésre erőforrásait is. Véleményem szerint indokolt lenne a kisebb települések gazdaságfejlesztési lehetőségeinek további támogatása, megfelelő jó példák, útmutatók adaptálásával,<sup>66</sup> képzésekkel – ahogy a közfoglalkoztatás esetében is történt. A gazdaságfejlesztés támogatásának erősítését szolgálhatná a finanszírozási rendszer további elemeibe történő beépítése is, különösen az európai uniós források jövőbeni várható csökkenése miatt.

<sup>66</sup> Mint például az említett *Gazdaságösztönzési Útmutató: ajánlások a helyi önkormányzatok számára a tudatos helyi gazdaságfejlesztéshez* című dokumentumban foglaltak megismertetése útján.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁLDORFAI György – TOPA Zoltán (2015): *Helyi gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. Szemlénygyűjtemény*. Gödöllő, Szent István Egyetem.
2. BAJMÓCY Zoltán (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. Szeged, JATEPress.
3. BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz.
4. BARTA Attila (2017): Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar közép szintű önkormányzatok megújult szerepéről. *Így kutattunk mi!* Tudományos cikkgyűjtemény 2. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.
5. BORDÁS Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. *Miskolci Jogi Szemle*, 10. évf. 1. sz.
6. BORDÁS Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro*, 6. évf. 1. sz.
7. CZENE Zsolt – RICZ Judit (2010): *Területfejlesztési füzetek 2. – Helyi gazdaságfejlesztés: ötletadó megoldások, jó gyakorlatok*. Budapest, VÁTI Nonprofit Kft.
8. GYIRÁN Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996–2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. *JURA*, 21. évf. 1. sz.
9. HOFFMAN István (2016): Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
10. HORVÁTH M. Tamás (2006): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
11. HORVÁTH M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 4. sz.
12. HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
13. HORVÁTH M. Tamás (2016): Változások a városüzemeltetés igazgatásában. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
14. HYMAN, David N. (2011): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Mason, USA, South-Western Cengage Learning.
15. JÓZSA Zoltán (2017): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 11–15. Elérhető: <http://kozjavak.hu/elhibazott-modernizacio-magyar-onkormanyzati-rendszer-25-eve> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
16. KECSŐ Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2. sz.
17. LENGYEL Imre (2002): A regionális gazdaság- és vállalkozásfejlesztés alapvető szempontjai. In BUZÁS Norbert – LENGYEL Imre szerk.: *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. Szeged, SZTE GTK – JATEPress.
18. LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adóssággkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz.

19. LENTNER Csaba (2015): A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő. In KATONA Klára – KÖRÖSI István szerk.: *A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Budapest, Pázmány Press.
20. LENTNER Csaba (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhit a neoliberalis piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
21. MEISE Vanessa (2003): *Helyi gazdaságfejlesztés – Rövid bevezető a HGf-be*. Washington D.C., The Word Bank.
22. MEZEI Cecília (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. 85–96.
23. OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
24. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
25. PÉTERI Gábor (2015): A költségvetés nyilvánossága – korrupció, átláthatóság, elszámoltathatóság. *Közjavak*, 1. évf. 2. sz. 23–27
26. PÉTERI Gábor (2016): A közoktatás pénzügyei. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
27. SWINBURN, Gwen – GOGA, Soraya – MURPHY, Fergus (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. London, The Word Bank, Washington D.C.
28. SZALAI Ákos (2002): Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz.
29. TÉSITS Róbert – ALPEK B. Levente – KUN Antigoné (2015): Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz.

#### *Jogi források:*

1. 1990. évi C. törvény a helyi adókról
2. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
3. 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
4. 2006. évi X. törvény a szövetkezetekről
5. 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
6. 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
7. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
8. 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
9. 2012. évi CXCII. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról
10. 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok

központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről

11. 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
12. 316/2012. (XI. 13.) Kormányrendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról
13. 1/2014 (I. 3.) Országgyűlési Határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról
14. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata (2013). *Hivatalos Értesítő*, 47. sz. Elérhető: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/177b077c9c0f3fd6cfc4691339a379b9a2612d28/megtekintes>

*Egyéb internetes források:*

1. *Eurostat database*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
2. *Gazdaságösztönzési Útmutató: ajánlások a helyi önkormányzatok számára a tudatos helyi gazdaságfejlesztéshez*. Elérhető: <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileID=1129> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
3. *Közel háromszorosára nőtt a termelői piacok száma* (2017). Elérhető: [www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlament-i-allamtitkarsag/hirek/kozel-haromszorosara-nott-a-termeloi-piacok-szama](http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlament-i-allamtitkarsag/hirek/kozel-haromszorosara-nott-a-termeloi-piacok-szama) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
4. *A közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak munkaügyi adatai*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qli037.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli037.html) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
5. *Közfoglalkoztatási Portál*. Elérhető: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/kiadvanyok> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
6. *Összefoglaló Kutatási Jelentés*. Elérhető: <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileID=1136> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
7. *Tájékoztató a Magyarországon működő ipari parkok helyzetéről* (2016). Kormányzati kiadvány. Budapest. Elérhető: [www.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1gon%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alap%C3%A1n.pdf](http://www.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1gon%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alap%C3%A1n.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

**Dr. Bordás Péter, PhD** 2017-ben szerezte meg az állam- és jogtudományok doktori fokozatát. A disszertációjában a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának változását vizsgálta, különös tekintettel a magyar folyamatokra, tendenciákra. Ennek egy eleme volt a helyi szerepkörök átalakulása és a helyi gazdaságfejlesztés alternatívája. 2013 óta részt vesz a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán működő MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkájában, jelenleg tudományos munkatárs beosztásban. E mellett a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékének egyetemi tanársegédje. Kutatási tevékenysége szerteágazó, a pénzügyi jog és a közigazgatási jog területén a fenti témán túl a helyi közfeladatok és az állami szerepek változásával, egyes adókkal és az adóeljárással, a közpénzek védelmével, a társadalombiztosítás szabályozásával, a felsőoktatás finanszírozásával, illetve a hírközlési szolgáltatással is foglalkozott az elmúlt években.