

FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK AZ ÉSZAK-ALFÖLDÖN



Nemzeti Közzolgálati Egyetem – Debreceni Egyetem

Konferenciakötet

FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK
AZ ÉSZAK-ALFÖLDÖN

FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK AZ ÉSZAK-ALFÖLDÖN

KONFERENCIAKÖTET



Budapest
2014

Szerkesztette: Dr. Balla Zsuzsanna

Lektorálta: Dr. Varga Judit

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Miskolci Egyetem együttműködésében szervezett konferencia az ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001 azonosító számú „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” című EU-projekt keretében valósult meg dr. Csóka Gabriella szakmai vezető és dr. Tózsza István képzési tanácsadó irányításával.

Kiadja: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Felelős kiadó: Prof. dr. Patyi András rektor

Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

Felelős vezető: Hegyesi József ügyvezető igazgató

© A szerkesztő, 2014

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014

ISBN 978-615-5491-89-4

Tartalomjegyzék

Előszó	7
Konferenciaprogram	8
Alternatív konfliktuskezelési módok behozatala az önkormányzati igazgatásba (Pallai Éva).....	9
A szervezetfejlesztés elmélete és gyakorlata Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatánál (Szekeres Antal)	25
Településfejlesztési stratégiák a gyakorlatban, különös tekintettel a helyi gazdaságfejlesztésre (Szilágyi Bernadett)	46
Új városlépi lehetőségek. Változások az önkormányzat építésügyi hatáskörében (Kováts Ákos)	58
A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és kulturális feladatok példáján keresztül I. (Csűrös Gabriella)	74
A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és kulturális feladatok példáján keresztül II. (Nagy Emilia)	83

Előszó

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (NKE) 2013 januárjában indult el a *Képzés a konvergencia* régiókban lévő önkormányzatoknak című, uniós finanszírozású projekt (ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001). A program a közszolgálati továbbképzési rendszer fejlesztését segíti elő annak érdekében, hogy az önkormányzati köztisztviselők gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a modern közigazgatás igényeihez. A projekt keretében hat e-tananyag fejlesztésére került sor, amelyek több mint 19 000 önkormányzati tisztviselő egyéni képzési tervébe épültek be. Az új közigazgatási életpályát támogató továbbképzési rendszer nemcsak hiánypótló, modern tematikájú, de munkaidő-kímélő módszer is egyben. A projekt keretében kidolgozott, új e-tananyagok bemutatására a Nemzeti Közszolgálati Egyetem öt társegyetemmel együttműködve konferenciasorozatot szervezett, amelynek állomásai: Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged és Győr.

A konferenciák elsődleges célja, hogy az ország öt „pólusegyetemét” mint közreműködő továbbképzési helyszíneket bevonja a projektbe. Így a tisztviselők a lakóhelyükhöz közel kaptak lehetőséget arra, hogy az adott tudást megszerezzék. Másrészt a résztvevők a régiójuk helyi sajátosságait megismerve találkozhattak a tananyagok gyakorlati értékével. A tananyagok szerzői, a helyi oktatók és szakértők előadásai segítséget nyújtottak abban, hogy elméleti tudásukat lokális, gyakorlati példák megismerésének segítségével mélyítsék el. A konferencia témái a következők: konfliktusmenedzsment, szervezetfejlesztés, településfejlesztés, modernizáció, urbanizáció, feladatellátás.

Ön most a *Fenntartható önkormányzatok az Észak-Alföldön* című tanulmánykötetet tartja kezében, amely a Debreceni Egyetemen megrendezésre került önkormányzati konferencia előadásait tartalmazza tanulmányok formájában. Ezek témái: az alternatív konfliktuskezelési módok az önkormányzati igazgatásban, a szervezetfejlesztés elmélete és gyakorlata Debrecen önkormányzatánál, településfejlesztési stratégiák a gyakorlatban, különös tekintettel a helyi gazdaságfejlesztésre, új városképi lehetőségek, változások az önkormányzatok építésügyi hatáskörében, végül a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és a kulturális feladatok példáján keresztül.

Az NKE nagy hangsúlyt fektet arra, hogy azok a köztisztviselők is megismerhessék az előadások tartalmát, akik nem tudtak részt venni a konferencián. A kötetek teljes tartalma hozzáférhető, és térítésmentesen letölthető a http://vtki.uni-nke.hu/arop-programok/arop-2_2_22/_fenntarthato-onkormanyzat_-e-tananyagokat-bemutato-konferenciasorozat/konferenciakotetek-weboldalrol.

Konferenciaprogram

„Fenntartható önkormányzat” e-tananyagokat bemutató konferenciasorozat: Debrecen

A konferencia időpontja: 2014. szeptember 26. 10:00–16:00 óra

A konferencia helyszíne: Debrecen, Hotel Lycium****, Hunyadi u. 1–3.

- 10:00–10:10 **Dr. Méhes Tamás** köszöntőbeszéde, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető és Továbbképzési Intézet, központvezető
- 10:10–10:20 **Farkasné dr. Gasparics Emese** megnyitó beszéde, Belügyminisztérium, önkormányzati helyettes államtitkár
- 10:20–10:30 **Prof. dr. Szabadfalvi József** köszöntőbeszéde, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, dékán
- 10:30–10:40 **Dr. Csóka Gabriella** nyitó előadása, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető és Továbbképzési Intézet, szakmai projektvezető
- 10:40–11:10 **Önkormányzati konfliktusmenedzsment** – Referátum: Kowalik Tamás nemzetközi főreferens. Korreferátum: dr. Pallai Éva trainer, teamcoach, moderátor: Alternatív konfliktuskezelési módok behozatala az önkormányzati közigazgatásba
- 11:10–11:30 **Kávészünet**
- 11:30–12:00 **Önkormányzati szervezetfejlesztés** – Referátum: Gáspár Mátyás, HKA-pillér, szakmai felelős. Korreferátum: dr. Szekeres Antal, jegyző: A szervezetfejlesztés elmélete és gyakorlata DMJV Önkormányzatánál
- 12:00–12:30 **Településfejlesztés** – Referátum: Józsei Attila, tanársegéd. Korreferátum: dr. Szilágyi Bernadett egyetemi tanársegéd: Településfejlesztési stratégiák a gyakorlatban
- 12:30–13:30 **Ebéd**
- 13:30–14:00 **Önkormányzati modernizáció** – Referátum: dr. Tózsza István tanszékvezető, egyetemi tanár. Korreferátum: dr. Agócs-Kiss János vezető jogtanácsos: Az informatika növekvő szerepe az állami és önkormányzati szférában
- 14:00–14:30 **Stratégiai tervezés, urbanizáció** – Referátum: dr. Bajnai László egyetemi adjunktus. Korreferátum: Kováts Ákos főépítész: A városfejlesztés és a városesztétika stratégiai összefüggései
- 14:30–15:00 **Önkormányzati feladatellátás és finanszírozás** – Referátum: dr. Bekényi József főosztályvezető – Vadászné Egegi Mária főosztályvezető-helyettes. Korreferátum: dr. Csűrös Gabriella egyetemi adjunktus és dr. Nagy Emília egyetemi óraadó: A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és kulturális feladatok példáján
- 15:00–15:20 **Zárszó** – dr. Balla Zsuzsa egyetemi tanársegéd, szervező köszönetnyilvánítása a résztvevőknek
- 15:20–16:00 **Kötetlen fórum, állófogadás** (közvetlen konzultációs lehetőség)

Alternatív konfliktuskezelési módok behozatala az önkormányzati igazgatásba

PALLAI ÉVA

Bevezetés

Mindennapjainkban akár személyes, akár munkahelyi szinten számtalan konfliktushelyzetet élünk meg. Személyes szinten a családban, a gyerekeinkkel, a társunkkal, a szomszédokkal, a gyerekeink tanáraival, a rendőrökkel az utakon. Munkahelyünkön a munkatársainkkal, főnökeinkkel és a hozzánk forduló ügyfelekkel.

A közigazgatásban a hatósági jogalkalmazás az állami kényszerítő eszközök alkalmazását jelenti. Ezek a jogalkalmazási szituációk szinte kivétel nélkül komoly konfliktushelyzeteket teremtenek, hiszen az állami akarat érvényesítése vitathatatlanul azt okozza, hogy a másik fél, vagyis az ügyfél vesztes pozícióba kerül. Ráadásul ezek az állami eljárások szigorú szabályok szerint folynak, hozzájuk rendelt, kötelező ügyintézési határidőkkel, amelyek megnehezítik az ügyintézők számára, hogy a konfliktusok megoldásában eltérő módszereket vegyenek igénybe.

Tanulmányomban – amely két részből fog állni – ezzel a dilemmával is foglalkozom. Az első részben a konfliktusokról, azok természetéről, kialakulásáról és néhány alapvető konfliktuskezelési stílusról szeretnék írni általánosságban. Majd egy dilemmán keresztül térek át arra, hogy az alternatív konfliktuskezelés – mint kényszerítő eszköz nélküli megoldás – beilleszthető-e az önkormányzatok és az állami szervek jogalkalmazási gyakorlatába. Ha igen, mely területeken és milyen módszerek alkalmazásával?

Amikor a témához kapcsolódó, kormányzati tisztviselőknek szóló e-learninges tananyaggal ismerkedtem, megfogalmazódott bennem, hogy mit tud a témában nyújtani egy ilyen típusú tananyag, ugyanis a témát tipikusan tréningeken szoktuk feldolgozni azért, hogy a résztvevők saját élményeket szerezzenek a témában, és a megismert módszereket begyakorolják. Két dologra voltam igazán kíváncsi a kezdetekkor. Az egyik, hogy vajon mit tud adni egy e-learninges tananyag azoknak, akik nap mint nap hatósági jogalkalmazással foglalkoznak, vagyis a problémamegoldás vagy konfliktuskezelés területén csak az állami kényszert ismerik, illetve alkalmazzák, vagy kénytelenek alkalmazni, mivel más eszközök csak korlátozottan férnek be az eljárások menetébe. A másik, hogy eljuthat-e oda a tananyag megismerését követően a hallgató, hogy legalább elgondolkodik azon, hogyan illeszthetné be jogszerűen ezeket a módszereket a különböző hatósági eljárásokba vagy közösségi konfliktushelyzetek megoldásába.

Az első kérdésre nyilván nem kaphattam választ, hiszen az majd a hallgatói visszajelzések értékelését követően derül ki. A második kérdésre azonban egyértelműen igennel válaszolok, hiszen a tananyag remek eszköz arra, hogy gondolatokat indítson el a tisztviselőkben, felkeltse az igényt, hogy utánajárjanak, továbbolvassanak, a bátrabbak pedig merjenek lépni, hogy a megismert módszerek valamelyiket kipróbálják és alkalmazzák.

A konfliktusokról általában

A szakirodalomban a konfliktusok meghatározására különböző fogalmakat találunk. A fogalmat legegyszerűbben a szó nyelvtani értelme alapján határozhatjuk meg. A latin eredetű kifejezés ellentétet, nézeteltérést, nézetkülönbséget, összeütközést, összecsapást jelent.¹ Kenneth Ewart Boulding (1962) szerint a konfliktus az emberek vagy emberek csoportjai közötti versengés egy formája, amely akkor lép fel, amikor két vagy több személy verseng olyan célokért, amelyek – akár ténylegesen, akár az ő észlelésük szerint – nem érhetők el mindannyiuk számára.

A konfliktusok csoportosítása

A konfliktusok kialakulásának többféle oka lehet és számtalan módon csoportosíthatjuk azokat. Beszélhetünk **kapcsolati** konfliktusokról személyek között, és szerkezeti konfliktusokról szervezeteken vagy csoportokon belül. Léteznek **információs** eredetű konfliktusok, **nézetkonfliktusok**, **valódi vagy álkonfliktusok**, a felek között **lappangó** vagy áttételes konfliktusok, esetleg **tévkonfliktusok**. Láthatjuk, hogy a csoportosítás alapja több dolog lehet attól függően, hogy kik között jött létre a konfliktus, milyen érdekkörben kerül felszínre, milyen tartalmat hordoz, valójában azonban minden konfliktus érték- vagy érdekkonfliktus.

Értékkonfliktusról akkor beszélünk, ha a szereplők alapvető értékeiben, életfelfogásában, vallásában, esetleg politikai meggyőződésében jelentős különbségek vannak. Ilyenkor a felek az elérendő célokhoz eltérő értékekkel kapcsolódnak, a felek a konfliktusban részt vevőket viselkedés, gondolatok alapján ítélik meg. Ilyen esetekben a megoldás szinte lehetetlen, hiszen alapvető értékekről nehéz másokat meggyőzni. Vallási hitről, szokásokról vagy egyéb, értékalapú meggyőződésről antagonisztikus elmentések jöhetnek létre.

Tipikus értékalapú konfliktus jön létre akkor, amikor például egy települést elkerülő autótút építéséről van szó. A település vezetőinek, lakosságának jogos és méltányolható érdeke, hogy a lakott területet tehermentesítsék, csökkentsék a zajterhelést, a levegő szennyezettségét a belterületeken, vagy biztonságosabb legyen a gyalogosok és a kerékpárosok közlekedése, kevesebb legyen a baleset, az épületekben kisebb kár keletkezzék.

Ugyanakkor, ha ez az elkerülő út egy erdőn keresztül vezet, a kivitelezés során bizonyos mennyiségű fát kellene kivágni az erdőből, megzavarva ezzel az ott élő állatok, ritka madarak élő- és fészkelőhelyét. Ebben az esetben a városlakók és a zöldek képviselői a saját értékeik mentén próbálják egymást meggyőzni, több-kevesebb sikerrel.

Az érdekkonfliktusok viszonylag egyszerűbbek, hiszen itt egyéni és csoportérdekek összeütközéséről lehet szó olyan kérdésekben, mint terület, hatalom, tulajdon, pénz, fogyasztói javak birtoklása, amelyek jelentős előnyökkel kecsegtetik a feleket. Tipikus érdekkonfliktus egy önkormányzat életében például, hogy ki kapjon egy önkormányzattól nagyobb támogatást az amúgy is szűkös anyagi kereteből: a helyi focicsapat vagy a helyi néptáncscsoport.

1 BAKOS Ferenc, *Idegen szavak és kifejezések szótára*, Akadémiai, Budapest, 1984.

A konfliktusok szintjei

Konfliktus több szinten is kialakulhat. Személyen belül például akkor, amikor olyat teszünk, amely a korábbi értékeinkkel ellentétes. De létrejöhet személyek között, csoporton belül vagy csoportok között, szervezeteken belül vagy azok között. Léteznek társadalmi konfliktusok a társadalmon belüli kulturális, kisebbségi, életkori, gazdasági vagy bármely más okok miatt.

Probléma vagy konfliktus?

Amikor konfliktushelyet áll elő, az óhatatlanul problémák halmazát vonja maga után. Mivel a probléma általában egy megoldandó feladat képében jelentkezik, vannak olyan helyzetek, amikor maga a problémamegoldás is konfliktushelyzetet teremt, de nem minden probléma okoz konfliktust. Ugyanakkor általában a probléma szó negatív érzéseket kelt bennünk még akkor is, ha azok megoldása viszonylag egyszerű vagy gyors.

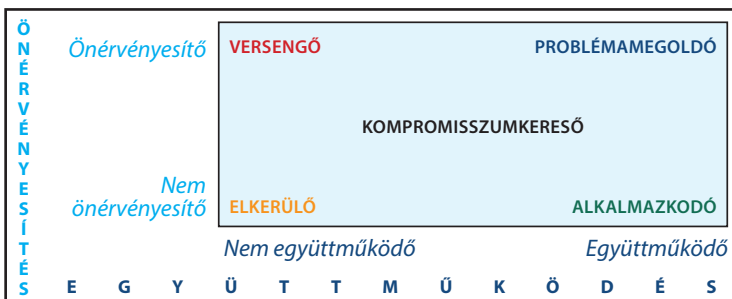
A konfliktusok azonban hatásukat tekintve lehetnek jó és rossz konfliktusok is. A jó konfliktusok ösztönözhetik a feleket, segíthetnek az önértékelésük és önbecsülésük fejlesztésében, tanulásra sarkallhatnak, vagy javíthatják a kommunikációt. A hatásukban rossz konfliktusok növelik a stresszt, ezáltal egészségtelen következményekkel járhatnak, csökkentik az önbecsülést, előbb-utóbb passzivitásra ösztönöznek, és nehezebbé teszik a megoldást.

A problémák minden esetben a konfliktushalmaz részeként jelentkeznek. Ha a felek gyakorlottak a problémamegoldásban, vagy ismernek jó módszereket, azzal természetes módon hozzájárulnak a konfliktushelyzet jobb megoldásához is. Tehát egy jó problémamegoldó módszer alkalmazása valószínűleg csökkenti a konfliktus nagyságát, mélységét, és növeli a sikeres megoldás esélyét.

Alapvető konfliktuskezelési stílusok és jellemzőik

Amikor egy személy alapvető konfliktuskezelési stílusát vizsgáljuk, azt két dimenzió mentén tesszük. Az egyik dimenzió, hogy az adott személy mennyire képes az önérvényesítésre a konfliktusban, a másik, hogy milyen az együttműködési készsége vagy az erre való hajlandósága. Ennek alapján léteznek önérvényesítő és nem önérvényesítő, valamint együttműködő és nem együttműködő személyek. A Thomas–Kilmann-modell ezek alapján öt alapvető konfliktuskezelési módozatot különböztet meg.

1. ábra • Alapvető konfliktuskezelési módszerek



A versengő típus önérvényesítő és nem együttműködő, az ilyen egyén saját szándékait érvényesíti a másik személy rovására. A versengő személy hatalomorientált, mivel bármely befolyásolási módot – például meggyőző képességét, rangját, hatalmát, gazdasági, pénzügyi szankciókat, erőszakot stb. – latba vet azért, hogy nyerő helyzetbe jusson. Maga a versengő magatartás jelentheti, hogy valaki kiáll a saját igazáért, véd egy helyesnek vélt álláspontot, vagy egyszerűen győzelemre törekszik bármi áron.

Vannak olyan helyzetek, amikor a versengő konfliktusmegoldás célratörő. Például, amikor egy gyors, határozott cselekvés életbe vágóan fontos, vagy olyan lényeges kérdéseknél, melyekben népszerűtlen megoldásokat kell bevezetni, esetleg azokkal az emberekkel szemben önvédelmi eszközként, akik viszálynak a nem versengő viselkedés nyújtotta előnyökkel.

A versengő típus gyakran használja az alábbi mondatkezdéseket:

- Változatlanul az a véleményem...
- Egészen világosan meg kell mondanom...
- Ahogy mondtam, a legésszerűbb...
- Ha nem csinálod meg, én...
- Jobban tennéd, ha...
- Úgy tedd, ahogy mondom...

Az alkalmazkodó típusú személy együttműködő, de nem önérvényesítő. Ő a versengés ellentéte, mivel lemond saját szándékairól azért, hogy a másik szándékai érvényesülhessenek, néha feláldozza magát másokért. Az alkalmazkodásban olykor megtalálhatunk önzetlen nagyvonalúságot, esetleg jó-tékonyaságot, de lehet ez a másinak való kényszerű engedelmesség vagy a másik szempontjainak önkéntes elfogadása is.

Olyan konfliktushelyzetekben érdemes alkalmazkodnunk, amikor belátjuk, hogy tévedtünk, tehát elfogadunk egy jobb álláspontot, vagy tanulunk valakitől, esetleg amikor belátást akarunk tanúsítani. Azokban a helyzetekben is szoktunk alkalmazkodni, amikor a probléma sokkal fontosabb a másik számára, mint a mi számunkra, és ezt felismerve eleget akarunk tenni a másik igényeinek, esetleg jó akaratú gesztust teszünk az együttműködés fenntartása érdekében valakinek, aki fontos számunkra.

Egyértelműen az alkalmazkodást helyezzük előtérbe, amikor a versengés folytatása csak ártana a helyzetünknek, amikor legyőzöttek, vesztesek vagyunk egy szituációban. Lényeges azonban, hogy képesek legyünk felismerni ezeket a helyzeteket.

Alkalmazkodunk olyankor is, amikor a harmónia megőrzése és a szakítás elkerülése különösen fontos. Amikor ezeket a mondatkezdéseket halljuk, tudni fogjuk, hogy egy alkalmazkodóval állunk szemben a konfliktus során:

- Egyetértek azzal, hogy...
- El tudom fogadni, hogy...
- Úgy teszem, ahogy mondtad...
- Nem akartalak megsérteni/megbántani...
- Csatlakozom...
- Meggyőztél...
- Én is úgy gondolom...

Aki az **elkerülést** alkalmazza, az nem önérvényesítő, és nem is együttműködő. Az ilyen személy nem követi közvetlenül sem a saját, sem a másik fél szándékát. Az elkerülés történhet kitérés formájában: esetleg időhúzás végett a probléma megvitatását egy másik, számára kedvezőbb időpontra halasztja az adott személy, de az is megeshet, hogy egyszerűen visszahúzódik egy számára fenyegetőnek vélt helyzetből.

Az elkerülést olyankor használjuk helyesen, amikor egy probléma jelentéktelen, csak átmeneti, vagy más, az adott szituációnál sokkal fontosabb problémák vannak jelen egy helyzetben. Amikor nem látunk esélyt arra, hogy szándékaink érvényesüljenek, mondjuk, amikor egy ügyben kevés a hatalmunk, vagy olyan akadályba ütközünk, amin nagyon nehezen tudnánk változtatni. Szerencsés az elkerülést választani akkor is, amikor a konfrontációval járó valószínű kár nagyobb, mint a konfliktus megoldásával felbukkanó előnyök.

Kiváló technika olyan esetekben is, amikor le akarjuk hűteni a felek kedélyeit, vagy feszültséget szeretnénk csökkenteni, esetleg időt akarunk nyerni, vagy helyrebillenteni a nyugalmunkat. Érdemes elkerülni olyankor is, amikor további információk gyűjtése több előnnyel kecsegtet, mintha azonnali döntést hozunk. Amikor mások hatékonyabban tudják megoldani a konfliktust, az elkerülés számunkra ideális technika.

Ha elkerülő típusú személlyel találkozunk, onnan ismerjük fel, hogy ezekkel a mondatokkal operál:

- Ez nem az én asztalom...
- Ebbe inkább nem mennék bele...
- Beszéljünk róla később...
- Nem vagyok felhatalmazva, hogy...
- Nincs hozzá megjegyzésem...
- Nem vagyok abban a helyzetben, hogy vitába szálljak...
- Nem értem a kérdésetet...

A **problémamegoldó** személy egyszerre önérvényesítő és együttműködő. Ő az elkerülés ellentéte. Törekszik arra, hogy a másik személlyel találjon valamilyen megoldást, amely teljesen megfelel mindkét fél szándékainak. Képes beleásni magát egy problémába azzal a céllal, hogy megtalálja a felek alapvető érdekeit, és rábukkanjon egy olyan alternatívára, amely minden érdeknek megfelel. A problémamegoldó személy fontosnak tartja a nézetkülönbségek feltárását és megismerését, ezzel is szolgálva a másik fél megértését.

A problémamegoldás olyan esetekben alkalmazható, amikor mindkét felfogás túlságosan fontos ahhoz, hogy kompromisszumos megoldás szülessen. Ez a technika kiváló tanulási eszköz, jól használhatjuk, amikor mások gondolatait szeretnénk megérteni, hasznosítani, befogadni, és beépíteni az eltérő nézőpontokat egy közmegegyezésbe.

A problémamegoldó típus ilyen kommunikációt folytat:

- Nézzük meg együtt...
- Az talán kölcsönösen elfogadható...
- Abban nem értünk egyet...
- Az én álláspontom... Nézzük meg, mi a te álláspontod!
- Miben tér el a véleményünk?
- Hogyan tudnánk közösen megoldani?
- Mi az alapvető probléma?

A **kompromisszumkereső** stílus átmenetet képez az önérvényesítés és az együttműködés között. Az ezt alkalmazó személy célja, hogy mindkét fél számára kielégítő, kölcsönösen elfogadható és kivitelezhető megoldást hozzon az adott helyzetre. A kompromisszum középúton helyezkedik el a versengés és az alkalmazkodás között, ugyanis többről mond le, mint egy versengő, de kevesebbről, mint az alkalmazkodó. Közvetlenebbül ragad meg egy kérdést, mint az elkerülő, de nem tárja fel olyan mélységig, mint a problémamegoldó. A kompromisszumkeresés kölcsönösen engedelményeket vagy áthidaló megoldás keresését jelenti. Ennél a megoldásnál mindenki enged a saját álláspontjából.

Eredményesen alkalmazzuk, amikor a célok fontosak, de nem éri meg azt az erőfeszítést, ami egy nagyobb mértékben önérvényesítő stílussal együtt járna. Olyankor is érdemes kompromisszumot kötnünk, amikor két egyenlő hatalmú szemben álló fél erősen elkötelezett egymást kölcsönösen kizáró célokra. Komplex problémák időleges rendezésre vagy minden fél számára kielégítő megoldás elérésére is remek eszköz, főként olyan esetekben, amikor feszíti a szereplőket az időkényszer, és fontos, hogy valamilyen megoldásra jussanak.

Onnan ismerjük fel, hogy a másik fél a kompromisszumot keresi, hogy ezeket a mondatokat halljuk tőle:

- Keressünk egy gyors megoldást!
- Elfogadom, hogy..., ha te elfogadod, hogy...
- Fifti-fifti...
- Elégedj meg azzal...
- Hajlandó vagyok..., ha te...

A cél, hogy egy konfliktushelyzetbe kerülő személy ismerje ezeket a módokat, jobb esetben felismerje, hogy a konfliktusban szereplő másik vagy többi fél melyik stílust alkalmazza. Ezzel kedvezőbb helyzetbe hozhatja magát a tárgyalások, a problémamegoldás során, hiszen fel tud készülni a felek reakcióira, kezelni tudja a kifogásaikat, jobban kézben tudja tartani az irányítást, irányíthatja a folyamatot, nagyobb hatással lesz a végkifejletben és a megoldási lehetőségek feltárásában.

A konfliktusok megoldásai, álmegoldásai

Amikor egy konfliktust vizsgálunk, az alábbi kérdésre szeretnénk választ kapni:

1. Milyen veszteségeket okozott a konfliktus?
2. Megoldás esetén elégedett-e az eredménnyel az abban részt vevő összes fél?
3. Milyen hatása van a konfliktusnak a felek kapcsolataira?
4. Okoz-e a konfliktus megoldása vagy megoldatlansága újra fellángoló vagy másik konfliktust?

A kérdésekre kapott válasz azért is fontos, hogy jól válasszuk ki a megoldást támogató eszközöket, eljárásokat. Ha az okozott veszteségek túl nagyok, a felek megelégedettsége csekély, még a megoldás esetében is.

A felek elégedettsége a konfliktus megoldásának egyik fontos célja. Ez teszi lehetővé, hogy a közöttük lévő kapcsolat megmaradjon, javuljon, valamint valószínűsíti, hogy nem jön létre újabb konfliktus a felek között. Amikor konfliktushelyet áll elő – az érzelmi töltés és az érdek- vagy értékkülönbség miatt –, a felek kapcsolata romlik, hiszen közöttük vita van egy probléma megoldásában vagy egy cél elérésében. Ha a felek közötti vita túl régi, a közöttük lévő szakadék nő, a probléma mély, ez pedig automatikusan hozza magával, hogy a közöttük lévő kapcsolat sem jó, és az idő múlásával rosszabbo-

dik. Amikor a konfliktus megoldásán dolgozunk, a felek jó viszonyának helyreállítása vagy javítása is elengedhetetlen.

Ha egy konfliktus bonyolult, vagy több személyt, csoportot érint, gyakran előfordul, hogy a megoldással más személyek, csoportok érdeke sérül, ezért az egyik konfliktus megoldása létrehoz egy újabb megoldandó konfliktust. Előfordulhat olyan eset is, hogy a probléma megoldása ellenére ugyanabban a kérdésben újabb konfliktus lángol fel. Ezek elkerülése érdekében a megfelelő megoldási módszerek kiválasztása nagyon fontos. A fenti kérdések teljes körű megválaszolásához azok a tényezők segítenek minket, amelyek a konfliktusok megoldását befolyásolják, akár támogatásukkal, akár akadályozásukkal.

1. táblázat • A konfliktusok megoldásai és álmegoldásai

Konfliktusok megoldásai	Konfliktusok álmegoldásai
Bevonás	Eltussolás
Kényszerítés, Erőszak	Az ellenfél érveinek alulértékelése
Visszavonulás, Elkerülés	Agyonvitatás
Elsimítés	
Kiegyezés, Alku	
Problémamegoldás	
Belátás	
Tárgyalásos módszerek	

Magánéleti konfliktusok esetében valamennyi megoldási módot alkalmazhatjuk, mindig a célnak, érdekeknek, helyzetnek, lehetőségnek, a feleknek megfelelő típust választhatjuk ki.

- **Kényszerítés** esetén a hatalmunkat használjuk arra, hogy egy másik személyt egy helyzet elfogadására rábírjunk, ugyanis mindkét fél azt próbálja kitalálni, hogyan kerüljön a másik fölébe.
- **Visszavonulásnál** visszalépünk az érveléstől. Ez az elkerüléshez hasonlít leginkább, hiszen ki akarunk lépni a konfliktusból, nem akarunk részesei lenni, mert az kellemetlen, mert nem érzünk a megoldásához elég erőt, vagy felismerjük, hogy ez a legjobb taktika.
- **Elsimítés** alkalmazásakor a konfliktust és a felek közötti ellentétet lekicsinyítjük, és nyomatékosítjuk azokat a pozitívumokat, amelyek közös érdekeket, platformokat hozhatnak létre. Ennél a módszernél elkerüljük az olyan témákat, melyek erős érzéseket kelthetnek a másik félben.
- **Kiegyezésnél** olyan helyzetet keresünk, melyben mindenki kicsit ad és kap is, feldaraboljuk az ellentéteket, ha az lehetséges. Ilyenkor senki sem nyer meg mindent, de mindenki veszít egy kicsit. Ez a módszer hasonlít a legjobban a kompromisszumokhoz.
- **Szembesítés – problémamegoldásnál** a felek az energiákat magába a probléma legyőzésébe helyezik bele, nem pedig a másik fél legyőzésébe. Ilyenkor a vitás felek között nyílt információáramlás van, a felek olyan megoldást szeretnének találni, amely mindenki számára ideális vagy optimális. Ilyen szituációkban a felek egyaránt nyernek.

A hatósági jogalkalmazás során azonban a konfliktusmegoldási módok közül szinte kizárólag a kényszerítést, erőszakot alkalmazzák a tisztviselők. Ez a jogalkalmazás fogalmát és tartalmát ismerve nem meglepő, hiszen az állam ebben a tevékenységben felhatalmazza az államigazgatási szerveket, hogy az állami akaratot érvényre juttassák. A kényszerítés, erőszak a határozatok szóhasználatában, tartalmában is egyértelműen megjelenik. „Határozom, kötelezem, előírom, felszólítom, eltiltom, elrendelem, megbírságozom, fizessen meg, tartózkodjon a magatartástól...” stb. Ezek a szavak, megfogalmazások az állami erőszak alkalmazását sugározzák, hogy ezzel is egyértelművé tegyék a kikényszerítést, mint következményt.

Az államigazgatási eljárásokban csak ritkán alkalmazzák a kiegyezést (egyezség formájában) vagy a tárgyalásos módszereket annak ellenére, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (a továbbiakban: Ket.) lehetőséget ad ezekre a formákra. A fenti módszerek közül a közigazgatási eljárások nem ismerik a visszavonulást vagy elkerülést, az elsimítást. Az államigazgatáson kívüli konfliktusok megoldásában a bevonás olyan módszer, amely a felek elégedettségét növeli, mivel így a résztvevők aktívan közreműködnek a helyzet feloldásában és a mindenki számára egyaránt jó megoldás megtalálásában. Az álmegoldások a konfliktusokat elmélyítik, lefolyásukat meghosszabbítják, az érintettek stressz-szintjét növelik, stressztűrő képességét csökkentik.

A konfliktusok megoldását befolyásoló tényezők

Számos tényező létezik, amely egy konfliktus megoldását segíti vagy akadályozza, de mindenképpen befolyásolja valamilyen irányba. Az egyik ilyen tényező, hogy **az adott konfliktus milyen szakaszban van. A konfliktusokat hat szakaszra tudjuk bontani** aszerint, hogy a konfliktusfejlődés melyik szintjén áll éppen.

E szerint létezik a

- jelzés,
- vita,
- polarizáció,
- szeparáció vagy szegregáció,
- destrukció,
- kimerülés

stádiuma.

Amennyiben egy konfliktus kezdeti szakaszban van, úgy a megoldása is egyszerűbb, mint amikor már a felek kimerültek, álláspontjaik nem tudnak közelíteni, érveiket mind elmondták, és azok nem találtak befogadásra. Természetesen mindegyik szakaszból el lehet jutni a jogi megoldásokig, azonban vannak olyan stádiumok, amikor az alternatív módszerek alkalmazása a kisebb érzelmi-indulati szint miatt nagyobb valószínűséggel eredményesebbek. A jelzés és a vita kezdeti szakaszában még a tárgyalásos módszereknek van nagyobb jelentőségük. Itt a felek még nyitottak egymás véleményére, gondolataira, megoldásaira.

A polarizáció, a szegregáció és a kimerülés szakaszában a felek nyitottabbak lehetnek a mediációra, facilitálásra, míg a destrukció szakaszában kizárólag a jogi keretek, az erőszakos megoldás alkalmazása jöhet szóba. Ennek az az oka, hogy a destruktív szakaszban szabadulnak fel maximális erővel az érzelmeik, ott a felek kapcsolata megromlott, nem hajlandók meghallgatni egymást, süketek a másik érveire, figyelmen kívül hagyják a szemben álló felek érzéseit.

Nagyon fontos az is, hogy **egy konfliktus milyen intenzitással van jelen**. A konfliktus intenzitása az egyet nem értéssel kezdődik, majd a másik nyílt számonkérésével folytatódhat, eljuthat a másik szóbeli megtámadásáig, fokozódhat verbális fenyegetéssel, fizikai támadással fájulhat, vagy eljuthat a másik fél fizikai megsemmisítéséig is.

Befolyásoló tényező lehet az is, hogy a szereplők milyen mértékben tudják kezelni a konfliktussal járó stresszhelyzetet, vagyis **milyen a stressztűrő képességük**. Azt, hogy ki milyen mértékben tűri a stresszt, számos tényező befolyásolja. Ilyen a személyiség, az élettapasztalat, a stresszkezelési technikák ismerete és alkalmazása. Egy hosszan elnyúló konfliktus azonban igénybe veheti a felek pszichés és egészségi állapotát is. Egészségük védelmében különféle megküzdési stratégiákat kell kidolgozniuk a résztvevőknek, hiszen a stresszreakciók fizikai és pszichoszomatikus tüneteket is okozhatnak.

Az is befolyásolja az egyéni megoldásokat, hogy **milyen mintát hoztunk magunkkal** a problémás helyzetek megoldásában, valamint hogy milyen énállapotunk van egy konfliktushelyzetben, azaz szülői, gyermeki vagy felnőtt pozíciót veszünk fel egy szituáció megoldásakor. Amennyiben a felek azonos pozíciót vesznek fel, úgy a megegyezés egyszerűbb, az eltérő pozíció azonban hátráltatja a megoldást.

Tárgyalási stílusunk ugyancsak meghatározó lehet egy-egy konfliktushelyzetben. Aki **közönyösen** viselkedik egy folyamatban, annak sem a tárgyalópartnere, sem pedig a tárgyalás kimenetele nem számít. Az ilyen személy passzív, és az érdekérvényesítő képessége is alacsony. Ha valaki **engedékeny** egy tárgyalásban, annak nem fontos az eredmény, de a tárgyalópartner személye annál inkább. Az engedékeny tárgyalópartnerről gyakran azt gondoljuk, alárendelt szerepet játszik, és túlérzékenynek érzékeljük. Átlagos, vagy szokásos tárgyalási stílusnál a vitatott kérdés és a tárgyalópartner személye is fontos. Ilyen helyzetekben a másik felet körülményesnek, hosszasan beszélőnek, nehezen változóknak érezzük. A **valódi tárgyalónak** fontos a végeredmény és a másik személye is. Ebben a szituációban a másik felet magabiztosnak, érzékenynek, méltányosnak, együttműködőnek látjuk. Aki **nyomulós** stílusban tárgyal, azt a végeredmény köti le, a tárgyalópartner személye pedig egyáltalán nem. Az ilyen személyt törtetőnek, érzéketlennek, merevnek tapasztaljuk egy tárgyalási konfliktusban.

A **konfliktus mélysége** mint befolyásoló tényező olyan esetekben jöhet szóba, amikor a probléma időben elhúzódó, az érdekek vagy értékek közelítésére tett erőfeszítések nem értek célt, esetleg generációkon át halmozódó sérelmek jelennek meg benne. Mély konfliktusok megoldására a felek önmagukban általában képtelenek. Ilyenkor érdemes bevonni támogató személyeket.

A konfliktusmegoldás lehetséges módszerei az abban részt vevő felek szerint

2. táblázat • A konfliktusmegoldás lehetséges módszerei az abban részt vevő felek szerint

A felek maguk oldják meg	Harmadik személyt vonnak be	Jogi útra terelik
Megbeszélés	Facilitátor	Polgári per
Tárgyalás	Mediátor	Büntetőper
Kerekasztal	Hatósági közvetítő	Közigazgatási eljárás
	Választott bíróság	
	Helyi (munkahelyi) vezető	

Amíg egy konfliktust a felek képesek egymás között kezelni, addig szóba sem jön más személy vagy szervezet bevonása a megoldásába. Ezt ideális esetnek is mondhatjuk, hiszen itt a felek még képesek a párbeszédre, egymás meghallgatására, a másik érdekeinek figyelembevételére, van közöttük kétirányú kommunikáció, hajlandóság és érzékenység a megoldásra. Ilyenkor a felek bármilyen általuk ismert módszert alkalmazhatnak a cél érdekében. A párbeszédet, megbeszélést valószínűleg nem gátolják elmergesedett személyes viszonyok, a konfliktus nem idült, mélységét a felek képesek kezelni.

Amennyiben a felek önmaguk nem képesek a konfliktus megoldására, igénybe vehetnek alternatív eszközöket, személyeket, eljárásokat. A harmadik személy egyfajta támogató-közvetítő szerepet játszik a megoldásban. Ennek fontos tényezője, hogy a felek elfogadják a harmadik személyt, aki nem a konfliktusba lép be, hanem annak megoldásában segít. Gyakran találkozunk olyan esetekkel is, amikor a konfliktus szereplői nem kívánnak harmadik személyt vagy alternatív eszközt bevonni. Ilyenkor veszik igénybe a jogi utat. A jogi út előtti megoldások magukban hordozzák az erőszakmentességet. A jogi út viszont mindig erőszakkal jár, állami erőszakkal, kikényszerítéssel.

Jogalkalmazás és/vagy alternatív konfliktuskezelés?

A fenti kérdés megválaszolása számos dilemmát vet fel. A hatósági jogalkalmazás tipikusan olyan problémamegoldó tevékenység, amely szinte minden esetben konfliktussal jár. Beilleszthetők-e alternatív formák ezekbe az eljárásokba? Fontos-e az államnak a mindenáron való kikényszerítés, vagy a jó állam számára elegendő-e az, hogy a konfliktusban szereplő felek elégedettek legyenek jogalkalmazás nélküli vagy olyan eljárással, amelybe harmadik szereplőt bevontak?

A kormánytisztviselők befogadóak-e a nem hatósági eszközökkel? Ismernek-e elegendő alternatív formát, tudják-e, hogy melyik módszert mely eljárásokba tudják beilleszteni? Megengedő és türelmes-e a közigazgatási hatósági eljárás és az egyre szorosabb eljárási határidők az alternatív módszerek időigényével szemben?

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása túlmutat jelen tanulmány keretein. Azonban az egyértelműen leszögezhető, hogy ha állami akarat és türelem van a módszerek alkalmazásához, léteznek olyan hatósági ügyek, amelyekben az alternatív módszerekkel nagyobb ügyféli elégedettséget tudunk létrehozni, és hosszabb távon tudjuk az így megszületett megállapodást betartatni, mint pusztán kényszerítő hatósági eszközökkel. Melyek lehetnek ezek az eljárások és módszerek?

Mediáció

Mediációt akkor alkalmazhatunk, amikor a konfliktusban részt vevő felek közötti viszony rossz, vagy már olyan mértékben megromlott, hogy a résztvevők nem képesek egymással kommunikálni. Ilyen esetben a konfliktusban nem érintett fél bevonása kifejezetten ajánlott, mert lehetőséget ad arra, hogy ennek ellenére a felek mégis eljussanak a konfliktus megoldásához.

A mediátor feladata, hogy támogassa a feleket egy meghatározott protokoll szerint, irányított tárgyalással eljuttassa őket a számukra elfogadható megoldás megtalálásához. A folyamat strukturált, a mediátor irányít, felszínre hozza a konfliktus okait, lehetőséget ad a véleménykülönbségek bemutatásá-

ra. Olyan esetekben, amikor a felek nem képesek vagy hajlandók meghallani a másik fél indokait, érveit, a mediátor „lefordítja” a másik fél számára az elmondottakat az álláspontok közelítése érdekében.

A mediátor a felek közötti feszültséget is képes oldani vagy ventilálni. Fontos megjegyezni, hogy mediátor alkalmazására akkor van lehetőség, amikor a felekben megvan az igény a konfliktus megoldására. Lényeges, hogy a felek itt részt akarnak venni a vita megoldásában, hiszen ellenkező esetben inkább jogi útra terelik az ügy rendezését. Mivel ilyen esetekben az érzelmek megélése és levezetése is fontos, a mediátor az érzelmek katalizátora is.

A mediáció bizalmi tárgyalás, természetes eleme a titoktartás. A mediátor támogatja a feltárás és meg egyezés folyamatát, de nem foglalhat állást, nem adhat javaslatokat a megoldásra annak ellenére sem, hogy külső szemmel ő látja a felek számára üdvözítő megoldást. Minden esetben a feleké a döntés joga és a mindegyikük számára egyaránt megfelelő megoldás kimondása, valamint az abban való megegyezés. A mediáció során a konfliktusban állók közötti kommunikáció és kapcsolat egyértelműen javul, sőt képessé válnak meghallani a másik által elmondottakat, megérteni a másik szavait is.²

Milyen **előnyökkel** jár, ha mediátort veszünk igénybe a konfliktus megoldásához?

- A folyamat támogatásával nagy valószínűséggel létrejön a felek számára elfogadható megoldás, amelynek a résztvevők aktív szereplői.
- Olyankor is alkalmazható, amikor a felek már nem képesek a kommunikációra egymás között.
- A felek maguk jönnek rá és mondják ki a számukra legjobb megoldást.
- A mediátor katalizálja a felek közötti feszültséget, ezzel a konfliktusban lévő érzelmek hőfoka csökken.
- Amennyiben a felek megállapodnak, valószínű, hogy ez a megegyezés hosszú távra szól majd közöttük.
- A döntés joga végig a feleké marad, a mediátor nem vállalja át és nem mondja ki helyettük a megfelelő megoldást.

Lehet-e **hátránya** a mediáció alkalmazásának?

- Bár az eljárás ügyfélbarát, minden előnye ellenére sem biztos, hogy megegyezés születik a vitás felek között.
- Ha egy probléma akut, abban az esetben az eljárás hosszadalmas lehet, hiszen még egyszerűbb konfliktusok esetében sem jön létre megegyezés az első ülésen.
- Hatósági eljárásoknál nem biztos, hogy beilleszthető az eljárás menetébe a szűkös eljárási határidők miatt.

Van-e létjogosultságuk az ilyen eljárásoknak a közigazgatási eljárásokban?

A válasz egyértelmű igen. Vannak olyan ügyek, amelyek megoldása békésebb lehet ezzel a formával. A mediációt be lehet építeni például **gyámhatósági** ügyekbe. Amikor elvált szülők között a gyermekek-

2 KERTÉSZ Tibor, Mediáció a gyakorlatban, Bíbor, Miskolc, 2010. WATZKE, Ed, A világok közötti egyensúlyteremtés tánca transzgresszív mediációval, Duna Palota Kulturális Kht., Budapest, 2006. CSEMÁNÉ VÁRADI Erika szerk., Az érdekérvényesítés legális és illegális eszközei, Bíbor, Miskolc, 2009.

kel kapcsolatos szituációkban – évekkal a válást, gyermekelhelyezést kimondó ítélet után is – vita van. Ilyen esetekben az érzelmi töltés egyértelmű, emiatt a felek általában rossz viszonyban vannak, a közöttük lévő kommunikáció nem működik, vagy nincs is ilyen. Nem értik egymás érveit, céljait, nem képesek a másik meghallgatására, nincs bennük megértés, elfogadás.

Felmerülhet a kérdés, hogy ilyen esetben az eljáró ügyintéző is képes lehet-e a felek meghallgatására, és szükség van-e egyáltalán mediátorra. A válaszom erre egyértelműen az, hogy az eljárásban a felek az ügyintézőben a hatóságot látják, azt a személyt, aki egyikük javára és a másik kárára fog döntést hozni. Ebben az esetben valamelyik fél vesztesnek érzi majd magát, ami a rossz viszonyukat biztosan nem fogja javítani. Amennyiben jogkövető állampolgárok, úgy a határozat végrehajtásában közreműködnek ugyan, de előbb-utóbb újabb konfliktusok jelennek meg közöttük ugyanabban a témában. Előfordulhat olyan eset is, hogy a felek nem bíznak meg az ügyintézőben, esetleg elfogultsággal vádolják annak ellenére, hogy pártatlan az ügy elbírálásában.

Ilyenkor a mediátor bevonása sokat javít a felek jó viszonyának megteremtésében, a kommunikáció kialakításában, egymás meghallgatásában, az érvek, célok megismerésében. A mediációs eljárás igénybevétele mellett szól az is, hogy a gyámhatósági ügyintézők nem rendelkeznek mediatori ismeretekkel, valamint köztudottan nagy munkaerheltséggel dolgoznak, így egyszerűen nem fér bele a hivatali idejükbe, hogy többfordulós mediációs tárgyalásokat folytassanak le. A mediációnak éppen az a lényege, hogy az eljárásban vagy a konfliktusban egyáltalán nem érintett személy vezesse le a folyamatot. Az ügyintéző ebben az összefüggésben résztvevő, hiszen a döntés joga az ő kezében van az eljárás folyamán.

Mediációt lehet igénybe venni **gondnokság alá helyezési ügyekben**, hiszen ezek az eljárások is komoly konfliktusokat hordozhatnak magukban, ahol fontos lehet a felek megegyezése. **Birtokviták, szomszédviták** esetében a mediációt kifejezetten beilleszteném az eljárás menetébe. Ha a szomszédok között például állattartás miatt van konfliktus, vagy telekhatáron vitatkoznak, a harmadik személy bevonása elengedhetetlen. Ha megkérdeznénk az ilyen ügyekkel foglalkozó tisztviselőket, bizonyára megerősítenék, hogy ezek a témák nagyon makacsul ellenálló feleket visznek az eljárásokba, akikkel konfliktuskezelési ismeretek nélkül nehéz boldogulni csak a jogi formulák igénybevételével. A szomszédok közötti vita hosszú évek alatt fejlődik ki, mérgesedik el, a felek általában már nem is beszélnek egymással, és örömeiket lelik a másik bármilyen irányú bosszantásában. Ezeknek a szituációknak a kezelése jogi eszközökkel nem lehetséges, hiszen a döntések általában újabb konfliktust szülnek a felek között, és véget nem érő vitákká fejlődnek.

Végezetül a mediáció – megítélésem szerint – **kisajátítási ügyekben vagy építési ügyekben** is jól alkalmazható módszer. Kisajátítási ügyeknél felvetődik egy érdekes kérdés, hiszen ott az egyik érintett fél: maga az állam. Hogyan tudjuk rávenni az államot – az eljárásban részt vevő hatóságot – hogy a másik fél kérésére részt vegyen mediatori eljárásban? Hiszen az eljárás lényege az önkéntesség, az itt eljáró állam viszont a kisajátítással a saját hatalmi státuszát kétszeresen is érvényesíti. Egyrészt mint állami hatalom, másrészt mint jogalkalmazó. Megengedő lehet-e ilyen esetben az állam annak érdekében, hogy a másik fél elégedettsége is érvényesüljön az eljárás során?

Hatósági közvetítő

A hatósági közvetítő intézményét a Ket. ismeri, és lehetővé teszi az eljárás során az igénybevitelét. Külön jogszabály rendelkezik arról, ki lehet hatósági közvetítő, és milyen feltételek mellett. A nyilvántartásba való felvételhez képesítési és egyéb feltételeken túl nemcsak a felsőfokú végzettség előírás, de az

is, hogy speciális hatósági közvetítői vizsgát vagy ezzel egyenértékű közigazgatási szakvizsgát tegyen le. Ezzel biztosítja a jogszabály, hogy a hatósági közvetítő ismerje az eljárások rendjét.

A Ket. kimondja, hogy a hatósági közvetítő gondoskodik arról, hogy az érintettek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kapjanak mind az eljárás céljáról, mind az annak megvalósulása kapcsán várható következményekről, illetve az esetleges kedvezőtlen változások (hatások) megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről. Tájékoztatja az ügyfeleket az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikról. Közvetít a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak. Összegyűjti és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátja az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.

A hatósági közvetítő személyével tehát egyértelműen megengedett az alternatív vitarendezés a hatósági eljárásokban. Persze nem minden eljárásban a vitarendezés a fő feladata, ezt az előbbi felsorolásból is láthattuk. Tehát a hatósági közvetítő az eljárásban olyan semleges személy, aki a szakértelmével járul hozzá a bonyolult eljárások tisztességes lezárásához. Egyrészt a hatóságot, másrészt az ügyfeleket segíti, támogatja az információk áramlását, szintetizálja az ügyféli véleményeket, az esetleg felmerülő konfliktusokat megoldja, vagy mérsékeli, tájékoztat, a legjobb döntés érdekében a felek között közvetít.

A Ket. csak keretszabályokat hozott a közvetítővel kapcsolatban, általánosságban mondja meg, mit tehet, de a hogyanról nem beszél. Tehát amennyiben hatósági közvetítőt alkalmazna egy eljárásban a közigazgatási szerv, úgy annak tartalmát a közvetítő maga töltheti ki a felek érdekeire, szükségleteire, igényeire figyelemmel.

A hatósági közvetítő olyan ügyekben képzelhető el szereplőként, amikor sok ügyfél van, az ügyfelek eltérő igényekkel, érdekekkel rendelkeznek, eltérő tudásuk van az adott eljárásról, a hatóságnak viszont fontos, hogy a sokszereplős ügyféltömeg azonosan vagy hasonlóan gondolkodjon. A közvetítő jelentős terheket vehet le az ügyintéző válláról azzal, hogy szintetizálja a véleményeket, egyesíti, összegyűjti a beadványokat, folyamatosan tájékoztatja az ügyfeleket, javítja a felek közötti kommunikációt. Tipikusan olyan hatósági ügyekben érdemes igénybe venni a közreműködését, mint például környezetvédelmi, műszaki, építési ügyek, telephely-rendezési vagy engedélyezési, kisajátítási eljárások.

Sajnos, annak ellenére, hogy a jogintézmény közel tíz éve létezik, a hatósági statisztikákban nem vagy csak igen kis számban találunk olyan ügyet, amelyben a hatósági közvetítők alkalmazása bizonyítható lenne. Ennek több oka lehet. Bár a hatósági közvetítői nyilvántartás létezik, a számukra előírt vizsgarendszer még nem. A hatósági közvetítői vizsgát kiváltó közigazgatási szakvizsgát nem teheti le olyan személy, aki nem kormánytisztviselő, ezért a nyilvántartásban olyan személyek szerepelnek, akik maguk is tisztviselők, vagy korábban azok voltak. Mivel alkalmazásuknak, az igénybevételüknek, az eljárási rendnek csak a keretei ismertek, az ügyintézők nem merik kirendelni ezeket a szakértőket.

Az alternatív módszerek lehetősége egyéb önkormányzati ügyekben

Tárgyalás

Helyi közügyekben az alternatív eszközök alkalmazása ugyancsak lehetséges. Amikor helyi kisközösségekben az ott élők formálása, a közösségen belüli jó kapcsolat megtartása vagy helyreállítása szükséges, fontosak lehetnek az alternatív módszerek.

A tárgyalás nemcsak a döntéshozatali folyamatok egyik formája, de kiváló eszköz a konfliktusok megoldásában is. A tárgyalási folyamatban a szereplők szándékai, érdekei, értékei, erőforrásai, cselekvései, érvei kölcsönösen hatnak egymásra, és hozzájárulhatnak a felek meggyőzéséhez, egymás jobb megismeréséhez, a jobb döntések és megoldások meghozatalához.

A tárgyaló felek tudatosan vagy kevésbé tudatosan alkalmazzák azokat a konfliktuskezelési stílusokat, amelyekről a korábban szó volt. A tárgyalás célja itt is a felek közötti konfliktus megoldása, kiegészítve azzal, hogy a megoldásnak itt egy közösséget kell szolgálnia vagy támogatnia.

Fontos, hogy a közösségi ügyekben a tárgyaló felek ne legyenek alá- és fölérendeltségi viszonyban egymással. Ennél az eszközöknél lényeges, hogy a felek csak akkor képesek egymással tárgyalást folytatni, ha a közöttük a bizalom megvan, a kommunikáció működik, és a hajlandóság is megvan bennük a konfliktus megoldására. A tárgyalásos módszereket a helyi közösségek maguk is alkalmazhatják, ha nem szeretnék más személyt, szervezetet bevonni a konfliktus megoldásába. A tárgyalásos módszerek a megsértett helyi normák viszonyok regenerálására, visszaállítására kiválóan alkalmasak.

A tárgyalás jó közösségformáló eszköz, amely a bevonás egyik lehetséges módja. Kiválóan alkalmas érdekegyeztetésre, civilszervezetek bevonására.

A választott bírósági eljárás

A választott bíróságot a felek vitájának a felek egyező akaratával létrehozott szervezetben és a felek által megállapított szabályok szerinti eldöntése.³

A választott bíróságok működhetnek eseti vagy állandó jelleggel. Az eljárások szabályait a felek határozzák meg. A választott bíróságokról önálló törvény rendelkezik, országos gazdasági kamara hozhatja létre, és meghatározza azokat az eseteket is, amikor az eljárást igénybe lehet venni.

A választott bírósági eljárásnak akkor van helye, ha legalább a felek egyike gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozó személy, és a jogvita e tevékenységével kapcsolatos. Fontos, hogy magát az eljárást a létrejött szerződésben kikössék a felek, és az eljárás tárgyáról is szabadon rendelkezzenek.

A választott bírósági eljárás több működési alapelvet is betart. Ilyen, hogy a választott bíróság hatásköréről maga dönt, vagy a felekkel egyenlő módon bánik, minden félnek megadja a lehetőséget, hogy az ügyet előadja, tehát a feleket meghallgatja, és az eljárást a nyilvánosság kizárásával folytatja le. A választott bíróság intézménye önkormányzatok esetében olyan szerződéses ügyekben alkalmazható, amikor valamilyen gazdasági vagy szolgáltatási tevékenységre az önkormányzat szerződést köt, például közszolgáltatást kiszervez. Amennyiben a szolgáltatással kapcsolatban a felek között konfliktus, vagy vita van, a választott bíróság eljárása igénybe vehető, természetesen az előírt törvényi feltételek teljesülése mellett.

A választott bíróságok igénybevétele a konfliktushelyzetekben kedvezőbb a rendes bíróságokénál, mivel az eljárás gyorsabb, a döntések hamarabb megszületnek, ami nagyon lényeges elem, amikor gazdálkodási vagy közszolgáltatási tevékenységről van szó. Mivel a felek szerződésben kikötötték közös akaratukkal a választott bírósági eljárást, nagy valószínűséggel a döntését is elfogadják. A választott bíróság alkalmazása feltételezi a felek közötti bizalmi viszonyt és bizonyos fajta rugalmasságot a konfliktusok megoldására.

3 KENGYEL Miklós, Magyar polgári eljárásjog, Osiris, Budapest, 2008.

A választott bírósági döntések a bírósági ítéletekkel azonos hatályúak. Állami bíróság választott bírósági szerződés tárgyát képező ügyben nem járhat el, de néhány eljárási cselekménynél van hatásköre, és szerepelhet az eljárásban. Ilyen lehet például, hogy dönt a választott bíró kizárása ügyében, ideiglenes intézkedést és biztosítási intézkedést rendelhet el. De a rendes bíróság érvénytelenítheti és végre is hajthatja a választott bírósági ítéletet.

A konfliktusok megelőzésének eszközei

A szakirodalom számtalan konfliktuskezelési módszert, eljárást, technikát ismer. Azonban meggyőződésem, hogy a legjobb konfliktuskezelési módszer a konfliktusok megelőzése. A legegyszerűbben kezelhető konfliktus az, amelyik nem jön létre.

A konfliktusmegelőzés eszközei lehetnek a következők:

- tájékoztatás, információáramlás;
- asszertív kommunikáció;
- megfelelő tárgyalástechnika;
- problémamegoldó módszerek ismerete és alkalmazása;
- mások problémáinak befogadása, megértés;
- nyílt üzenetek megfogalmazása.

Csökkenti a felek közötti konfliktus lehetőségét, ha megfelelő információval látják el egymást az adott ügyben. A hatósági jogalkalmazásban a tájékoztatás különösen fontos, mivel naponta jelennek meg olyan új jogszabályok, amelyek az állampolgárok számára kötelezést tartalmaznak. Az önkéntes jogkövetésnek csak úgy tudnak eleget tenni, ha az ehhez szükséges információval rendelkeznek. Ebben nagy felelőssége van az államnak. Ennek egyik jó megoldása a most bevezetett 1818-as központi telefonszám, ahol az állampolgárok bármely jogszabállyal kapcsolatban azonnali tájékoztatást kaphatnak.

Kiemelten fontos, hogy az ügyintézők ismerjék az asszertív kommunikációs technikákat. Az asszertivitás egy olyan érdekérvényesítő módszer, amelyben az egyik fél úgy érvényesíti az érdekeit a másikkal szemben, hogy közben a másik fél igényeire, érdekeire is tekintettel van. Ez a technika könnyen tanulható, és megítélésem szerint elengedhetetlen azoknak az ügyintézőknek, akik nap mint nap ügyfelekkel foglalkoznak.

Ugyanez mondható el a problémamegoldó módszerek ismeretére és alkalmazására. A hatósági ügyintézőknek befogadónak kell lenniük a hozzájuk forduló ügyfelek problémáinak megértésével kapcsolatban. A megértés a probléma- és konfliktuskezelés alapköve, ezért ezt az ügyintézőknek ugyancsak tanulniuk szükséges. A nyílt üzenetek megfogalmazásával, az egyértelmű kommunikációval szintén megelőzhetők vagy csökkenthetők a kialakult konfliktusok.

Összefoglalás

Láthatjuk, hogy a téma kimeríthetetlen. Fontos, hogy a hatósági ügyintézésben dolgozók képzése elinduljon olyan irányba, amely a fent leírt folyamatokat elindítja, módszeressé téve a technikák megismerését, begyakorlását, alkalmazását. Ez történhet modulrendszerű képzésekkel, tréningekkel, e-learninggel. A tisztviselők számára ezek adnak biztonságot ahhoz, hogy a módszereket alkalmazzák. A konfliktuskezelés alternatív módjainak a bevezetése és beépítése a gyakorlatba hosszú időt

vesz igénybe, de mindenképpen hozzájárul az ügyféli elégedettséghez, amely különböző állami programoknak kiemelt célja.

IRODALOMJEGYZÉK

BAKOS Ferenc, *Idegen szavak és kifejezések szótára*, Akadémiai, Budapest, 1984.

BERNE, Eric, *Emberi játzmák*, Háttér, Budapest, 2008.

BERNE, Eric, *Sorskönyv*, Háttér, Budapest, 1997.

CSEMÁNÉ Váradi Erika szerk., *Az érdekvénesítés legális és illegális eszközei*, Bíbor, Miskolc, 2009.

CSEMÁNÉ Váradi Erika – GILÁNYI Eszter, *Alternatív vitarendezés*, Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2011.

KENGYEL Miklós, *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 2008.

KERTÉSZ Tibor, *Mediáció a gyakorlatban*, Bíbor, Miskolc, 2010.

KLEIN Sándor, *Vezetés- és szervezetszichológia*, Edge 2000, Budapest, 2005.

WATZKE, Ed, *A világok közötti egyensúlyteremtés tánca transzgresszív mediációval*, Duna Palota Kulturális Kht., Budapest, 2006.

A szervezetfejlesztés elmélete és gyakorlata Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatánál

SZEKERES ANTAL



*„A közigazgatás maga az állandó változás,
mert minden közigazgatási viszonynak életviszony felel meg,
és csaknem minden életviszonynak van közigazgatási vonatkozása.
Az élet sem áll meg, nem merevedik állandó formákba.”*
(Weis István: Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba, 1936)

Bevezetés

Azért találó a fenti – ma már szinte közhelynek számító, azonban örök érvényű megállapítást tartalmazó – idézet jelen dokumentum mottójaként, mert röviden és tömören fejezi ki azokat a hatásokat, amelyeknek a jelenkor közigazgatásának meg kell felelnie, illetve azt a tulajdonságot, amely leginkább jellemzi napjaink adminisztrációját. Ez a legjellemzőbb hatás, valamint a legnagyobb hatással bíró jellemző, tulajdonság: a változás.

Ahogy azt Weis István lakonikusan megfogalmazta idézett mondataiban, a közigazgatás rendkívüli jelentőséggel bír egy modern társadalom életében (sőt nincs is társadalom valamilyen „közigazgatás” nélkül), hiszen az élet minden fontos területén jelen van. Az életviszonyok és a közigazgatás folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással, egymást folyamatosan alakítják, korszakoktól függően hol az egyik, hol a másik hatása bizonyul erősebbnek. Most azt a korszakot éljük, amikor az „élet” változásai hatnak erősebben a közigazgatásra, hiszen napjaink rohanó világában lassan már mi, kortárs szereplők is alig tudjuk nyomon követni az egyre változó igényeket, körülményeket, társadalmi és politikai viszonyokat.

Ez a folyamatos változás, „rohanás” állandó reakcióra készíti a közigazgatást is annak érdekében, hogy funkcióját, amiért azt az ember kialakította, betölthesse, azaz egyfajta kiszámítható rendet biztosítson a mindennapokban, egy olyan rendet, amely az állampolgárok közmelegedésére igazgatja, szabályozza, egyfajta rendszerbe, keretbe foglalja a hétköznapiakat. Ezenfelül korunk közigazgatásával szemben erős az az igény is, hogy szolgáltató jellegűnek kell lennie, azaz az igazgató, szabályozó, rendteremtő funkcióját úgy kell betöltenie, hogy azt az állampolgárok segítségként, támogatásként, ne pedig teherként, felesleges akadályozó tényezőként éljék meg, ami csak emészti az adóforintokat.

Ebből következően a mai közigazgatásnak két jelentős követelménynek kell megfelelnie: egyrészt képesnek kell lennie arra, hogy a „rohanó”, rendkívül gyorsan változó életviszonyokhoz rugalmasan, időben tudjon alkalmazkodni, ugyanakkor egy ésszerű keretek között tartható állandóságot is biztosítson. Másrészt pedig szolgáltató jellegűnek, az állampolgároknak valódi segítséget nyújtónak kell lennie.

nie, olyannak, amely racionálisan, felelősen gyakorolja a rábízott közhatalmat és eljárása, gazdálkodása hatékony, az ügyfelek igényeit kiszolgálja, és a köz megelégedésére jár el.

Ezeknek a követelményeknek történő megfelelés komoly kihívást jelent. A változó külső körülményekre tekintettel állandóan keresnünk kell azokat a megoldásokat, amelyek révén olyan szervezetrendszer alakítható ki, amely képes megfelelni ezeknek a magas elvárásoknak. Meg kell találnunk azokat a működési, szervezeti modelleket, amelyek által a közigazgatás betöltheti a 21. században neki szánt szerepet.

E kiemelt cél elérésének több eszköze van. Az egyik – és talán legfontosabb – a jogalkotás, amelyen keresztül a jogalkotó hatalom kialakítja az államigazgatás rendszerének főbb kereteit, építőköveit, létrehozva azokat a szervezetet, amelyek az alkotmányos berendezkedés alapját adják, illetve a hatáskörüket, feladatkörüket tartalmazó jogi normák elfogadásával célt és értelmet ad létezésüknek, megadja működésük legfőbb jellemzőjét. Önmagában azonban a jogalkotás eszköze nem elegendő ahhoz, hogy olyan közigazgatási szervek működjenek, amelyek képesek a valóságban is betölteni azokat a kiemelt követelményeket, amelyeket a társadalom tagjai, az ügyfelek támasztanak velük szemben, és amiről fentebb már szó volt.

Olyan közigazgatási szervekre van szükség, amelyek nem bénulnak meg, ha cselekedni kell, nem önmaguk létezését igyekeznek igazolni, hanem ténylegesen működőképesek, funkciójukat maximálisan betöltve az állampolgári elégedettséget szolgálják. A hatáskörök, feladatkeretek nem érnek semmit, ha azok végrehajtása nem hatékony. Ennek eléréséhez nyújt segítséget a szervezetfejlesztés tudománya, amely a leghatékonyabb működési modell, szervezeti felépítés megtalálását célozza.

A szervezetfejlesztés manapság talán hangsúlyosabb szerepet kell, hogy kapjon, mint valaha, hiszen a szervezetfejlesztés eszközei, technikái, módszerei nyújtanak nekünk segítséget abban, hogy a folyamatosan változó körülményeket a közigazgatási szerv működésében leképezhessük, vagyis mindig képesek legyünk megtalálni azt a működési modellt, szervezeti felépítést, amelynek révén a feladatellátás hatékonysága biztosított.

A szervezetfejlesztés jelentősége nyomon követhető például a változó jogszabályi környezet esetében, melyet a lakosság is világosan érzékel, oly módon, hogy az őket érintő ügyeket más személyeknél, szervezeteknél vagy más módon, másfajta eljárás keretében tudják elintézni. Ilyen helyzetben a közigazgatás szerveinek feladata, hogy a változás a leginkább zökkenőmentesen történjen meg, folyamatosan biztosítsák a lakosság számára a hatékony ügyintézését. Ehhez pedig a közigazgatási szervek részéről folyamatos önvizsgálatra van szükség, hiszen tökéletes rendszer nincs, javítani mindig van mit. Elég ebben a körben csak arra gondolnunk, hogy a folyamatosan változó külső környezet mindig alkalmazkodást tesz szükségessé, amihez számos esetben a szervezeten belüli tényezők változása is társul (például munkaerő fluktuáció, kompetenciadeficit, motiválatlanság).

Mindezeket az önkormányzati szférára – köztük Debrecen Megyei Jogú Város (DMJV) Önkormányzatára – fordítva olyan, az önkormányzati működést támogató infrastruktúrára, intézményi rendszerre, eszközökre, humán erőforrásra van szükség, amely stabil és állandó, a rá váró feladatokat hatékonyan, gyorsan, a költségek minimalizálásával végzi. A stabilitás és állandóság azonban nem jelenthet merevséget, megingathatatlan-ságot a kialakult struktúrában, hanem azt jelenti, hogy a jó modell képes arra, hogy a közigazgatás működésének sajátosságaira figyelemmel viszonylag gyorsan alkalmazkodjon a változó külső környezeti körülményekhez.

Természetesen a (költség)hatékonyságot, rugalmasságot nem a humán erőforrás csökkentésével lehet elsősorban megoldani, bár egy új szervezeti modell megvalósításának velejárója lehet bizonyos

szintű személycseré, illetve létszámcsökkentés is. A (költség)hatékonyságot, rugalmasságot egy jól felépített szervezeti struktúra, modell képes megvalósítani, melynek működéséhez szükség van azokra a munkatársakra, akik kellően, a rájuk bízott feladathoz mérten képzettek, elkötelezettek, kifelé és befelé irányuló magatartásukkal, munkájukkal is tükrözik azt a szemléletváltást, paradigmaváltást, amely a magyar közigazgatási reformnak, a Magyar Programnak is célja. Ez képes visszaállítani az állampolgároknak, az ügyfelekben a közigazgatás szervei irányában tapasztalható megrendült bizalmat, ami azért hangsúlyos elem, mert csak az állampolgárokkal együtt képes az állam és az önkormányzatok a hatékony működésre, a közjó szolgálatára, megvalósítására.

DMJV Önkormányzata már az ezredforduló környékén meghatározta azokat az általános érvényű alapstratégiáit – vagy sokkal inkább küldetési céljait –, amelyek mentén tevékenykedik, amely megvalósítása érdekében dolgozik, függetlenül attól, hogy a változó jogszabályok éppen milyen egyéb kihívások elé állítják a szervezetrendszerét. Ezek a stratégiák, értékpontok a következők:

- az önkormányzat által nyújtott közigazgatási szolgáltatások minőségének folyamatos javítása;
- a lakosság egyre növekvő jogos igényeinek magas színvonalú kielégítése;
- a lakossággal való együttműködés fejlesztése;
- az intézményi, társasági szervezet teljesítőképességének növelése;
- az ügyfélközpontúság biztosítása, az ügyfél-elégedettség javítása.

A szervezetfejlesztés DMJV Önkormányzatánál és annak végrehajtó szervénél, DMJV Polgármesteri Hivatalánál egy folyamatos tevékenység. E tevékenység keretében szünet nélkül keressük azokat a lehetőségeket, amelyek révén munkánk hatékonyabbá válhat, kiváltva ezzel az ügyfelek elismerését. Ehhez minden eszközt megragadunk, és igyekszünk minél több pályázati forrást is bevonni e tevékenységünkbe, hogy az így elnyert komoly támogatási összegek révén még komplexebb, nagyobb léptékű modernizációt, struktúraváltást, racionalizálást hajthassunk végre.

Az elmúlt néhány évben az Államreform Operatív Program keretében két olyan az önkormányzatok és polgármesteri hivatalaik számára kiírt pályázat is volt, amelyekre DMJV Polgármesteri Hivatala és Önkormányzata sikerrel pályázott, és amelynek következményeként jelentős szervezetfejlesztési projekteket bonyolíthatott le. Az egyik ilyen volt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) által 2008-ban ÁROP-1.A.2 kódszámmal a polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztésére vonatkozóan közzétett pályázat, a másik pedig a 2013. évben az önkormányzatok és intézményeik önkormányzati reformra való tekintettel szükségessé váló átszervezése érdekében kiírt ÁROP-1.A.5 kódszámú pályázati felhívás.

Jelen kézirat keretei között a két projektben megvalósított fejlesztési tevékenységünk bemutatásán keresztül látható a szervezetfejlesztés gyakorlati jelenősége a magyar közigazgatás, annak részeként Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata és Polgármesteri Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) életében.

ÁROP-1.A.2/B-2008-0016. Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának szervezetfejlesztése

A projektet 2009. augusztus 1-je és 2010. november 30-a között valósítottuk meg, a hivatalunk részére megítélt támogatási összeg 19 350 000 forint volt. A projekt megvalósítására az Államreform Operatív Programhoz szorosan illeszkedve került sor, kiemelten a szolgáltató önkormányzati igazgatás kialakítása érdekében a kor követelményeivel igazodó, ügyfélközpontú közigazgatási kultúra létrehozása volt a szándékunk. A projekt kapcsolódott Magyarország aktualizált konvergenciaprogramjához (2006–2010) is.

A projekt során abból az előfeltevésből indultunk ki, hogy társadalmi méretekben megváltozott a hivatalokkal szembeni elvárás és a velük kapcsolatban kialakult felfogás is. A munkatársaknak meg kell felelniük ezeknek az elvárásoknak, új típusú szemléletre és gyakorlatra van szükség. A lakosság a Hivataltól kulturált környezetben gyors, szakszerű és jó minőségű közigazgatási szolgáltatást vár el. Ki kellett elégíteni azt a növekvő igényt is, miszerint a helyi életviszonyokat szabályozó rendeletek megalkotásába, koncepciójának kidolgozásába a lakosság érintett vagy érdekelt része bekapcsolódhasson. A helyi társadalom civilszervezetei és a vállalkozások több információt várnak, rendezettebb, szervezetesebb együttműködést kívánnak kialakítani a Hivatallal. Ez egybeesik az önkormányzat és szervei érdekeivel, törekvéseivel, ami a feladat ellátását segíti.

A teljesítőképesség növelésének alapkövetelménye a Hivatal szervezeti egységeinek együttműködése, az információáramlás biztosítása, a koordináció fejlesztése, a folyamatok szabályozásoptimalizálása, az ellenőrzés és visszacsatolás rendszerének működtetése. A város fejlődését, a Hivatal stabil működését fegyelmezetten végrehajtott költségvetés, illetve jól irányítható pénzgazdálkodás biztosítja. A közgyűlés elvárása, hogy a közbeszerzési eljárások a törvényben előírtak maradéktalan betartásával, a lehető legeredményesebbek legyenek lefolytatva, és a környezetbarát megoldások részesüljenek előnyben.

A fentiek alapján a projekt megvalósításával összefüggő kiemelt céljaink a következők voltak:

- A szervezeti egységek közötti együttműködést akadályozó tényezők feltárása, megszüntetése.
- A belső kommunikációs rend szabályozása, a koordinációs rendszer újraszabályozása, a döntések továbbításának, a végrehajtás nyomon követésének kidolgozása, visszacsatolásának meghatározása.
- A rendeletalkotás demokratizálása, szakmai színvonalának növelése.
- Az ügyfélszolgálat ügyintézési folyamatainak átvizsgálása, az ügyintézés technológizálása, az egyszerűbb, illetve az egyszerűsített ügyek elintézési idejének csökkentése.
- A munka eredményességét mérő mutatószámok meghatározása, intézkedés azok bevezetéséről.
- A hivatali munka új típusú szemléletének formálása, elfogadtatása, felkészíteni a Hivatal munkatársait a projektszemlélet fontosságára, a távlatos gondolkodás jelentőségére.
- A civil kapcsolatok szervezett formában történő bővítése, a lakosság folyamatos tájékoztatása.

A kiindulási pont, állapotfelmérés

A projekt megvalósítása egy helyzetértékeléssel indult, mely 2009. augusztus 1-je és október 31-e között zajlott. Ennek keretében a megvalósítás érdekében kiírt közbeszerzési eljárásban nyertes külső tanácsadó cég, a Controll Holding Tanácsadó Zrt. segítségével átvilágítottuk a teljes Polgármesteri Hivatal működését, illetve a fejlesztés szempontjából releváns dokumentumainkat. A dokumentum-felülvizsgálat az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának, a Polgármesteri Hivatal ügyrendjének, közszolgálati szabályzatának, iratkezelési szabályzatának, valamint a kommunikációs rendet szabályozó utasításnak az áttekintését, véleményezését foglalta magában.

Ehhez kapcsolódott az egyes szervezeti egységek komplett átvilágítása, melynek munkamódszerét a vezetői és munkatársi interjúk készítése, a munkaköri leírások felülvizsgálata, a munkanap fényképezése, az ügyirat-statisztikák elemzése és a szervezeti egységek működését leíró dokumentumok átvizsgálása jelentette. Értékelésre kerültek egy adott szervezeti egység létszámadatai, ügyiratforgalmi ada-

tai, illetve ezek elemzésén keresztül az, hogy a meglévő létszám a szervezeti egység által ellátandó feladatokhoz szabott-e, milyenek a munkavégzés és az ügyfélfogadás körülményei, a rendelkezésre álló humán erőforrás képzettsége, helyettesítésük rendje, van-e új feladat esetén tartalékkapacitás annak megoldására, a munkájukat esetlegesen érik-e panaszok, azoknak mik az indokai. Felmérésre került a szervezeti egység külső és belső kommunikációs munkájának minősége, hogy esetlegesen az mely más szervezeti egységekkel tekinthető akadozónak vagy nem megfelelőnek, mik ennek az okai, rendelkeznek-e elegendő információval a feladatkörükbe tartozó ügyek elintézéséhez, rendelkeznek-e megfelelő információval a Hivatal és az önkormányzat stratégiai célkitűzéseit, jövőképét illetően.

Tekintettel arra, hogy DMJV Polgármesteri Hivatala az ország legnagyobb hivatali létszámával működött (620 fő), a munka igen nagyléptékűnek volt mondható, azonban feltétlenül szükséges volt ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk a működés akkori aktuális helyzetéről, mely a fejlesztési elképzelések kiindulópontját jelentette, továbbá arra szolgált, hogy ennek alapján meghatározásra kerüljenek azok a működési célterületek, amelyek a szervezetfejlesztés kardinális és fókuszpontjait jelenthetik – természetesen vezetői döntés alapján.

Fontos kiemelni, hogy a projekt még a Magyar Program kiteljesedéseként megvalósított önkormányzati reform intézkedéseinek hatálybalépését megelőzően (2013. január 1-je előtt) folyt, ami azért lényeges, mert ebben az időszakban a polgármesteri hivatalok a jelenleginél jóval jelentősebb számú államigazgatási ügyet láttak el. A fő számra iktatott ügyek mennyisége éves szinten jóval meghaladta a 200 000-et, melynek nagyságrendileg 75%-át tették ki a hatósági (államigazgatási és önkormányzati) ügyek. Ez pedig alapvetően meghatározta a szervezetfejlesztési tevékenység szemléletét.

A döntési mechanizmus korszerűsítése

A Polgármesteri Hivatal szervezetének átalakítása az ügyintézés eredményességét segítő mutatók javítása érdekében, az ügyfélszolgálati tevékenységek ellátásának javítása

A helyzetfelmérés eredményeként egyes szervezeti egységek működésében a külső tanácsadó cég párhuzamosságokat vélt felfedezni. Ebből a kulturális osztály és a polgármesteri kabinet rendezvényszervezői, pályázatírói tevékenysége, valamint az oktatási osztály és a kulturális osztály ifjúsági területe közötti átfedés, továbbá a humán főosztály és a gazdálkodási főosztály önkormányzati tulajdonú kft.-k vagyonyilatkozatát illető tevékenysége, illetve több szakosztálynak a közterület-foglalással kapcsolatos tevékenysége közötti párhuzam kiemelendő. A közterület-használati hozzájárulás kiadásának folyamata több szervezeti egység munkáját is érinti, viszont nem „egyablakos” ügyintézással oldódik meg a kérelem, vagyis nem az történik, hogy az ügyfél egy adott helyen beadja a kérelmét, és majd a kapcsolódó iratok utaznak az egyes szakosztályok között, hanem az ügyfélnek kell mindenhol „szaladgálnia”, utaznia az egyes szervezeti egységek között.

Ezeket a problémákat DMJV Polgármesteri Hivatalának vezetősége megvizsgálta, és a következő megállapításokra jutott: a kulturális osztály tevékenységének az egyéb osztályokéval meglévő párhuzama igazából látszólagos, tekintettel arra, hogy az említett rendezvényszervezői, pályázatírói feladatok egész más aspektusból közelítendőek meg. A kulturális osztálynak a művelődés, kultúra területén kifejtett tevékenysége speciális a kabinethez képest, mivel utóbbi inkább az úgynevezett igazi tömegrendezvények, a szó szoros értelmében kulturálisnak nem igazán mondható programok lebonyolításá-

hoz kapcsolódik (például Cívus Korzó, Boldog Új Évet, Debrecen, Debreceni Virágkarnevál stb.), míg a kulturális osztály a kifinomultabb ízlést kiszolgáló rétegprogramok lebonyolításáért felelős (például Debreceni Nemzetközi Katonazenekari Fesztivál, a Kodály Filharmónikusok fellépése, kortárs művészeti kiállítások szervezése a MODEM-ben stb.). Az egyes osztályok pályázatírói tevékenysége is ehhez mérten oszlik meg (például a múzeum- vagy könyvtárfejlesztéshez kapcsolódó pályázatok figyelése és megírása a kulturális osztály feladata). Ezért a Polgármesteri Hivatal vezetősége nem látta indokoltnak azt, hogy mindezek a polgármesteri kabinetben összpontosuljanak. Ez a hatékonyságnak egyáltalán nem szabja gátját, mivel az osztályok közötti együttműködés kiváló, így tevékenyen részt tudnak venni egymás munkájának segítésében, amennyiben az szükséges, a döntések és információk központja pedig az úgynevezett összvezetői értekezlet, ahol valamennyi szervezeti egység képviselteti magát, és a szükséges kérdésekben a döntés megszületik. Továbbá, mivel valamennyi szervezeti egység adatszolgáltatással tartozik a kezelésében lévő uniós forrásból megvalósuló pályázatok állása, helyzete tekintetében, összefoglaló adatok a polgármesteri kabinet rendelkezésére állnak, aki azokat a szükséges fórum elé terjesztheti az egyéb releváns döntések meghozatala érdekében.

A humán főosztály és a gazdálkodási főosztály gazdasági társaságokkal kapcsolatos tevékenységi párhuzama feloldása került oly módon, hogy a feladat teljes egészében a gazdálkodási főosztályhoz került. A közterület-használat engedélyezésével kapcsolatosan jelzett anomáliákat pedig úgy rendeztük, hogy megalkottuk és elfogadtuk a város közterületének rendjével, használatával és hasznosításával kapcsolatos helyi előírásokról szóló 28/2010. (VII. 14.) önkormányzati rendeletünket, melyben általános közterület-hasznosító szervként az önkormányzati fenntartásban működő Debreceni Közterület-felügyelet lett kijelölve, ahová a kérelmeket be lehet nyújtani. Ezzel a közterület-használattal kapcsolatos állampolgári kérelmek, igények intézésére a polgárok szempontjából nézve egyablakos ügyintézészt valósítottunk meg, mivel az ügyfeleknek kérelmeiket csak a közterület-felügyelet ügyfélszolgálati irodáiban kell benyújtaniuk, és a szükséges egyéb hozzájárulásokat a Polgármesteri Hivatal szakosztályaitól már a közterület-felügyelők szerzik be. Így a polgároknak már nem kell szervezeti egységről szervezeti egységre vándorolniuk, hanem az ügyintézési folyamat végén a Debreceni Közterület-felügyelettel szerződést kötnek vagy – valamilyen elutasító részdöntés esetén – nem, melyről szintén a nevezett szervtől értesülnek.

A tanácsadók több szervezeti egység esetében hiányosságként vagy inkább kezelendő problémaként jelölték meg az irodatechnikai, informatikai eszközök, szoftverek fejlesztésre, cserére szoruló voltát. Ezekre a jelzésekre azonban nem az ÁROP-projekt keretében lehetett megadni a választ, mindenesetre a helyzetelemzés összefoglaló módon meg tudta mutatni az ebből a szempontból javítandó területeket, szakosztályokat. A megállapításokat a hivatali vezetés tudomásul vette.

Az elhelyezési körülmények javítása vonatkozásában is érkeztek észrevételek, melyek kapcsán is ugyanazokat a megállapításokat tehetjük, mint az informatikai, irodatechnikai eszközök esetében. Az elhelyezési körülményeket nagyban befolyásolják a Polgármesteri Hivatal elhelyezésére szolgáló épületek – a Régi és az Új városháza – adottságai. Ezek lehetőségekhez mért, folyamatos javítása állandóan napirenden lévő feladat. A javításra vonatkozó utalások lényegében mind a Régi városháza épületét érintően fogalmazódtak meg, az ügyfelekkel kapcsolatos munka java része viszont az Új városháza épületében zajlott/zajlik, amelyet általánosságban véve az „elvárásoknak megfelelő” jelzővel illették.

A szervezeti és humán erőforrás-fejlesztés témakörében tett javaslatok kezelése érdekében felülvizsgáltuk a családvédelmi osztály, a városüzemeltetési osztály, az igazgatási osztály, a műszaki osztály, a

szociális osztály és az okmányosztály tevékenységét meghatározó minőségirányítási dokumentumokat és egyéb belső szabályozásainkat – úgymint a Polgármesteri Hivatal ügyrendjéről szóló 6/2005. számú együttes polgármesteri és jegyzői utasítást, a köztisztviselők jogállásáról szóló módosított 1992. évi XXIII. törvény helyi szabályairól szóló 29/2001. (X. 1.) Korm. rendelet –, és a szükséges módosításokat átvezettük, továbbá amennyiben szükséges volt, egyéb szervezeti intézkedéseket hoztunk meg. Emellett egyes javaslatok vonatkozásában, mivel azok bevezetésének indokoltságát nem láttuk megalapozottnak, nem tettünk intézkedést.

Ily módon az okmányosztály átvizsgálásakor tett észrevételt, miszerint a fizikai akadálymentesítés megfelelő volta mellett az infokommunikációs akadálymentesítés még javításra szorul, az ügyrendben szabályozásra került, hogy a Hivatal jeltolmács biztosításáról gondoskodik, illetve két kolléga jeltolmácsi képzésben is részesült.

Javaslatként volt arra vonatkozóan, hogy a humán főosztály kulturális és oktatási osztályának összevonásával egy új szervezeti egység – egy úgynevezett intézményfenntartási osztály – kerüljön létrehozásra, melybe átkerülnének a szociális és családvédelmi osztályoknak egyes, a feladatkörükbe tartozó intézményekkel kapcsolatos feladatai is. A kulturális osztály polgármesteri kabinettel párhuzamot mutató feladatkörei pedig a kabinethez kerülnének át. Ezt a javaslatot a Hivatal vezetése nem kívánta végrehajtani, melynek indoka egyrészt az volt, amit fentebb a vélt vagy valós párhuzamok kapcsán már kifejtettünk, másrészt pedig az, hogy az egyes (szociális, oktatási, gyermekvédelmi, kulturális) intézmények vonatkozásában ellátandó önkormányzati, fenntartói feladatok végrehajtása speciális szaktudást és jogszabályi ismereteket kíván. Ezen túlmenően az egyes intézmények az általuk megvalósított feladatok okán is teljesen eltérő kezelést igényelnek, ami nem teszi indokolttá az egységes kezelésüket egy szervezeti egységen belül, a meglévő megbontás hatékony feladatellátást tesz lehetővé. Mivel pedig a hivatkozott szakosztályok egyazon főosztály keretén belül működnek, végső soron a megfelelő koordináció és egységesítés megtörténik, biztosított.

Megfogalmazásra került, hogy célszerű volna egy önálló ügyfélszolgálati szervezeti egység létrehozása, amelyben minden olyan kolléga elhelyezésre kerülne, aki közvetlen, hívószámú ügyfélfogadást tart, ily módon szétválasztva az ügyfelekkel közvetlenül foglalkozó dolgozókat azoktól, akik nem igazán találkoznak velük. Ennek megvalósítását a Hivatal nem tartotta szükségyszerűnek, illetve kellően hatékony szervezeti megoldásnak a következők miatt: az ügyfelekkel foglalkozó munkatársak igen eltérő módon, minőségben, szakmai tartalommal és gyakorisággal találkoznak a polgárokkal. Más mélységben foglalkozik ügyféllel az okmányirodai ügyintéző, aki napi szinten, lényegében tömegesen ugyanazzal az ügýtípussal van elfoglalva, ahol tulajdonképpen megoldható az automatizáltság, ahol hasonló kérdésekre, közel azonos válaszokat lehet adni. Ehhez képest viszont másfajta kapcsolat áll fenn már egy konkrét adott ügyben egy gyámhivatali, építésügyi vagy akár szociális ügyintéző és az állampolgár között. Ezek az ügyek gyakran kényes természetűek, egyedi kezelést igényelnek. Az automatizmus jóra nem vezet. Ebből következően egy ilyen front office jellegű szervezeti egység csak általános jellegű tájékoztatást tudna adni, hiszen az ügyfeleket érdemben érintő információk birtokában csak az úgynevezett back office munkatársak vannak, valós segítséget ők tudnak nyújtani. Egy ennek megfelelő rendszer már működésben volt a Polgármesteri Hivatalban, oly módon, hogy az Új város-háza ügyféltérben szakosztályonként, ezáltal pedig ügýtípusonként különálló ügyfélablakok álltak az állampolgárok rendelkezésére, ahol hívószám alapján általános tájékoztatást kaphattak az ott lévő ügyfélszolgálati munkatárstól, iratokat adhattak be, illetve formanyomtatványokat igényelhettek, míg fo-

lyamatban lévő ügyeikben egyedi kérdéseikre az emeleten lévő ügyintézőknél érdeklődhettek külön ügyfélfogadási időben, előzetes bejelentkezés alapján.

Kiemelendő, hogy a külső tanácsadó által javasolt szervezeti egység létrehozásának igényét, szükségszerűségét az állampolgárok részéről a projekt keretében 2009-ben és 2010-ben elvégzett ügyfélelégedettség-mérés eredményei sem igazolták vissza. A 2009-es felmérés során megkérdezett polgárok 94,7%-a ítélte megfelelőnek a hivatali ügyintéztést és 81,9%-uk elsöre el tudta intézni az ügyét, a várakozási idő hosszát pedig 94,4% elfogadhatónak vélte, és az esetleges ügyintézési sikertelenség okát csak 1,6%-uk vezette vissza az ügyintéző felkészületlenségére. 2010-ben ugyanezek az adatok a következőképpen alakultak: az ügyintézés megfelelő az ügyfelek 90,7%-a szerint, elsöre elintézte az ügyét 74,8%-uk, a várakozási idő hosszát 93,2%-uk ítélte elfogadhatónak, az esetleges sikertelenséget pedig szintén csak 1,6%-uk vezette vissza az ügyintéző felkészületlenségére. Mindkét évben kiemelkedő értékelést adtak az ügyintézők udvariasságára, segítőkészségére is.

Ennek ellenére, az eredmények lehetőség szerinti javítása érdekében, a tanácsadó cég alapgondolatát megfontolva, hivatalunk bevezetett egy olyan szervezetfejlesztési intézkedést, amely hosszú távon is szolgálta az ügyintézés eredményességét, az ügyfélszolgálati tevékenység javítását. Ez pedig a következőt jelentette: létrehoztuk az addig a DMJV Polgármesteri Hivatalában soha nem létező – azonban a köztisztviselői törvény által ismert – osztályvezető-helyettesi pozíciót az okmányosztály keretein belül. Az új munkatárs feladata lett az Új városháza ügyfélterében az ügyfélszolgálattal kapcsolatos munka koordinálása, szervezése, tekintet nélkül arra, hogy az adott front office kolléga egyébként nem az okmányosztály, hanem az adóügyi osztály vagy éppen a műszaki osztály állományában dolgozott. E vezető munkatársunknak joga volt felülbírálni például más osztályok ügyfélfogadási rendjét, dönteni arról, hogy hol és mikor kerüljenek kiosztásra az ügyfelek részére a formanyomtatványok, vagy milyen időtartamra legyen beállítva az ügyintézési idő. Így az általános ügyfélszolgálati munka keretében megvalósítottuk az egységes irányítást, ami azonnali beavatkozást tett lehetővé, amennyiben az ott lévő folyamatok körében valamilyen nem megfelelőség volt tapasztalható.

A Magyar Postával kötött megállapodás alapján pedig egy postai befizetőhelyet is kialakítottunk, így az illetékbélyeg megvásárlása, illetve az eljárási díjak csekken történő befizetése is helyben történhetett. Javaslatot fogalmazott meg a tanácsadó cég arra vonatkozóan is, hogy a műszaki osztályon az építésrendészeti tevékenységet önálló csoport lássa el, azonban ezt a szervezeti intézkedést nem valósítottuk meg. A tanácsadó cég ugyanis ez irányú koncepcióját arra a feltevésre alapozta, hogy a megvaltozott építésügyi szabályokra tekintettel, ami a bejelentéssel végezhető építésügyi tevékenységek fajtáinak emelkedését jelentette, az ellenőrzés szerepe meg fog növekedni, ugyanis a liberálisabb engedélyezési szabályrendszer az „építési morál” lazulását fogja eredményezni, illetve emiatt vélhetően meg-növekedik majd a szomszédok által tett bejelentések száma is, ami természetesen az ellenőrzések számának emelkedését generálja. Hivatalunk viszont a kivárás taktikáját választotta, nem megbontva az addig hatékonyan működő szervezeti felépítést, arra az időszakra eltolva a javaslat esetleges valóra váltását, amikor a feltételezések ténylegesen be is következnek. Mivel az építésügyi szabályok liberalizációja tömegesen nem eredményezte a vizionált szomszéd által tett panaszok számának növekedését, így nem volt szükség a koncepció kidolgozására, a meglévő struktúra alkalmas volt annak kezelésére.

Az átalakított eljárásokat, folyamatokat egy jól felépített oktatás keretében tudatosítottuk a munkatársakban. Az ügyfélszolgálaton tevékenységet folytató kollégák konfliktuskezelési, mediációs képességeinek javítása érdekében tréninget szerveztünk a releváns munkatársi körben.

Rendeletalkotási és/vagy egyéb szabályozási folyamatok egyszerűsítése, átalakítása

Ennek a tevékenységnek a keretében egy kézikönyv készült el a helyi rendeletalkotásról. A kézikönyv már előre mutató módon figyelembe vette a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezéseit is, amely csak később, 2011. január 1. napján lépett hatályba. Az anyag kellő részletességgel világítja meg a Regulatory Impact Assessment (RIA – szabályozási, jogszabályi hatásvizsgálat) és a Decision Impact Assessment (DIA – döntési hatásvizsgálat) elméleti összefüggéseit, a két elemző elv jogalkotásban betöltött szerepét.

A kézikönyv végigveszi az egyes hatásvizsgálati szempontokat, formákat és a mögöttük meghúzódó vezérlőelvet, motivációt. Így bemutatja a statisztikai adatszerzés és -elemzés, a gazdasági hatásvizsgálat, a társadalmi hatékonyság, a jog hatékonysága vizsgálatának, a környezeti hatásvizsgálat, az egészségi hatások és az adminisztratív terhek alakulása elemzésének lényegét, jelentőségét.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat jelentőségét és a komplett rendeletalkotási folyamatot végig gondolva meghatározza azokat a beavatkozási pontokat, ahol az adott típusú hatásvizsgálati formára szükség lehet. Kibontja, hogy mit foglal magába a hatásvizsgálatért felelős személy feladat- és felelősségi köre, általában a hatásvizsgálatnak milyen kérdésekre kell tudnia választ adni.

A kézikönyvet a mindenki számára elérhető úgynevezett elektronikus hivatali információs mappában hozzáférhetővé tettük, illetve a vezetők figyelmét felhívtuk arra is, hogy a helyi rendeletek előkészítése és alkalmazása során a kézikönyvben leírtakat vegyék figyelembe a közgyűlési előterjesztésekről szóló 10/2007. számú együttes polgármesteri és jegyzői utasítás IV. fejezetében foglaltakon túl, hiszen az kiváló munkát nyújt a megalapozott és elmélyült döntés-előkészítéshez.

A Hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása, a Hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának növelése

A belső kommunikáció és koordináció jelentősége a szervezeti egységek közötti, a munkavégzés folyamán folytatott együttműködési kötelezettségben, tevékenységük összehangolásában, illetőleg a vezetői döntések időben és megfelelő szervezeti szintre történő eljutásában ragadható meg, hiszen a hivatali szervezet egységet képviselve jelenik meg az állampolgárok előtt, mint a „Hivatal”. Ebből következően a szervezetnek közös célok elérésére kell törekednie, és nem engedheti meg magának, hogy ebben az egységben bármilyen olyan hiányosság merüljön fel, ami esetleg már a polgárok előtt is láthatóvá válik.

A kommunikációs folyamatok jobbítása érdekében összefoglaltuk és bemutattuk a Hivatal belső kapcsolati rendszerét – jelölve a helyzetértékelési szakaszban a munkatársak által megfogalmazott kritikákat, észrevételeket –, valamint folyamat- és felelősségmátrix összeállításával táblázatba foglaltuk a Hivatal minőségirányítási rendszere által lefedett eljárásaink körét.

Elvégeztünk továbbá 132 munkatárs bevonásával egy kérdőíves felmérést, amely a pusztai kommunikációs helyzetnél szélesebb területet vizsgált ugyan, mivel a munkakörre, szervezeti felépítésre, fluktuációra, általános munkavégzésre, motiváltságra, jutalmazásra, problémamegoldásra és döntéshozatalra vonatkozott, azonban a kapott eredmények komoly információs alapot biztosítottak nekünk a releváns fejlesztési területen. Az alábbi igen érdekes és értékes eredmények születtek:

- A szervezeti tényező témában a megkérdezettek 72,90%-a vélte úgy, hogy a szervezeti egységek nem mindig tudnak eleget egymás munkájáról, ezért sokszor egymás ellenére működ-

nek. A munkatársak csupán 39,69%-a vélte úgy, hogy a különböző szervezetek ismerik, segítik egymás munkáját. Fontos viszont, hogy a munkatársak 93,18%-a egyértelműnek látta a szervezeten belüli szervezeti viszonyokat és saját munkakörét.

- A személyiállomány-tényező elemzése esetén kezelendő problémaként az jött ki, hogy a munkatársaknak csak a 43,18%-a érezte úgy, hogy tapasztalatát megbecsülik, és csak 61,36%-uk gondolta azt, hogy a vezetés törekszik az alkalmazottak tudásának és képességeinek kiaknázására. Ugyanakkor említésre méltó, hogy 81,82%-uk úgy látta, hogy az új munkatársakat segítik a munkahelyre történő beilleszkedésben.
- Az ellenőrzéstényezőnél 93,18%-uk úgy érezte, pontosan ismeri a vele szembeni elvárásokat. Ugyanakkor a dolgozók 57,58%-a gondolta csak azt, hogy a vezetés nem hagyja magára őket, és közel 70%-uk mondta azt, hogy gyakori a tűzoltásszerű munkavégzés.
- A motiváltság- és elkötelezettségtényező vizsgálata körében csak a munkatársak 32,82%-a érezte úgy, hogy kellőképpen motivált és magáénak érzi a szervezetet. Közel 70%-uk úgy értékelte, hogy igen ritka a pozitív visszajelzés a munkájuk kapcsán, és csak 59% vélte úgy, hogy minden segítséget megkap a munkavégzéshez.
- Kreativitás és kockázatvállalás területén senki (!) nem gondolta azt, hogy sokan állnának elő olyan új ötlettel, megoldással, amit a vezetés értékelné. Bár tény, hogy ebben a körben a válaszadók 45,45%-a úgy nyilatkozott, hogy nincs elegendő információja a kérdés megválaszolásához.
- Az együttműködési készség vizsgálata körében ugyanakkor jó eredmények születtek, mivel a dolgozók 88,64%-a úgy gondolta, hogy számíthat közvetlen munkatársai segítségére problémái megoldásában, és közösen keresnek arra megoldást.
- A célok és törekvések tényezőinek vizsgálatánál (vagyis annak elemzésénél, hogy az alkalmazottak tisztában vannak-e a szervezet stratégiai célkitűzéseivel, hosszú távú terveivel, ismerik-e a prioritásokat, és azok egyértelműek-e) viszonylag magas volt – 25% és 38,64% közötti – azoknak az aránya, akik úgy gondolták, hogy ebben a körben nem rendelkeznek elegendő információval a kérdés egyértelmű eldöntéséhez. Ha pedig ehhez hozzávesszük azoknak az arányát, akik határozott „nem”-mel feleltek ezekre a típusú kérdésekre, egyértelmű, hogy a Hivatalon belüli koordinációt és kommunikációt itt fejleszteni szükséges.
- Az információáramlás minőségének vizsgálatánál a munkatársak 59,09%-a úgy nyilatkozott, hogy az nehézkes az egyes szervezeti egységek között, és 55,3%-uk azt gondolta, hogy ez hibát is okoz a közös munkában. Érdekes azonban, hogy 86,36%-uk úgy érezte, hogy a saját munkája kapcsán megfelelően tájékozott.
- A döntéshozatal (annak ügyintézők felé közvetítésének megfelelősége, időben hozzák-e meg, elegendő információ birtokában születik-e meg, a probléma gyökerére hat-e) minőségének értékelésekor a munkatársak csak 50%-a vélte úgy, hogy a vezetők időben tudatják a döntéseket a beosztottakkal, és mindössze 41,22%-uk értett egyet azzal, hogy a döntések a problémák gyökerére irányulnak, továbbá 43,18%-uk szerint előfordul, hogy a döntést követően derül csak ki valamilyen fontos információ a döntést végrehajtó számára. Hangsúlyozni kell ugyanakkor ezeknek az eredmények a tekintetében, hogy elég sokan hivatkoztak információhiányra.

Mindezek alapján egyértelmű igényként fogalmazódott meg a projekt keretein belül, hogy indokolt a Hivatal kommunikációs csatornáinak, rendszerének újragondolása, mert hatékonyabb információáramlásra van szükség a vezetés és az egyes szervezeti egységek között és azokon belül is. Elsősorban

hatékonyabb és gyakrabban tartott munkaértekezletekre, vezetői értekezletekre lenne szükség, kiküszöbölendő az információhiány miatt felmerülő hibákat, problémákat. A felvetésekre válaszként átdolgoztuk a kommunikációs szabályzatunkat, képzésen keresztül tudatosítottuk a kommunikáció eszközeit a vezetők körében, kommunikációs készséget fejlesztő tréningeket tartottunk.

A pályázatokkal kapcsolatos folyamatok szabályozása érdekében új eljárást alkottunk, és azt beillesztettük a Hivatal minőségirányítási rendszerébe. Annak indoka, hogy ezt a folyamatszabályozást ezen fejlesztési részterület keretében dolgoztuk ki, az, hogy mivel a Polgármesteri Hivatal több szervezeti egysége folytat pályázatfigyelést, a pályázatok megírásával és megvalósításával összefüggésben más-más feladatok hárulnak az egyes szakosztályokra, illetve minden egyes projekt megvalósításában több egység hatékony és eredményes közös együttműködése, munkája szükséges. Ezért kézenfekvőnek tűnt, hogy ezeknek a feladatoknak az általános összefogása, koordinálása érdekében kidolgozásra kerülő szervezeti megoldás, folyamatleírás a „Hivatalon belüli koordinációfunkció növelése” területet érinti. Eredményes projektmegvalósítás ugyanis nem létezhet hatékony koordináció nélkül.

Később a pályázati folyamatszabályozást továbbfejlesztve, a szervezetrányítás szempontjából magasabb szintre emeltük és megalkottuk a pályázati szabályzatról szóló 9/2013. számú együttes polgármesteri és jegyzői utasítást, mely 2013. április 15-én lépett hatályba. Erre a lépésre azért volt szükség, mert egyre inkább nyilvánvaló, hogy az önkormányzatok életében igen kiemelt jelentőséggel bírnak a különféle európai uniós és hazai pályázatok, melyek révén komoly fejlesztések valósulhatnak meg, komoly bevételi forrást jelentenek, amelyhez szigorú elszámolási és monitoringrendszer kapcsolódik. Éppen ezért nem mindegy, hogy a pályázatok előkészítése, nyertes pályázat esetén azok megvalósítása milyen koordináció mentén zajlik, hiszen a sikeres és eredményes pályázás és megvalósítás egyik alapvető feltétele, ha a résztvevők pontosan körülhatárolt feladatokkal rendelkeznek, vagyis „mindenki tudja, mi a dolga.” Így a pályázati szabályzatunk részletesen meghatározza a pályázat benyújtása előtt szükséges döntés-előkészítő lépéseket, nyertes pályázat esetén a projektmenedzsment felépítését, a menedzsment tagjainak feladat- és hatáskörét, a pályázati folyamat során követendő ellenőrzési momentumokat (amelynek keretében a város vezetése kap képet a projekt előrehaladásáról), rendezi a különféle pénzügyi elszámolási kérdések során követendő eljárást, egyértelműen rögzíti a felelősségi viszonyokat. Rendelkezik a Hivatal által követendő teendőkről arra az esetre is, amennyiben a megvalósítás nem a hivatali szervezet tagjaiból felálló, hanem külsős, megbízott cég által végzett projektmenedzsment révén történik.

A Hivatal működését, ill. a nyújtott közszolgáltatások eredményességét mérő mutatószámok bevezetése

A megfelelő kiindulási alap meghatározása érdekében, ami a mutatószámok kialakításához segítséget nyújtott, önellenőrző kutatásokat folytattunk le a munkatársak körében – egyrészt 2009-ben és 2010-ben is elvégezve a Common Assessment Framework szabványainak megfelelő kutatást, másrészt önálló kutatást is végeztünk a magunk által összeállított kérdéssor alapján.

A mutatószámok képzése során a hivatali folyamatok értékeléséhez, a szervezet működőképességének objektív megítéléséhez egy olyan folyamatközpontú közigazgatás-szolgáltatási mutatószámrendszert igyekeztünk létrehozni, amelynek keretében az alábbi szempontok szerint gyűjtjük az adatokat: minőség, gazdaságosság-költség, idő, partneri elégedettség, fejlesztés. Az ezekhez a szempontokhoz rendelt paraméterszámok környezetét a minőségirányítási rendszerünkbe illesztett folyamatszabályozás keretében dolgoztuk ki és építettük be a hivatali működésbe.

Ennek kritikájaként azonban be kell ismernünk, hogy az nem szolgálja kellőképpen azt a célt, amire létrehoztuk, nem sikerült igazán annak használatát a szervezeti kultúrában meghonosítani és elfogadtatni a kollégák részéről. Ennek ellenére ezt a folyamatszabályozást nem szeretnénk hatályon kívül helyezni, mert továbbra is fontosnak tartjuk egy hasonló – megfelelő módosításokkal egy jobban használható – szabályozás megvalósítását, ugyanis az eredményességet mérő adatok megfelelő módszerrel történő gyűjtése és feldolgozása komoly döntési alapot szolgáltat a vezetés számára. Az átdolgozott szabályozás kialakítása azonban további gondolkodást és egyeztetést igényel, melynek ki kell terjednie arra is, hogy azt hogyan lehet oly módon bevezetni a szervezet életébe, hogy annak jelentőségét a kollégák is felismerjék és elfogadják.

A költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása

A pénzügyi és gazdálkodási felelősségvállalás szabályozása

Ennek keretében az önkormányzat pénzügyi és gazdálkodási tevékenységének területeire vonatkozó jogszabályi előírások tükrében felülvizsgáltuk a pénzügyi és gazdálkodási felelősségvállalás szabályairól rendelkező belső dokumentumainkat, hogy azok naprakészen, a magasabb szintű jogi normáknak megfelelően, egyértelműen és világosan határozzák-e meg a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezet, azon belül az egyes munkatársak feladatait. Az egyes funkciók teljes elkülönítése, dokumentálása (kötelezettségvállalás, engedélyezés, ellenjegyzés, utalványozás, elszámolás), a szabályszerűség és az átláthatóság (feladat-, programszinten) megfelelő módon biztosított-e? Az alkalmazott ellenőrzési rendszerünk – folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési tevékenység, belső ellenőrzési tevékenységek és ezek harmonizációjának szabályozása, koordinációja – érvényre juttatja-e a szabályosság, szabályozottság, gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség kritériumait?

Mindössze néhány kisebb hiányosság, ellentmondás került feltárásra, melyeket javítottunk, átvezettünk a releváns dokumentumokon. Mindemellett megalkotásra került a pénzügyi osztály vonatkozásában a költségvetés elkészítésének folyamatszabályozása a Hivatal minőségirányítási rendszerében, mely régi hiányosságot pótol. Az osztály egyéb folyamatai jogszabályok és belső utasítások, szabályzatok által jól körülírtak voltak, így az azokkal kapcsolatos folyamatszabályozás megalkotása szükségtelen volt.

Közbeszerzési eljárások lebonyolítása, környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése

Ehhez a programponthoz kapcsolódóan felülvizsgáltuk a közbeszerzési folyamatokat, és átalakítottuk a minőségirányítási rendszerben a közbeszerzési osztály folyamatszabályozását. A Hivatal közbeszerzési eljárása környezetbarát szemléletnek megfelelően került átalakításra, és a gyakorlati feladatok meghatározásával lett kiegészítve. Kiemeltük a zöldszempontok érvényesítésének lehetőségeit a közbeszerzési eljárásokban:

- a beszerzés tárgya tekintetében,
- a közbeszerzési, műszaki leírás meghatározásakor,
- többváltozatú (alternatív) ajánlattétel előírásánál,
- az alkalmazási feltételek körében,
- a bírálati szempontok között,
- a szerződés teljesítése feltételeinek meghatározása során.

Átalakítottuk a Polgármesteri Hivatal beszállítói minősítési rendszerét, és figyelemmel a közbeszerzési törvény 2010. évi módosításaira, oktatásban részesültek a közbeszerzéssel foglalkozó munkatársak, aminek eredményességét egy ellenőrző- és vizsgakérdéssorral csatoltuk vissza.

A partnerség erősítése

Szervezeti megoldások bevezetése a lakosság naprakész és folyamatos tájékoztatásának javítására, a döntések nyilvánossá tételére

Ebben a témakörben egységes és a főbb területekre kiterjedő kommunikációs stratégiai elemek kerültek összefoglalásra annak érdekében, hogy a Polgármesteri Hivatal kapcsolata a külső partnerekkel, valamint a belső munkatársak között közvetlenebb, együttműködőbb és hatékonyabb legyen. A téma keretében feldolgozásra került Debrecen Megyei Jogú Város kommunikációs rendjéről szóló, a fentebb már ismertetett belső utasításunk. Megvizsgáltuk a külső kommunikációt, a honlap tartalmát, az ügyfelekkel való kapcsolattartást.

Javaslatokat fogalmaztunk meg a fejlesztési részterület címében foglalt célok hatékonyabb elérése érdekében, úgymint a „nyitott ajtók légköre a szervezeten belül” (minden hónapban legyen kijelölve egy dél előtt vagy délután, amikor a munkatársak előzetes bejelentkezés nélkül, közvetlenül fordulhatnak a jegyzőhöz problémáikkal, véleményükkel, ötleteikkel) vagy az „ötletláda kihelyezése” (nem vezettük be, mert a munkatársak ilyen típusú véleménynyilvánításait, javaslatait a CAF – minőségmenedzsment-modell – rendszerének keretein belül addig is kezeltük, amely a névtelenséget szintén kellő mértékben biztosítja).

A jó gyakorlatok körében megállapításra került, hogy a Hivatal és az önkormányzat a lakosság tájékoztatása érdekében az elektronikus, az írott és nyomtatott sajtó valamennyi szegmensét lefedi, és e csatornák révén gyakorlatilag valamennyi állampolgárhoz eljutnak az információk. A város honlapján minden közgyűlés által megtárgyalásra kerülő előterjesztés elolvasható, azokhoz észrevételeket fűzhetnek, javaslatokat tehetnek, a rendeleti és határozati formában meghozott döntések szintén elérhetőek a honlapon. Feltártuk ugyanakkor azt is, hogy az egyes ügy- és folyamatleírások nem teljesen naprakészek sem az ügyféltérben kihelyezett papír alapú információs kiadványokon, sem pedig a város honlapján. Ezeket a projekt során átvizsgáltuk és szükség szerint javítottuk.

A civil és a vállalkozói szférával kialakítható kapcsolatok megszervezésének mechanizmusa

A Polgármesteri Hivatal mint az önkormányzat végrehajtó szerve a város mindennapi életét alapvetően meghatározza, irányítja, közigazgatási hatósági eljárásával az állampolgárok tevékenységét befolyásolja, kidolgozza a helyi életviszonyokat szabályozó települési szintű jogi normákat. E kiemelkedő szerepre tekintettel nagyon fontos, hogy a helyi önkormányzat milyen színvonalon látja el tevékenységét. Ahhoz, hogy az állampolgárokkal való folyamatos kapcsolattartás körében Hivatalunk legfőbb céljait a lehető legmagasabb színvonalon tudjuk megvalósítani, erős partneri viszonyt kell kialakítani. Hiszünk abban, hogy a jól működő, kölcsönhatáson alapuló partneri kapcsolatok kialakításával a demokratikus viszonyokat is fejlesztjük, hiszen a megfelelő kommunikáció a végrehajtó hatalom és a helyi lakosság között az erős demokrácia alapja.

Ezért szükség van a potenciális partnerek megtalálására, azonosítására. A partnereket két csoportra lehet osztani: külső és belső partnerekre. Vannak köztük az önkormányzattal hierarchikus viszonyban állók, például más hatóságok, és teljesen mellérendelt, azonos súlyú szereplők, mint például a civilszervezetek, illetve a vállalkozások. Valamennyi partner vonatkozásában kijelenthetjük, hogy nagyon fontos szerepet töltenek be a kölcsönös párbeszéd és a helyi demokrácia erősítésében.

A vállalkozások és a civilszervezetek önkormányzattal és Polgármesteri Hivatallal szembeni elvárásainak felmérése érdekében kérdőíves kutatást végeztünk közöttük. Huszonöt vállalkozás és tizenhat civilszervezet küldte vissza kitöltve a nekik megküldött kérdőíveket. A felmérés alapján megállapítható volt, hogy bár mindkét kör alapvetően pozitív tapasztalatokkal rendelkezik a Hivatal működéséről és segítőkészségéről, mégis igénylik a több információt, a szorosabb kommunikációt és együttműködést az önkormányzattal kölcsönös előnyök elérése érdekében.

A civilszervezetek vonatkozásában erre válaszként született meg Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Civil Stratégiája, melyet a közgyűlés 271/2010. (XI. 25.) önkormányzati határozattal fogadott el. A civilszervezetek kiemelkedő fontossággal rendelkeznek abban a tekintetben, hogy alternatívát tudnak nyújtani az állami/önkormányzati és a piaci szféra által nyújtott szolgáltatásokkal, feladatellátással szemben. Az átlagállampolgár is szívesebben találkozik egy hozzá hasonló civilvel dolgai elintézése közben, mint a hatósággal. Egyes szolgáltatásokat, állami/önkormányzati feladatokat talán hatékonyabban el is tudnak látni, figyelemmel arra, hogy az állampolgárokkal, a szolgáltatás igénybevevőivel közvetlenebb, emberközelibb a kapcsolatuk, mint az államnak, az önkormányzatnak vagy egy profitorientált gazdasági társaságnak.

Debrecenben igen erős a civilszervezetek tevékenysége, számuk nagyjából ezerre tehető. 2008 óta több mint háromszáz civilszervezettel kerültünk kapcsolatba, amelyből százhusz vonatkozásában mondható el, hogy a párbeszéd rendszeresnek tekinthető, gyakorlatilag ez akár napi vagy heti rendszerességű. Többel ellátási szerződést, illetve közművelődési megállapodást kötött az önkormányzat. A Civil Stratégiát azért alkottuk meg, hogy a civilszervezetekkel való együttműködésben rejlő lehetőséget a lehető legnagyobb mértékben kihasználhassuk.

A stratégia lényegében egy koncepció, melynek célja, hogy Debrecen még nagyobb teret biztosítson a civil önszerveződés, az úgynevezett civil kurázi kialakítása számára, lehetőséget adjon alternatív, esetlegesen jobb szolgáltatások megjelenéséhez, meghatározza a civilszervezetek támogatásának formáit, azok odaitélésének és igénybevitelének szabályait, mindezzel pedig erősítse a helyi demokrácia megvalósulását, megszilárdítását. A Civil Stratégia lényegében annak kifejezése, hogy önkormányzatunk elismeri és nagyra értékeli a civilszervezetek tevékenységét, melyet ösztönözni is kíván. Az egyes szervezetek közti különbségek csökkentésére törekszünk azzal is, hogy az információk megszerzésének és továbbításának folyamatát bárki számára elérhetővé tesszük. Pályázataink útján azonos lehetőségeket kínálunk valamennyi szervezetnek, hogy működésük minél könnyebb és ezáltal hatékonyabb legyen.

A civilszervezeteket egyre szélesebb körben igyekszünk bevonni az önkormányzat által ellátandó közfeladatok teljesítésébe oly módon, hogy az ellátandó közfeladat munkafolyamatai megosztásra kerüljenek a szervezet és az önkormányzat között. A civilszervezeteket bevonjuk az önkormányzati és hivatali döntések előkészítésébe. Ez megvalósul egyrészt oly módon, hogy azokat a szabályozási terveket, amelyek az adott civilszervezetek működési körét érintik, megküldjük a számukra. Másrészt pedig fogadjuk tőlük azokat a jelzéseket, igényeket, amelyek a hatékonyabb jogszabályi környezet kiala-

kítására irányulnak. Ennek érdekében együttműködési fórumokat tartunk, melyek keretében a felek egymással szemben leülhetnek és közvetlenül tárgyalhatnak.

Felmérjük a működésüket érintő igényeiket, melyeket összehangolunk az önkormányzatnak az adott területet érintő pénzügyi lehetőségeivel és szakmai koncepciójával, valamint a politikai elvárásokkal. A hatékonyság javítása eszközeinek tekinthetők a legkülönfélébb ellátási, támogatási formák: a civilszervezetek részére pályázati lehetőséget biztosítunk az éves költségvetésben kialakított tematikus pénzügyi alapjainkban elkülönített források elnyerésére.

Együttműködési megállapodásokat kötünk egyes civilszervezetekkel, ami már egy jóval konkrétabb, szorosabb kapcsolatot feltételez a felek között. Itt az önkormányzat az alapokból nyerhető, általánosabb célra fordítható, éppen ezért viszont alacsonyabb összegű támogatások helyett több forrást biztosít, azonban cserébe elvárja, hogy egyes, egyébként önkormányzati feladatokat az adott civilszervezet teljes egészében vagy javarészt átvállalva lásson el a támogató helyett.

Fontos még az úgynevezett kedvezményes elhelyezés lehetősége, mely talán a legkevesebb áldozatvállalást jelenti pénzügyi szempontból az önkormányzat részéről, azonban jelentős segítség a civilszervezetek számára. Ez azt jelenti, hogy önkormányzatunk minimális díj, illetve az ingatlanok karbantartási kötelezettségének előírása ellenében, a tulajdonában lévő ingatlanokban bérleti lehetőséget enged a civilszervezeteknek, amelyek ezáltal egy olyan helyet kapnak, ahol feladataikat elláthatják.

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0085. Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata és egyes intézményei működésének felülvizsgálata, fejlesztése

Ennek a projektnek az apropóját a Jó Állam megteremtése érdekében 2011-ben megkezdett, „több lánbon álló” közigazgatási átalakítás részeként megvalósított önkormányzati reform adja, melynek lényege a Magyar Programmal szoros összefüggésben az, hogy az eddig részben az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok (például okmányirodai, szabálysértési ügyek intézése), illetve az állam által talán hatékonyabban, homogénebb módon ellátható, a nemzet fejlődése számára kiemelten fontos területek (például egészségügy, oktatás, gyermekvédelem) átforgalmazásra kerültek, így a szolgáltatási feladatellátásnak és intézményfenntartásnak az elmúlt 20 év gyakorlatához képest merőben új konstrukciója alakult ki. Igen jelentős feladat- és hatáskör-átrendeződésnek lehettünk, illetve lehetünk tanúi, amely komoly kihívás elé állítja az önkormányzatokat és azok végrehajtó szerveit – köztük a polgármesteri hivatalokat.

Az átalakulás önkormányzatok szempontjából nézve leglényegesebb lépcsőfokának tekinthető járási rendszer kialakítása, a feladatalapú finanszírozási rendszer bevezetése, az oktatási intézmények állami fenntartásba vétele, a szociális és gyermekvédelmi szakellátási feladatok java részének állami hatáskörbe kerülése, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályrendszerének létrehozása egyenként is olyan lépések, amelyekhez az alkalmazkodás jelentős próbatételt jelent, így együtt történő megvalósításuk, közel egyszerre történő hatályba lépésük viszont óriási kihívás elé állítja a közigazgatási szakma képviselőit.

Ráadásul ennek a folyamatnak úgy kell, kellett lezajlania, hogy abból a végső címzettek, vagyis a szolgáltatást igénybe vevő állampolgárok a lehető legkevesebbet érzékeljék, hiszen egy hatékonyabban, forrásokat racionálisabban felhasználó „jobb állam” létrehozása végső soron az ő érdekeiket szolgálja.

Ennek a munkának a legjobb tudásunk szerinti elvégzésében segít bennünket a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által 2013-ban ÁROP-1.A.5 kódszámmal kiírt pályázati felhívás (Szervezetfejlesztés kon-

vergencia régiókban lévő önkormányzatok számára), mivel az elsődleges, legszükségsezerűbb lépéseket 2013. január 1-jével megtettük az új rendszerre történő átállás érdekében, de – köszönhetően részben a rövid felkészülési idővel hatályba léptetett, reformokat megalapozó jogszabályoknak – nyilvánvalóan maradtak még átalakítandó részek, „lefedetlen lukak” az önkormányzati szervezetrendszerben. Továbbá szükség van a visszacsatolásra, vagyis annak leellenőrzésére is, hogy az átalakítással összefüggő feladatunkat jól végeztük-e el, sikerült-e a lehető legjobb módszerrel, szervezeti felépítéssel alkalmazkodni az új szabályozáshoz, van-e még szükség valamilyen kiigazításra, korrekcióra. Az ÁROP-1.A.5 keretében önkormányzatunk 39 542 720 forint támogatási összeget nyert el, a projektet a 2013. november 1. – 2014. december 31. közötti időtartamban valósítjuk meg. Az alábbi fejlesztési területeken tevékenykedünk.

Az ÁROP-1.A.2. számú nyertes pályázatában vállalt intézkedések felülvizsgálata

A projekt valamelyest kapcsolódik a korábbi, ÁROP-1.A.2 projekthez, mivel része a korábbi fejlesztés eredményeinek a felülvizsgálata, áttekintése. Ezt már megtettük, és arra a megállapításra jutottunk, hogy az annak keretében elért eredmények igen hasznosak voltak a hivatali szervezet munkájában, a fejlesztések során megvalósított szervezeti intézkedések részévé váltak a mindennapi feladatellátásnak. A korábbi projektben megvalósított fejlesztéseink közül lényegében csak azokat nem tartottuk fenn, illetve fejlesztettük tovább, amelyeket a 2013. január 1-jét követően kialakult új hatásköri megosztásból, jogszabályi környezetből, államigazgatási szervezetrendszerből fakadóan nem lehetett, mert arra már nincs ráhatásunk, vagy mert az említett külső környezeti tényezők eredményeként okafogyottá váltak, így ésszerűtlen volna további fenntartásuk.

Támogató infrastruktúra és a szerződéses kapcsolatok felülvizsgálata

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 2013. május 1. napjával megalapította a Debreceni Intézményműködtető Központot a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényben a települési önkormányzat számára előírt azon kötelezettség ellátására, miszerint gondoskodik – a szakképző iskolák kivételével – az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről.

Célunk az újonnan létrejött szerv infrastruktúrájának és szerződéses kapcsolatainak, valamint az intézmény szervezetének felülvizsgálata. A feladat és vállalkozás nem kicsi, hiszen a Debreceni Intézményműködtető Központ létszáma 589 fő, mely létszám irányítása és vezetése igen komoly kihívás elé állítja az intézmény feletti irányítási jogokat gyakorló képviselő-testületet, valamint a költségvetési szerv szakmai vezetését ellátó közalkalmazottakat.

Jelenleg nem tudjuk és nem is tudhatjuk, hogy az általunk kitalált modell a köznevelési intézmények működtetésével együtt járó tengernyi feladat elvégzésére abban a formában, ahogyan létrehoztuk, a legmegfelelőbb-e. A munka során négy alapvető területen kívánunk beavatkozni a szervezet életébe:

- *teljesítmény*: ennek érdekében az intézmény stratégiai céljainak, misszióinak meghatározása, valamint a működés hatékonyságát leíró mutatók, indexek bevezetése;
- *folyamatok optimalizálása*: a belső folyamatok pontos leírása (mindenki tudja, mi a feladata);

- *képzettség*: a szervezet alkalmazottai képzettségi térképének elkészítése, a meglévő tudás minél jobb kihasználhatósága érdekében a tudás megosztásának biztosítása, a belső képzési lehetőségek kialakítása, képzési terv felállítása;
- *minőség*: az ügyfelek, a partnerek és a munkatársak elégedettsége.

Fenntartható gazdálkodás és költségvetési egyensúly

A költségvetési egyensúly megtartásának, illetve a gazdálkodás ésszerűsítésének, mint kiemelt célok a folyamatos szem előtt tartása rendkívül fontos tényező az önkormányzat mindennapi működése folyamatában, mivel külön magyarázat nélkül is egyértelmű, hogy a célok elérésének a megfelelő gazdálkodás az igazi kulcsa, motorja. Egy fenntartható, kézben tartható és átlátható, kellően átgondolt, pazarlástól mentes gazdálkodási struktúra és az ilyen költségvetési folyamatok egyaránt szolgálják az egyén, a közösség és a vállalkozók érdekeit, mivel ebben a rendszerben a közjó előbb említett alanyai stabilan és kiszámítható módon támaszkodhatnak az önkormányzat szolgáltatásaira, mely szükség szerint képes az ő tevékenységük támogatására is.

A tevékenység keretében külső tanácsadók bevonásával részletes tanulmányokat készítettünk, amelyek rövid, közép- és hosszú távú javaslatokat adnak nekünk fenti cél elérése érdekében a szükséges beavatkozási területek meghatározását illetően. A projekt végén pedig megkezdjük a rövid távú javaslatok megvalósítását.

A közétkeztetéssel kapcsolatos finanszírozási modell kidolgozása

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2013. január 1. napjától hatályos rendelkezései értelmében a települési önkormányzat feladata a gyermekétkeztetés biztosítása nemcsak az általa fenntartott óvodákban, hanem közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben is. Fejlesztésünk célját és hangsúlyos elemét a közétkeztetés jelenlegi rendszerének átvilágítása adja.

Az étkeztetés most több formában és szinten is működik önkormányzatunknál. A nevelési-oktatási intézmények tekintetében két külső vállalkozó végzi a feladatot, teljes mértékben lefedve a területet. A gyermekvédelmi intézmények esetében, a gyermekek speciális igényeire tekintettel, az intézményeknél helyben lévő konyhák működnek, melyeket jelenleg az önkormányzat működtet, azonban a gyermekvédelem átalakuló rendszere miatt itt is várhatók változások, mivel a szakellátást végző intézmények állami fenntartásba kerülnek. A szociális intézmények tekintetében a gyermekvédelmi intézményekhez hasonló, de mégis speciális a helyzet.

Ezt az önkormányzatunknál működő rendszert vizsgáltuk felül tanácsadók bevonásával a költséghatékonyság és az állampolgári szempontok szem előtt tartásával. A felülvizsgálat során megállapításra került, hogy bár természetesen javítani volna mit, az önkormányzat lehetőségeihez, körülményeihez képest a lehető legjobb rendszert alakította ki és tartja fenn, hiszen viszonylag ésszerű mértékű pénzügyi ráfordítással egy megfelelő színvonalú szolgáltatást tud biztosítani valamennyi ellátotti körben. Ennél jobb csak az lehetne, ha minden intézmény esetében a helyben főzés valósulna meg, azonban ez olyan szintű infrastrukturális fejlesztést kívánna meg az önkormányzat részéről, hogy annak megvalósítására hosszabb távon sem nagyon van reális esély.

Átfogó elemzés a lakosság körében

Mivel az önkormányzat működése nem öncélú, hanem az emberekért van, igen fontos a szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok visszajelzése az önkormányzat gyakorlatát illetően. Egy önkormányzat akkor működik jól, ha ismeri lakosainak igényeit, tisztában van erőforrásaival és az általa elvégzendő feladatok nagyságával, összetettségével, és jól átgondolt munkaszervezéssel, költségtervezéssel képes az ezekhez szükséges erőforrásokat hozzárendelni. Mivel a világ folyamatosan változik, így a közszolgáltatásokkal kapcsolatos igények, az állampolgárok szemlélete, elvárásai is állandó mozgásban vannak, ezért fontos a vélemények megismerése, melynek alapján a meglévő feladat ellátási gyakorlatok, megoldások alakíthatók, formálhatók.

Ennek érdekében a projekt folyamán két alkalommal online és személyes kérdőívvezetés útján felmérést végzünk 1500-1500 fő bevonásával, melynek eredményeit egyrészt az általunk eddig végzett munka visszacsatolására (vagyis a polgárok elégedettségének mérésére), másrészt pedig a jövőbeni fejlesztések irányának meghatározására használjuk fel.

A munkatársak munkaköri és szervezeti besorolásának, illeszkedésének felülvizsgálata, átszervezése

A Polgármesteri Hivatal humán főosztályát érintette leginkább szervezeti egységeink közül a 2013. január 1-jei közigazgatási átalakulás. A korábban az oktatási intézményekkel kapcsolatos fenntartói feladatokat ellátó oktatási osztály, valamint a gyermekvédelmi intézményekkel kapcsolatos tevékenységet végző családvédelmi osztály megszűnt, tekintve, hogy az érintett intézmények java része állami fenntartásba került. A megmaradt intézmények vonatkozásában ellátandó feladatokat, az állami szervekhez át nem került kollégákkal az újonnan kialakított intézményfelügyeleti osztály látja el. A hivatkozott osztály létrehozására viszonylag gyorsan, egy folyamatosan változó jogszabályi környezetben került sor, az azóta eltelt időben már elegendő tapasztalat gyűlt össze ahhoz, hogy megfelelő információ legyen a birtokunkban abban a vonatkozásban, hogy a szervezeti egység működésébe mely területeken szükséges beavatkoznunk.

Szoftverbeszerzés

Az új feladatellátási rend hatékony megszervezését támogató intézményirányítási erőforrás-tervező és vezetői információs rendszert kívánunk alkalmazni. A hatékonyság elemzését, a működés átvilágítását, a fenntartói döntések hatás- és költségelemzését, a költségvetés tervezését segítő eszközöket vezetünk be. A tevékenység keretében három szoftvert szereztünk be:

- Intézményi kötelezettségvállalást nyilvántartó informatikai rendszer, mely lehetőséget biztosít számunkra, hogy azonnali információ álljon rendelkezésünkre az intézmények kiadásairól. Folyamatos nyomon követési lehetőséget nyújt a pénzügyesek számára is.
- Pályázati dokumentumkezelő informatikai rendszer az önkormányzat és intézményei által elnyert uniós és hazai pályázatok egységes dokumentálása érdekében, melyből különböző lekérdézési lehetőségekkel adatgyűjtést lehet generálni, nyomon követhető a projektek előrehaladását, azok finanszírozási helyzetét.

- Üzenetküldő és dokumentumkezelő informatikai rendszer, mely alkalmas az önkormányzat és intézményei, gazdasági társaságai közötti biztonságos elektronikus kommunikációra megfelelően az állami és önkormányzati szervek információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény előírásainak.

Szakmai és támogató folyamatok felülvizsgálata, három kiválasztott folyamat átszervezése

A 2013. január 1-jével kialakult új önkormányzati feladatellátási rend eredményeként új folyamatszabályozásokat kellett kialakítanunk, melyek felülvizsgálatát végezzük el annak érdekében, hogy azok biztosítják-e a hatékony működést, feladatellátást, az állampolgárok elégedettségét szolgálják-e vagy sem.

Az alábbi három célterületre fókuszálunk:

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben biztosított új polgármesteri hatósági jogkörök: a településképi véleményezési eljárás, a településképi bejelentési eljárás, valamint a településképi kötelezés intézménye. Mivel hatósági eljárásról van szó, a jogállami kereteknek megfelelő ügyféli jogok biztosítása, a jogalkalmazás jogszerűsége kardinális kérdés, ezért kiemelt feladatnak tartjuk az említett, 2013. január 1-jével ellátandó feladat kapcsán kialakított gyakorlatunkat továbbfejleszteni.
- A szociális intézményekbe történő beutalás rendszerének felülvizsgálata: 2013. május 1-jével önkormányzatunknál az intézményi beutalás új rendszere került bevezetésre annyiban, hogy a vonatkozó döntés meghozatala a képviselő-testület bizottságától az intézményvezetőkhöz került. Ezt a gyakorlatot kívánjuk felülvizsgálni, átszervezni a működés során szerzett tapasztalatok alapján.
- A szociális ellátási szerződések rendszerének felülvizsgálata: a működő folyamatok, szerződéses kapcsolatok átvilágítása abból a szempontból, hogy ellátási szerződéseink valóban csak a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokra terjednek-e ki, olyan szolgáltatásokért is fizet-e az önkormányzat, amelynek önkormányzati forrásból történő fenntartása nem indokolt, melyek azok az ellátási formák, amelyek intézményi keretek között esetleg hatékonyabban megoldhatók, vagy melyek azok a feladatok, amelyek a hatékonyság és célszerűség szempontjából kiszervezésre érdemesek.

A minőségmenedzsment-modell bevezetése (CAF)

A Common Assessment Framework 2004-ben került bevezetésre hivatalunkban, azonban anyagi okokból sajnos két éve nem működtetjük. E mérési rendszer alapján hivatalunk évente végzett kutatást a munkatársak véleménye körében, melynek kiértékelése alapján jól látszott, hogy a CAF-rendszer kiváló eszköz céljaink eléréséhez. Folyamatosan nőtt ugyanis a munkatársak elégedettsége a bevezetés évéhez képest, ami azt mutatja, hogy a CAF mérési rendszere alkalmas arra, hogy a belső problémákat feltárja, és az is látszik, hogy az arra adott válaszok is meglehetősen eredményesek. Természetesen van még lehetőség a fejlődésre, de úgy gondoljuk, hogy jó úton járunk, legalábbis a felmérések ezt igazolják. Ezért a CAF-ot ismételten működtetni fogjuk.

A folyamatos fejlesztési tevékenység egyéb példái

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatánál és Polgármesteri Hivatalánál a szervezetfejlesztés egy folyamatos tevékenység, mely túlmutat a különböző pályázati lehetőségeken (így az ismertett ÁROP-projektek) keretein. E szemléletmódunkat kiválóan érzékelteti, hogy az önkormányzati reform kapcsán az alábbi átalakításokat hajtottuk végre DMJV Polgármesteri Hivatalának szervezeti életében:

- 2012-ben az önkormányzati és a polgármesteri hivatali költségvetési gazdálkodás éles szétválasztása következtében a hivatali gazdálkodási, pénzügyi, számviteli feladatok elvégzésére létrehoztuk a hivatalgazdálkodási osztályt.
- A 2012. december 31. napján 654 főt foglalkoztató DMJV Polgármesteri Hivatalának szervezete az alábbiak szerint alakult át:
 - 2013. január 1-jétől a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal állományába 120 fő, míg a köznevelési intézmények állami fenntartásba vételéből adódó feladatokat ellátó Klebelsberg Intézményfenntartó Központ alkalmazásába 10 fő (lényegében a teljes oktatási osztály) került át, így a Hivatal létszáma 524 főre csökkent. Jelenleg 532 fő.
 - Az építésügyi főosztály megszűnt, a főosztály részét alkotó várostervezési osztály átkerült a városfejlesztési főosztályhoz.
 - A várostervezési osztályon belül az új polgármesteri hatósági feladatot jelentő városképvédelmi ügyek (településképi véleményezési, településképi bejelentési, településképi kötelezési eljárások) ellátására önálló csoport, az úgynevezett városképvédelmi csoport jött létre 4 fővel, akik a műszaki osztálytól kerültek át. A műszaki osztály – az építésügyi főosztály fentebb ismertetett megszűnése miatt – szintén átkerült a városfejlesztési főosztályhoz.
 - A hatósági főosztály és a korábban a főosztályon belül működő okmányosztály is megszűnt. Az okmányosztály anyakönyvi csoportja, mely a jegyzői hatáskörben maradó anyakönyvi feladatokat látja/látta el, teljes feladatkörével együtt átkerült az igazgatási osztályhoz, önálló csoportként.
 - Az igazgatási osztály a hatósági főosztály megszűnése miatt a humán főosztályhoz került át, melyet így a következő osztályok alkotnak: kulturális osztály, igazgatási osztály (az anyakönyvi csoporttal együtt), szociális osztály (csökkentett feladattal), intézményfelügyeleti osztály (a családvédelmi és oktatási osztály helyett), mely az önkormányzat megmaradt egészségügyi, gyermekvédelmi, köznevelési és oktatási (bölcsődék, óvodák) feladatait látja el, illetve végzi azokat az intézményfenntartással összefüggő feladatokat is, amelyek a szociális osztálytól e szervezeti egységhez kerültek.
 - A korábban önálló, közvetlenül a jegyző irányítása alá tartozó közbeszerzési osztály átkerült a gazdálkodási főosztályhoz.



Településfejlesztési stratégiák a gyakorlatban, különös tekintettel a helyi gazdaságfejlesztésre

SZILÁGYI BERNADETT*

Bevezetés

A településfejlesztés alatt széles körű tevékenységeket értünk. A magyar jogalkotásban máig nincs komplex, a településfejlesztést átfogóan szabályozó jogi normánk. Az elmúlt években az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény több módosítása és az ahhoz kapcsolódó 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet számos ponton igyekezett a településfejlesztés átfogóbb, egzaktabb szabályozására. A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a településfejlesztés széles körű fogalmát egy szűkebb metszetben, a helyi gazdaságfejlesztés oldaláról vizsgálja, és abban néhány jellemző jegyet kiemeljen.

A településfejlesztés fogalmának meghatározása

A településfejlesztés szabályozása több jogszabályban jelenik meg. Májig problémás, hogy ennek a területnek nincs önálló szabályanyaga. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2013. január 1-je óta szabályoz bizonyos településfejlesztési kérdéseket egzakttá mond. A törvény meghatározza a településfejlesztés és a településrendezés céljait és alapvető követelményeit, általános szabályait és a településfejlesztés feladatait. A jogszabály értelmében a településfejlesztés és településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése. A feladatok megvalósítása során alapvető követelmény, hogy azokat csak a közérdeknek megfelelően lehet végezni, valamint a jogos magánérdekre is tekintettel kell lenni. Ebből az következik, hogy amennyiben a helyi önkormányzat fejlesztési célul tűzi ki a település versenyképességének a javítását, abban nem az egyéni érdekeket kell érvényesíteni, hanem a közérdeknek megfelelően kell eljárni az egyes területek felhasználása során. A településfejlesztés és településrendezés során további alapvető követelményeket kell figyelembe venni. Idetartozik például a népesség demográfiai változásának, a népesség különböző igényeinek, a megélhetését bizto-

* A szerző a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékének adjunktusa és a Magyar Tudományos Akadémia – Debreceni Egyetem Közszolgáltatási Kutatócsoportjának tudományos segédmunkatársa.

sító gazdasági érdekeinek, a környezetvédelemnek, az egészséges lakó- és munkakörülményeknek, az infrastrukturális erőforrások optimális kihasználásának a szem előtt tartása.

A településfejlesztés feladatát, fogalmát a törvény 2013. január 1-je óta definiálja. Eszerint a településfejlesztés feladata a településen élők számára a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése, a települési erőforrásokra építő, az erőforrások fenntarthatóságát biztosító, hosszú és rövid távú fejlesztési irányok, célok és az azok elérését biztosító programok és eszközök meghatározása.

A hazai szakirodalomban azonban nem találunk egységes definíciót a településfejlesztésre vonatkozóan. Egy gyűjtőfogalomként lehet értelmezni, általában mindazon beavatkozások gyűjtőfogalmának tekinthetjük, amelyek következtében a települések a térben és időben egyaránt változó társadalmi igényeknek jobban megfelelnek, mint korábban. A településfejlesztési beavatkozások rendszerint a fizikai viszonyok változtatására, egyes beruházások megvalósítására irányulnak.⁴ Ennek megfelelően a településfejlesztés körébe soroljuk az adott település intézményi és vagy műszaki infrastruktúrájának megváltoztatását, a település szolgáltatási színvonalának emelését, a népesség életkörülményeinek javítását.

A településfejlődés tényezői

A településfejlesztés vizsgálatához először azt kell tisztázni, hogy tulajdonképpen milyen tényezők határozzák meg egy település fejlődését. Alapvetően két telepítési tényezőről beszélhetünk. Az egyik az úgynevezett helyi energia, a másik pedig a helyzeti energia. Ezt a fogalom párt eredetileg Cholnoky Jenő használta, és erőteljesen meggyökeresedtek a magyar településföldrajzban.⁵ A helyi energia az adott település topográfiai fekvését, a természetföldrajzi adottságokat jelenti, valamint az ott rendelkezésre álló erőforrások koncentrálódását. Idetartoznak a különböző felszíni formák, az éghajlati viszonyok, a nyersanyagok, a növényzet, a vízrajz, a talajvízszint. A helyi energiák minden esetben kapcsolatban állnak a természeti környezet bizonyos, a település számára előnyös (vagy hátrányos) adottságával.⁶ A helyzeti energia az adott település forgalmi fekvését fejezi ki. Ezek olyan tényezők, amelyek az adott település relatív földrajzi helyzetéből adódnak. Ennek vizsgálata során fontos megnézni, hogy az adott település hogyan lesz elérhető egy másik településről, azaz hogyan illeszkedik a településhálózatba. Helyzeti energiát jelent egy településnél, amikor az adott település gazdaságföldrajzi tájak határvonalán helyezkedik el, vagy kikötővárosnak, kapuvárosnak tekinthető, illetve fontos forgalmi (vasúti, közúti, légi) csomópontban fekszik.⁷ Az általános telepítő tényezőket továbbiakra lehet bontani. Idetartoznak a természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki-építészeti, szerkezeti és irányítási tényezők.⁸ Ha ezeket a tényezőket elemezzük, észrevevesszük, hogy az egyes településfejlesztési dokumentumok is a megalapozó, illetve feltáró részeikben ezekre a kérdésekre fókuszálnak. Az egyes paraméterek hangsúlyai a történelem folyamán alakulnak, illetve változnak.

4 SZIGETI Ernő szerk., Terület- és településfejlesztési ismeretek, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006.

5 <http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz2/ch03s03.html> (A letöltés ideje: 2014. szeptember 20.)

6 www.geo.u-szeged.hu/~feri/kornyezeti_informatika/ch06s03.html (A letöltés ideje: 2014. szeptember 19.)

7 EHLEITER József, Urbanisztika és regionalitás, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 76.

8 Uo., 78.

Míg korábban a természeti tényezők hatásait értékelték inkább, addig már a társadalmi és gazdasági tényezők jelentkeznek erőteljesebben a települések fejlődésében. A gazdasági tényezők napjainkban különösen felértékelődtek. Azt is mondhatjuk, hogy a gazdaságot tekinthetjük a település motorjának. Azok a termelőtevékenységek, amelyek a helyi fogyasztási és szolgáltatási szükségleteken túl regionális keresletet is kielégítenek, a város gazdasági potenciálját növelik.⁹

A helyi gazdaságfejlesztésről

A területfejlesztési politika az elmúlt évtizedekben folyamatosan alakult, és új kihívásokra kellett választ adnia. A területi kiegyenlítődsé elvének érvényre juttatása különböző évtizedekben más és más irányokat vett. Egyrészt a globalizáció, valamint a központi kormányzatok nem eléggé hatékony politikája a térségi különbségek kezelésében ahhoz vezetett, hogy a lokális szint felértékelődött, és egyre nagyobb hangsúlyt kaptak a helyi szintek fejlesztései.¹⁰ Az 1980-as és 1990-es évektől a fejlesztéspolitika új irányként a helyi gazdaságfejlesztés fogalmát honosította meg, amely a közigazgatási tartalmaknál jóval szélesebb kört fed le, így magában foglalja többek között a vállalkozásösztönzést, a tőkebefektetést, a foglalkoztatásbővítést. Idetartozik tehát minden, a helyi erőforrások hozzáadásán alapuló fejlesztés, ami hatással lehet a lokális szint gazdasági viszonyainak egészére.¹¹ A helyi gazdaságfejlesztés célját illetően komplex és eltérő képet mutat a szakirodalom ebben a tekintetben. Idetartozhat a termelékenység fokozása, a munkahelyteremtés, a jólét növelése, a vállalkozásösztönzés, a gazdaság fejlődése előtt álló akadályok lebontása, a minőség változások elérése. Ezek a célok időben is változtak. Míg kezdetben a termelő beruházások, az infrastrukturális fejlesztések, a helyi vállalkozások megtartása állt a középpontban, addig az 1990-es évektől átalakultak a prioritások, és mindinkább a versenyképes üzleti környezet kialakítására, a humán-infrastrukturális beruházások támogatására, a hálózatosodás elősegítésére, illetve az adott lokális térség versenyképességének előmozdítására helyeződött a hangsúly.¹²

A helyi gazdaságfejlesztés széles körű szakirodalma több definíciót használ. Mezei Cecília szerint a helyi gazdaságfejlesztés olyan, a helyi gazdaság életébe történő, külső és/vagy belső erőforrásokat hasznosító, tudatos beavatkozás, melynek kezdeményezője lehet külső szereplő is, de a folyamat kulcsa mégis a helyi szereplők részvétele, akik vagy kezdeményezőként vagy a külső fejlesztési elképzelés elfogadóiként, támogatóiként és alakítóiként lépnek fel.¹³ Ilyen külső szereplő lehet az Európai Unió vagy a kormányzat. Mindenképpen lényeges kiemelni, hogy a helyi gazdaságfejlesztésnek egy tudatos, tervezett beavatkozásnak kell lennie. Maga a fejlesztés végrehajtója lehet tehát bármilyen szereplő, de a helyi aktorok részvétele mindenképpen szükséges. Fontos továbbá, hogy helyi erőforrások bevoná-

9 www.urbanisztika.bme.hu/segedlet/telepulesfejlesztes-jegyzet.pdf (A letöltés ideje: 2014. szeptember 15.)

10 MEZEI Cecília, Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk., Versenyképesség és igazgatás. Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2004, 181.

11 HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán – HOFFMAN István, Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen = HORVÁTH M. Tamás szerk., Jelenségek a városi kormányzás köréből, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 11.

12 MEZEI Cecília, A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása, Tér és Társadalom XX. évfolyam, 4. szám (2006), 91.

13 MEZEI Cecília, A helyi gazdaságfejlesztés elméleti hátteréről = HORVÁTH M. Tamás szerk.: Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 122.

sával valósuljon meg az adott tevékenység a helyi térben. A helyi gazdaságfejlesztés területi dimenziója tehát a helyi szint, a lokális térség. A helyi szint általánosságban véve a településeket jelenti, azonban a helyi gazdaságfejlesztésnél ezt jóval komplexebb módon tudjuk meghatározni. A valós gazdasági interakciók ugyanis nem követik a közigazgatási határokat, a települések különböző fejlesztési tevékenységei hatással vannak egymásra.¹⁴ A településszint helyett tehát a helyi gazdaságfejlesztés területi dimenziójaként célszerűbb megjelölni a lokális térséget, mely a települést és annak vonzáskörzetét jelenti, azaz egységként kell kezelnünk ezt a két területet. A helyi gazdaságfejlesztés fogalmát a könnyebb értelmezhetőség miatt szükséges elkülöníteni a többi általános fejlesztési definíciótól.¹⁵

A területfejlesztéshez képest az látható, hogy a két politika a területi dimenzióban mutat eltérést. A területfejlesztés a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény szerint az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, valamint rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítésük az egyéb ágazati döntésekben. Látható tehát, hogy a területfejlesztés nem a lokális térségekre és a helyi szintre fókuszál, hanem nagyobb területi dimenziót vesz alapul. További különbség, hogy a helyi gazdaságfejlesztés a területfejlesztés három dimenziója közül (társadalmi, gazdasági, környezeti területi folyamatok) csak az egyik, a gazdaság képezi tárgyát, azon belül is csak az alulról szerveződő, úgynevezett bottom-up kezdeményezésekre összpontosít.¹⁶

A regionális fejlesztés abban különbözik a helyi gazdaságfejlesztéstől, hogy az a területpolitika egyetlen szintjére koncentrál, a régiók közötti területi egyenlőtlenségek kiküszöbölésére. A településfejlesztés és a helyi gazdaságfejlesztés területi szintjeit tekintve azonosak, azonban a településfejlesztés átfogóbb fogalomként értelmezhető, mivel lefedi a települési folyamatok befolyásolására, megváltoztatására irányuló tevékenységek összességét, így a települési élet- és környezetminőség javítását, a környezetbiztonság erősítését, a települési erőforrásokra építő, az erőforrások fenntarthatóságát biztosító, hosszú és rövid távú fejlesztési irányokat, célokat és az azok elérését biztosító programokat és eszközöket. A vidékfejlesztés szintén egy komplex fogalmat takar, melyben megjelennek a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok. A vidékfejlesztés területi dimenziójának a vidéki, rurális térségeket tekintjük, e területek változási folyamataiba történik egy tudatos beavatkozás. A helyi gazdaságfejlesztés nagymértékben épít azokra a folyamatokra és fejlesztési lehetőségekre, amelyek a gazdasági szereplők térbeli koncentrációjából erednek, ez a koncentráció azonban a rurális térségekben hiányzik, így a vidékfejlesztés tárgyát nem képezi.¹⁷

A helyi gazdaságfejlesztés szereplői

A helyi gazdaságfejlesztés szereplői széles kört alkotnak. Nemcsak a közszelet képviselőit találjuk meg közöttük, hanem más kormányzaton kívüli szereplőket is. Alapvetően a helyi gazdaságfejlesztés fő

14 BAJMÓCZY Zoltán, Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe, JATEPress, Szeged, 2011.

15 MEZEI, A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása, 85.

16 BAJMÓCZY, I. m., 23.

17 Uo., 24.

megvalósítója és felelőse a helyi önkormányzat. Látható azonban, hogy a települések nem önmagukban és egymástól elszigetelten léteznek, hanem egy összefüggő hálózatot alkotnak, melyben a különböző aktorok interakciója rendkívül fontos. Ez a kölcsönhatás megfigyelhető vertikális szinten, valamint horizontálisan is. Az egyes helyi fejlesztéseknél figyelemmel kell lenni ugyanis a nemzetközi elvárásokra, az országos szabályokra, az egy-egy régióban, térségben jelentkező prioritásokra, illetve a megyei elképzelésekre. Így a helyi önkormányzatnak a helyi fejlesztések során számításba kell vennie az országos területfejlesztési koncepció, a megyei területfejlesztési koncepció és program, valamint a térségi fejlesztési koncepciók és programok előírásait. Horizontálisan ugyanakkor nem tanácsos, ha az önkormányzat nem veszi figyelembe a környező települések fejlesztési, rendezési elképzeléseit. Képzelnünk el az az esetet, amikor két szomszédos település egymás határába épít egy hulladéklerakót és egy élményparkot. Az utóbbi fejlesztés elkészültével számos negatív externáliával kell majd számolnia. Mind a hierarchiában magasabb szinten álló tervek, mind pedig a szomszédos települések terveinek összefüggéseire a településfejlesztési koncepció készítése során külön pontokban szükséges kitérni, elkerülve az esetleges tartalmi és célok szerinti ütközéseket. Horizontális szinten meghatározó jelentőséggel bírnak mind a településfejlesztésben, mind a helyi gazdaságfejlesztésben a különböző államigazgatási szervek és a nem kormányzati szereplők. Ez utóbbi körbe sorolhatjuk a helyi lakosságot, a helyi gazdálkodó és civilszervezeteket, a különböző érdekképviselői szerveket, a kamarákat, a helyben működő vallási közösségeket, egyetemeket és kutatóintézeteket. A fejlesztési dokumentumok elfogadása során az önkormányzatnak ezekkel a szereplőkkel szükséges egyeztetnie. A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint az egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet ennek érvényesítésére vezette be a partnerségi egyeztetés intézményét. Már korábban is láthattunk olyan elemeket a szabályozásban, ahol a jogalkotó a nem kormányzati szereplők részvételét igyekezett előmozdítani, a hatályos szabályozásban ez már egzaktabb módon szerepel, és elősegíti az önkormányzaton kívüli szereplők megnyilvánulását a döntéshozatalban. A partnerségi egyeztetés szabályait az önkormányzatnak még a tervezés előtt el kell fogadnia.

A helyi önkormányzat

A helyi önkormányzatok településfejlesztéssel, helyi gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos feladatainak hátterét több jogszabály tartalmazza. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körébe sorolja a településfejlesztést, valamint a gazdaság szervezéssel kapcsolatos feladatokat. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) bontja ki a helyi önkormányzatokra vonatkozó részletszabályokat. Az önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében számos döntést hoz, amelyek többek között a településfejlesztésre is vonatkoznak. Ezek keretében a települési érdekeket hivatott érvényre juttatni, figyelembe véve a település fejlődésének alapvető lehetőségeit és irányait. A döntésekben tekintettel kell lenni a település természeti adottságaira, a gazdasági, a szociális-egészségügyi és a pénzügyi szempontokra.¹⁸

¹⁸ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény az önkormányzati településfejlesztési döntés fogalmát használja a helyi önkormányzatok településfejlesztésre vonatkozó döntéseire (Étv. 2. § 17. pont).

A helyi önkormányzatok a településfejlesztésre vonatkozóan több dokumentumot fogadnak el. A helyi gazdaságfejlesztésre meghatározó jelentőséggel bír a településfejlesztési koncepció és az integrált településfejlesztési stratégia.

A településfejlesztési koncepció egy hosszú távú, tíz évet meghaladó, a változások irányait és a fejlesztési célokat meghatározó önkormányzati dokumentum, amely a település környezeti, társadalmi, gazdasági adottságaira alapoz, és amelyet a település egészére készítenek. Egy stratégiai elhatározásról van szó, melyben a képviselő-testület a település jövőképét határozza meg, javaslatot tesz a helyi környezet, társadalom, gazdaság és az infrastruktúra átfogó fejlesztésére, a műszaki, az intézményi, valamint a táji, természeti és ökológiai adottságok fenntartható hasznosítására. Az önkormányzatnak kötelező településfejlesztési koncepciót készítenie, amennyiben azt jogszabály írja elő, vagy ha az önkormányzat a település társadalmi, gazdasági, illetve környezeti helyzetében bekövetkezett változások vagy új településfejlesztési szándék miatt azt szükségesnek tartja. Az önkormányzat a településfejlesztési koncepciót határozatban fogadja el. Az elfogadáshoz szükséges egy megalapozó munkarészt kidolgozni, mely helyzetfeltárásból, -elemzésből és -értékelésből áll. A helyzetfeltárás során komplex, átfogó képet kell nyújtani a település helyzetét meghatározó egyes tényezőkről. Vizsgálni kell az adott település helyét a településhálózatban, szerepét a térség életében. A feltáró rész értékeli az egyes településrendezési és településfejlesztési döntéseket. További vizsgálati terület a település társadalma, humán-infrastruktúrája, gazdasága, az önkormányzat gazdálkodása, az egyes településüzemeltetési szolgáltatások, a táj és természeti adottságok, az épített környezet, a közlekedés, a közművesítés, a katasztrófavédelem, az ásványi nyersanyagok és a városi klíma. A koncepció helyzetfeltáró részében számos olyan elemet találunk, ami a helyi gazdaságfejlesztéshez is nélkülözhetetlen információ. Így például vizsgálni kell magát az önkormányzat gazdaságfejlesztését, foglalkoztatáspolitikáját, a település gazdasági súlyát, szerepkörét, a település főbb gazdasági ágazatait, jellemzőit, a gazdasági szervezetek jellemzőit, fontosabb beruházásait a települést érintő fejlesztési elképzeléseire vonatkozóan, a település gazdasági versenyképességét befolyásoló tényezőket (elérhetőség, a munkaerő képzettsége, K+F stb.), az ingatlanpiaci viszonyokat (kereslet-kínálat). A településfejlesztési koncepciónak tartalmaznia kell egy jövőképet és a céloknak a meghatározását. Itt kell rögzíteni a településfejlesztési elveket is, megadni a település fejlesztését átfogó módon szolgáló célokat, valamint az egyes részcélokat a különböző településrészekre is tekintettel.

Az integrált településfejlesztési stratégia fogalmát az 1997. évi LXXVIII. törvény határozza meg. Eszerint az integrált településfejlesztési stratégia településfejlesztési koncepcióban foglalt környezeti, társadalmi és gazdasági célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló középtávú (legalább négy év és legfeljebb tíz év időtávú) fejlesztési program. Az integrált településfejlesztési stratégia a rendelkezésre álló és bevonható források ismeretében meghatározza a településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését. Ebből az következik, hogy az integrált településfejlesztési stratégiát a településfejlesztési koncepció alapján kell elfogadni, az abban foglaltakkal összhangban kell lennie. A stratégiát az önkormányzat képviselő-testülete fogadja el normatív határozattal. A végrehajtásáról pedig minden évben beszámolót kell elfogadni. A dokumentumot legalább négyévente felül kell vizsgálni, ellenőrizni, és ha szükséges, az önkormányzat módosítja vagy újat készít. Az elfogadást megelőzően itt is jelentősége van a településfejlesztési koncepciónál alkalmazott megalapozó vizsgálatoknak oly módon, hogy a koncepciónál elkészítettet szükség szerint aktualizálni kell. Az integrált településfejlesztési stratégia több elemet tartalmaz. Meg kell határozni a középtávú célokat és azok összefüggése-

it, a megvalósítást szolgáló eszközöket, az úgynevezett antiszegregációs programot, a stratégia külső és belső összefüggéseit, a megvalósíthatóság főbb kockázatait és a teljesülés nyomon követését. Az integrált településfejlesztési stratégiának ugyanúgy, mint a településfejlesztési koncepciónak, szintén vannak a helyi gazdaságfejlesztésre kiható elemei.

Abban, hogy az önkormányzatok mennyire vállalják fel a helyi gazdaság fejlesztését, jelentős befolyása van az önkormányzat anyagi erőforrásainak. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzat igyekszik a helyi igényeket a lehető legteljesebben kielégíteni, de a fejlesztéseknek végső soron a költségvetés képezi a korlátját. Milyen forrásokból fejleszthet az önkormányzat? A helyi szint bevételi lehetőségei sokcsatornás rendszert alkotnak. Az önkormányzatok saját bevételre tehetnek szert, gazdálkodnak bizonyos, a központi szinttől származó pénzügyi transzferekkel, de jelentős részt képviselnek a különböző támogatások is a fejlesztési célok megvalósításában.¹⁹ Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok leginkább uniós vagy hazai fejlesztési forrásokból tudják ellátni helyi gazdaságfejlesztő tevékenységüket, tehát kevés önkormányzati saját forrást tudnak a helyi gazdaságfejlesztésre előteremteni. A támogatások közül fejlesztési célú lehet a területfejlesztési céllelőirányzatok egy része, az Új Magyarország Fejlesztési Terv regionális és egyes ágazati programjai, valamint a Széchenyi Terv és a Széchenyi 2020 egyes pályázatai. Problémát okozhat azonban a gyakorlatban, hogy a pályázatok döntő része a gazdaságilag fejlettebb kistérségre koncentrálódik, ezáltal tovább nőnek a régióban lévő különbségek.²⁰

Az egyetemek szerepe a helyi gazdaságfejlesztésben

A helyi gazdaságfejlesztés szakirodalma fontos szereplőknek ítéli meg az egyetemeket és a kutatóintézeteket a helyi gazdaság fejlesztésében. Az utóbbi évtizedekben egyre inkább elterjedt az a nézet, miszerint az egyetemek és kutatóintézetek működése intenzíven befolyásolja egy-egy térség, város, régió fejlődését, sőt igen gyakran a fejlődés motorjává válnak, így ezek a tudástermelő centrumok egyre meghatározóbb szereplői lesznek a helyi, illetve regionális szintű kormányzásnak.²¹

Az egyetemek szerepváltozása, profilváltása több okra vezethető vissza. Ilyen az az általános tendencia, hogy a demográfiai okoknak köszönhetően általánosságban a hallgatói létszám csökkenésének lehetünk tanúi. Emellett további ok, hogy a világgazdasági válság következtében az egyetemek is jelentős finansziális problémákkal küzdenek. Az egyetemeknek ezért szükségük van arra, hogy újragondolják küldetésüket, átalakítsák együttműködési, oktatási és kutatási rendszerüket, és elkezdjenek egyfajta harmadik szerep felé nyitni. A gazdasági kényszer az is erősíti, hogy Európa-szerte általános tendenciává vált, hogy a kormányzatok fokozatosan kivonulnak a felsőoktatásból, ezért az egyetemeknek a kieső forrásaikat máshonnan kell előteremteniük. Ennek következtében az egyetemek új pályára kényszerülnek, és igyekeznek sokkal inkább vállalkozói (piaci) alapon működni, például eladják kutatási eredményeiket, és új tudásala-

19 Erről részletesen lásd HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál, Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete = HORVÁTH M. Tamás szerk., Külön utak. Közfeladatok megoldásai, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014, 331–353.

20 MEZŐ Ferenc, Gazdaságfejlesztés az Észak-alföldi Régióban, Periodica Oeconomica, 2011. szeptember (IV. évfolyam), 112.

21 BARTHA Ildikó, Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői = HORVÁTH M. Tamás szerk., Külön utak. Közfeladatok megoldásai, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014, 147.

pú vállalkozásokat²² hoznak létre, szerves kapcsolatot alakítanak ki társadalmi-gazdasági környezetükkel, profiljukat elkezdik a külső megrendelők igényeihez igazítani (például vállalkozói igényekhez igazodóan indítanak továbbképzéseket, új szakokat).²³ Ennek során fontos szerepük lesz az egyetemeknek a tudományos, ipari és technológiai parkok működésében is. Pozitív következménye lehet az egyetemek részvételének a gazdasági életben, hogy a vállalkozások, az egyetemek és a közszektor a helyi gazdaságfejlesztés érdekében olyan viszonyba kerülnek egymással, hogy az egyes szereplők fokozni fogják egymás teljesítményét.²⁴ A legtöbb esetben olyan egyetemekből válnak a legnagyobb eséllyel vállalkozói egyetemek, amelyek valamilyen okból perifériális helyzetben vannak vagy abba kerültek. Számukra a szerepváltás egyfajta kitörési pontként is szolgálhat.²⁵

Az egyetemeknek többféle eszközük lehet arra nézve, hogy megvalósítsák a szerepváltást és sikereik legyenek a harmadik profiljukban. Ilyen lehet, amikor egy felsőoktatási intézmény olyan új képzést indít el, amellyel kiszolgálja a környező vállalkozók, a térségben jelen lévő gazdasági szervezeteknek az igényeit. Így a vállalkozói szféra a profiljának megfelelő, képzett munkaerőhöz fog jutni, amivel a helyi gazdaságot is fel tudja lendíteni, így versenyképesebbé válhat a térség. Másik eset lehet, amikor az egyetem, kutatóintézet különböző szolgáltatásokat végez a vállalkozók számára, például tanácsadást nyújt, vagy kifejleszt valamilyen új technológiát.

A helyi gazdaságfejlesztési stratégiák

A helyi gazdaságfejlesztési stratégiák iránya több tényezőtől függ egyszerre. Annak eldöntése, hogy milyen beavatkozásokat szükséges alkalmazni, döntően a fejlesztést generáló önkormányzat feladata lesz a fejlesztés céljainak meghatározása, valamint a rendelkezésre álló eszközök és források számbevétele után. A helyi gazdaságfejlesztési stratégia megalkotása és az egyes célok végrehajtása során mindig mérlegelnie kell az önkormányzatnak, hogy a gazdaságfejlesztéssel nem kerülnek-e háttérbe vagy veszélybe olyan közérdekek, mint a helyi lakosság életkörülményei vagy jóléte.²⁶

A helyi gazdaságfejlesztés szakirodalma széles körű elméleti háttérrel állított fel az egyes gazdaságfejlesztési stratégiák vizsgálatá során. Ezek közül két fogalom párt vált elterjedtté, a kínálatoldali és a keresletoldali stratégia. Míg kezdetben inkább a kínálatoldali megközelítés terjedt el, addig az 1990-es évektől az angolszász országok a helyi gazdaságfejlesztésben áttértek a keresletoldali stratégiára.²⁷

A kínálatoldali stratégiát általában a vállalkozások, gazdasági szervezetek településre, térségbe történő bevonzása esetén használják a helyi gazdaságfejlesztők. A stratégia a tőke, a munka és a település költségeinek csökkentésére fókuszál, azaz célja egy kedvező üzleti környezet kialakítása, ahol a

22 Iдетartozik az úgynevezett spin-off vállalkozások létrehozatala. A spin-off cég olyan vállalkozás, amely a következő jellemzők legalább egyikével rendelkezik: közfinanszírozású intézmény vagy egyetem alkalmazottja alapította; technológiáját egyetemről vagy más közfinanszírozású kutatóintézettől nyerte licencljárás keretében; a vállalkozásban egyetem vagy más nemzeti kutatólaboratórium tőkerészesedéssel vesz részt; közfinanszírozású kutatóintézet alapította. www.repulestudomány.hu/kulonszamok/2009_cikkek/Gazdig_Gyorgy.pdf (A letöltés ideje: 2014. szeptember 19.)

23 MEZEI Katalin, Az egyetemek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben, doktori értekezés, Győr–Pécs, 2008. 70.

24 BARTHÁ, I. m., 149.

25 Uo., 154.

26 BAJMÓCZY, I. m., 13.

27 MEZEI, A helyi gazdaságfejlesztés elméleti háttéréről, 150.

termelés költségei megfelelően alacsonyak a befektetők számára.²⁸ Ebben az esetben a helyi kormányzat mintegy toborzótevékenységet folytat, hogy vállalkozások települjenek be a településre. Szorosan összefügg ezzel a helyi gazdaságfejlesztés másik elméleti köre, a telephelyelméletek. Ezek a teóriák azt vizsgálják, hogy a vállalatok milyen motivációk alapján választanak egy-egy térségben telephelyet, milyen tényezők befolyásolják őket a választásban. Ilyenek lehetnek a pénzügyi, közigazgatási, környezeti elemek.²⁹ A kínálatoldali stratégiának jellemző eszköze az adókedvezmény nyújtása, a kedvezményes infrastruktúra és az olcsó telek biztosítása. Ennek a módszernek problémás pontja lehet azonban, amikor az összes térség, település hasonló módon gondolkodik, és ugyanazokat az ösztönzőket, vonzó feltételeket garantálja a vállalkozók számára. Könnyen belátható, hogy egy idő után így ennek a stratégiának megáll az eredményessége, hiszen már nem tudnak új tényezőket kínálni a befektetőknek, ráadásul a versenyfeltételekre is tekintettel kell lenni.

A keresletoldali stratégiát folytató önkormányzatok ezzel szemben úgy próbálják támogatni a helyi vállalkozókat, hogy elősegítik azok közigazgatási területen kívüli sikerességét, azaz tőkét kovácsolnak a helyi erősségekből és erőforrásokból.³⁰ Ebben az esetben az önkormányzat nem toboroz, hanem igyekszik a saját területének versenyképességét előmozdítani. Ennek a megközelítésnek az eszközei lehetnek, hogy az önkormányzat új lehetőségeket kínál a településén működő innovatív vállalkozásoknak, kedvező termelési feltételeket biztosít számukra, fejleszti az exportpiacot, inkubátorházakat hoz létre, munkaerőt képez, K+F szolgáltatásokat nyújt a gazdasági szervezetek számára.

Az önkormányzatok hazai gyakorlata azt mutatja, hogy leginkább a kínálatoldali stratégia vált elfogadottá, összességében tehát kevés olyan elemet látunk az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztő tevékenysége között, amely a keresletoldali megközelítést viseli magán. A hazánkban használt leggyakoribb gazdaságfejlesztő eszközök a szolgáltatásfejlesztés, a helyi közszolgáltatások vállalkozói igények szerinti kialakítása, az infrastruktúrafejlesztés, az egyszerűsített vállalkozói ügyintézés, az adócsökkentés, az adómentességek biztosítása, a telephely-biztosítás, az ipari parkok és az iparterületek kialakítása.³¹

Az ipari parkok mint a helyi gazdaságfejlesztés eszközei

Magyarországon az ipari parkok létesítése szorosan összefonódik a helyi gazdaságfejlesztéssel. A központi kormányzat az elmaradott térségeket támogatva az elmúlt években is igyekezett kialakítani azokat a feltételeket, melyekkel a betelepülni vágyó nagyvállalkozásokat ösztönözte a telephelyek kialakítására. Ennek egyik jellemző formája az ipari parkok kialakítása. Az ipari park a helyi fejlesztési elképzelésekhez igazodva ipari (esetleg egyéb, például logisztikai) tevékenység végzésére kijelölt terület, amely a tevékenység végzéséhez szükséges alapvető infrastrukturális feltételeket előre biztosítja a betelepülők számára; ingatlanhoz kötődő szolgáltatásokat kínál; esetenként magasabb szintű (üzletfejlesztési és innovációs) szolgáltatásokat is a betelepülő és parkon kívüli helyi vállalkozóknak, valamint

28 Uo., 150.

29 EHLEITER, I. M., 87.

30 MEZEI, A helyi gazdaságfejlesztés elméleti hátteréről, 151.

31 Uo., 153–154.

feladatai végrehajtása érdekében erre szakosodott menedzsmenttel rendelkezik.³² Az ipari parkoknak több típusa létezik. A zöldmezős ipari parkok olyanok, amelyeket korábban ilyen céllal nem használtak. A barnamezős ipari parkokban már korábban is ilyen tevékenységet folytattak. Az előbbi kettő kombinációja pedig a vegyes ipari park.³³

Az ipari parkok létesítése több lehetőséget és előnyt rejt magában. Mindenképpen számottevő, hogy az odatelepülő vállalkozásoknak megfelelő infrastrukturális feltételeket biztosít, ezzel azt az előnyt teremti meg, hogy az egyes gazdasági szervezeteknek nem kell külön kiépíteniük bizonyos infrastruktúrát. Fontos telepítési tényező az ipari parkok esetén a jó elérhetőség, a megfelelő megközelíthetőség, ezért általában ilyen területeken hozzák azokat létre. Ilyen lehet egy autópálya közelsége, egy nemzetközi repülőtér, a megyeszékhelytől való távolság vagy az országhatár közelsége.³⁴ A betelepedés kapcsán felmerülő adminisztratív ügyintézészt segítő menedzsment szintén meghatározó tényező lehet. További előny a portaszolgálat működtetése, az ipari park őrzésének kialakítása, az étkezési lehetőség biztosítása, adókedvezmények nyújtása, az inkubációs funkció felvállalása.³⁵

Magyarországon elsőként 1997-ben jelent meg kormányzati felhívás ipari park cím elnyerésére. A régiók közötti összehasonlításban az elmúlt években a legdinamikusabban a Közép-Magyarország, a Nyugat-Dunántúl és az Észak-Alföld régió fejlődött. 2007 egy kiugró év volt abban a tekintetben, hogy míg az Észak-Alföld régióban 107-tel nőtt az ipari parkok száma, addig az országos átlag 49 volt.³⁶ Az elmúlt években számos fejlesztési forrás állt rendelkezésre az ipari parkok kialakítására. Ilyenek voltak a területfejlesztési célirányzat forrásai, a Baross Gábor Program, az egyes regionális operatív programok, az Új Magyarország Fejlesztési Terven belül az egyes ágazati programok (KÖZOP, KEOP, GOP). Általánosságban az ipari parkok létesítésénél is elmondható, akár csak az önkormányzatok egyéb fejlesztéseinél, hogy jelentős az állami és uniós támogatás, és kevesebb részt tesznek ki az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek pénzeszközei. A gyakorlatban megjelenő problémaként tartjuk számon, hogy a pályázatok döntő része a gazdaságilag fejlettebb kistérségekre koncentrálódik, ezáltal tovább nőnek a régióban lévő különbségek. További problémaként jelentkezik, hogy leginkább azok az ipari parkok működnek pénzügyileg eredményesen, amelyek a megyeszékhelyek és azok körzetében található. A legtöbb esetben az ipari parkok csak alapszolgáltatásokat nyújtanak, kevés innovációs és K+F-hez kapcsolódó szolgáltatást valósítanak meg.³⁷ Ebből a szempontból egyedülállónak tekinthető a Debreceni Regionális és Innovációs Ipari Park, mely kifejezetten nem hagyományos szolgáltatásokat nyújt. Profiljában megjelenik a szabadalmi tanácsadás, a szabadalmi ügyek menedzselése, a jogi tanácsadás, a spin-off vállalkozások számára történő tőkeközvetítés, a vállalkozások összekapcsolása kutatóhelyekkel.³⁸ Másik oldalról viszont az ipari parkoknál probléma lehet, hogy az adott településre települt vállalkozások munkaerőigényeit nem képes az adott térség kielégíteni, mert az oktatási intéz-

32 BAJMÓCZY, I. m., 76.

33 Uo., 77.

34 Debrecenben a nemzetközi forgalommal rendelkező repülőtér is rejt ilyen lehetőségeket magában, hogy egy ipari park kialakításánál fontos telepítő tényezőként szolgálhat a nemzetközi forgalomba történő bekapcsolódás.

35 MEZŐ, I. m., 117.

36 Uo., 111.

37 Uo., 115.

38 www.xanga.hu/dipa/?m=page1_3 (A letöltés ideje: 2014. szeptember 16.)

mények profilja nem illeszkedik a vállalkozások elvárásaihoz. Itt kerül újra elő az egyetemek harmadik szerepe: fel kell ismerniük ezt az igényt, és a képzési rendszereiket a piaci elvárásokhoz igazítaniuk.

Következtetések

A tanulmány arra tett kísérletet, hogy településfejlesztés egy sajátos aspektusát, a helyi gazdaságfejlesztés kérdéskörét megvizsgálja. Összességében megállapítható, hogy a települések életében egy fontos mozgatórugóról van szó. Versenyképes helyi gazdaság létrehozása a tudatos helyi gazdaságfejlesztés eszközeinek alkalmazása nélkül nem lehetséges. Eredményes helyi gazdaságfejlesztést azonban csak abban az esetben lehet véghezvinni, ha a hatályos jogszabályok ezt megfelelően támogatják. Nem nehéz belátni, hogy bármilyen fejlesztési elképzelést csak úgy lehet sikeresen megvalósítani, ha a megfelelő jogi eszközök rendelkezésre állnak. Általános az az eset, amikor egy-egy fejlesztési megvalósításhoz a településen valamilyen településrendezési szabálynak a módosítása válik szükségessé. Ebből a szempontból is elmondható, hogy a két tevékenység, azaz a településfejlesztés és településrendezés egymással szorosan összefüggnek. A jelenlegi hatályos szabályozásban több olyan jogintézmény van szabályozva, amely előmozdítja a helyi gazdaságfejlesztést. Ilyenek a partnerségi egyeztetés szabályai, a településrendezést elősegítő sajátos jogintézmények.³⁹ A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet ezeket a kérdéseket rendszerezi, és az eddig felmerülő szabályozási hiányosságokat tölti fel tartalommal.

39 Idetartoznak az építészjogi követelmények, a különböző tilalmak, a telekalakítás, az elővásárlási jog, a kisajátítás, a helyi közút céljára történő lejegyzés, az útépítési és közművesítési hozzájárulás, a településrendezési kötelezések, a kártalanítási szabályok, a településrendezési szerződés, az összevont telepítési eljárás, a településképi véleményezési eljárás, a településképi bejelentési eljárás, a közterület-alakítás.

IRODALOMJEGYZÉK

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.
- BAJMÓCZY Zoltán, *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*, Szeged, JATEPress, 2011.
- BARTHA Ildikó, *Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői* = HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014, 147–160.
- EHLEITER József, *Urbanisztika és regionalitás*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
- HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán – HOFFMAN István, Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen = Horváth M. Tamás szerk., *Jelenségek a városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013.
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál, *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014, 331–353.
- MEZEI Cecília, *Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken* = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk., *Versenyképesség és igazgatás. Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2004, 181–265.
- MEZEI Cecília, *A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása*, Tér és Társadalom, XX. évfolyam 4. szám 2006, 85–96.
- MEZEI Cecília, *A helyi gazdaságfejlesztés elméleti hátteréről* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 121–159.
- MEZEI Katalin, *Az egyetemek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben*, doktori értekezés, Győr–Pécs, 2008.
- MEZŐ Ferenc, *Gazdaságfejlesztés az Észak-alföldi Régióban*, PeriodicaOeconomica, IV. évfolyam (2011. szeptember), 107–126.
- SZIGETI Ernő szerk., *Terület- és településfejlesztési ismeretek*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006.
- <http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz2/ch03s03.html> (A letöltés ideje: 2014. szeptember 20.)
- www.geo.u-szeged.hu/~feri/kornyezeti_informatika/ch06s03.html (A letöltés ideje: 2014. szeptember 19.)
- www.repulestudomany.hu/kulonszamok/2009_cikkek/Gazdig_Gyorgy.pdf (A letöltés ideje: 2014. szeptember 19.)
- www.urbanisztika.bme.hu/segedlet/telepulesfejleszt-es-jegyzet.pdf (A letöltés ideje: 2014. szeptember 15.)
- www.xanga.hu/dipa/?m=page1_3 (A letöltés ideje: 2014. szeptember 16.)

Új városképi lehetőségek. Változások az önkormányzatok építésügyi hatáskörében

KOVÁTS ÁKOS

A „gyorsítás”

A 2006-ban megalakult kormány egyik alapvető célkitűzése a közigazgatási folyamatok gyorsítása és egyszerűsítése volt. Ezt a minisztériumokban egyszerűen csak „gyorsításként” emlegették. Az utasítás lényege az volt, hogy rövidíteni kell a határidőket és egyszerűsíteni az eljárásokat. Az építésügyben ezt többek között úgy oldották meg, hogy bizonyos területeken egyszerűen megszüntették az építési engedélyezési eljárásra való kötelezettséget. Sajnos ezzel párhuzamosan lényegileg nem egyszerűsödött az engedélyköteles tevékenységek engedélyezési eljárása, sőt az idők folyamán – annak következtében, hogy az építésügyet érintő szakterületek különböző, egymással összehangolatlan munkát végző minisztériumokhoz tartoznak – az egyes szakági eljárások és kötelmek csak bonyolódtak és szaporodtak. Ez a folyamat a mai napig is tart.

A gyorsításnak az lett a következménye, hogy olyan építési munkák is végezhetők engedély nélkül, amelyek alapvetően meghatározzák a városképet. A probléma nem is az, hogy ezekhez a munkákhoz nem kell építési engedélyt kérni, hanem sokkal inkább, hogy ezek a munkák mindenféle kontroll nélkül végezhetők. Véleményem szerint az építési engedélyezési eljárás megszüntetése nem jelentheti az esztétikai és minőségi kontroll elhagyását.

A magyar jogrendszer általában – és így az építési eljárásokban is – eddig kizárólag a normatív szabályozást ismerte, amely a gyakorlatban teljességgel összeegyeztethetetlen az építészekről elvárt esztétikai és művészeti elvekkel. Az illeszkedés, a szépség, a funkcionalitás, a korszerűség ugyanis nem normatív módon meghatározható tényezők, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy ezek a követelmények az idő múlásával folyamatosan változnak.

Következmények

Térjünk vissza arra, hogy a gyorsítás során bevezetett építési engedély nélkül való építhetőségnek milyen következményei lettek. Ezek közül kettőt feltétlenül szükséges kiemelni.

Az egyik „csupán” esztétikai jellegű, a másik viszont a jó szándékú, de járatlan építetőkre nézve súlyos anyagi terhet róhat. Az érthetőség kedvéért először ismertetni kell a változás lényegét. Míg korábban szinte mindenhez építési engedélyt kellett kérni, az új jogszabály a következőket teszi engedély nélkül építhetővé:

- bizonyos magasságot meg nem haladó melléképületek,
- féléves időtartamot meg nem haladó, ideiglenesen elhelyezett bármilyen épület (raktár, teniszsátor),
- építkezés idejére felvonulási épületek,

- antennák, reklámberendezések, kémények,
- és ami a legsúlyosabb, a homlokzatok olyan módon történő átalakítása, amely során nem változik az épület szerkezete, a homlokzati nyílások szélessége (a magassága változhat).

Ez utóbbi azt jelenti, hogy egy meglévő homlokzatot engedély nélkül szinte korlátlanul át lehet alakítani, kibontható az ablakok alatti falszakasz (parapet), befalazható ablakok. Megváltoztatható a színezés, az anyaghasználat, a díszítőelemek eltávolíthatók, illetve szabadon új díszítőelemek helyezhetők fel. Szélsőséges esetben egy teljesen üvegfalás épületről az üvegfalat el lehet távolítani, és a homlokzatot falazott vakolt homlokzattá lehet alakítani anélkül, hogy ebbe bárki beleszólhatna. De egy apróbb momentum, a kerítés létesítése is érdekes lehet. A kerítések és kapuk a magyar falvak és a népi építészet legmeghatározóbb elemei, ezért a falvakban engedély nélkül bontható és építhető kerítések maradandó településképi változásokat okozhatnak. Vélhetően a jogszabályalkotó erre a kérdésre nem gondolt, amikor a kerítéseket kivette az engedélyezési körből, mert valószínű abból indult ki, hogy a kerítések általában lényegtelen városképi elemek (ez igaz is lehet, bizonyos kertészeti kisvárosi területeken).

Jogbizonytalanság

Nézzük tehát a korábban említett két súlyosabban mondható következményt, az esztétikai és a jogi konzekvenciát! Kezdjük az utóbbival! Az engedély nélkül építés joga az építetők általános tudatába csak addig jut el, hogy lehet engedély nélkül építeni. Az viszont nem tudatosul bennük, hogy engedély nélkül ugyan, de a szabályok figyelembevételével. Olyan ez, mint amikor a gyalogosnak csak annyit mondunk, hogy átmehet az úton, de arra nem hívjuk fel a figyelmét, hogy ezt szabályosan csak a zebrán teheti meg. A naiv járókelő átmegy, a túloldalon a rendőr várja, és jól megbünteti. Ám amíg a gyalogos néhány ezer forinttal megússza, az építési szabálytalanság több százezer forintos bírságot, bontást és a szomszédoknak fizetendő kártérítést vonhat maga után.

Az általános szabályok szerint ezekben az esetekben akkor sem lehet engedélyt kapni, ha az építető kéri. Tehát a szabálytalanság az építés után derül csak ki. Ez a lakosság részére jelentős jogbizonytalanságot ró. Miből adódik ez a jogbizonytalanság? Az engedély nélkül való építhetőségnek az a lényege, hogy minden olyan épületet, amelyet a jogszabály nem von építési engedélyezési eljárás alá, engedély nélkül lehet építeni, de a vonatkozó jogszabályok figyelembevételével. Abban az esetben tehát, ha valaki jóhiszeműen, de nem kellő jogi ismeretekkel épít, folyamatosan benne van a jogi bizonytalanság, hogy valójában szabályos-e az építkezése. Az építési jogszabályok értelmezése egyébként is egy olyan szakfeladat, amellyel helyenként a hosszú gyakorlati idővel rendelkező ügyintézőknek is meggyűlik a bajuk, és számtalanszor tapasztalható, hogy az engedély kiadása előtt állásfoglalást kérnek a jogszabályalkotótól, a főépítészről vagy az osztályvezetőjüktől. A megoldás az lehetne, ha a bizonytalanság elkerülése érdekében az építető minden esetben kérhetne építési engedélyt, hogy esetleges hibáját elkerülhesse. Erre sajnos a jelenlegi jogszabályok nem adnak lehetőséget.

Esztétikai zűrzavar

Igaz ugyan, hogy csak a kisebb jelentőségű épületekhez nem kell építési engedélyt kérni, de a jelentéktelenné tűnő házak összessége ugyanolyan sebet tud okozni a tájban, mint amennyire ékességé is vál-

hat. Gondoljunk például egy domboldalon álló pincesorra, vagy egy völgyben elterülő zártkerti világra, amelyet egy fél város kénytelen nézni.

1. kép • *Nehogy rájöjjenek a tulajdonosok a lehetőségekre*

Tördelő kérdés:

A megadott kép nagyon kicsi felbontású, ezért csak olyan piciben jelenhetne meg ahogy az oldal szélén látszik.

Jó lesz ez a hasonló a netről? Vagy kérek küldeni egy pótlást 300dpi-vel.



Nem kell engedélyt kérni a színezés, a tetőhéjazat, a homlokzati burkolatok megváltoztatására. Emiatt az előbb említett tájképi elemek szabályozatlanul burjánzanak országshatárunkon.

2. kép • *A beteg ló: a tetőhéjazat és a homlokzatszínezés a tulajdonviszonyokat tükrözi. A kiváltó mérete nem változott, az ablakok alá ajtó került. A reklámtáblák összezavarják a homlokzatot. Csak a rendeltetés módosítása bejelentésköteles*



A homlokzati nyílások is szabadon átalakíthatók abban az esetben, ha kiváltó mérete nem változik. Lehetőség van egy egységesen megtervezett, nagyobb épület nyílásrendszerébe ad hoc módon beavatkozni, és a homlokzat képét gyökeresen megváltoztatni azzal, ha egy egységes homlokzaton egy-egy nyílászáró magassági méreteit megváltoztatják. Előfordulhat, hogy egy függönyfalas épületről a komplett homlokzatot eltávolítják, és az így keletkezett nyílások befalazása után azt tömör falú épületté építik át engedélyezési eljárás nélkül – hiszen a nyílászárók mérete változatlan. A homlokzatokra tarka mintákat, ábrákat lehet festeni, rikító színeket alkalmazni, sőt akár lakótelepeket lehet átszínezni a házasterek ízlése szerint, hiszen az épületek színezése, hőszigetelése sem engedélyköteles. Szaporodnak a klímaberendezések is, melyek sok esetben a homlokzat meghatározó elemeivé válnak. A falvak és kertvárosok településképét szinte teljes egészében a kerítések határozzák meg, amelyek szintén engedély nélkül építhetők.

3-6. kép • Variációk egy témára: kreatív színezések



7. kép • A hőszigetelés lakásonként is felragasztható



A reklámok hatalma

A reklámtáblákat tulajdonképpen méretkorlát nélkül bármilyen mennyiségben szabadon lehet kihelyezni mind az épülethomlokzatokra, mind pedig az ingatlanok előkertjeibe, kerítéseire. Sajnos a táblák elszaporodása ahhoz vezetett, hogy az épületek tervezett homlokzatai helyett ezek uradják a településképet – helyzetüknél fogva éppen a legforgalmasabb utak mentén, illetve a városközpontokban. Sok városban a közterületi reklámok elhelyezésének jogára évekre szerződést kötöttek olyan cégekkel, amelyeknek az az üzleti érdekük, hogy minél nagyobb számú táblát helyezzenek ki a legforgalmasabb helyekre.

8. kép • Szinte minden magyar város így mutatkozik be. A táblától nem látni az erdőt



9–12. kép • A feliratok mindent eltakarnak. Sokszor még a feliratokat is...



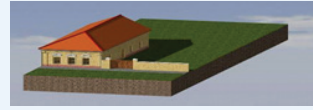
Szakmai reakciók

A fenti anomáliákat szülő „építési kódex” megjelenésére ki-ki vérmérséklete szerint reagált. A Főépítési Konferencia élesen tiltakozott, az Országos Főépítési Kollégium tárgyalásokat kezdeményezett, de egyéni megkeresések is születtek.

Képregény

Tényi András, Nagykőrös főépítésze vicces formájú, de vérsen komoly tartalmú előadást készített 2009-ben, szemléltetve, mi történhet városa egy jellegzetes épületével, ha annak tulajdonosa él az engedély nélkül építés lehetőségeivel. Egy múlt század elején épített jellegzetes nagykőrösi polgárház feltételezett sorsát ábrázolta képregény formájában, bemutatva, hogyan juthat el egy hagyományos épület a teljes pusztulásig és átalakításig úgy, hogy a jogszabályokat maximális mértékben betartja. A tizenöt jelenetből álló képsorban a telekre különböző melléképületek kerülnek, a homlokzat átszíneződik, a kerítése átépül, a tetőre hatalmas antennák és kémények kerülnek, az utcai homlokzatot pedig beborítják a reklámok.

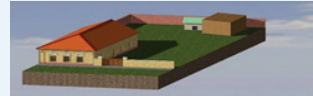
1. Tehetős építtetőnk a közelmúltban vásárolt egy polgárházat Nagykőrös hangulatos utcájában Áttanulmányozta, mit építhet a saját telkén építési engedély és bejelentés nélkül.



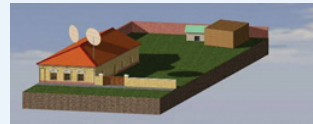
2. A házavató érdekében kis 30 m²-es színpadot készítettett. A koncert idején mégis „jobb a békesség” alapon – a szomszéd medencéjét is leárnyékolandó – magas kerítést épített a telek végébe.



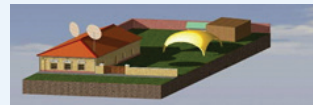
3. Gondolván a gyerek kutyáira, 10 m²-es, 2,5 m magas ólat építettett.



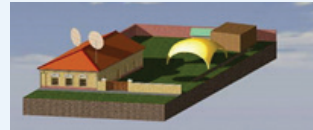
4. Az új LCD tévé nem látszik az utcáról, ezért illik kellően nagy parabolaantennát felszerelni. Sajnos engedély nélkül csak 4,0 méter átmérőjűt lehet elhelyezni, de ha az ember az utca felől kettőt is rak a házra, azért az már mutat valahogy.



5. Az mégsem megengedhető, hogy a kislány homokozójába belepiskítsanak a madarak. A nyári hónapokra 50 m²-es sátrat épített a homokozó fölé. Színeinek kiválasztásakor kikérték a gyermek pszichológusának tanácsát is.



6. Az ember nem lehet elég óvatos a szomszédokkal. 98 cm mély védőárkot ás a szomszéd háza falához. Ha már haragban vagyunk a szomszédal, okot is adjunk reá.



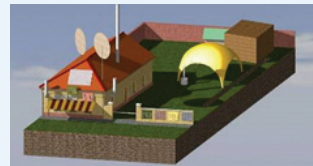
7. Hogy az üzlet jobban menjen, néhány fényreklámmal hirdeti tevékenységét, és ad hangulatot az utca egyhangú építészetének.



8. Mivel zavarja a nyári napfény, anyagában csikozással ékesített napernyővel ad könnyedebb megjelenést főépületének.



9. A lakás minden helyiségében fatüzelésű kályhát helyez el. Ezért gyönyörű rozsdamentes kéményeket aggat a házra. Az utcai homlokzatot egy csinos kis klíma kültéri egységgel díszíti, és napkollektorokkal hirdeti a környezettudatos gondolkodást. A kényelem érdekében célszerű a bankautomatát az egyik ablak helyére elhelyezni, és a behajtást megkönnyítendő motoros sorompóra cserélni a meglévő régimódi kapuszárnyakat.



10. Az önellátás érdekében idényjellegű, a téli hónapokra felállított növényház építésével növeli családja túlélési esélyeit. A nyári meleg elől menekülve pedig 30 m³-es, hűsítő medencét létesít a kertben.



11. Nagykőrösön drága a szemétszállítás, ezért 10 m²-es külön bejárattal hulladékgyűjtőt épít.



12. Telek hiányában kénytelen volt a szomszédától fél áron megvásárolni annak elértéktelenedett hátsó kertjét, hogy megvalósítsa álmai trágyatárolóját. A kerítés vonalvezetésében némi frissességet csempészve a közterület felől megközelíthető árnyékszéket állít fel az arra rászorulóknak.



13. Megirigyl a középületeken díszelgő zászlókat, ő is zászlótartó oszlopok elhelyezésére adja a fejét. Ezek megvalósítását nagyban segítette a megszűnő vasúti mellékvonal felsővezetékét tartó oszlopok piacra kerülése.

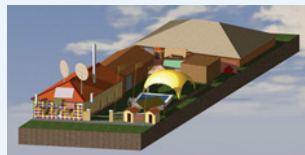


14. Márvánnyal burkolva sokkal szebb lesz a fürdőszobájának megjelenése. A munkákat csak jövőre kezdi meg, de addig is 300 m²-es felvonulási épületet húz fel a sok drága anyag tárolására. Az önrakodó teherautók ma már szinte kikényszerítik az emberből, hogy legalább 6,0 m magas ideiglenes barakkot építsen, amelyet azután az építkezés súlyos esztendői alatt kénytelen túrni a kertjében.



15. A tulajdonos kérése meghallgatásra talált. 2009. október 1-jén megjelent az Építési Kódex módosítása is, amely immár megengedi a teljes homlokzat átalakítását, átszínezését, a tető anyagának engedély nélküli megváltoztatását, melyet hungarocell hőszigeteléssel, akár állami, akár uniós támogatással lehet megvalósítani. Az áthidalók méretének szigorú megtartása mellett azért az utcai nyílászárók cseréjével, a parapet megváltoztatásával egy kis játékosságot vihet a főépület megjelenésébe. Így lett a szerény, öreg, jellegzetes kisvárosias házból a mai kor igényeit tükröző, a városképet meghatározó szabad szellemű épület.

Mindörökre!



A végeredmény elképesztő, de sajnos valóságosan szemlélteti épületeink, településeink esztétikai tönkremenetelét, amelyet az építési törvény évekkel ezelőtti megváltoztatása is elősegített. Jómagam 2009-ben akkor nemrég kinevezett főépítésként szembesültem a problémával. Levelet írtam Fegyverneky Sándor akkori Országos Főépítésznek, felhívva figyelmét a súlyos problémákra.

Válasz híján a problémát a Megyei Jogú Városok Szövetségében ismertettem a polgármesterekkel. A levetített képes előadás bemutatta városaink esztétikai állapotát és azt a vizuális környezetszennyezést, amely az egész országot sújtja. Ennek hatására létrehozták az Megyei Jogú Városok Szövetségének Főépítési Kollégiumát, amely immár 22 város akaratával a háttérben intenzív tárgyalásokat kezdeményezett a minisztériummal annak érdekében, hogy az engedélyezési eljárás kiiktatásának megtartása mellett az önkormányzatoknak teremtsék meg az esztétikai kontroll lehetőségét. A kezdeti jelentős nézetkülönbségek után jónak mondható szakmai kapcsolat jött létre a szakmai szervezetek és a minisztérium között, aminek eredményeként négy év alatt megszületett a településkép védelmét szolgáló rendelet, amelyre később kiterünk. Erről előljáróban csak annyit, hogy a rendelet lényege az, hogy amennyiben az önkormányzat igényli, helyi rendeleteket alkothat a településkép védelme érdekében akkor, ha megfelelő szakmai apparátust üzemeltet. Ha erre nincs módja és igénye, akkor az adott önkormányzat közigazgatási területén belül kizárólag az országos szabályok érvényesek, tehát városképi szempontból úgymond szabad a préda.

Normatív szabályozás

Településképi rendeletek hiányában az önkormányzatoknak egyetlen lehetőségük marad a város esztétikai rendben tartására: helyi építési szabályzatban mindent tételesen le kell szabályozni, ami szinten lehetetlen az alábbi okok miatt.

- Szabályozási tervben például elő kellene írni, hogy az épületeken szabványos színskálán milyen színeket lehet alkalmazni. Rendelkezni kellene a felhasznált anyagokról, burkolatokról stb. Meg kellene határozni, hogy milyen magas lehet egy kerítés, és az mennyire lehet áttört. Rendelkezni kellene építészeti formáról, anyaghasználatról, nyílászáróméretekről, a reklámfelületek nagyságáról és számtalan más esztétikai kérdésről.
- Szabályozási terv szintjén ez nyilván lehetetlen és értelmetlen is. Ráadásul a túlszabályozás a fejlődés gátja lehet, hiszen amire nem gondolt a szabályozási terv készítője, attól akkor sem lehet eltérni, ha az elképzelés városképigen lényegesen jobb megoldást eredményezne. A szabályozási terv legkisebb korrekciója is hosszú hónapokig tartó, bonyolult eljárásokat von maga után.

A fejlődés gátja

A kőbe vésett normatív szabályok lehetetlenné teszik az új anyagok, technológiák elterjedését is. Ki rendelkezett volna ezelőtt tíz évvel szálcement, üvegbeton, titániumlemez homlokzatburkolatokról, vagy a reklámok esetében LED-technológia alkalmazásáról. Gondoljunk bele, mi lenne, ha évekkel ezelőtt normatív alapon jogszabályban meg kellett volna határozni az autók vagy a mobiltelefonok anyaghasználatát, formáját, színvilágát.

13. kép • A normatív szabályozás gátolhatja a fejlődést. Cserépfedés, magas tető, faablak, fehér kőpor? Vajon mit írt elő az építési szabályzat Bilbao konzervatív városközpontjában a Guggenheim Múzeum tervezése előtt?



Nem lehet előre megjósolni az építészeti stílusok egyre gyorsuló változásának irányát sem. A formai elemek alkalmazásának adott korban történő szabályozása gátolja az építészet mint művészet fejlődését. Az építészetben tehát a merev normatív szabályozás nem alkalmazható eredménnyel, azt a jogászok nyilvánvalóan nem is ilyen esetekre és ebből a célból találták ki.

Tervtanácsok

A jogalkotók nyilván érezték a normatív szabályozás lehetetlen voltát, ezért adtak eddig is lehetőséget építészeti-műszaki tervtanácsok működtetésére. Ezek véleményét azonban a hatóságoknak nem volt kötelező figyelembe venniük. Az új építési törvény az eddig működő tervtanácsokat megszünteti, de más formában lehetőséget ad azok működtetésére.

Új városképi rendelettípusok – aki nem akarja, ne csinálja!

Mint a bevezetőben említésre került, az önkormányzatok az Étv.-módosítással 2013. január 1-jétől lehetőséget kaptak arra, hogy olyan rendeletet alkossanak, amelyben meghatározhatják azoknak az épületeknek, reklámfelületeknek a körét, amelyeket a városkép összhangja érdekében fontosnak tartanak. Ezeknek a létesítményeknek az esztétikai minőségét különböző eszközökkel tudják szabályozni.

Nagyon lényeges kérdés, hogy a rendeletalkotás nem kötelező. Azok az önkormányzatok, akiknek a jelenlegi szabados rendszer elfogadható, nem kell, hogy terheljék magukat tervtanács létrehozásával, bejelentési és kötelezési eljárással foglalkozó kollégák alkalmazásával. Ellenben azok, akik fontosnak érzik a környezetük esztétikai megjelenését, vagy még ennél is több: sajátos karakterű városképet kívánnak létrehozni, új lehetőséget kaptak.

A rendeletek ismertetése előtt érdemes áttekinteni, hogy milyen új – a magyar jogalkotás területén teljesen szokatlan és ebből következően komoly dilemmát okozó – elvi változásokat hozott a városesztétikát szabályozó jogszabály. Az önkormányzat mint önrendelkezési joggal rendelkező egység inentől kezdve jogosult meghatározni, hogy milyen építési és esztétikai minőségű épületeket fogad be.

Az építés egy önkormányzat területén nem magánügy, aki az adott önkormányzat területére építeni akar, annak tudomásul kell vennie ezeket az elvárásokat. Ilyen kötelező érvényű esztétikai elvárá-

sok már korábban is voltak a műemlékvédelem területén, ahol a műemléki hatóság kifejezetten a saját értékvédelmi és építészeti rekonstrukciós elveiből kiindulva határozta meg a műemlékek védelmére, felújítására és környezetére vonatkozó elveit, amelyeket a műemlék tulajdonosának feltétlenül be kellett tartania. A műemlék épületek esetében központi műemléki tervtanácsot tartanak, amely teljes mértékben szubjektív szempontok alapján hozza meg az adott tervvel kapcsolatos döntését, amely kötelező érvényű. Ráadásul az engedélyezést ugyanezen körhöz tartozó hatóság végzi, és a fellebbezés is gyakorlatilag házon belül kerül elbírálásra. A terv bírálatánál a tervtanácsban részt vevő műemléki rekonstrukcióban jártas szakemberek saját és nemzetközi gyakorlatok és tapasztalatok alapján az adott korra jellemző egyezmények és elvek szerint döntenek.

Ehhez hasonlóan egy adott településnek immár joga van megítélni, hogy milyen karaktert szeretne kialakítani magának. Korábban erre kizárólag csak a szabályozási tervén keresztül volt lehetősége, ott is csak az alapvető építési előírások meghatározásával.

Tehát ez idáig is megvolt a lehetősége az önkormányzatnak arra, hogy például meghatározza a területén vagy területi egységén belül a beépítés sűrűségét, karakterét, magasságát, a lakásszám intenzitását és az egyes területek funkcióját. Ezzel a módszerrel olyan szintű elveket lehet például meghatározni és tisztázni, minthogy Budapesten lehet-e, kell-e magas házakat építeni, vagy meg kell-e tartani Budapest hagyományos építészeti megjelenését, annak ellenére, hogy az európai nagyvárosokban sok helyen megjelent a magasház-építési törekvés. Például Londonban a Temze partján sorra épülnek a felhőkarcolók, amelyek hatására London karaktere az utóbbi tíz évben teljes mértékben – mondhatni a felismerhetetlenségig – megváltozott.

14–15. kép • Felhőkarcolók Londonban



Mindezekhez szükség volt a hagyományos normatív szabályok változtatására. Ezen túl a megváltozott szabályok keretein belül nyilvánvaló, hogy a londoni városvezetés is ragaszkodott ahhoz, hogy az új felhőkarcolók esztétikai ellenőrzésen is átmenjenek megépítésük előtt. Ez lehetett például tervpályázat, illetve a nyertes terv továbbtervezésének építészeti kontrollja. A falvak építészeti egységének megőrzésére kiváló példa lehet a mai Románia területén, Erdélyben elhelyezkedő Torockó, ahol kivétel nélkül minden háznak fehér színűnek, nyeregtetősnek, és cseréppel fedettnek kell lennie, és a díszítéseknél is figyelembe kell venni a népi hagyományokat. Ennek jellemző ellenpéldája a szintén Románia területén található Bánffyhunad község, ahol az építészeti szabadság lehetővé tette az úgynevezett „cigánypaloták” felépítését, amelyek a londoni példához hasonlóan, de természetesen attól teljesen eltérő módon tökéletesen megváltoztatták a falu megjelenését.

16–17. kép • „Cigánypaloták” Bánffyhunyadon



A beavatkozás ebben az esetben is hasonló következménnyel járt, mint Londonban. Azt mindenkinek magának kell eldöntenie, hogy a két település városképe pozitív vagy negatív irányba változott-e meg. Ez esetben a szigorú normatív szabályozás mellé is feltétlenül szükséges az egyedi esztétikai ellenőrzés.

Települési esztétikai stratégia

Az új szabályozás tehát lehetővé teszi, hogy a települések kialakítsanak önmaguk számára egy esztétikai fejlesztési stratégiát, amelynek nyomán egységesülhet a városkép mind stílusában, mind karakterében. Ennek a lehetőségnek azonban komoly kockázata is vannak. A rendeletek létrehozásához és alkalmazásához éppen ezért minden esetben főépítészre van szükség. A döntés joga ugyan polgármesterre testál, de a döntést a főépítész, vagy megléte esetén a tervtanács véleményére kell alapozni. Szakszerűtlen, az építészeti kultúrát kevésbé ismerő vagy nem eléggé kifinomult ízlésű városvezetés esetén kétségtelenül előfordulhat az, hogy a város esztétikai fejlődése rossz irányt vesz. Ez azonban egy kisváros esetében akkor is megtörténhet, hogyha ellenőrzés hiányában az ott élő nagyobb beruházást végző polgárok vagy tervezők ízlése, szaktudása elmarad az elvárható szinttől. Felmerült olyan aggály is, hogy az esztétikai elvek alapján elutasított építési engedélyek visszaélésre adhatnak okot. Éppen ezért a településképi véleményeket az elsőfokú eljárás során kötelező figyelembe venni, és azok ellen az építési engedélyezési eljárásban nyílik lehetőség a fellebbezésre. A fellebbezést a másodfokú eljárásban egy magasabb szintű, az állami főépítészhez tartozó tervtanács bírálja el. A gyakorlat azt mutatja, hogy a tervtanácsok és a települési vélemények döntései ellen a legritkább esetben érkezik fellebbezés, mert a szakmai vélemények beépítése a tervekbe szinte minden esetben előrelépést jelent a terv minőségében. Az alábbiakban ismertetjük a 2013. január 1-jén bevezetett rendelettípusokat.

Településképi rendeletek

Az önkormányzati rendeletalkotás lényege, hogy meg kell határozni, hogy a rendelet mely területre vonatkozik, és a területen belül milyen típusú építményeket kell véleményeztetni. Azon területek építményeire, amelyek nem tartoznak a rendelet hatálya alá, az általános építési és engedélyezési szabályok vonatkoznak. A rendeletet úgy célszerű összeállítani, hogy a városesztétikai szempontból

hangsúlyosabb területek alaposabban és szorosabban legyenek szabályozva, mint a kevésbé meghatározó településrészek. Tehát egy külső kertségben, ahová az emberek egyébként is azért költöznek, mert kötetlenebb életformát szeretnének folytatni (kertművelés, kisállattartás stb.), nyugodtan lehet hagyatkozni az általános szabályokra, nem feltétlenül kell mindenbe részletesen beavatkozni. Ezekben az esetekben elegendő a szabályozási tervben bizonyos normatív esztétikai szabályokat meghozni (például a kerítés magasságának, áttörtségének korlátozása, a reklámfelületek méreteinek normatív szabályozása, tetőhajlásszög stb.). Azokon az exponált területeken, különösen a belvárosokban vagy alközpontokban, amelyeket az egész város lakossága lát vagy használ, vagy idegenforgalmilag fontos, szükséges a szigorúbb normatív szabályokat egyedi településképi eljárással is kiegészíteni. Az egyes ügyek súlyától függően szabályozható az is, hogy a polgármester által kiadandó településképi vélemény milyen szakmai alapokra támaszkodik.

Ez lehet csupán a főépítész állásfoglalása vagy tervtanácsi állásfoglalás is. Nyilvánvalóan a hetente tucatjával előforduló egyszerű és könnyen elbíráható eseteket a főépítész hatáskörébe célszerű utalni, míg a bonyolultabb, nagyobb jelenőséggel bíró, kiemelt helyen lévő vagy nagyságrendjében is jelentős épületek megítélése, amelyek egyébként is ritkább számban fordulnak elő, a tervtanács szakmai álláspontján kell, hogy alapuljon.

Fontos, hogy a településképi vélemény kiadmányozási joga a hivatalon belül delegálható, ezért nem minden véleményt személyesen a polgármesternek kell aláírnia, de a vélemények a polgármester nevében kerülnek kiadásra. Ez a gyakorlatban az egyes települések esetében különbözőképpen működik. A tapasztalat az, hogy a nagyvárosokban a kiadmányozás döntő részét az illetékes szakemberek önállóan végzik, és az ügyek a polgármester elé csak a kiemelt esetekben kerülnek. Kisebb településeken a polgármesterek sok esetben személyesen is gyakorolják az ellenőrzés és a kiadmányozás jogát. Érdekes megemlíteni, hogy ez a rendszer lehetőséget ad arra, hogy a településképi egy-egy karakteres vezetőnek az értékítélete meghatározó legyen, így akár egy-egy polgármesterhez vagy főépítészhez építészeti korszakok is köthetők lesznek.

Településképi bejelentési eljárás – biztonság és esztétikum

Az építési engedély nélkül építhető építmények vonatkozásában a településképi eljárásáról szóló rendelettel szabályozható, hogy hol és milyen típusú épületet kell az építés előtt kötelező erejű véleménnyel ellátni. Ezzel elérhető, hogy csak olyan létesítmény jöhet létre, amelyhez hozzájáruló vélemény kerül kiadásra.

A bejelentési eljárás a települések esztétikai védelmén túl az építetők biztonságát is jelentősen növeli. Az engedély nélküli építkezés ugyanis – amint az korábban már említésre került – nem azt jelenti, hogy egyébként nem kell a szabályokat betartani. Sokan azt gondolják, hogy ilyen esetekben nem kell figyelni a beépítési százalékra, a zöldterületi arányra, az oldal- és hátsókertekre, előírt tetőhajlásszögre stb. Hozzájáruló igazolás csak akkor kapható, ha a tervezett létesítmény megfelel az esztétikai és jogszabályi követelményeknek.

A rendeletben meg kell határozni, hogy az igazolás milyen időtartamra engedélyezi a létesítményt. Ez azért szükséges, mert eltérő ideig maradhat fenn egy szilárd falú építmény, egy szerelt pavilon vagy egy reklámtábla. Az igazolás tartalma ellen a közgyűlésnél lehet fellebbezni.

Településképi véleményezési eljárás – új tervtanács

Az építési engedéllyel építhető létesítmények városképi véleményezése érdekében is lehet helyi rendeletet alkotni. Ennek kapcsán lehet létrehozni – szintén helyi rendelettel – a *január 1-jével automatikusan megszűnt tervtanácsok* utódját, a települési tervtanácsot, szabályozva annak működését. A rendeletben ki kell térni arra is, hogy mely épülettípust milyen övezetben kell a tervtanáccsal és melyet a főépítéssel véleményeztetni.

A polgármester a helyi tervtanács vagy a főépítés véleményének figyelembevételével a városképpel összefüggő döntést hozhat a tervezett létesítmény engedélyezése kapcsán.

A tervtanácsi rendszer tehát megmaradhat, sőt mostantól a tervtanács véleményére alapozott polgármesteri döntés kötelező érvényű, ellene az építési engedélyezési eljárás keretében lehet fellebbezni. A másodfokú hatóság a területi tervtanács álláspontjára alapozza döntését.

Amennyiben a véleményezési eljárásról nem születik helyi rendelet, és/vagy nincs a településen főépítés, a polgármesternek nincs joga véleményt adni, hiszen nincs, aki véleményét szakmailag megalapozná. Természetesen – hasonlóan az építési engedélyekhez – a véleményeket nem feltétlenül a polgármesternek kell aláírnia, ez a jog delegálható az önkormányzat kijelölt alkalmazottjára.

A rendelet alkalmazásánál sok településnek problémája, hogy a költségvetésében nem kap külön keretet tervtanácsok üzemeltetésére. Egy átlagos településen a tervtanácsoknak kéthetente össze kell ülniük, hiszen rendszeresen érkeznek be bírálendő tervek, és a véleményt tizenöt napon belül ki kell adni. A tervtanács tagjai komoly építészeti gyakorlattal rendelkező szakemberek, akik ezt a munkát díjazás ellenében végzik. A tervtanácsok működtetésének a költsége így éves szinten akár az 5-6 millió forintot is elérheti. Sok esetben erre való hivatkozással a települési vezetők nem élnek a tervtanács működtetésének lehetőségével. Ebben az esetben marad az egyszemélyes főépítési kontroll – már ahol van főépítés. A főépítészek alkalmazása ugyanis szintén nem kötelező, ennek következtében a településeken csupán 20%-ban dolgozik ilyen szakember. Főépítész hiányában – mint az már korábban említésre került – nem lehet településképi véleményezési eljárást alkalmazni.

Településképi kötelezés

A településképet romboló elemek felszámolására helyi rendelet alkotható, melynek alapján kötelezni lehet a tulajdonost az épületek jó állapotának karbantartására, a zavaró reklámok eltávolítására, a kötelezően előírt zöldfelületek megfelelő használatára, az építés alatti állapotok rendbetartására stb. Ezek érvényesítésére egyszeri, maximum 50 000 forint bírság alkalmazható, majd a döntés végrehajtható. A rendelet megalkotásával hatékony változást lehet elérni az általános városképben.

Reklámrendelet

Helyi rendelettel szabályozható a település teljes közigazgatási területén a reklámtevékenység. Ez vonatkozhat a táblákra, feliratokra, fényekre, hangokra és minden más reklámtevékenységre. A szabályozás két alapvető elven működhet. Az egyik, hogy normatív módon meghatározza a rendelet az alkalmazható reklámok **méretét, helyét, számát, minőségét stb.** Ez a **megoldás bonyolulttá és rugalmatlanná teheti a szabályozást.**

A másik módszer, hogy a rendelet általánosan előír néhány alapvető feltételt, maximalizál egy méretet, és amiket ezektől eltérő módon akarnak kihelyezni, azokat városképi bejelentési eljárásra utasítja, melynek során egyedi megítélés szerint kaphatnak engedélyt vagy elutasítást. Ennek két előnye van: vélhetően a reklámozó az egyszerűbb utat választja, és megmarad az általános szabályoknak megfelelő, viszonylag kis felületű hirdetemény mellett. A másik előny, hogy minden nagyobb méretű reklám minősége kontrollálható. Debrecenben ez utóbbi eljárás került bevezetésre. Hátránya, hogy jelentősen több munkát igényel az önkormányzat részéről, ellenben a városképben komoly fejlődést hozhat.

Debreceni tapasztalatok

A városképi rendeletek hatásai

A városképi bejelentési eljárásokat lehetővé tevő jogszabályi változások előtt is működött a tervtanács Debrecenben. Azzal, hogy az építési engedélyezési hatóság az önkormányzathoz tartozik, lehetőség volt arra, hogy a hatóság az építési engedélyezési eljárás során figyelembe vegye a tervtanács véleményét. Ugyan direkt indoklásban egy engedély elutasítása kapcsán ezt a véleményt nem lehetett közvetlenül felhasználni, de a legtöbb esetben meg lehetett találni azokat a jogszabályi hivatkozásokat, amelyek során az építési engedély elutasítható volt. Ez általában az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletnek (OTÉK) az a paragrafusa, amely előírja, hogy az épületeket a környezetükhöz illeszkedő módon kell elhelyezni. Ennek megítélésében tudott a tervtanács szakvéleményt nyújtani a hatóság részére. A másodfokú eljárásban a településtől független hatóság már kevésbé kezelte érzékenyen ezeket a kérdéseket, és a legtöbb esetben kizárólag az egyéb jogszabályi megfelelést vizsgálta. Ennek következményeként sokszor nem vette figyelembe a városi szövetbe való illesztés követelményeit, ezáltal a település funkcionális és esztétikai érdekeit.

Időközben a minisztérium részéről felmerült, hogy az építésügyi hatóságok kerüljenek ki az önkormányzat hatásköréből. Ez a változás végképp ellehetetlenítette volna az önkormányzatok esztétikai érdekérvényesítő képességét, ezért a minisztériummal történt tárgyalások alappillére volt az az igény, hogy amennyiben a hatóság az önkormányzatoktól függetlenül dolgozik, úgy az önkormányzatok képviselőt ellátó polgármester városképi alapon meghozott álláspontja az építési engedélyezési eljárásban legyen kötelező. Mivel ez időközben megtörtént, a későbbiekben ebből a szempontból nem jelent különösebb problémát az engedélyező hatóságok leválása. (Az más kérdés, hogy egy független építésügyi hatóság sok esetben lassú, túlzottan bürokratikus hozzáállása a határidők tekintetében milyen óriási károkat okozhat egy tőle független önkormányzatnak, például a település egészét érintő nagy beruházások esetében.)

Tervtanácsok

A városképi rendeletek elfogadása után a tervtanács státusza oly módon változott, hogy a szakvéleményt immár a polgármester részére nyújtja, aki kötelező érvényű állásfoglalást ad ki. (Természetesen nem minden ügyben személyesen a polgármester jár el, a legtöbb eset delegálva van a hivatal egy alkalmazottjára.) A tervtanácsba bármilyen készségi állapotú tervet be lehet nyújtani, amely alkalmas az adott beruházás minőségének megítéléséhez. Lehetőség van tervezői konzultációra is. Ennek eredményeképpen a tervtanács egy tervet akár több fordulóban is tárgyal, és ellenőrzi az épületek funkció-

nális, gazdaságossági és esztétikai minőségét. Végeredményben a tervek érezhetően jobb színvonalon kerülnek engedélyezésre, aminek következményeképpen nemcsak a város, hanem az építetők is magasabb értéket kapnak. Érdekes, hogy a tervtanácsi kontroll hatására követelményeket teljesíteni nem képes tervezők nem vállalnak el olyan munkákat, amelyek meghaladják képességeiket, illetve a beruházók láthatóan a jobb referenciával rendelkező tervezőket keresik.

Reklámok

Debrecenben négy éve indult el a reklámrítikítás folyamata. Első körben a közterületekről és a városi intézményekről lett eltávolítva minden óriásplakát. Ez nem hatósági alapon történt, hanem egyszerűen fel lettek mondva a területhasználatra vonatkozó szerződések. Ehhez határozott városvezetői döntés volt szükséges, mert az intézmények költségvetésüket a reklámfelületek elhelyezését biztosító területekért, falfelületekért, a reklámozó **cégektől díjat szedtek**. A befolyt összegek, annak ellenére, hogy a város költségvetésében igencsak elhanyagolható tételnek számítottak, az intézmények életében bizonyos apróbb kiadások fedezésére alkalmasak voltak, ezért az intézkedés az intézményeket hátrányosan érintette. Annak érdekében azonban, hogy a városban általánosságban meg lehessen követelni a reklámok eltávolítását, a városnak mindenképpen saját intézményein kellett példát mutatnia azért is, hogy ez később a magánszemélyek részéről ne jelenthessen hivatkozási alapot.

A plakátok viszonylag rövid idő alatt történő eltávolítása jelentős és érezhető javulást hozott a városképben. A kerítésen elhelyezett reklámhordozók helyett megjelentek a sövények, a homlokzatokon előbukkantak az eredeti díszek és nyílászárók, a közterületeken láthatóvá váltak a fák és a virágok. Ráadásul a szemlélődő figyelmét a kezes minőségű és harsány felületek nem terelték el a környezet egyéb szépségeiről. Ez nem egyik napról a másikra történt, hanem a nagyobb reklámozó **cégekkel személyes megbeszélés után, ésszerű időpontokról megállapodások** köttettek, melyeket mindkét fél korrekten betartott. A városnak ugyan bevételkiesést jelentett a közterület-használók számának csökkenése, de az esztétikai javulás ellensúlyozta azt. Második körben – szintén a területhasználati szerződéseket felhasználva – az épületek közterülettel határos homlokzatain történtek jelentős változások. Csökkent a reklámfelületek száma és mérete, megváltozott a feliratok anyaga és minősége is.

Több ezer reklám került ilyen módon megváltoztatásra. A hosszú, türelmes, nemritkán konfliktussal **tűzdelt munka eredménye már látható a városon, de a teljesen konszolidált állapot** – a magánterületek esztétikai rendbetétele után – néhány év múlva állhat csak be.

A debreceni reklámrendelet elvei

A reklámrendelet 2013. január 1-jén lépett életbe a városban. Elve az, hogy alapvetően két eltérő típusú reklámot **különböztet meg: a cégjelzésre és a termékreklámra szolgáló hirdetőanyagot. Cégjelzésen azt a reklámot kell érteni, amely egy adott épületben végzett tevékenységről tájékoztat.** Ilyenek az üzletek feliratai, cégerei, a gyárakon, üzemeken található márkanevek és az irodák bejáratánál elhelyezett táblák. Ezekre a szabály toleránsabb elveket állapít meg. Vannak olyan területek, ahol egy megadott méret alatt a cégjelzések mindenféle engedély nélkül kihelyezhetők akkor, ha egy bizonyos méretet nem haladnak meg, figyelembe veszik az általánosan megadott szabályokat, például nem lehet ablakot eltakarni, kerítésre kihelyezni stb.

Más a helyzet a kifejezetten termékreklámra létrejött hirdetésekkel. Ezek tipikusan az úgynevezett óriásplakátok, illetve a citylight területek, amelyek általában világítanak, és az utak mentén vannak elhelyezve. Az óriásplakátok legnagyobb problémája **városesztétikai szempontból az, hogy a rajtuk elhelyezett reklámfelület minősége állandóan változik és szabályozhatatlan. Az ilyen plakátok általában természetüknél fogva harsányak, figyelemfelhívóak, így a tekintetet elvonják a városi környezet természetes szépségéről. Sajnos esztétikai minőségük a legritkább esetben alkalmas csak arra, hogy a közízlést jó irányba formálja.** Az óriásplakátok elhelyezését nem esztétikai és városképi szempontok határozzák meg, hanem az, hogy éppen melyik falfelület vagy telek, kerítés látható a legjobban a forgalomból, és ezek közül melyeket lehet megszerezni. Ennek következménye, hogy bizonyos területeken az ilyen plakátok mértéktelenül elszaporodnak, és sok esetben már egymást is eltakarják, és láthatatlanná teszik a mögöttük lévő épített vagy természeti környezetet. Ezek a plakátok a forgalmi csomópontokba helyezés miatt szinte kivétel nélkül a városok legszebb helyeire szeretnének befurakodni. Elhelyezésünkénél kiemelt szempont, hogy a városok bevezető útjaira is minél több kerüljön. Sajnos ezáltal a településekbe való érkezés a legtöbb esetben lesújtó látvány.

Éppen ezért Debrecenben a fontos belvárosi területek, a kertvadások és a bevezető útvonalak két oldala városképi védelmet kapott, amely lehetővé teszi, hogy ezeken a területeken a magántulajdonú telkeken is reklámelhelyezési korlátot lehessen bevezetni. Ez azt jelenti, hogy engedély nélkül csak nagyon szigorú feltételekkel lehet bármilyen típusú reklámot kihelyezni. Abban az esetben, amikor valami ezektől a feltételektől eltér, minden egyedi városképi véleményt be kell szerezni. A cél, hogy a városképet romboló, öncélú, a várossal kapcsolatos tájékozódást nem adó termékreklámok száma csökkenjen, míg a cégjelző reklámok megjelenése elfogadhatóvá váljon úgy, hogy közben azok elégséges információt nyújtsanak. A rendelet az előkertekben egyáltalán nem tesz lehetővé termékreklámozást, mert az takarja az épületeket és a zöldterületeket, zavarja a közlekedés biztonságát. Ennek megszüntetésére három hónapot biztosított. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az óriásplakátokon előkertekben és kerítéseken 2013. január 1-jét követően nem lehet reklámozni.

Egyéb helyeken lévő termékreklámok esetében – hasonlóan a védett területek összes reklámjához – fél év állt rendelkezésre a fennmaradásuk városképi eljárásban történő legalizálásához. A nem védett területeken – tehát a belvároson kívüli kis forgalmú utcákban – ez a türelmi idő két év.

Végeredmény

A rendeletek megalkotása jelentős változást hozhat az ország egész területén a települések megjelenésében. A településképi bejelentési és véleményezési eljárások nem idegenek a korábban megszokott gyakorlattól, azonban sokkal hatékonyabbak annál. A kötelezési eljárás és a reklámrendelet alkalmazása során ugyanakkor komoly nehézségekkel kell szembenézni. A megszokott jogok korlátozása jelentős ellenállást szülhet, ezért komoly előkészítő munkát és folyamatos meggyőző tevékenységet igényel, amely elsősorban a lakosság szemléletváltoztatására vonatkozik.

A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és a kulturális feladatok példáján keresztül I.

CSÚRÖS GABRIELLA*

A tanulmány célja az önkormányzati finanszírozási rendszer jellemzőinek és változásainak a bemutatása a *Fenntartható önkormányzatok* című e-tananyag az Önkormányzati feladatellátás és finanszírozás című 6. moduljához kapcsolódóan.⁴⁰ Az önkormányzati pénzügyek vizsgálata több aspektusból valósul meg. Egyrészt az önkormányzati feladatellátás, illetve az ahhoz rendelhető intézmény- és finanszírozási rendszer kereteit általános jelleggel, elméleti keretek között vizsgáljuk. Másrészt a 2010-től kezdődő államháztartási reformok hatásait egy település példáján keresztül, esettanulmány jelleggel mutatjuk be. A tanulmány terjedelmi korlátai arra adnak lehetőséget, hogy a 6. modul tananyagára tekintettel kérdésfeltevéseket, problémafelvetéseket fogalmazzunk meg, általunk lényegesnek tartott sajátosságokra hívjuk fel a figyelmet. Kutatásainkat alapvetően pénzügyi jogi, közpénzügyi aspektusból végezzük, figyelembe véve azonban a téma interdiszciplináris jellegét.

Az ön/kormányzati szerepek meghatározásának vertikumai

Az önkormányzati feladatellátás és finanszírozás kereteinek az újraszabályozása több kérdést felvet. Átfogó államháztartási reformok esetén felmerülhet maguknak a kormányzati szerepeknek a felülvizsgálata és annak az újradefiniálása is, hogy *mit tekintünk állami feladatnak* (például a nyugdíjrendszer működtetése állami feladat-e). A közfeladatok körének a meghatározását követően a *közfeladatok ellátásának kormányzati szintek közötti megosztása* is tisztázandó kérdés (például a felsőoktatás, valamint a közoktatás a központi kormányzat vagy az önkormányzatok felelőssége, feladata legyen-e). A „mit?” és a „ki?” kérdés megválaszolása mellett a „hogyan?” kérdés is felmerülhet, azaz milyen tartalommal valósuljon meg az önkormányzati feladatellátás. Ez az eddigiekhez képest komplexebb kérdés, önmagában is felvethető, újraértelmezhető, több aspektussal bír.

Az önkormányzati feladatellátás módja („hogyan?”) alatt érthetjük az ahhoz rendelt autonómiát, valamint az önkormányzati funkciók intézményi és pénzügyi vonatkozásait is. Az *autonómia* maga is több dimenzióban vizsgálható. A politikai autonómia a decentralizáció elvén alapul, a helyi közügyek önálló vitelét biztosítja. Ahhoz, hogy a széles döntési jogkör és a törvényi szabályozás garanciája mellett az önálló önkormányzati igazgatás megvalósítható és fenntartható legyen, fontos, hogy megfelelő és elegendő forrást rendeljenek az önkormányzati szintre telepített hatáskörökhöz. A *pénzügyi autonó-*

* A szerző a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékének egyetemi adjunktusa.

40 A tanulmány lezárásának dátuma: 2014. október 6.

miát erősíti a helyi bevételeken belül a saját források (tipikusan a helyi adók) magas aránya, a transzferek közül pedig a szabad felhasználású támogatások. Hazánkban a rendszerváltást követően a helyi önkormányzatok számára széles autonómiát biztosítottak, noha a pénzügyi autonómiájuk időközben csökkent, hiszen a növekvő számú önkormányzati feladatokhoz nem rendeltek reálértéken több központi költségvetési transzfert, valamint nőtt a transzfereken belül a kötött felhasználású támogatások (például normatív kötött támogatások, központosított előirányzatok) aránya is. A 2010–2013 közötti államháztartási reformok eredményeképpen csökkent a decentralizáció hazánkban, több, eddig önkormányzati feladat állami feladattá vált, így területi és települési szinten a decentralizált önkormányzati intézmények helyett nőtt a központi szintnek alárendelten működő dekoncentrált közigazgatási szervek szerepe. Ezzel párhuzamosan csökkent a helyi önkormányzatok autonómiája (lásd például törvényességi felügyelet),⁴¹ a pénzügyi autonómiájuk is (lásd kötött felhasználáson alapuló feladatfinanszírozási rendszer bevezetése). Fontos hangsúlyozni, hogy a központi és a helyi szint közötti feladatmegosztás átalakítása (a „ki?” kérdés megválaszolása) nem jár szükségszerűen az önkormányzati autonómia, illetve az alábbiakban még vizsgálat tárgyát képező intézmény- és támogatási rendszer módosításával (a „hogyan?” kérdés felmerülésével). A hazánkban véghezvitt államháztartási reformok azonban – mindhárom kérdést felvetve – alapjaiban változtatták meg a rendszerváltást követően felépített önkormányzati rendszert.

A kormányzati szintek közötti hatáskörmegosztás alapján a helyi önkormányzati szintre telepített feladatok ellátása az önkormányzatok felelőssége. Az önkormányzatok a feladatellátás felelősségét megőrizve a közfeladatok tényleges ellátását más intézményekre, szervekre bízhatják. A közfeladatok ellátása történhet a közszektoron belül és a közszektoron kívüli szereplők által is, kiszervezés útján. A hagyományos *intézményi struktúra* a költségvetési szervekre épül, amelyek a közszektoron belül az államháztartás szabályai szerint látják el az állami feladatokat. Egyes közfeladatok ellátásának optimális szintje települési szint feletti is lehet. Méretgazdaságossági okokra tekintettel ezért a helyi önkormányzatok társulásai is megvalósíthatnak egyes közfeladatokat. Még mindig a közszektoron belüli szereplők, de speciális államháztartási szabályok és a gazdasági társaságokra vonatkozó magánjogi szabályok sajátos ötvözete alapján működnek az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok. Ezen túl a magánszektor szereplői is elláthatnak közfeladatot. A magánszektoron belül megkülönböztethetjük a profitorientált, magántulajdonban lévő gazdálkodó szervezeteket, valamint a non profit szektort (a civil szervezeteket – mint például az alapítványokat, egyesületeket –, valamint az egyházakat). Hazánkban a 2000-es évek végéig terjedően voltak az alternatív szolgáltatásszervezési módok. A hálózatos szolgáltatásokat (például a közüzemi hálózati vízellátást, a távhőszolgáltatást, a helyi tömegközlekedést) önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokon keresztül is nyújtották, a települési infrastruktúra üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat (kommunális hulladékgyűjtés és -elhelyezés, közterületek tisztántartása, köztetemek fenntartása, kéményseprés) sok esetben magántulajdonban lévő gazdasági társaságokon keresztül biztosította az önkormányzat, a humánszolgáltatások körében (például szociális otthon és idősek otthona, átmeneti szállások működtetése) pedig emellett⁴² gyakori volt a non-

41 Az autonómia csökkenését igazolja a kormányhivatalok által az önkormányzatok felett gyakorolható törvényességi felügyelet, annak keretében az aktuspótlási jog vagy éppen a felügyeleti bírság kiszabásának a lehetősége.

42 A profitorientált piaci szereplők a humánszolgáltatások körében is megjelentek, így például a fogorvosi rendelők, háziorvosi szolgálat, kollégiumok vagy a tájház működtetése keretében.

profit szektor szerepvállalása is.⁴³ A 2010-es kormányváltást követő államháztartási reformok eredményeképpen csökkent a közfeladat-ellátás közszektoron kívüli kiszervezésének, ehhez kapcsolódóan az önkormányzati vagyonkezelői jog átadásának⁴⁴ a lehetősége, kivéve az egyházakat, amelyek szerepe az utóbbi években, különösen a humánszolgáltatások körében erősödött.⁴⁵ Ezek a trendek az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok számára is térnyerési lehetőséget biztosítanak (például a parkolási feladatok megszervezése, ellátása terén).

Végül a *központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatok* meghatározó részét képezik a helyi önkormányzatok feladatellátásának. Az önkormányzati bevételek között megkülönböztethetjük a saját bevételeket és a központi költségvetésből nyújtott pénzügyi transfereket. A pénzügyi transferek lehetnek átengedett központi adók és támogatások (működési, működőképesség fenntartását célzó és fejlesztési célú támogatások) is. A pénzügyi autonómia kapcsán már említettük, hogy azt erősíti az önkormányzati bevételeken belül a helyi adóbevételek magas aránya, valamint a szabad felhasználású pénzügyi transferek. Az átengedett központi adók különböző funkcióval bírhatnak. Amennyiben eredeten alapul a központi adók megosztása (a személyi jövedelemadó 8%-át 2012-ben még „visszaosztották” azoknak a településeknek, amelyek lakosai a jövedelemadót fizették), akkor a helyi gazdaság és az önkormányzati költségvetés között kialakuló közvetlen kapcsolat ösztönző hatású lehet. Emellett az átengedett központi adók redistributív funkciót is betölthetnek, hozzájárulva a települések közötti fejlettségbeli, kapacitásbeli eltérések csökkentéséhez (az szja 32%-ának egy része 2012-ben a települések közötti jövedelemkülönbség mérséklését szolgáló támogatási rendszer fedezetét biztosította). Hazánkban az önkormányzati reformok nemcsak a kormányzati szintek közötti feladatmegosztást alakították át, hanem az önkormányzatoknál maradó feladatok finanszírozási technikáját is. A forrásszabályozásról áttértünk a feladatfinanszírozás rendszerére, amelynek keretében köztölt felhasználású és a saját bevételi kapacitásokra tekintettel csökkentett összegű központi költségvetési támogatások és megcsappanó átengedett központi adók alkotják a pénzügyi transfereket (a csökkenő feladatok részben indokolják a kisebb összegű támogatásokat, viszont a személyi jövedelemadó 40%-ának az átengedése többletfunkciókkal is bírt, amelyek megszűntek).

Önkormányzati modellek Európában

Az eddigiek alapján érdemes összehasonlító módon áttekinteni az egyes önkormányzati modelleket Európában, melyek komparatív elemzését az alábbi táblázat adatai alapján végezzük.

43 Erről részletesebben lásd HORVÁTH M. Tamás, *A helyi kormányzási szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 69–119.

44 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 3. § 19. b) pont

45 SZILÁGYI Bernadett, *A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Jelenségek a városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Pécs–Budapest, 2013, 275–276.

1. táblázat • Helyi önkormányzati rendszerek Európában⁴⁶

	Rajnai modell (Németország, Ausztria)	Skandináv modell (például Dánia, Svédország)	Mediterrán modell (például Franciaország, Spanyolország)	Nagy-Britannia	Magyarország
Önkormányzat átlagos lakosságszám/ össz népesség	6,7 ezer / 82,4 millió 3,5 ezer / 8,2 millió	56 ezer / 5,4 millió 31 ezer / 9 millió	1,7 ezer / 62,8 millió 5,4 ezer / 43 millió	139,5 ezer / 60 millió	3,1 ezer / 10 millió
Önkormányzati kiadás/GDP (%)	7,2% 7,6%	33,6% 24,7%	11,3% 6,5%	13,3%	11,4%
Helyi adó/ önkormányzat által bevezetett (%)	42,9% 61,4%	36,0% 64,8%	45,5% 48,9%	36,1%	25,5%

A rajnai modellhez a föderatív országok (Németország és Ausztria) tartoznak. Ezekben az országokban a szövetségi szint mellett a tartományi szint dominál. Az egyes tartományokon belüli helyi önkormányzatok átlagos lakosságszáma alacsony, illetve viszonylag kevés feladat-, hatáskörrel rendelkeznek. Utóbbit jól mutatja az önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított alacsony aránya. A helyi önkormányzatok számára a pénzügyi autonómiát alapvetően szabad felhasználású központi költségvetési támogatások, a három kormányzati szint (szövetségi, tartományi, helyi önkormányzati szint) között megosztott központi adók és az összes önkormányzati bevételhez képest magas arányú helyi adóbevételek biztosítják.

A skandináv modellhez már unitárius államok tartoznak, mint például Svédország vagy Dánia. Sajátosságuk a széles feladat-, hatáskörrel rendelkező, integrált önkormányzati rendszer. Több földrajzi egység képez egy önálló önkormányzati egységet, így az önkormányzatok átlagos lakosságszáma magas (Dániában 56 000 fő). Ezek a nagy önkormányzatok számos feladat-, hatáskörnek a címzettjei, a feladatellátás, valamint annak finanszírozása is decentralizáltan valósul meg. A pénzügyi decentralizációt Svédországban is a helyi adóbevételek magas (64,8%-os) aránya biztosítja. Dánia helyzete ehhez képes valamelyest sajátos, mert a saját források mellett a pénzügyi transzferek más formái (így a központi költségvetési támogatások és a megosztott adóbevételek) is nagy arányúak.

A mediterrán modell a skandináv modell ellentétpárja: széttagolt önkormányzati rendszer és szűk feladat-, hatáskör jellemzi. A mediterrán modell épült ki Portugáliában, Spanyolországban, Olaszországban és Franciaországban is. A széttagoltságot mutatja az önkormányzatokra jutó alacsony átlagos lakosságszám (Franciaországban például 1700 fő), az önkormányzati feladatok súlyát pedig a bruttó hazai termékhez képest alacsony kiadási szint. (A kiadások magasabb aránya Franciaországban az önkormányzati társulások által ellátott feladatok következménye is.) A mediterrán modellt alkotó orszá-

46 Saját szerkesztésű táblázat. Forrás: VIGVÁRI András, *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevőszék Kutatóintézete, Budapest, 2011.

gok erősen centralizáltak, az önkormányzatok kevesebb autonómiával rendelkeznek. Franciaországban jó példa erre a prefektusi rendszer, amely települési és megyei szinten a központi érdekek érvényesülését, a helyi szinten ellátott feladatok központi felügyeletét biztosítja. A széttagolt önkormányzati rendszerek magukban hordozzák az egyes települések közötti kapacitásbeli különbségek kezelésének az igényét, hiszen ha minden település önkormányzatisággal rendelkezik, a települések saját forrásképződési lehetősége eltérő lehet. Ezért ezekben az országokban nagyobb szerepet kapnak a kiegyenlítő támogatások. A feladatellátáshoz rendelt forrásokkal kapcsolatos mozgásteret (pénzügyi autonómiát) biztosítják a szabad felhasználású működési támogatások és a helyi bevételeknek csaknem felét kitevő helyi adók (Franciaországban ezek tipikusan vagyoni típusú adók).

Nagy-Britannia önkormányzati rendszere a legintegráltabb, az egy önkormányzatra jutó átlagos lakosságszám 140 000 fő. Ha az önkormányzati kiadások alakulását vizsgáljuk, megállapítható, hogy a nagy önkormányzati egységekre ehhez képest kevés feladat van telepítve, a helyi adóbevételek alacsonyak. A brit modell tehát erősen centralizált.

A kelet-közép-európai, úgynevezett átmeneti gazdaságok közös vonása a rendszerváltást követő szétaprózott önkormányzati struktúra kialakítása, minden település számára autonómia biztosítása. Hazánkban ez széles feladat-, hatáskör telepítéssel párosult. A magyar önkormányzati rendszer tehát a mediterrán modell szétaprózottságát (még ha nem is olyan szélsőségesen) és a skandináv modell decentralizált, sokfunkciós önkormányzati rendszerének vonásait egyaránt magában hordozza. Az ezek alapján vegyesnek tekinthető magyar önkormányzati rendszer további sajátossága a helyi bevételek között a saját bevételek (köztük a helyi adóbevételek) nemzetközi viszonylatban is alacsony aránya. Emellett a helyi adóbevételek között a helyi iparüzési adó a legjelentősebb bevételi forrás. Ennek pozitívuma a települések beruházásösztönző, helyi érdekeltséget teremtő magatartása, negatívuma viszont, hogy a szétaprózott önkormányzati rendszer eredményeképpen jelentős eltérések mutatkoznak az abból származó bevételeket tekintve – tovább erősítve az igényt a kapacitásbeli különbségek csökkentése iránt. A 2010–2013 közötti reformok a egyes modell helyett egy tisztán mediterrán modell irányába tolták a magyar önkormányzati rendszert, viszont fenntartva az előbbi pénzügyi sajátosságokat (kis arányú helyi adóbevételek, szétaprózottság és a saját források sajátosságaira tekintettel kiegyenlítő támogatások igénye), továbbá újakat is beemelve (hiszen a kötött felhasználású központi támogatások aránya magas az új feladatfinanszírozási rendszerben).

Esettanulmány az önkormányzati reformok tükrében

Az általános megállapításokat követően a hajdúk egykori fővárosát, Hajdúböszörményt vizsgáljuk esettanulmány-jelleggel. A munkánkat nagyban segítette a prof. dr. Horváth M. Tamás által vezetett MTA–DE Közzolgálatási Kutatócsoport nemrég (2014) megjelent *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* című tanulmánykötete.⁴⁷ A kötet tényfeltáró jelleggel mutatja be a közzszolgáltatás-szervezés terén az utóbbi évtizedben bekövetkező változásokat Hajdúböszörmény példáján keresztül. A

47 HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest, 2014.

könyv címe a város jellegzetes sugaras-gyűrűs településszerkezetére utal. A település gazdálkodását a feladat-, hatáskör, valamint az intézmény- és finanszírozási rendszer sajátosságainak és változásainak az elemzésén keresztül kívánjuk bemutatni.

A Hajdú-Bihar megyei középvárost is érintette a *kormányzati szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztás változása*. A közoktatási és egészségügyi feladatok központosítása jelentős hatással volt az önkormányzat intézmény- és finanszírozási rendszerére. Amellett, hogy a település vállalta a Klebersberg Intézményfenntartó Központnak⁴⁸ (KLIK) alárendelt közoktatási intézmények működtetését (11 általános, közép- vagy művészeti iskola),⁴⁹ további intézkedésekkel támogatja a rendszert a helyi lakosok igényeinek kielégítése céljából: az intézményi ellátottak számára ingyenes uszodahasználatot biztosít, és iskolabuszt üzemeltet.

A „hogyan?” kérdés vonatkozásában az intézményi és finanszírozási rendszert elemezzük. Az *intézményi változások* egy része már a válság, valamint a 2010-től kezdődő államháztartási reformok előtt, a helyi sajátosságokra (például a csökkenő lakosság számra) reagálva bekövetkezett. Erre tipikus példa a közoktatási feladatokat ellátó költségvetési szervek 2007-től megvalósuló átalakítása, összevonása az intézményracionizálás jegyében. A 2010-es kormányváltást követő reformok keretében csökkenő, átalakuló feladatok a személyzeti állomány átstrukturálódását, munkaköri változásokat eredményeztek (például az önkormányzat korábbi közoktatási és közművelődési bizottságának elnöke tankerületi felelős lett), az alkalmazotti létszám viszont alapvetően változatlan (mindeztől?). A 2013-tól felállított járáshivatalnál is felmerültek személyzeti ügyekkel kapcsolatos ellentmondások (az új feladatmegosztás helyes arányainak a meghatározása minden bürokratikus szervezetben nehéz, ezért vannak túlterhelt és kevésbé leterhelt alkalmazottak is). Problémaként jelentkezett emellett a tárgyi eszközök átadás-átvételének rendezetlensége.

Nem egyedülálló jelenség az országban az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok szerepének felértékelődése, a holdingosodás. Erre a legjobb példa a válságot követően létrehozott holding-szervezet, a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt., mely több önkormányzati közfeladatot ellátó nonprofit gazdasági társaságot is magában foglaló ernyőszervezet. A holding keretében működik a növekvő feladatot ellátó Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. és a Városi Szolgáltató Kft., az Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft. (ESZ-V), a Hajdúböszörményi Ipari Park Üzemeltető Kft. (a keleti és a nyugati ipari parkot egyaránt lefedve), a Széchenyi Tangazdaság és a kulturális feladatokat ellátó, a későbbiekben részletesebben vizsgált Szabadhajdú Nonprofit Kft. is. Emellett a holdingszolgáltatásokat nyújt a hajdúböszörményi Castrum Termálkemping Kft. és a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. részére.⁵⁰ A holding keretében nemcsak városüzemeltetési, városgazdálkodási feladatokat (például bérszámfejtést), hanem humánszolgáltató tevékenységeket is végeznek (például egészségügyi és kulturális feladatok ellátása). A termelési és a szolgáltató tevékenységek összekapcsolásával egy új profilú helyi gazdaságfejlesztést valósítanak meg komplex és sajátos intézményi keretek között. Az önkormány-

48 A Klebersberg Intézményfenntartó Központ Hajdúböszörményi Tankerületéhez tizennégy intézmény tartozik, ebből tizenkettőben a KLIK csak fenntartói, kettőben pedig fenntartói és működtetői feladatokat is ellát.

49 Öt általános iskola, négy gimnázium, illetve szakiskola, egy összevont, többfunkciós intézmény (általános iskola, szakiskola, kollégium és gyerekotthon), valamint egy alapfokú művészeti iskola.

50 LÉVAI Antal, Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok térnyerése a közszolgáltatások biztosításában = HORVÁTH M. – BARTHA szerk., *Gyűrűk és sugarak*, 34.

zati szolgáltatások összekapcsolására kiváló példaként szolgálhat az alábbi: a Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakképző Iskola biztosítja a mezőgazdasági szakképzést, a holding keretében működtetett tan-gazdaság a napjaink szakmai követelményeinek megfelelő termelést és a feldolgozást a közfoglalkoztatot-tak bevonásával, az előállított élelmiszerekkel pedig a közétkeztetés önkormányzat általi nyújtásához jár-ful hozzá a szervezet. Az önkormányzat aktív szerepvállalása a helyi gazdaságfejlesztésben ezáltal egy he-lyi közösségi önellátó modell kialakításához is hozzájárult.⁵¹

A közszektoron kívüli szereplők közül a civilszervezetek és az egyházak szerepét vizsgáljuk. A civil-servezetek gyakran a kommunikációs csatorna szerepét töltik be a településen, hiszen jobban meg tudják szólítani a város lakóit. Az új civiltörvény⁵² által felállított szigorodó feltételrendszer eredmé-nyeként vélhetően csökkenni fog a civil szereplők száma, másrészt formalizálódik a civilszervezetek és az önkormányzatok közötti kapcsolat, hiszen a civiltörvénynek megfelelő feladatellátási, -átvállalási szerződéseket kötnek abból a célból, hogy az egyesületek, alapítványok továbbra is biztosíthassák (iga-zolják) a közfeladatok ellátásában való részvételüket.

Az egyházaknak – különösen a közoktatási és szociális szolgáltatások terén – a 2010-es kormány-váltást követően erősödött a közszolgáltató szerepe.⁵³ Ehhez jelentősen hozzájárult sajátos finanszíro-zási helyzetük és az egyházak jogállásában bekövetkezett változások, hiszen az úgynevezett történelmi egyházak és az állam között korábban létrejött megállapodások értelmében közfeladatok ellátása ese-tén egyrészt ugyanannyi központi költségvetési hozzájárulásra jogosultak, mint ha a közfeladatot ma-ga az állam (önkormányzat) látná el, másrészt kiegészítő támogatásra is jogosultak, amelynek összegét pedig a hitéleti tevékenységükre tekintettel a hívek támogatása is növelheti. Ezért az átlagosnál kedvezőbb pénzügyi helyzetbe kerülve a változó finanszírozási környezetben is biztosítani tudják a műkö-dési feltételeket, a színvonalas közfeladat-ellátást. Hajdúböszörmény városában a négy önkormányzat által fenntartott óvoda és a hat központi kormányzat által fenntartott általános iskola⁵⁴ mellett a refor-mátus egyház egy-egy óvodát és általános iskolát működtet. A hitéleti tevékenység és a közfeladatok ellátásában való részvétel összemosódása figyelhető meg, ha a férőhelyekhez képest nagyobb számban jelentkező tanulók között vallási okokra hivatkozva szelektál, „kimazsoláz”.

A finanszírozási rendszer tekintetében az alábbi főbb változások figyelhetők meg Hajdúböszörmény városában. A 32 000 lakosú középváros költségvetésének volumene 2008–2014 között a felére csök-kenet. A költségvetés szerkezete is átalakult. Korábban a *működési kiadások* a költségvetés körülbelül 80-85%-át tették ki, mára 60%-ra csökkentek.⁵⁵ A működési kiadások egy jelentősebb hányadát a köz-ponti költségvetésből érkező transzferek, másik részét pedig a saját bevételek biztosították. A közpon-ti költségvetési transzferek között az átengedett személyi jövedelemadó jelentős szerepet töltött be a működési források biztosításában, hiszen megszűnése előtt az összes működési célú központi transzfer

51 PÉTERI Gábor: *Helyi költségvetés: élni a lehetőségekkel* = HORVÁTH M. – BARTHA szerk., *Gyűrűk és sugarak*, 103–104.

52 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civilszervezetek működéséről és tá-mogatásáról.

53 SZILÁGYI Bernadett, *Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe* = HORVÁTH M. – BARTHA szerk., *Gyűrűk és su-garak*, 253–266.

54 Ebből egy óvodaként, szakiskolaként, kollégiumként és gyermekotthonként is funkcionál.

55 PÉTERI, i. m., 94.

egyharmadát tette ki.⁵⁶ A működési célú támogatások és az átengedett központi adók részaránya a vizsgált időszakban viszont egyaránt csökkent. E mögött alapvetően a 2010-es kormányváltást követő központi és az önkormányzati szint közötti feladat- és hatáskörmegosztás felülvizsgálata, újraszabályozása húzódik. Ezzel párhuzamosan felértékelődik a helyben maradó feladatok finanszírozásában a saját bevételek jelentősége: a korábbi 22–31%-os részesedés a vizsgált időszak végére 44%-ra nőtt.⁵⁷ A saját bevételek között a helyi adók töltik be a legmeghatározóbb szerepet (2008-ban az összes költségvetési bevétel 12%-át tették ki a helyi adókból származó bevételek, 2014-ben már a 32%-át). A helyi adók⁵⁸ jelentős részét (kb. 85%-át) a helyi iparüzési adóból származó bevétel képezi, annak pedig 40%-át egy cég fizeti. A saját bevételek között jelennek meg a díjbevételek is, amelyek viszont a (vízügyi ágazatot is érintő) központi hatósági árszabályozás következtében az utóbbi években csökkentek. A működési célú központi költségvetési transferek apadása, ezzel párhuzamosan a saját bevételek (különösen a helyi adók) jelentőségének a növekedése egyaránt kihat a városi önkormányzat költségvetési viszonyulására. A település által megfogalmazott költségvetés-politikai cél a helyi gazdaság fejlesztése, erősítése a saját bevételek növelése céljából (ezt a célt szolgálja például a holding részeként működtetett tan gazdaságban előállított biomassza).

A *felhalmozási (beruházási, felújítási) kiadások* költségvetésen belüli aránya összességében nő, noha évenkénti összege ingadozó (2009-ben 13% volt, 2011-ben 40%). A fejlesztési források túlnyomórészt európai uniós támogatások: 2007–2013 között a település 117 pályázaton nyert támogatást (50%-os nyeresi aránnyal), összesen 15 milliárd forint értékben. Felismerve ugyanis a pályázati források jelentőségét, „2006 őszétől a városban üzemszerű pályázati tevékenység folyik”,⁵⁹ mely kihat a Polgármesteri Hivatal szervezetére és személyi állományára is (jelenleg a városfejlesztési és műszaki osztály részben közvetlenül – állandó státuszú alkalmazottakkal –, részben pedig pályázati cégek bevonásával dolgozik).⁶⁰ A fejlesztési források évenkénti eloszlásának ingadozása a nagy beruházási projektek (például városközpont-rehabilitáció) megvalósításának ütemével, valamint az uniós költségvetési ciklusokkal magyarázható. A 2012. és a 2013. években ugyanis a 2007–2013 közötti költségvetési ciklus forrásainak felhasználása céljából számos pályázati kiírás megjelent, míg az új költségvetési ciklus kezdetének évében, a 2014. évben elenyésző pályázati lehetőséggel találkozhatunk. Az uniós pályázati projektek építenek a helyi sajátosságokból adódó lehetőségekre. A hajdúk fővárosának egyik település-földrajzi sajátossága a kiterjedt területnagyság (a külterületeknek köszönhetően). Így a hátrányos helyzetű külterületekre – például a Déli-Lucernás rehabilitációjára – fókuszálva komplex városfejlesztési célokat fogalmaznak meg, hogy a gyengeségekre építve az egész városra pozitív hatással bíró fejlesztések megvalósítására pályázhassanak. A pályázatok tekintetében megállapítható, hogy igyekeznek minél több résztvevőre kiterjedő projekteket tervezni, így egyre több konzorcium keretében beadott pályázattal találkozhatunk. Az új uniós költségvetési periódusban (2014–2020 között) az uniós fejlesztési forrá-

56 A vizsgált időszak vége felé, a 2013. évtől viszont megszűnt a személyi jövedelemadó 40%-os átengedése. A költségvetési bevételekről részletesebben lásd PÉTERI, *i. m.*, 95–98.

57 Uo., 95.

58 A településen jelenleg négyféle helyi adó van kivétel, szabályozva: iparüzési adó, építményadó, magánszemélyek kommunális adója és idegenforgalmi adó.

59 HORVÁTH M. Tamás, *Külső erők = uő.* – BARTHA szerk., *Gyűrűk és sugarak*, 110.

60 PÉTERI, *i. m.*, 100–101.

sok hazai allokációja továbbra is determinálni fogja a település fejlesztési elképzeléseit és lehetőségeit is, ezért ezt követően is fontos a pályázati források minél hatékonyabb és eredményesebb lehívása.

Összességében megállapítható, hogy a költségvetési önállóság és a működési támogatások csökkenésével, valamint a fejlesztési források jelentőségének, költségvetésen belüli részarányának a növekedésével nő a helyi gazdaságfejlesztési és pályázati kényszer. A település mindazonáltal igyekszik kihasználni a lehetőségeket, próbál alkalmazkodni a változó finanszírozási, közfeladat-ellátási kihívásokhoz. Annak eldöntése pedig, hogy e gyűrűs szerkezetű város továbbra is megfelelően reagál-e a napjainkban még napirenden lévő reformokra, sikerül-e a „gyűrűk uraként” kezelnie a megváltozott költségvetési helyzetet, még a jövő kérdése...

IRODALOMJEGYZÉK

- HORVÁTH M. Tamás, *Külső erők = Uő* – BARTHA Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest, 2014, 107–112.
- HORVÁTH M. Tamás, *Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra* = uő. szerk., *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 69–119.
- LÉVAI Antal, *Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok térnyerése a közszolgáltatások biztosításában* = HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest, 2014, 19–36.
- PÉTERI Gábor, *Helyi költségvetés: élni a lehetőségekkel* = HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest, 2014, 91–106.
- SZILÁGYI Bernadett, *A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Jelenségek a városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Pécs–Budapest, 2013, 265–278.
- SZILÁGYI Bernadett, *Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe* = HORVÁTH M. Tamás – Bartha Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest, 2014, 253–266.
- VIGVÁRI András, *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevőszék Kutatóintézete, Budapest, 2011.

A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és kulturális feladatok példáján keresztül II.⁶¹

NAGY EMILIA*

Jelen tanulmány egy magyar középváros,⁶² Hajdúböszörmény példáján keresztül mutatja be a kulturális feladatok ellátásának és finanszírozásának egyes kérdéseit. A kulturális közszolgáltatások az úgynevezett humán-közszolgáltatások körébe tartoznak a közoktatás, valamint az egészségügyi és szociális szolgáltatások mellett. A közoktatási és egészségügyi feladatok központosítására az államháztartási reform keretében került sor, amely markánsan átalakította a települési önkormányzatok intézmény- és finanszírozási rendszerét is. A kulturális közszolgáltatások átalakítási, átszervezési folyamatai a 2007–2008-as pénzügyi válság hatása kaptak lendületet, ugyanis a költségvetési források egyre szűkösebb mértékben álltak rendelkezésre, így a kedvezőtlen pénzügyi folyamatok a kultúra területét sem hátráltatták érintetlenül.

A kulturális alkotmányosság és kulturális közszolgáltatások

A kulturális alkotmányosság és kulturális közszolgáltatások körének meghatározására az Alaptörvény egyes rendelkezései⁶³ szolgálnak kiindulópontként. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 13. § (1) bekezdésének 7. pontja a helyi önkormányzat által ellátandó és helyben biztosítható közfeladatok körébe sorolja a kulturális szolgáltatást, amelyben a jogalkotó exemplifikatív jelleggel a nyilvános könyvtári ellátás biztosítását, a filmszínház és az előadó-művészeti szervezet támogatását, a kulturális örökség helyi védelmét, valamint a helyi közművelődési tevékenység támogatását nevesíti – és egy magyar város nem is képzelhető el helyi könyvtár, művelődési ház vagy hagyományápoló közösségek nélkül.

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 1. számú mellékletének r) pontja szerint közművelődési tevékenység a polgárok iskolán kívüli, öntevékeny, önművelő, megismerő, kultúraelsajátító, művelődő és alkotó célú cselekvése, amely jellemzően együttműködésben, közösségekben valósul meg.

61 Az MTA–DE *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című kutatási projektje (2012–2016) keretében készült a tanulmány teljes terjedelmében, HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014.

* A szerző a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékének óraadója.

62 Népszámszámát tekintve Hajdúböszörmény 32 ezer lakosú település.

63 A P) cikk, továbbá az X. cikk (1) és (3) bekezdése, XI. cikk, a XVI. cikk (1) bekezdése, a XX. cikk, a XXII. cikk (1) bekezdése, a XXVI. cikk és a XXIX. cikk (1) bekezdése.

Kulturális közszolgáltatások Hajdúböszörményben

Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság

A művelődési ház⁶⁴ 1984 óta működött önállóan gazdálkodó költségvetési szervként, és a város meghatározó kulturális intézményeként funkcionált Hajdúböszörményben. Az alapfeladatából következően a helyi közművelődést szervező tevékenységével szolgálta a város polgárainak művelődését, szórakoztatását,⁶⁵ és kulturális intézménypótló szerepet is betöltött, helyet adott színházi rendezvényeknek, koncerteknek, különböző művészeti csoportoknak, közösségeknek. 2007-ben a helyhatóság az intézmény mint költségvetési szerv teljes megszüntetéséről határozott,⁶⁶ majd 2007. szeptember 1-jén a Hajdúböszörmény Város Önkormányzata mint egyszemélyes tulajdonos hárommillió forint törzstőkével létrehozta a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot.

A korábbi művelődési ház átszervezésének és az alternatív közművelődési feladatellátás megjelenésének célja egy eredményesebb munkát lehetővé tevő szervezet kialakítása volt. Ehhez társult a városi közösségi önszerveződések fokozottabb ösztönzésének és támogatásának szándéka, a technikai eszköztárszerű korszerűsítésének igénye és a lakosság hatékonyabb informálása a településen zajló eseményekről, a település fejlődéséről, hiszen az új közművelődési szervezettől azt kívánták, hogy „gondolja újra a köztájékoztatás rendszerét a városban, és valósítsa meg egy, a város közönségének igényét jobban kielégítő intézményi formát”.⁶⁷ Bár a képviselő-testület nem egyedül gazdaságossági és pénzügyi szempontokat kívánt érvényesíteni, a közpénzek iránti felelősségből az addigi gazdálkodási módot nem tartotta kívánatosnak. Az alapító határozott elvárása az volt, hogy az alternatív szolgáltatás-szervezési móddal a korábbi finanszírozási szinthez képest jelentős megtakarítást érjen el.⁶⁸ Az is kikötésként jelenik meg a közművelődési megállapodásban, hogy a Szabadhajdú Nonprofit Kft. az átvállalt közművelődési feladatokat az eddigi színvonalon kell, hogy ellássa.

A művelődési központ jelenleg a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. egyik üzletágaként végzi az önkormányzattal megkötött feladatellátási szerződésben meghatározott feladatokat. E közművelődési megállapodás⁶⁹ alapján a társaság olyan közfeladatot lát el közhasznú tevékenysége során, amelyről a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 76. §-ának (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelező feladata.

64 SILLYE Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház (SGMK).

65 Néhányat nevesítve: gazdanapok, gyermeknap, júliális, Hajdúhét, Hajdúböszörmény Város Napja, szüreti multság, Hajdúsági Ősz.

66 193/2008. (IV. 24.) Önk. számú határozat.

67 A város gazdaságfejlesztési programja. *Szabadhajdú Városi Hetilap*, XVII. évfolyam 13. sz. (2007. április. 20.).

68 HORVÁTH M. Tamás, *Kiszervezés-visszaszervezés. Változások a magyar helyi közszektorban, 2010–12 = uő. szerk., Kilengések. Közszolgáltatási változások, Dialóg Campus, Budapest, 125.*

69 Hajdúböszörmény Város Önkormányzata és a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. 2007. szeptember 1-jén közművelődési megállapodást kötött, melyet a képviselő-testület 408/2007. (VII. 24.) Önk. számú határozattal elfogadott.

Az önkormányzat és a Szabadhajdú Nonprofit Kft. közötti szerződés azt is rögzíti, hogy a közművelődési ingatlanok: a művelődési központ épülete, a Fürdőkert Ifjúsági Szabadidőközpont ingatlana, a Hajdúvid településrészen fekvő művelődési ház, valamint egyes meghatározott ingó tárgyi eszközök ingyenes használatra a Szabadhajdú Nonprofit Kft. birtokába kerülnek az önkormányzati kizárólagos tulajdon megtartása mellett.

Szerteágazó feladatokat lát el a Szabadhajdú Nonprofit Kft. e részlege, bérbe adja a több mint 4000 m² alapterületű művelődési központ termeit, technikai eszközeit, emellett kulturális programokat szervez: 2013-ban 284 rendezvényt valósított meg a városban, összesen mintegy százezer fős látogatói létszámmal. A művelődési ház helyet biztosít a szabadidős klubok számára, és szakmai (módszertani, adminisztratív) segítséget nyújt a szabadidős kluboknak programjaik megvalósításához.

Az SGMK szervezi és lebonyolítja a városi rendezvényeket és ünnepeket, biztosítja a szakmai és infrastrukturális feltételeket. A rendezvénytáptárban a nemzeti ünnepek mellett a Hajdúhét, a Hajdúböszörmény Város Napja és számos tematikus fesztivál, vásár, kiállítás mint kiemelt városi rendezvény szerepel.

A támogatott művészeti csoportokkal, klubokkal a Szabadhajdú Nonprofit Kft. együttműködési megállapodást kötött, amelyben rögzítette, hogy a tárgyi feltételek és a szervezési költségek biztosítására jutatott tiszteletdíj „kvázi ellenértéként” a klubokat mely rendezvényeken, milyen gyakorisággal terheli fellépési, szereplési kötelezettség.

A művelődési ház szakembereinek feladatai közé tartozik a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep munkájának segítése, a város tulajdonában lévő műalkotások nyilvántartása és raktározása, e feladatkörében együttműködik a Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal illetékes szakembereivel.

A Fürdőkert Ifjúsági Szabadidőközpont üzemeltetését is a Szabadhajdú Nonprofit Kft. végzi. A Fürdőkertben városi rendezvényeket tartanak, továbbá hétköznapokon sportolási lehetőséget, nyári táborok számára helyszínt kínál a gyönyörű 4,5 hektáros fás-ligetes park és számos sportpályája. A fürdőkert szabadidőközpont olyan kulturális programok helyszíne, mint KEXX Fesztivál,⁷⁰ amelynek szervezője egy helyi civilszervezet, de a zenei rendezvény pénzügyi támogatóinak sorában évről évre ott találjuk Hajdúböszörmény Város Önkormányzatát is.

Új utas megoldás a Fürdőkertben a 2014 tavaszán befejeződött, ifjúsági szálláshelyeket kialakító beruházás, amelyre egy magánszektorbeli szereplő az Új Széchenyi Terv keretében nyert el támogatást. A város önkormányzata mint az érintett ingatlan tulajdonosa egyrészt hozzájárult a pályázatban foglaltak végrehajtásához, másrészt bérleti szerződést és megállapodást írt alá a sikeres pályázóval. A fürdőkertbeli építési munkálatok ugyan az önkormányzat számára rövid távon bevételkiesést jelentettek, e bevételkiesés azonban – reményei szerint – a későbbi években megtérül. A cég és az önkormányzat között kötött megállapodás értelmében a projekt kötelező fenntartási időszakának lejártakor a pályázatból létrehozott fejlesztések (a felülpítmény és a tárgyi eszközök is) eladásra kerülnek Hajdúböszörmény Város Önkormányzata vagy annak közvetlen/közvetett tulajdonában működő cég(ek) részére. Fontos garanciális eleme a szerződésnek, hogy jövőbeni eladási ár nem lehet magasabb, mint a projekt

70 A Könnyűzenei Extrém Sport Fesztivál különleges keverékben gördeszka- és BMX-sportversenyeket, esténként elektro, hiphop, reggae stb. stílusokban könnyűzenét kínál.

megvalósításához a magánpiaci szereplő által biztosított és a pályázat támogatási szerződésében maximálisan meghatározott önerő.

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. egyik divíziójaként működnek a Hajdúböszörményi Tájházak. Öt egykori paraszti porta épületegyüttese őrzi a népi építészet emlékeit, hiszen az alföldi, vályogból épült, nádtetős lakóházak és gazdasági épületek a 1900-as évek végi életmódot és a népi építészet szerves összetartozását reprezentálják. Tartanak itt hajdúsági disznótort, Márton-napi libatort, valamint a húsvéti tojásfestésnek és az adventi népszokások bemutatásának is helyszínéül szolgálnak. Növekvő üzleti bevételt hoz a Szabadhajdú Nonprofit Kft.-nek ez az üzletág is, hiszen a tájházak egész területe, illetve egyes épületrészei, a főzőhelyek, a kemencék családi-baráti összejövetelekre, céges rendezvényekre, tréningekre, fotózásra kibérelhetők. A turisták számára lovas kocsikázást, szabadtéri főzést, kézműves foglalkozást szerveznek, térítés ellenében.

Az önkormányzat galériája, a Maghy Galéria – kiállítóhely és zeneudvar – ugyancsak Szabadhajdú Nonprofit Kft. használatában áll. A galéria elsősorban a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep alkotóinak és a kortárs művészeknek kínál teret és lehetőséget: kéthavonta megújuló kiállítási anyaggal illetve a művésztelep anyagából összeállított aukciókkal. Ugyanakkor kulturális rendezvények helyszíne is: irodalmi esteket, koncerteket, művészeti szimpóziumokat, ismeretterjesztő előadásokat és képzőművészeti versenyeket tartanak a galériában, továbbá múzeumpedagógiai foglalkozásokat szerveznek a helyi iskolák és rajzsakkörök számára.

A külső településrészekben igénybe vehető kulturális közszolgáltatások

Hajdúböszörmény sajátos településszerkezetéből következően a külterületek, külső településrészek (Bodaszőlő, Nagypród, Hajdúvid, Északi-Lucernás, Déli-Lucernás, Középkert, Vénkert) is bekapcsolódnak – az ottani helyi egyesületekkel együttműködve – a helyi közművelődési tevékenységbe. A kulturális célokra egyre szűkösebb mértékben rendelkezésre álló források és az ezzel együtt járó átalakítások a külterületeken működő kultúrházak létjogosultságát Hajdúböszörményben – az országos példákkal ellentétben – soha nem veszélyeztették. Az erős civilhálóznak és a lokálpatriotizmusnak köszönhetően a kultúrházak a helyi igényeket kielégítő multifunkcionális intézményként működnek. Pród és Vid településrészekben egy-egy civilszervezet (egyesület) kötött az önkormányzattal együttműködési megállapodást a közművelődési feladatok ellátására.

A korábbi ifjúsági ház egy sikeres pályázatnak köszönhetően Bodaszőlői Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér (IKSZT) néven 2013 februárjában újraéledt, a szabad kapacitások piaci értékesítésére itt is sor került, hiszen az épületben kialakított fitnessterem bérbeadása sikeresen megtörtént. Az aktív civil jelenlétnek köszönhetően a Bodaszőlőért Egyesület alkalmi újságot ad ki Bodazeleméri Helyi Újság néven, saját honlapot működtet a 1872 lakost számláló településrész számára.

A település önkormányzata a Déli-Lucernás szociális célú városrehabilitációs projektje keretében pályázati támogatást nyert el, ennek keretében nemcsak a közoktatási intézményeket újítják fel és infrastrukturális fejlesztéseket valósítanak meg, hanem a fejlesztés kulturális elemeket, például a roma hagyományok ápolására elköthető forrásokat is tartalmaz. A zeleméri csonkatoronynak, Hajdúböszörmény legrégebbi építészeti örökségének Hajdúböszörmény Város Önkormányzata a tulajdonosa. Civil kezdeményezésre, pályázati forrásból megszépül a kunhalomra felvezető lépcsősor, parkosítják a területet, napmeleg kandelábereket telepítenek az éjszakai megvilágításhoz, valamint térfegyelő rendszert létesítenek.

„Holdingsítés”

Hajdúböszörmény Város Önkormányzata képviselő-testületének 326/2011. (IX. 29.) Önk. számú határozata alapján nyolc önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaság, köztük a Szabadhajdú Nonprofit Kft. holdingszervezetet alakított ki Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. néven. A társaság 2012. január 1-jén kezdte meg működését, azzal az elsődleges alapítói szándékkal, hogy az önkormányzati tulajdonú társaságok működése összehangolt, átláthatóbb legyen; másodsorban pedig azért, hogy a gazdálkodás hatékonyságának növelésével profitot hozzon a városnak.

A tagvállalatok és a Vagyonkezelő Zrt. között megbízási szerződések vannak érvényben, így a holding munkaszervezete végzi a Szabadhajdú Nonprofit Kft. részére a társaság adminisztratív jellegű feladatait: könyvvitelt és bérszámfejtést, vagyongazdálkodást és vagyonkezelést, beszerzést és közbeszerzést, követeléskezelést, pályázattírást és annak menedzsmentjét, jogi szolgáltatásokat, humánerőforrás-gazdálkodást, kialakította és működteti a kontrolling-, valamint az informatikai rendszert. E szolgáltatásokért a Szabadhajdú Nonprofit Kft. éves megbízási díjat fizet a holding részére, ami jelentősen kevesebb, mint a társaság korábbi adminisztratív kiadásai. A tagvállalatok szakmai önállósága megmaradt, a helyi közművelődési feladatokban tehát a Szabadhajdú Nonprofit Kft. továbbra is szuverén módon dönt. A Szabadhajdú Nonprofit Kft. alapító okirata egyértelműen rögzíti, mely ügyek tartoznak az alapító, vagyis a holding, és melyek a tagvállalat saját hatáskörébe.

Finanszírozási kérdések a nonprofit gazdasági társaság által ellátott kulturális közszolgáltatások köréből – az alternatív közszolgáltatás-szervezés előnyei

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. üzletszerű gazdasági tevékenységet végezhet, kiegészítő jelleggel, közhasznú céljainak megvalósítását nem veszélyeztetve. A vállalkozási tevékenységből származó bevételeket és ráfordításokat elkülönítetten tartja nyilván, továbbá az üzletszerű tevékenységből származó nyereség az alapító (Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.) részére osztalékként nem adható ki.

A tagvállalat a szabad kapacitásait, így a művelődési ház területének mintegy harmadát bérbe adja (működik többek között az SGMK épületében fodrászat, kozmetika, büfé, utazási és ügyvédi iroda), a Fördőkert és a tájházak is „kibérelhetők”, a helyi nyomtatott és elektronikus sajtó szabad felületeit üzleti alapon, hirdetési tarifatablázata szerint értékesíti egyebek mellett gazdasági társaságok reklámhirdetési számára.

Az alternatív közszolgáltatás-szervező rendelkezésére álló források nagyságrendje a 2008. évi 120 millió forint nagyságrendről 2011., 2012. és 2013. évekre mintegy 100 millió forintos önkormányzati támogatási összeggé zsugorodott. A 2014. évi költségvetési rendelet tovább csökkentette a Szabadhajdú Nonprofit Kft.-nek jutott támogatást: 94,7 millió forint az előirányzat. Ennek kényszerében a Szabadhajdú Nonprofit Kft. jelentős mértékben megnövelte a vállalkozási tevékenységből származó bevételeit: 2011-ben 46 millió forint, míg 2012-ben 82 millió forintos összeg szerepel a közhasznúsági jelentés tényadatai között. 2013-ra az üzleti bevétel további növelését (91,9 millió forintra) prognosztizálta a Szabadhajdú Nonprofit Kft. üzleti terve. Ugyancsak tetemesen növekedett a pályázati úton elnyert, közhasznúsági tevékenységéhez kapcsolódó támogatás, a 2011. évi 7 millió forint támogatási összegről 2012-ben közel 27 millió forintra. 2014-ben pedig egy 860 millió forintos költségvetésű és a SGMK teljes körű felújítását célzó pályázat nyert támogatást, amelynek keretében korszerűsödnek a

kiszolgálóhelyiségek, megtörténik az akadálymentesítés, és szakaszosan zárható épületrészeket alakítanak ki, ezzel is elősegítve művelődési ház hatékonyabb piaci hasznosítását.

A kiadási oldalt vizsgálva látható, hogy a közhasznú tevékenység bevételei nem fedezik a hasonló jellegű kiadásokat, azt a nonprofit gazdasági társaság a vállalkozási tevékenységéből befolyó bevételből egészíti ki. Az is megállapítható, hogy az önkormányzati költségvetési támogatás csak a közhasznú működési célú kiadásokat fedezi, vagy azokat sem. Fejlesztésre a pályázati források kiaknázása révén van lehetőség; épület-korszerűsítés, jelentős eszközbeszerzés, beruházás a nagy számban benyújtott és jelentős részben támogatásra érdemesnek tartott pályázatok révén valósul meg. A projektben való gondolkodás egyedüli hátránya, hogy a megvalósult beruházások vagy az újonnan kitalált programok fenntartására már nem jutnak források.

Önkormányzati fenntartású költségvetési szervek a kultúra területén

A Kertész László Városi Könyvtár és a Hajdúsági Múzeum az önkormányzat önállóan működő költségvetési szervei,⁷¹ ekként a költségvetési előirányzatok feletti rendelkezés szempontjából csak részjogkörrel, részbeni önállósággal rendelkeznek.

Kertész László Városi Könyvtár

A közel hetvenéves múlttal rendelkező Kertész László Könyvtár a város nyilvános könyvtára. Rendszerváltáskor került mai helyére, a megüresedett pártházba. Az épület kívülről még a „múltkor” jegyeit viseli magán, szolgáltatásait tekintve azonban teljes mértékben megfelel a mai kor elvárásainak. Önkormányzati költségvetési szerv lévén a működéséhez szükséges finanszírozást a helyhatóság az éves költségvetésében rögzíti, melyre a forrást a központi költségvetéstől az önkormányzat immár feladat-alapú és kizárólagosan közkönyvtári feladatellátásra használható támogatás formájában biztosítja. Az éves központi költségvetési törvény 2. számú mellékletében ezen ágazati feladatra a település lakosság-számához kötött támogatásban részesül és hangsúlyozottan a támogatások kizárólag a támogatás céljaként meghatározott feladatokra használhatók fel.

A könyvtár mintegy 30 millió forint működési támogatásból gazdálkodik éves szinten,⁷² amely összeg nyolcvan százalékát a bér- és járulékkiadások, a fennmaradó húsz százalékot a dologi kiadások jelentik. A település önkormányzata a könyvtár működési jellegű kiadásait fedezi, ugyanakkor jelentős fejlesztést, felújítást az elmúlt 4-5 évben pályázati források révén sikerült megvalósítani. Legutóbb a város nagyprojektjében, a főteret (is) megújító városközponti funkcióbővítő fejlesztés keretében elvégezték a könyvtár épületének akadálymentesítését, a felnőttkönyvtári rész energetikai korszerűsítését, gyermekmegőrzőt és Civil Információs Irodát alakítottak ki. 2009-ben a könyvtári infrastruktúrát fejlesztette egy projekt,⁷³ és lehetővé vált az online könyvtári szolgáltatások elérése.

71 4/2014. (II. 14.) önkormányzati rendelet (1) bekezdés b) pontja.

72 Mintegy 37,5 millió forint volt 2013-ban, a 9/2014. (IV. 25.) önkormányzati rendelet Hajdúböszörmény város 2013. évi költségvetési zárszámadásáról szóló rendelet tényszámai alapján.

73 A pályázati forrásból szoftvert és számos hardvereszközt vettek: asztali számítógépeket, laptopot, digitális fényképezőgépet, szkennert, színes lézernyomtatót.

A városi közművelődési koncepciója⁷⁴ is hangsúlyt helyez a Kertész László Városi Könyvtár tevékenységének fejlesztésére, és kettős elvárást fogalmaz meg az intézménnyel szemben. Eszerint szerves egységet alkotva, együttesen kell jelen lennie a hagyományos könyvtári funkcióknak (kölcsonzésnek, helyben olvasásnak), valamint az informatikai eszközökkel, információs adatbázisokkal, elektronikus dokumentumokkal a legkorszerűbb igényeket kielégítő szolgáltatási formáknak és az online könyvtárhasználatnak.

Hajdúsági Múzeum

A Hajdúsági Múzeum a Hajdú-Bihar megyei önkormányzati fenntartásból 2013-ban Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának fenntartásába került, és közművelődési, közgyűjteményi feladatokat ellátó, önállóan működő költségvetési intézményévé vált. Az idén kilencvenéves egykori Városi Múzeum állandó kiállítása a hajdúság történetét, néprajzát, régészeti emlékeit reprezentálja, de számos időszaki kiállítás is megtekinthető a főter sarkán álló egykori Hajdúkerületi Székházban. A költségvetési támogatási nagyságrend a 2013. évi zárszámadási rendelet⁷⁵ szerint 42,5 millió forint, amelyet fele-fele arányban személyi juttatásokra és dologi kiadásokra, kiállítások megrendezésére költi az intézmény.

A Hajdúsági Múzeum együttműködik a város közoktatási intézményeivel, a hajdúk múltjának és a város helytörténetének bemutatására múzeumpedagógiai foglalkozásokat szervez az általános és középiskolás korosztály számára. Fontos támogatója a múzeumnak a Hajdúsági Múzeum Baráti Köre Közhasznú Egyesület és Városi Lőegylet, számos program (a múzeum honlapján virtuális látogatást tehetünk, digitalizált kiadványokat tölthetünk le, a helyi fiatalok hajdúsági hagyományörző szakkörök, képzőművészeti tehetséggondozó programok részesei lehettek) valósult meg az egyesületek által elért pályázati források révén, így jó példaként említhető, hogyan tudja a civilszektor az önkormányzati költségvetési szervként működő muzeális intézmény szakmai tevékenységét segíteni.

A civilszektor aktív szerepvállalása a kultúra területén

A város 2013-ban megújított közművelődési koncepciója jelentős számú (58) egyesületet, alapítványt, öntevékeny klubot említ név szerint, akik Hajdúböszörmény kulturális életének résztvevői. A település közművelődési alapelve, hogy a helyhatóság ágazati és nem intézményi gondolkodó, a kultúra valamennyi szereplőjét (így az állampolgárokat, az intézményeket, az egyházakat, az etnikai és civil szerveződések, a kulturális vállalkozásokat) egyenrangúnak tekinti. Az önkormányzat a kulturális életben nem irányítóként, feladatmeghatározóként, hanem partnerként, megrendelőként, pártolóként és mecénásként kíván jelen lenni. A helyhatóság a gyakori civil kezdeményezések, szerteágazó egyesületi ötletek mellé támogatás formájában pénzt is tesz. Csak néhányat megemlítve, így valósulhat meg Hajdúböszörményben a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep és a Nemzetközi Írótábor, a kemencés nap és a horgásztábor, a lovas napok és a KEXX-fesztivál, illetve így alakulhatott ki hagyománya a traktorhúzó Európa-kupának és a díjugrató versenynek, a gasztronómiai napnak és szüreti felvonulásnak. A rendezvények szerve-

74 290/2013. (XI. 21.) Önk. számú határozata Hajdúböszörmény város közművelődési koncepciójáról.

75 9/2014. (IV. 25.) önkormányzati rendelet, Hajdúböszörmény város 2013. évi költségvetési zárszámadásáról.

zöje minden esetben egy egyesület vagy egy alapítvány; azonban önkormányzati támogatás nélkül ezek a programok nem működnének tartósan. A külterületi településrészekben (Pród, Vid, Bodaszőlő) tevékenykedő kulturális intézmények életét is civilek szervezik, jelentős önkormányzati támogatás mellett.

A magánszektor a kulturális piac szélén

Tipikus kis- és középvárosi jelenségnek tekinthető a magánszféra szolid szerepköre a kultúra területén. A kultúra profittermelési képessége alulmarad az üzleti szféra, illetve a kiváló minőségű bőszőrményi termőföld jövedelmezőségével szemben. Az a fajta polgári attitűd, amely a kultúrát önmagában is értéként kezeli, kiveszni látszik a társadalom értékrendjéből, igaz, ez nem (nem csak) helyi dilemma. A hatékonyság, a pénztermelő képesség nem a kultúra legfőbb jellemzője, így kivételes jelenségeknek tekinthetők a városban, az erre vállalkozókat főképp az elhivatottság, az érintettség motiválja.

A Művészeti Megálló egy magántulajdonú képzőművészeti galéria. A tulajdonos-festő saját festményei mellett a kortárs – többnyire helybéli – festőművészek és kézművesek alkotásait állítja ki. Szándéka szerint a város kulturális életének szerves részévé kíván válni, amely küldetésének eleget téve ingyenes, úgynevezett nyitott műtermi foglalkozásokat szervez. Az alkalmi kurzus keretében bemutatja az általános és a középiskolás korosztálynak az alkotás folyamatát, kíváncsivá és remélhetőleg jövőbeni kiállításlátogatóvá téve a fiatal korosztályt. Magántulajdonban áll Hajdúböszörmény egyik legrégebb és legpatinásabb épülete, a több mint százéves Petőfi Ház. Elnevezése Petőfi nimbusához kapcsolódik; az épület egykoron fontos társadalmi, politikai, és kulturális események helyszínéül szolgált, és ma rendezvényházként működik: fogadásokat, konferenciákat, esküvőket, bálakat tartanak itt.

Zárógondolatok

Hajdúböszörmény kulturális piaca többszektörű, amelyben a nonprofit jellegű, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságként működő alternatív szolgáltatósszervező bír döntő szerepkörrel. A főszerepet egyértelműen a helyhatósági tulajdonban álló Szabadhajdú Nonprofit Kft. játssza, továbbá meghatározó a két önkormányzati fenntartású költségvetési szerv – a Kertész László Városi Könyvtár és a Hajdúsági Múzeum – a kultúra területén.

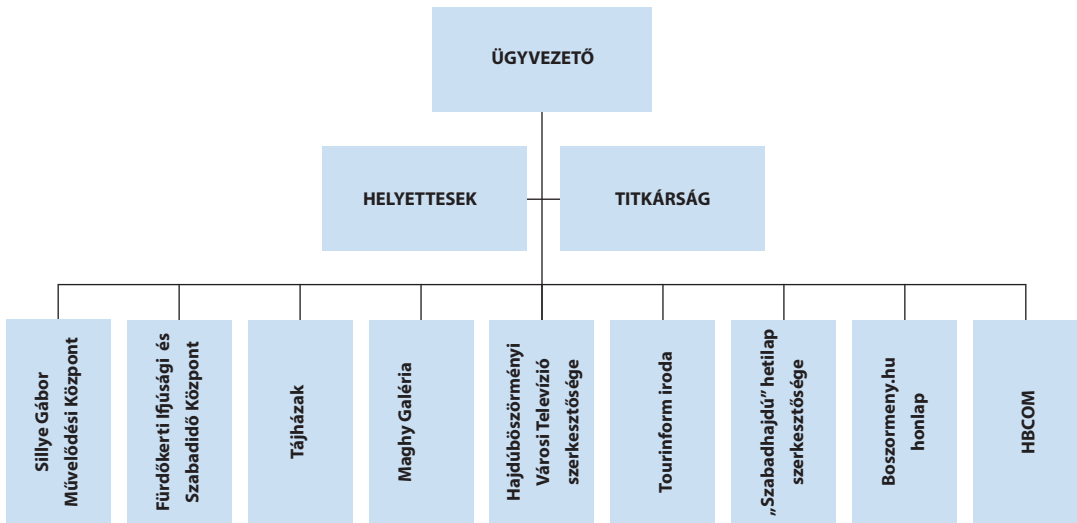
Említést érdemel, hogy az önkormányzati tulajdonú társaság magánszektorbéli technikákat is alkalmaz a kulturális piacon. Szabad kapacitásait bérbe adja, méri a lakosság kulturális igényeinek változását (tette ezt például a mozi iránti helyi igények felméréseivel), díjpolitikát alkalmaz (a városi kulturális nagyrendezvényeken díjat szed). Teszi mindezt nemcsak azért, hogy számszerűsíteni tudja (a tulajdonos önkormányzat felé is), hányan vettek részt az általa kínált programon, hanem a helyi lakosok kulturális szolgáltatásokhoz való anyagi hozzájárulását és tudatosságát kívánja erősíteni.

Fontos a civilszektor jelenléte a kultúra piacán, ahhoz azonban, hogy egy jó civil kezdeményezés a településen sikeres legyen, szinte elengedhetetlen a pártfogás. Ez a pártfogás többféle formában megmutatkozik: az önkormányzat médiacsatornáin reklámozza a programot, megjelenteti az ingyenesen és széles körben terjesztett városi kiadványában, közvetlen önkormányzati pénzügyi támogatásban részesíti vagy a közművelődési szolgáltatósszervező révén biztosítja a város az egyes nagy múltú klubok, együttesek működéséhez, próbáihoz szükséges tárgyi feltételeket.

A helyhez kötöten igénybe vehető kulturális közszolgáltatások finanszírozásához szükséges források részben helyben vannak, hiszen az önkormányzati döntéshozatal révén elérhetőek, és egyedi döntésekkel, bizonyos programokhoz forrás-odaítélással növelhetőek akár év közben is. A központi költségvetésből érkező támogatások célzottak, a feladatalapú finanszírozás bevezetésével a település ezeket a támogatásokat kizárólag a támogatás céljaként meghatározott feladatokra (könyvtár vagy múzeum fenntartása) használhatja fel, az ettől való eltérés támogatás-visszafizetési „szankcióval” jár.

Az uniós csatlakozással előtérbe helyeződött projektfinanszírozás a fejlesztést szolgálja a kultúra területén. Tekintve, hogy ezek a források összecszerúségükben és arányukban is jelentősebbek, mint a települési önkormányzat által kulturális feladatellátásra megítélt, megítélhető pénzeszközök nagysága, így az uniós támogatások a kulturális intézményhálózat és közművelődési szolgáltatásstruktúra korszerűsítését segíti, segítette elő.

1. melléklet • A Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. szervezeti felépítése⁷⁶



76 Forrás: Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. szervezeti és működési szabályzata.

IRODALOMJEGYZÉK

- HORVÁTH M. Tamás, *Magunkon kívül* = uő. szerk., *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatás-szervezés*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007.
- HORVÁTH M. Tamás, *Kiszervezés-visszaszervezés. Változások a magyar helyi közszektorban, 2010–12* = uő. szerk., *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013.
- LAPSÁNSZKY András szerk., *Közigazgatási jog*, Complex, Budapest, 2013.
- LÉVAI Antal, *Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása (Hajdúböszörmény példáján)* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Jelenségek a városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013.
- NAGY Emilia, *Kettős kötés. Kulturális közfeladatok szervezésének alakulása* = HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk., *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014.
- PÉTERI Gábor, *Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007.
- PÉTERI Gábor, *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások szabályozása* = HORVÁTH M. Tamás szerk., *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013.



MAGYARY
PROGRAM



A kiadvány az
ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001 számú
„Képzés a konvergencia régiókban
lévő önkormányzatoknak”
című projekt keretében
kerül kiadásra.



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE