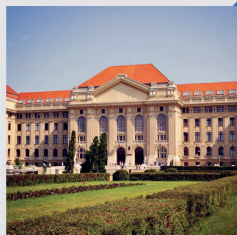


FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK AZ ÉSZAK-DUNÁNTÚLON



 SZÉCHENYI
ISTVÁN
EGYETEM



Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Győri Széchenyi István Egyetem

Konferenciakötet

FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK
ÉSZAK- ÉS NYUGAT-DUNÁNTÚLON

FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK ÉSZAK- ÉS NYUGAT-DUNÁNTÚLON

KONFERENCIAKÖTET



Budapest
2014

Szerkesztette: Dr. Hulkó Gábor
Lektorálta: Dr. Lapsánszky András

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 978-615-5491-93-1

Tartalomjegyzék

Előszó	7
Konferenciaprogram	8
Társadalmi részvétel és a helyi problémák kezelése (Reisinger Adrienn).....	9
Az önkormányzati stratégiai menedzsment és az önkormányzati szervezetfejlesztés (Csörgits Lajos)	27
Településfejlesztés a gyakorlatban. Célok és érdekek – partnerség a településfejlesztésben (Pengő Julianna).....	38
Szombathely város közigazgatási és lakossági elektronikus szolgáltatásai a gyakorlatban (Keringer Zsolt).....	55
Székesfehérvár megyei jogú város gazdálkodásának tapasztalatai (Mészárosné Jasztrapszky Regina)...	73

Előszó

A Nemzeti Közszerológáti 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 közszerológáti továbbképzési rendszer fejlesztését segíti elő annak érdekében, hogy az önkormányzati köztisztviselők gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a modern közigazgatás igényeihez. A projekt keretében 6 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 munkaidőt kímélő módszer is egyben. A projekt keretében kidolgozott, új e-tananyagok bemutatására a Nemzeti Közszerológáti 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 Észak- és Nyugat-Dunántúlon* című tanulmánykötetet tartja kezében, amely a győri Széchenyi István Egyetemen megrendezésre került önkormányzati konferencia előadásait tartalmazza tanulmányok formájában: a társadalmi részvételtől és a helyi problémák kezeléséről, az önkormányzati stratégiai menedzsmentről és az önkormányzati szervezetfejlesztésről, a településfejlesztés gyakorlatáról, Szombathely város közigazgatási és lakossági elektronikus szolgáltatásairól, valamint Székesfehérvár gazdálkodásának tapasztalatairól.

Az Nemzeti Közszerológáti Egyetem 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: Győr

A konferencia időpontja: 2014. november 14., 9:00–15:00 óra

A konferencia helyszíne: Győri Nemzetközi Kereskedelmi Központ, Szent István u.10/a.

- 9:00–9:30 **Regisztráció**
- 9:30–9:40 **Dr. Kovács Gábor** köszöntő beszéde, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, oktatási rektorhelyettes
- 9:40–9:50 **Dr. Dukai Miklós** megnyitó beszéde, Belügyminisztérium, Önkormányzati Államtitkárság, kabinetfőnök
- 9:50–10:00 **Prof. dr. Lévainé dr. Fazekas Judit** köszöntő beszéde, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, dékán
- 10:00–10:10 **Dr. Csóka Gabriella** nyitóelőadása, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, szakmai projektvezető
- 10:10–10:40 **Önkormányzati konfliktusmenedzsment** – Referátum: Kowalik Tamás, nemzetközi főreferens. Korreferátum: dr. Reisinger Adrienn, egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem: Társadalmi részvétel és a helyi problémák kezelése
- 10:40–11:00 **Kávészünet**
- 11:00–11:30 **Önkormányzati szervezetfejlesztés** – Referátum: Gáspár Máttyás, HKA pillér szakmai felelős. Korreferátum: dr. Csörgits Lajos, aljegyző: Önkormányzati stratégiai menedzsment
- 11:30–12:00 **Településfejlesztés** – Referátum: Józszai Attila, tanársegéd. Korreferátum: Pengő Julianna, megyei főépítész: Rövid és hosszú távú célok összehangolása a településfejlesztés során
- 12:00–12:30 **Önkormányzati modernizáció** – Referátum: dr. Tóza István, tanszékvezető, egyetemi tanár. Korreferátum: Keringer Zsolt, Informatikai Iroda vezetője: Szombathely köz-igazgatási és lakossági elektronikus szolgáltatásai a gyakorlatban
- 12:30–13:30 **Ebéd**
- 13:30–14:00 **Stratégiai tervezés, urbanizáció** – Referátum: dr. Bajnai László, egyetemi adjunktus. Korreferátum: dr. Ladós Mihály, egyetemi docens, osztályvezető: Önkormányzatok stratégiai tervezése: felkészülés az új európai uniós programidőszakra
- 14:00–14:30 **Önkormányzati feladatellátás és finanszírozás** – Referátum: dr. Bekényi József, főosztályvezető – Vadászné Egegi Mária, főosztályvezető-helyettes. Korreferátum: Mészárosné Jasztrapszky Regina, gazdasági igazgató: Székesfehérvár megyei jogú város gazdálkodásának tapasztalatai
- 14:30–14:35 **Zárszó** – dr. Hulkó Gábor köszönetnyilvánítása a résztvevőknek, egyetemi adjunktus, szervező
- 14:35–15:00 **Kötetlen fórum, állófogadás** (közvetlen konzultációs lehetőség)

Társadalmi részvétel és a helyi problémák kezelése

REISINGER ADRIENN

Bevezetés

Tanulmányom témája annak bemutatása, hogy a helyi problémák kezelésében – legyen az valamilyen helyi közügy vagy településfejlesztés során felmerülő gond – milyen módon jelenthet megoldást a társadalmi részvétel koncepciója, ennek eszközei. Ahhoz, hogy az emberek elgondolkozzanak ezen, hogy érezzék: tenni kell valamit a közösségi ügyekért, a felmerülő problémákat megoldani kell, nem pedig áthárítani. Szükség van a bizalomra, arra a képességre és tudásra, hogy a felelősségvállalás nemcsak saját életünk felé irányul, hanem felelősséggel tartozunk a közösségi folyamatokért is. A tanulmány e gondolatok mentén kíván választ adni arra, hogy miért is segíthet a társadalmi részvétel és annak eszközei a problémák megoldásában, továbbá arra, hogy miért jó ez a társadalom és a gazdaság szempontjából.

A helyi problémák

Egy településen – függetlenül annak méretétől – különböző problémák merülhetnek fel az élet számos területén. Fontos kiemelni, hogy problémák alatt olyan eseményeket értek, melyek közösségi szinten merülnek fel, vagyis nem egy helyi szereplő problémájáról van szó (bár hozzáteszem, hogy ha egy ilyen jellegű probléma nem kerül feloldásra, az előbb-utóbb a közösségi szintre is begyűrűzhet). Ezek a problémák koncentrálnak egyes szereplőkre (például a vállalatok egy részére, csak bizonyos intézményekre stb.) vagy a település egészére, akár közvetlenül vagy közvetetten is. Ezek a problémák lehetnek esetiek, de olyanok is, amelyek hosszan, tartósan jelen vannak valamilyen formában. Nagyon fontos kérdés, hogy ezekért a problémákért ki a felelős. Kinek kell őket megoldani és milyen módszerrel? Mit kell tenni azért, hogy ne ismétlődjenek meg újra és újra ugyanazok a problémák?

A problémákat alapvetően két csoportba sorolom annak alapján, hogy azok létrejöttében és megoldásában kik játszanak szerepet:

1. Olyan helyi problémák, melyek a mindennapi életvitel során merülhetnek fel a helyi szereplők (állampolgárok, vállalkozások, intézmények, civil-/nonprofit szervezetek) körében, megoldásukhoz maguk az érintettek kellene, nem szükséges mondjuk a helyi önkormányzat bevonása (ha például szemetes egy lakópark, a probléma megoldható a helyi lakosok részvételével is, akik adott esetben havonta végigjárják a környéket, és összeszedik a szemetet).
2. Olyan helyi problémák, melyek alapvetően valamilyen helyi közügyhöz, helyi fejlesztési folyamathoz kapcsolódnak, így megoldásukban valamilyen formában szükséges részt vennie a helyi önkormányzatoknak is (például az előző pontban említett probléma kiegészül az

zal, hogy a lakóparkban rendszeresen raknak le zugszemetet ismeretlenek, ez ellen a lakosok egyedül már nem tudják felvenni a harcot, szükség lehet a helyi képviselők bevonására is); egy-egy fejlesztési program terve, megvalósítása problémákat szülhet, ellentéteket generálhat az önkormányzat és a helyi szereplők között.

Közös erővel megoldani a problémákat csak úgy lehet, ha megvan a bizalom egy adott szintje az érintett szereplők között. Enélkül nem a közösségi cselekvés fog megvalósulni, hanem egy hatalmi játszma kezdődik. A következőkben arról lesz szó, hogyan érinti ezt a témakört a felelősség és bizalom kérdése, továbbá milyen módszerekkel lehet a helyi problémákat kezelni, orvosolni.

Felelősség és bizalom

A *felelősség* azt jelenti, hogy egy adott személy vagy társadalmi, gazdasági szereplő tudatosan vállalja viselkedésének és/vagy döntésének következményeit. Zsolnai kiemeli, hogy felelősen cselekedni csak úgy lehet, ha vannak célok, vannak cselekvési alternatívák és vannak normák, amiket be kell tartani a cselekedet közben. (Zsolnai 1998) Tordai hozzát teszi, hogy felelősök azon szereplők előtt lehetünk, akikre/akikre a cselekedünk kihat. (Tordai 1993)

A felelősséggel együtt szokás említeni a felelősségvállalás kifejezést is. „A *felelősségvállalást* [...] az erkölcsi érzelem által vezérelt, tudatos tevékenységnek tekintjük, amelyet önmagunk vagy mások cselekedeteivel kapcsolatban tanúsítunk.” (Gaskó 2010: 13)

Felmerülhet a kérdés, hogy ki és miért vállal felelősséget, vagyis a felelősség milyen kontextusban értelmezhető? A felelősségvállaló lehet az egyén (állampolgár), valamilyen szervezet és az állam. Mind az állampolgárok, mind pedig a különböző szervezetek (vállalatok, civil-/nonprofit szervezetek, közszolgáltató intézmények stb.) felelősök lehetnek egyrészt a saját életükért és tevékenységükért, másrészt a szűkebb, tágabb környezetükben történetekért, vagyis a társadalmi, gazdasági folyamatokért. Az állam felelőssége ez utóbbiakra terjedhet ki. Vagyis ez alapján létezik az ún. egyéni (individual responsibility) és a társadalmi/gazdasági (social/economic responsibility) felelősségvállalás koncepciója, mely utóbbi esetében jelen tanulmány a társadalmi aspektusra fókuszál. Az egyéni felelősség esetében az egyéni érdekek és szempontok számítanak, míg a társadalmi felelősségvállalásnál a szereplők kilépnek a személyes és szervezeti körből, és itt már a közösségi célok és érdekek is megjelennek. Ez utóbbi esetben fontos, hogy minden döntésnek és cselekedetnek kollektív hatása van a szűkebb, tágabb környezetre. (Barát 2012)

Tordai rögzíti, hogy az emberek általában tisztában vannak a felelősségteljes magatartás követelményével, de érzelmeik, érdekeik és egyéb indokok miatt gyakran nem így cselekednek. (Tordai 1993) Ennek oka, hogy a társadalmak egy része olyan rend szerint működik, melyben a vélemények különbözősége, az eltérő érdekek megjelenése nem teljesen elismert, így azok vállalása sem teljes. Egy ilyen társadalomban a felelősséget inkább áthárítják a szereplők valaki másra (az, hogy ki ez a más, sok esetben nem meghatározott). A konfliktusok csak ott oldhatók meg és oldhatók fel, ahol van lehetőség szabad véleménynyilvánításra, vagyis van tere a felelősségvállalásnak.

Az előzőekben kifejtettem, hogy a gazdasági és társadalmi szereplők felelősök lehetnek saját életükért és a társadalmi/gazdasági folyamatokért. Tordai felveti a kérdést, hogy lehet-e például az egyén felelős a társadalmi folyamatokért? Ha felelős is, milyen mértékben? Van-e annak következménye, ha valaki nem felelős? (Tordai 1993) A válasz igen: a mai társadalmi, gazdasági folyamatok már annyira össz-

szetettek, hogy minden cselekedet kihat mindenre. Ezért úgy gondolom, hogy a felelősségvállalás már alapkövetelmény életünk hatékony működtetéséhez. Mértékének meghatározása azonban nem egyszerű feladat. További kérdés például, hogy csak helyi szinten lehetnek az állampolgárok felelősek vagy akár globális szinten is? Az emberek sokszor gondolkodnak úgy: ha én nem teszem meg, akkor majd megteszi valaki más, így igazából nem sokat ér a vállalt felelősség. Azon a véleményen vagyok, hogy először az egyéni szintű felelősségvállalásra kell koncentrálni (például állampolgárok esetében a saját élet megfelelő menedzselése, a fizikai és lelki szükségletek kielégítése, a szűk környezet rendben tartása tartozhat ide), és ha ez működik, akkor lehet kilépni a társadalmi szintérré. Egy társadalom érettségét mutathatja meg az, hogy az itt vállalt felelősség milyen mértékű. Eljutni odáig, hogy a társadalmi folyamatokért is felelősek legyünk – ez egy tanulási folyamat eredménye; emellett természetesen a gyakorlati tapasztalatok is meghatározóak. Ha azt látjuk, hogy a körülöttünk élők, a különböző szervezetek felelősen cselekszenek egy adott kérdéskörben, és ennek pozitív eredménye is látható, akkor ez motíváló tényező lehet a saját társadalmi felelősségvállalás szintjének emelésére is.¹ A folyamat öngerjesztő mechanizmusa eredményezi azt, hogy a felelősségvállalás egyre magasabb szintű lesz, egyre több területen lesz tetten érhető és megtapasztalható. Tordai szavaival élve: „És be kell látni: tetteink által közvetlenebb, szorosabb és állandóbb alanyi viszonyban vagyunk az egész emberi világgal, mint bármikor: [...]. Akár tetszik ez nekünk, akár nem: ez létünk általános körülményvilága.” (Tordai 1993: 123)

A felelősségvállalás egyik alapfeltétele és hozadéka is egyben a *bizalom*. A demokrácia működésének alapját képezi az állami, piaci és társadalmi szereplők bizalma egymás és az országban zajló folyamatok iránt. A bizalom annyit jelent: ha bízunk valakiben vagy valamiben, akkor cselekedeteink során nem kell állandóan azzal foglalkozni, hogy mi történik, ha a másik fél nem úgy cselekszik, ahogy azt megígérte.

Mitől lesz sikeres egy ország, egy társadalom? A kérdésre adott válasz középpontjában a bizalom, míg a bizalom hátterében az emberek azon képessége áll, hogy képesek közösen, egy cél érdekében együttműködve cselekedni. Egy ország előrehaladásának elsődleges hátráltatója az emberek közötti bizalmatlanság. Véleményem szerint a bizalmatlanság kialakulása az egyén szintjéről indul, csak nem mindegy, hogy az egyén a hierarchia mely fokán helyezkedik el a társadalomban, mennyire befolyásos. Minél inkább hatni tud valaki – aki bizalmatlan – a környezetére, annál inkább általánossá válhat a bizalmatlanság. Az országot irányító rendszerekkel szemben fennálló bizalomhiány is az emberektől indul, mégpedig az irányításban aktívan közreműködő emberek bizalomhiányából, ami a bizalmatlanság szétterjedésének veszélyét hordozza. Az irányító rendszer egészében, valamint az emberek széles körében általánossá váló bizalmatlanság kihat a társadalmi, gazdasági folyamatokra, az azokba vetett bizalomra is. Azokban az országokban, ahol az emberek megbíznak az őket irányító testületekben, hivatalokban, jobban fog működni a gazdaság (például a nagyobb adófizetési hajlandóság miatt), a társas viszonyok kiegyensúlyozottabbak lesznek a kölcsönös bizalom miatt. (Putnam 2000) A bizalom hiánya mind a kormány, mind a társadalom számára megnövekedett költségekkel jár. (Fukuyama 2000) Ennek oka, hogy a bizalmatlanság miatt szigorú formális szabályokat kell betartatni és ezeket ellenőrizni.

1 ZÁDORI (1993) úgy gondolja, hogy abból a cselekvési helyzetből, hogy nem vagyunk felelősek, a természet törvényei tudják először kímoldítani az embereket: például egy árvíz vagy egyéb katasztrófa felébreszti a társadalom tagjainak egymás megsegítésére irányuló vágyát, késztetését, így ezek az események – bármilyen furcsán is hangzik – tanító jellegűek lehetnek.

A fentiek alapján úgy gondolom, hogy bizalom nélkül nincs közösségi cselekvés és nincs felelősségvállalás sem, így ahhoz, hogy képesek legyünk együtt megoldani a problémákat, meg kell bízunk egymásban. Ez csak úgy működhet, ha valamennyien magunkénak valljuk a bizalom elvét, valamennyien hiszünk, bizalommal viseltetünk egymás iránt, magunk is cselekszünk, és nem a társunkra várunk az eseménye kibontakozása során. Egymást okolni mindig könnyebb, mástól várni a megoldást sok esetben egyszerűbb, mint elgondolkodni a folyamatokon; ez viszont nem visz előbbre minket. Természetesen feltehető a kérdés, hogy miért ne hagyjuk a problémák megoldását például az önkormányzatra. A válasz egyszerű: a mai társadalmi, gazdasági folyamatok összetettsége miatt az önkormányzatok nem lesznek képesek egyedül megoldani mindent, hiszen nem ismerhetnek minden apró részletet, folyamatot, így hibás döntések is szülehetnek, ami később tiltakozásra jogosíthatja fel a helyi szereplőket. Önmagában a tiltakozás nem is jelentene problémát, abban az esetben viszont, ha az emberek több alkalommal élnek át hasonló – negatív – szituációkat, elveszítik a meglévő bizalmukat, és már sem kedvük, sem energiájuk nem lesz lépéseket tenni, még tiltakozni sem. Minden felelősség átszáll a helyi hatalomra, ami sem rövid, sem hosszú távon nem megoldást. Ahhoz, hogy ezt az állapotot ne érje el egy település sem, meg kell keresni azokat az eszközöket, melyek alkalmasak lehetnek a helyi problémák kezelésére, de legalábbis megvitatására.

Összességében azon a véleményen vagyok: a sikeres társadalomhoz vezető út az, ha az állampolgárok felismerik, hogy egyrészt a saját életükért saját maguk a felelősek, másrészt hogy a legkülönbözőbb módon,² aktívan részt vehetnek a környezetük alakításában, a felmerülő problémák együttes, közös megoldásában. Ez a gondolkör átvezet a társadalmi részvétel koncepciójához, melyről a következő alfejezetben lesz szó részletesen.

A társadalmi részvétel

Fogalmi meghatározás

A világ demokratikus berendezkedésű államainak működési alapja a képviseleti demokrácia rendszere, melynek értelmében az állampolgárok adott időszakonként választások formájában képviselőt választanak maguknak, rájuk bízva, hogy felelősen döntsenek az országot, adott területi egységet érintő kérdésekben. (Sartori 1999) A képviseleti demokrácia egyik fontos jellemzője, hogy az állampolgárok számára csak behatárolt és korlátozott mértékű politikai beleszólásnak enged teret (Kulcsár 1997), ezért is illetik a közvetett jelzővel. A képviseleti demokrácia rendszere a 20. század második felében került abba a helyzetbe, hogy nem minden esetben volt képes az érdekeket, különösen a helyieket megfelelően érvényesíteni. (Ugrin–Varga 2007; Nizák–Péterfi 2005) Megjelent az állampolgárok részéről az az igény, hogy ők is szeretnének közvetlenül beleszólni saját környezetük fejlődésébe, az őket közvetlenül érintő ügyek alakulásába, nemcsak a választások és egyéb népszavazások alkalmával, hanem a köztes időszakokban is.

A részvételi demokrácia működése tehát azon az elven alapul, hogy az állami szereplők mellett a társadalom és a gazdaság szereplői is részt vesznek a környezetüket alakító folyamatokban; teszik ezt ön-

2 Ennek mértéke függ attól, hogy mire van lehetőségük és tudásuk, azonban valahol el kell kezdeni a folyamatot.

ként és teljes jogú félként. (Sartori 1999) Danesh Chekki a részvételi demokráciát az emberek uralmaként értelmezi, olyan értelemben, hogy az állampolgárok olyan tetteket hajtanak végre, mellyel szándékosan képesek befolyásolni a hatalmon lévők döntéseit, vagyis a közösség hatalommal való felházásáról beszélhetünk. (Chekki 1979) Manuel Castells (2000) ehhez annyit tesz hozzá: a demokrácia lényege, hogy nem az állam figyeli az embereket, hanem éppen fordítva, az állampolgárok figyelik az államot, hiszen ehhez joguk van abból kifolyólag, hogy az emberek az állam gazdái. (Castells 2000)

Több szakértővel egyetértve azon az állásponton vagyunk, hogy a részvételi demokráciát teljes mértékben, vagyis ahogy a jelentéséből adódna, nem lehet megvalósítani. (Ugrin–Varga 2007; Nizák–Péterfi 2005; Sartori 1999; Kulcsár 1997) Alapvetően a részvételi demokrácia elve minden állampolgár számára biztosítja az alábbi jogokat (Ugrin–Varga 2007):

- javaslattevési jog,
- informálási és informálódási jog,
- vitatkozási jog,
- döntési jog.

A probléma elsősorban a döntési jog biztosításában keresendő, ugyanis ezek szerint az állampolgároknak döntési lehetőséget kellene kapniuk minden fejlesztési és közügyi kérdésben, aminek a gyakorlatban nincsenek meg a megvalósítási feltételei. Vagyis a részvételi elv nem arról szól, hogy az emberek hoznak döntéseket, hanem arról, hogy a helyi és országos döntéshozókat véleményük megformálásával hozzásegítik a döntésekhez. Döntési jog ott merülhet fel, ahol a helyi ügyek megoldásához nem szükséges képviselő, önkormányzati szereplő, hanem az emberek és egyéb helyi szereplők együtt oldanak meg ügyeket.

A fent hivatkozott szerzők véleményét osztom abban, hogy a jövő demokráciaformája a képviselői és a részvételi demokrácia között található. Ezalatt azt értve, hogy a képviselői rendszer megtartása elengedhetetlen, viszont szükség van ennek kiterjesztésére, illetve szélesebb körben történő alkalmazására a részvételi elv alapján úgy, hogy az állampolgárok teret kapnak a döntések előkészítésében, a megvalósításban, de a döntéshez való jog továbbra is a képviselők kizárólagos joga marad. Nizák Péter és Péterfi Ferenc megfogalmazásában ez a képviselői demokrácia kibővítését jelenti részvételi elemekkel. (Nizák–Péterfi 2010) A cél az, hogy minél több szereplő minél több kérdésben fejtse ki a véleményét, járuljon hozzá a döntések meghozatalához és vegyen részt a megvalósításban. Továbbá – a fentiek következtében – a gyakorlatban a képviselői demokrácia részvételi elemekkel történő megvalósítására használható az *aktív demokrácia* kifejezés, mely olyan demokráciaformát jelöl, amelyben az állampolgárok aktívan részt vesznek a társadalmi ügyekben, együttműködve az általuk választott képviselőkkel és egyéb helyi szereplőkkel.

Társadalmi részvétel alatt azt értjük, hogy az állampolgárok (egyénilag vagy közösségi módon), valamint a civil-/nonprofit szervezetek lehetőséget kapnak arra, hogy a szűkebb-tágabb környezetükben zajló folyamatokért felelősséget vállalhassanak, vagyis bevonják őket a különböző társadalmi, gazdasági ügyek alakításába. Ahhoz, hogy ez működőképes legyen – mint már említettem –, szükség van egyrészt az érintettek, másrészt a döntéshozók aktív részvételére is, ez viszont egy új típusú település- és országirányítást kíván: a (helyi) kormányzást. Schmitter értelmezésében a kormányzás egy olyan folyamat, melynek keretében problémák sora kerül feltárára, és a döntéshozatal, illetve a megvalósítás az érintett szereplőkkel együttműködve történik. (Schmitter 2002)

A kormányzás helyi szintű értelmezése arra a tényre vezethető vissza, hogy a hatékony kormányzás részvételt feltételez, amely alapvetően helyi szinten³ valósítható meg. Anwar Shah megfogalmazásában a helyi kormányzás nem más, mint a helyi önkormányzatok megváltozott funkciója a helyi kormányzás szemléletének figyelembevételével. (Shah 2006) A helyi önkormányzatok feladata itt már nemcsak az, hogy szolgáltatásokat biztosítsanak, hanem teret kell engedniük a demokrácia részvételi formáinak, a civil dialógusnak. Az 1. táblázat a régi és új típusú önkormányzati feladatokat hasonlítja össze. Ez alapján kiemelhető, hogy az állampolgárok és a civil-/nonprofit szervezetek meghatározó szereplői a helyi kormányzásnak.

1. táblázat • A helyi önkormányzatok feladatrendszere a régi és az új típusú kormányzásban⁴

20. századi, régi nézet	21. századi, új nézet
önkormányzatra fókuszál	állampolgár központú helyi kormányzásra fókuszál
a kormánynak felelős, neki kell elszámolni	a helyi szavazók felé kell elszámolni
zárt és lassú rendszerű	nyitott, gyors és rugalmas
kockázatkerülő	innovatív kockázatvállaló az adott határokon belül
központi direktíváktól függ	van önálló döntési jogköre
korlátozó	bizalmat épít és az állampolgárokat szolgálja
bürokratikus és technokrata szemléletű	részvételi szemléletű, az állampolgári és civil dialógusnak épít teret
központosított rendszerű	globalizált és lokalizált rendszerű

Ahogy a felelősség kapcsán jeleztem, fontos, hogy milyen mértékben vállalunk felelősséget a társadalmi folyamatokért, így az is fontos kérdés, hogy a társadalmi részvétel milyen szinten valósul meg. Pallai Katalin utal arra, hogy a szakirodalmak egy része csak azt a folyamatot hívja társadalmi részvételnek, amelyben valóban partnerség jellemzi a részt vevő feleket, vagyis a szereplők érdemi kommunikációt folytatnak egymással. (Pallai 2010) A részvétel szintjeinek többféle megközelítése létezik, ezek közül most egyet emelek ki.

Arnstein 1969-ben alkotta meg a közösségi részvétel létráját (lásd 1. ábra), melyben 8 fázisban különíti el a részvétel mélységét, a teljes passzivitástól az aktív jelenlétig.

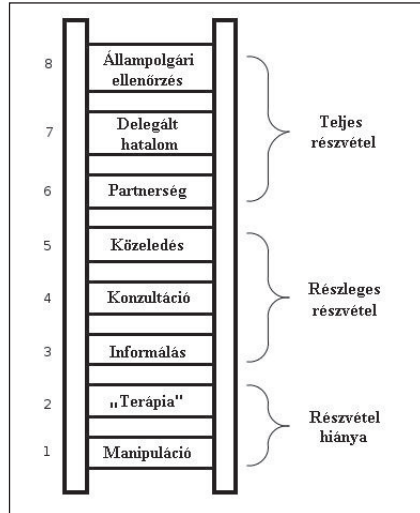
A létra alsó két szintje fejezi ki az állampolgárok teljes passzivitását, majd a következő három szint jelenti a részleges részvételt. Ennek tartalmi elemei között az informálás és a felmerült problémák kooperatív megoldása található. Arnstein az állampolgári (társadalmi) részvétel legitimitációjaként értelmezi az informálás szerepét, hiszen információk biztosítása nélkül nem lehet részt venni semmiben, így a helyi igazgatás és a központi állam egyik nagyon fontos szerepe, hogy információkhoz juttassa a lakosságot és a többi helyi szereplőt. A közeledés szerepét Arnstein úgy értelmezte, hogy bár a szerep-

3 A helyi szint alatt a települést és annak környezetét értem.

4 Forrás: SHAH (2006)

lőknek nincsen döntési joguk, de a döntések előkészítése során véleményezhetik az előzetes információkat. A partnerség már ennél magasabb fokú együttműködést jelent, azonban igazán a 8. létrafok fejezi ki az állampolgárok „uralmát”, ahol egyik szereplőnek sincs abszolút kontrollja, minden helyi szereplő ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik.

1. ábra • A társadalmi részvétel létrája⁵



Természetesen nem minden közügy, jogszabály vagy tervezési dokumentum engedi meg, illetve igényli a társadalmi részvétel folyamatát: vannak olyan szituációk is, melyek enélkül is eredményesek lehetnek (Pallai 2010):

- krízishelyzetek (gyorsan kell dönteni, nincs idő a szereplők meghallgatására);
- olyan helyzetek, amikor várható, hogy a javaslatok nem lesznek megvalósíthatók;
- olyan esetek, amikor a szereplők úgy érzik, hogy más úton hatékonyabban tudnak fellépni adott ügy érdekében (például bírósági út);
- a helyi vezetés nem elég erős ahhoz, hogy végigvigye a folyamatot.

A társadalmi részvétel előnyei

Feltehető a kérdés, hogy miért jó a társadalmi részvétel. Miért jó, ha valamilyen szinten felelősséget vállalunk nemcsak saját sorsunkért, hanem a társadalomért is?⁶

A társadalmi részvétel mellett szóló érv, hogy elősegíti a helyi társadalmi közösségek szerveződését, az emberek közötti interakciók minőségét, ezáltal a társadalmi, gazdasági folyamatok kiegyensúlyozottabb fejlődését, a bizalom erősödését. (Building new... 2006; Westholm et al. 2007) Az emberek megtanulnak közösségekben gondolkodni (Pernecky 2012), javul a problémamegoldó képes-

⁵ Forrás: ARNSTEIN (1969)

⁶ Részletesen lásd: REISINGER (2009)

ségük – és nem utolsósorban kiegyensúlyozottabbak lesznek. A részvétel további előnye (Goldfrank 2002), hogy megerősíti a demokratikus folyamatokat, erősíti az emberekben azt a tudatot, hogy egy társadalom részeként teljes jogú állampolgárként élhetnek. Ez utóbbi különösen a kirekesztett társadalmi csoportok részvétele esetén lehet fontos szempont. Putnam továbbá kiemeli, hogy már csak az a tény is pozitív hatással van a részvételre, ha az állampolgárok tagjai civil-/nonprofit szervezeteknek, ahol megtanulhatják, hogyan kell közösségi üléseken részt venni, nyilvánosan beszédet mondani, projekteket szervezni, vitatkozni. (Putnam 2000) Továbbá ezek a rendezvények összehoznak olyan embereket is, akik különben sosem találkoztak volna (Arbter et al. 2010), ami kapcsolati hálózatokat épít, növelve ezzel a társadalmi tőke nagyságát.

A gazdasági életre való pozitív hatásként említhető, hogy ha az állampolgárok általános közérzete jobb azáltal, hogy közösségekben is kifejezhetik érdekeiket, akkor kiegyensúlyozottabbak lesznek, melynek hatásaként munkájukat is hatékonyabban tudják ellátni, ezáltal javulhatnak a gazdasági mutatók. (Pateman 1970) Nem utolsósorban – a gazdasági szempontok mellett – a vállalatoknál és az intézményeknél kedvezőbb szervezeti légkör alakulhat ki. Azáltal, hogy az emberek hatékonyabban tudnak egymással közösségi szinten kommunikálni, a szervezeti érdekek érvényesítése is sikeresebb lehet.

A részvétel további nagy előnye, hogy pozitívan hat a települések gazdálkodására is. Egyrészt ha olyan fejlesztések valósulnak meg, melyeket a lakosság is támogat, az hosszú távon a település és környezetének érdekeit fogja szolgálni, így nem kell néhány éven belül újra forrásokat biztosítani ugyanarra a fejlesztési problémára, hiszen nagy valószínűséggel nem is lesz gond evvel kapcsolatban.

Végül Chanan gondolatát szeretném ismertetni a részvétel fontosságával kapcsolatban: az embernek van egy olyan tulajdonsága, hogy amiért megdolgozott, azt utána sokkal inkább magáénak érzi, és vigyáznia fog rá a jövőben. Ennek értelmében a részvételnek az ösztársadalmi vagy fennmaradására is hatása van. (Chanan 1999)

Módszerek

A módszerek ismertetése

A fejezetben bemutatok néhány olyan eszközt (a teljesség igénye nélkül), melyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a helyi problémákat megoldják, de legalábbis hozzájáruljanak a megoldáshoz. A társadalmi részvétel módszerei nagyon széles körűek, és mindig az adott szituációtól függ, hogy melyek lesznek az adott probléma megoldására a legalkalmasabbak. A társadalmi részvétel eszközeit és technikáit a szakirodalom két nagy csoportba sorolja (Ploštajner–Mendeš 2005):

1. *Tradicionalis/hagyományos technikák:* ebbe a csoportba alapvetően az eddigiekben is viszonylag széles körűen alkalmazott eszközök tartoznak, melyek elsősorban az önkormányzati működéshez kötődnek, illetve ide sorolják a hagyományos politikai részvételi módokat is, mint például a helyhatósági választásokat, a népszavazásokat.
2. *Új/modern technikák:* a mai társadalmi, gazdasági komplexitás megkívánja, hogy az állampolgárok, a civil-/nonprofit szervezetek a fentieknél több lehetőséget kapjanak a részvétel során. Legyenek olyan közösségi terek, melyek alkalmasak arra, hogy a helyi szereplők egymással szoros együttműködésben valósítsanak meg fejlesztési célokat. Az ebbe a csoportba sorolható technikák az aktív demokrácia eszközeiként alkalmazhatók.

A 2. táblázat összefoglalóan mutatja be a hagyományos és a modern részvételi eszközöket, az alábbi magyarázatokkal és jelzésekkel.

Szereplők: állampolgárok (Á) és civil-/nonprofit (C/N) szervezetek. Minden egyes eszköz esetében megjelöljük, hogy csak az állampolgárok (egyénileg vagy közösségi szinten), csak a civil-/nonprofit szervezetek vagy mindkét szereplői kör által alkalmazható eszközökről van szó.

Az egyes hagyományos és modern technikák felsorolása. A modern eszközök az alábbi alcsoportokba sorolhatók:

- Információt gyűjtő és szolgáltató eszközök:
 - Események, rendezvények: 1–6. eszközök
 - Felmérések: 7–10. eszközök
 - Média, kiadványok: 11–13. eszközök
 - Képzések, kutatás, pályázat: 14–16. eszközök
- Interaktív eszközök: 17–25. eszközök
- Állampolgári, civil-/nonprofit szervezeti szervezkedések, ún. konzultatív eszközök: 26–33. eszközök

Területi egységek: a táblázatban bemutatásra kerül, hogy az egyes technikákat jellemzően mely területi egységekben lehet és célszerű használni: 1. település; 2. térség; 3. régió; 4. ország; 5. interregionális szint; 6. makroregionális szint (például EU).

2. táblázat • A társadalmi részvétel technikái az egyes területi szinteken⁷

Eszközök	1.		2.		3.		4.		5.		6.	
	Á	C/N	Á	C/N	Á	C/N	Á	C/N	Á	C/N	Á	C/N
<i>Hagyományos/tradicionális eszközök</i>												
1. Népszavazás (nem politikai választás)	X						X					
2. Közgyűlésen való részvétel	X	X	X	X								
3. Önkormányzati bizottságban való részvétel	X	X	X	X								
4. Önkormányzat munkájában szakértőként való részvétel		X		X								
5. Tiltakozások szervezése, azokon való részvétel	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Közmeghallgatás	X	X	X	X								
7. Lakossági fórum	X		X									

⁷ A szerző saját szerkesztése.

8. Önkormányzati faliújságon való információközlés	X	X	X	X								
<i>Új/modern eszközök (az aktív demokrácia technikái)</i>												
1. Fórumok	X	X	X	X	X	X	X	X				
2. Rendezvények	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
3. Konferenciák	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Workshopok	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
5. Helyszíni bejárás	X	X	X	X	X	X	X	X				
6. Kerekasztal-beszélgetés	X	X	X	X	X	X						
7. Kérdőívek	X	X	X	X	X	X	X	X				
8. Interjúk	X	X	X	X		X		X		X		X
9. Aktiváló interjúk	X	X	X	X		X		X		X		X
10. Fókuszcsoport	X	X	X	X	X	X						
11. Média (sajtó, tévé, rádió)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12. Kiadványok	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
13. Szórolapok	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
14. Képzések	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
15. Kutatás	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
16. Fejlesztési célú pályázatokon való részvétel		X		X		X		X		X		X
17. Internet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18. Blogok	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19. Online fórumok	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
20. Web 2.0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
21. Mapping	X	X	X	X								
22. Modellézés	X	X	X	X								
23. Fotózás	X	X	X	X	X	X	X	X				
24. Szimuláció	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
25. Köztéri fal	X	X										
26. Részvételi költségvetés	X	X	X	X								
27. Állampolgári Tanács	X		X		X		X		X		X	

28. Konszenzuskonferencia			X		X		X		X		X	
29. Tudományos Műhely			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
30. Városi konferenciák	X	X										
31. Állampolgári Parlament							X	X				
32. Jövôműhely	X	X	X	X	X	X						
33. Vitázó közvélemény-kutatás							X	X	X	X	X	X

Bármelyik részvételi eszközt alkalmazzuk is, nagyon fontos, hogy először informálni kell a közösséget: egyrészt információ hiányában nehéz bármiben is részt venni, hiszen a szereplők nem értesülnek a történésekről, nem ismerik az aktuális ügyeket; másrészt ha valaki nem tud rendezvényekről, lehetőségekről, akkor el sem tud menni, véleményt sem tud mondani. A legfontosabb információk, amelyekre szükség van (Doherty 2008):

- aktuális történések,
- soron következő rendezvények, események,
- ki azok a szereplők, akiket helyi ügyekben keresni lehet,
- civil-/nonprofit és egyéb segítő szervezetek elérhetősége,
- sikertörténetek, amikből tanulni lehet.

A megfelelő informálás után a második legfontosabb, hogy az embereket szóra kell bírni, éreztetni kell velük, hogy fontos a véleményük. Az információgyűjtésre és informálásra használhatók részben vagy egészben a hagyományos módszerek, továbbá a modern eszközök egy része. Ha érdemi kommunikációra/párbeszédre van szükség (nem csak információk áramoltatására), akkor segítségül hívhatók a konzultatív eszközök.

Hagyományos módszerek

Hazánkban a hagyományos részvételi eszközökről alapvetően az önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól) rendelkezik, hiszen a 2. táblázatban felsorolt módszerek elsődlegesen az önkormányzatokhoz kötődnek. Önkormányzati szereplők a kezdeményezői a meghallgatásoknak, illetve az önkormányzati szervek munkájában való aktív vagy megfigyelő jelenlétről beszélhetünk. A hagyományos módszerek többségében az állampolgárok és a civil-/nonprofit szervezetek számára is elérhetőek. Hangsúlyozom, hogy az eszközök hagyományosnak minősítése nem a módszer kevésbé hasznos vagy megfelelő voltából ered, csupán arra utal, hogy ezeknek a módszereknek már többéves, több évtizedes múltja van.

A továbbiakban röviden bemutatom az önkormányzati törvény ide vonatkozó részeit:

- Az önkormányzati törvény az önkormányzathoz való közösségi jog gyakorlásának elsődleges módjaként a helyi népszavazást említi [3. § (4) bek.]. Ezenkívül a törvény a települési önkormányzatok feladatai között említi, hogy támogatniuk kell a lakosság önszerveződéseit, együtt kell működniük a közösségekkel és biztosítaniuk kell az állampolgári részvételt a helyi közügyekben [6. § a) pont].

- A képviselő-testület előterjesztéseibe és az ülések jegyzőkönyveibe az állampolgároknak joguk van betekíteni [52. § (3) bek.].
- A képviselő-testület és bizottságainak ülésén az önszerveződő közösségek tanácskozási joggal vehetnek részt, a képviselő-testület határozza meg, hogy mely közösségek képviselőit illeti meg ez a jog [53. § (3) bek.]. A bizottsági munkához a civil-/nonprofit szervezetek általában szakértői anyagok és pályázatok előkészítésével tudnak hozzájárulni. (Tamás 2005)
- A képviselő-testület határozza meg azoknak a *fórumoknak* a formáit (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés stb.), „amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják” [53. § (3) bek.]. Az itt elhangzó véleményeket továbbítani kell a képviselő-testületnek.
- A képviselő-testületnek évente legalább egyszer *közmeghallgatást* kell tartania, melyen az állampolgárok és a helyi szervezetek képviselői kérdéseket tehetnek fel és javaslattal élhetnek (54. §).

Az információt gyűjtő és szolgáltató modern technikák

Ezek a módszerek mind megfelelőek arra, hogy a társadalmi szereplőktől információkat gyűjtsenek arról, hogy mit gondolnak lakóhelyük szűkebb-tágabb környezetéről, hogy milyen ötleteik vannak a jövő alakítására vonatkozóan. Ez azért lehet fontos, mert egyrészt megfelelő információk birtokában akár a problémák is megelőzhetők, másrészt ha mégis felmerülnek, akkor mélyebben feltárhatók. Felmerülhet a kérdés, hogy az információkat ki gyűjti. Ezt gyakorlatilag bármely szereplő megteheti, akinek információra van szüksége az állampolgároktól és civil-/nonprofit szervezetektől. Információt gyűjthet az önkormányzat, az állampolgárok egymástól, a civil-/nonprofit szervezetek egymástól, az állampolgároktól és az önkormányzatoktól stb. Bár ezek a technikák jellemzően információ-gyűjtésre és informálásra alkalmasak, vannak olyanok is közöttük, melyek esetében lehetőség van vita kibontakozására, ezáltal két- vagy többoldalú kommunikációra is a szereplők között.

Interaktív modern eszközök

Az idetartozó eszközök az internetet és az egyéb kreatív módszerek adta lehetőségeket használják ki ahhoz, hogy a társadalmi szereplők elmondhassák véleményüket, ezeket akár ütköztethessék is, majd javaslatokat tegyenek a felmerülő problémák megoldására.

Telekommunikációs eszközök

Ezek az eszközök gyakorlatilag minden részvételi formában alkalmazhatók, legfontosabb előfeltételük, hogy a szereplők legyenek birtokában az alapvető telekommunikációs ismereteknek, és álljanak rendelkezésükre ezek az eszközök (számítógép, internet-elérhetőség). Az internet adta lehetőségek kihasználásában gyakorlatilag ma már „csak” a fantázia szab határt. Többször éri kritika a részvételi módokat, hogy – különösen a nagyobb településeken – fizikai képtelenség minden ember, helyi szereplő véleményét megkérdezni. Éppen erre a kritikára lehet válasz az internet (Democracy at the... 2001), mely gyakorlatilag széles körben elérhetővé tesz információkat, lehetőséget ad arra, hogy a szereplők online módon megbeszélhessék egymással a jelen problémáit, majd azokra megoldási lehetőségeket találjanak.

Az internetes kommunikációnak nagy szerepe lehet a fejlesztések konkrét megvalósítása során is, hiszen a szereplők számára megkönnyíti a kommunikációt, az információk gyorsabban áramlanak, és szinte azonnal információhoz lehet jutni a fejlesztések gyakorlati megvalósulásának eredményeiről. Az internet természetesen nemcsak a fejlesztések során használható, általa lehet részvételre buzdítani az embereket, szervezeteket, információkat lehet megosztani.

Egyéb interaktív módszerek

A korábban bemutatott informáló és információt gyűjtő eszközökön túlmenően vannak még olyan eszközök (Wates 2000; www.communityplanning.com), amelyek alkalmasak lehetnek információk gyűjtésére, vélemények közvetítésére. A továbbiakban ezek közül ismertetek néhányat. A felsorolás természetesen a teljesség igénye nélkül mutatja be a módszereket, hasonló eszközök részletes felsorolása megtalálható például a www.communityplanning.com honlapon.

- *Térkép- (mapping) módszer:* Olyan nem verbális eszköz, mely alkalmas arra, hogy az emberek térképes rajzok formájában bemutassák, hogyan látják környezetüket.
- *Modellezés:* Háromdimenziós formában mutatja be egy adott közösség környezetét, papír- vagy kartonépületek segítségével. A módszer alkalmazható a térképes rajzolással együtt is.
- *Fotózás módszere:* a szereplők fotók készítésével tudják megmutatni, hogy számukra hol vannak a fontos helyek, hol kellene változtatni a környezetet.
- *Szimuláció:* Ennek segítségével lehet tesztelni különböző jövőbeli szcenáriókat. Itt az emberek kiélhetik akár színészi hajlamaikat is.
- *Köztéri fal:* a közterületen kihelyezett falon minden arra járó le tudja írni, rajzolni a véleményét egy adott társadalmi ügyben.
- *Ajánlódobozok:* Az előző módszerhez hasonló, csak itt egy dobozban van lehetőség a vélemények elhelyezésére.

Konzultatív technikák

A 2. táblázatban a 26. sorszámmal kezdődik a konzultatív eszközök felsorolása. Ezen eszközök az információgyűjtésen túl aktív kommunikációra serkentik a résztvevőket: a cél a kölcsönös kommunikáció, a problémák megoldása, a vita, sok esetben az együtt döntés egy-egy közügyben, fejlesztési kérdésben. A felsorolt eszközök közül kettőt mutatok be részletesen, mindegyik előfordult már hazánkban is (bár alkalmazásuk még nem terjedt el széles körben).⁸

Állampolgári Tanácsok (Citizen's Jury)

Több országban sikeresen működik az Állampolgári Tanács rendszere (Pataki 2007; Goodin–Dryzek 2006; Simon–Kuna 2010, 2012). Ennek lényege, hogy létrehoznak egy ún. „minitársadalmat”, mely 12–25 fő laikus emberből áll, akik egy meghatározott napon egymással vitázva alakítják ki a telepü-

⁸ A többi felsorolt eszköz közül a Jövôműhely az egyetlen, melyet hazánkban alkalmaztak már.

lést érintő problémák megoldásának közös álláspontját. Gyakorlatilag a vita végére közpolitikai javaslatokat fogalmaznak meg a települési döntéshozók számára. Egy-egy ilyen ülés akár több napig is eltarthat, ezenkívül az esemény előtt a tanács tagjai felkészítő rendezvényeken ismerhetik meg az ügy részleteit. (Elliot et al. 2005) A módszer egyaránt alkalmas arra, hogy helyi és nemzeti szintű ügyeket tárgyaljanak meg. Helyi szinten gyakori, hogy a közönség soraiban ott ül a polgármester és a település döntéshozói is.

A tanács ötlete Ned Crosbytól származik, aki 1974-ben hozta létre az Amerikai Egyesült Államokban a Jefferson Központot (www.jefferson-center.org), melynek célja Állampolgári Tanácsok keretében különböző projektek irányítása. Az amerikai minta példájára Németországban Peter Diemel nevéhez fűződik az ún. tervezési cellák létrehozása, melynek lényege, hogy a közügyeket érintő problémák megbeszéléséhez véletlen mintavétellel kiválasztják a laikus állampolgárokat, vagyis a tervezési cella tagjait, akik egymással vitázva jutnak adott kérdésekben egyezsége. (Pataki 2007) Nagy-Britanniában 1996 óta működik ez a rendszer, de azóta már több európai (például Spanyolország, Ausztria) és tengeren túli (Ausztrália) országban is alkalmazzák ezt a technikát.

A módszer előnye többek között abban ragadható meg (Citizens Jury Handbook 2004; Lenaghan 1999), hogy legitimálja a döntéseket, ezenkívül fejleszti az emberek problémamegoldó és a közösségi szinten történő döntéshozó képességét, továbbá fejleszti a demokratikus gondolkodást. Lenaghan a módszer hátrányaira is felhívja a figyelmet. Kérdés az, hogy 10–20 ember hogyan lesz képes a lakosság nevében döntést hozni. Képviselheti-e ennyi ember a helyiek véleményét? A szerző utal arra, hogy volt már olyan eset, hogy a tanács egy adott probléma megoldására tett javaslata később a lakosság által benyújtott petícióval találta szemben magát. Lenaghan azt javasolja, hogy kizárólag olyan kérdésekben lehessen a tanács véleményét kérni, amelyben a tagjai képesek valóban a helyiek érdekeit képviselni.

Az Állampolgári Tanács résztvevői a következők lehetnek (Simon–Kuna 2010):

- állampolgárok, vagyis a Tanács tagjai,
- szakértők (önkormányzati és egyéb döntéshozók),
- közönség: minden Állampolgári Tanácsnak nyílt rendezvénynek kell lennie, vagyis minden érdeklődő részt vehet rajta, de döntési jog nélkül,
- sajtó: cél, hogy a rendezvény előtt és után is megfelelően tájékoztassák a szereplőket az Állampolgári Tanácsról.

Az alábbi tényezők fennállása szükséges egy jól működő Állampolgári Tanácshoz (Simon–Kuna 2010):

- Együtt gondolkodó emberek összehozása, akik képesek egymással kommunikálni. Fontos, hogy kényszeríteni senkit sem lehet, tehát a részvétel önkéntes, továbbá a képviselt csoportot reprezentatívan kell képviselni ahhoz, hogy megfelelő döntés születhessen.
- Az együttgondolkodáshoz az kell, hogy az emberek valamennyire bízzanak egymásban, így mielőtt bármilyen kérdésben megkezdődik az Állampolgári Tanács működése, szükség van arra, hogy az embereket felkészítsék, lehetőséget teremtsenek arra, hogy megismerjék egymást.
- Fontos tudatosítani a résztvevőkben, hogy itt nem az egyéni érdeket kell szem előtt tartani, itt nem egyéni sérelmek megoldásán van a hangsúly, hanem a közösségin, vagyis olyan emberek jelenlétére van szükség, akik képesek közösségi szinten is gondolkodni.
- Fontos, hogy meghallgassák minden résztvevő véleményét, de a végén konszenzusra kell jutni az ügyben, úgy, hogy minél több érintett szempontjai érvényesítésre kerüljenek.

- További fontos szempont, hogy az Állampolgári Tanácsnak függetlennek kell lennie, vagyis nem állhat semmilyen csoport, politikai párt befolyása alatt.

Magyarországon jelenleg még nem terjedt el széles körben az Állampolgári Tanácsok technikájának alkalmazása, a minél szélesebb körű alkalmazás érdekében a Cromo Alapítvány (www.cromo.hu) próbálja népszerűsíteni a módszert és annak előnyeit. Az utóbbi években több településen (több mint 30) szerveztek már Állampolgári Tanácsot, sőt országos szintű tanácsot is rendeztek (2007-ben) a klímaváltozásról. A Cromo Alapítvány 2002-ben alakult, célja a demokratikus társadalom megerősítése, az egyes társadalmi, gazdasági szereplők együttműködésének elősegítése. Diósdon például egy hipermarket megépítése elleni tiltakozás keltette életre a helyiek által szervezett tanácsot (Gyakoroljuk a demokráciát!). A fő problémát az jelentette, hogy az önkormányzat a hipermarket építése érdekében meg akarta szüntetni a foci pályát, továbbá érveltek a megnövekedő iparüzési adó mellett is. A tanács ülése folyamán kiderült, hogy a fő kérdés nem is a hipermarket, hanem az, hogyan lehet az adóbevételt növelni és a foci pályát is megtartani. A probléma megfogalmazása után kiderült, hogy a helyi vállalkozók nem Diósdon vannak bejelentve, így a bevétel sem itt keletkezik. A rendezvényen a vállalkozók ígéretet tettek arra, hogy átjelentik magukat Diósdra, így növelve az adóbevételt, ezáltal a hipermarket megépítése is szükségtelenné válik, és a foci pálya is megmarad.

Vitázó közvélemény-kutatás (Deliberative poll)

A módszer James Fishkin amerikai professzor nevéhez fűződik (Lukensmeyer–Hasselblad Torres 2006), aki 1988-ban alkalmazta először módszerét. Azóta az USA-n kívül több országban is sikeresen zajlottak ilyen események. A módszer azon az elgondoláson alapul, hogy szükség van olyan kutatási módszertanra, amely nemcsak megkérdezi az emberek véleményét, hanem lehetőséget ad arra is, hogy a kialakított véleményeket ütköztessék, sőt arra is mód van, hogy az emberek véleményét egy-egy téma részletes megismerése előtt és után is feltérképezzék. Eddig többek között az alábbi témákban tartottak ilyen eseményt (www.magyaragora.hu): bűnözés kezelésének módjai (Kelet-Európa első vitázó közvélemény-kutató rendezvényét Bulgáriában tartották, éppen ebben a témában), egy adott ország jövője Európában, a közegészségügyi rendszer jövője, az euró bevezetése, az elektromosáram-szolgáltatás stb.

Magyarországon az első vitázó közvélemény-kutatást 2005-ben tartották a romák helyzetéről és beilleszkedési lehetőségeiről (www.magyaragora.hu). 2005 nyarán összesen 1000 ember véleményét kérdezték meg a roma és nem roma együttélés nehézségeiről, a konfliktusok csökkentésének módszereiről, majd közülük 250 embert választottak ki. Őket hívták meg a szeptemberi nyilvános vitára, ahol a résztvevők az alábbi témákat dolgozták fel 16 csoportban: roma szegénység, etnikai alapú diszkrimináció és szegregáció versus integráció. A résztvevők korábbi és a vita utáni véleménye a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan itt is jelentősen változott. A legnagyobb mértékben a diszkrimináció kérdéskörében változott a résztvevők véleménye. Csökkent azok aránya, akik egyetértettek a romák elleni rendőri diszkriminációval, illetve a munkahelyi kirekesztéssel. Továbbá a résztvevők pontosan megismerték a romák helyzetét, tudták, hány roma él Magyarországon, ismertté vált, hogy mekkora a romák körében a szegénység.

Összegzés

Tanulmányom célja az volt, hogy bemutassam a társadalmi részvétel koncepcióját és azokat a módszereket, melyek alkalmasak lehetnek helyi problémák kezelésére vagy akár azok megelőzésére. Egy-egy településen a közösségi szinten jelentkező problémák legnagyobb része valamilyen fejlesztéshez vagy annak elmaradásához köthető. A probléma általában az, hogy nincs elég információ, illetve hogy a döntéshozók nem kérik ki a helyi szereplők véleményét adott kérdésekben. A társadalmi részvétel koncepciója azt jelenti, hogy egy településen – vagy akár térségben, országban – úgy születnek döntések, hogy az érintettek véleményét nyilváníthatnak, vitatkozhatnak az ügyben, érezhetik, hogy fontos szerepük van a környezetük alakításában.

Természetesen ahhoz, hogy ez a folyamat elinduljon, először is bizalomra van szükség: a felelősségvállalás képességére a társadalmi ügyekért, továbbá a szereplők tudására az adott témában. Egyrészt az önkormányzatoknak fel kell ismerniük, hogy jobb és eredményesebb lehet egy település, ha az embereket, egyéb érintett szereplőket nem zárják ki a fejlesztésekből, a felmerülő problémák megvitatásából, másrészt az állampolgároknak is fel kell ismerniük, hogy van beleszólási joguk, lehetőségük. Ha csak az egyik oldal részéről történik előrelépés, az még nem vezet aktív demokráciához. Úgy gondolom, hogy az első lépést az önkormányzatoknak kellene megtenni oly módon, hogy széles körben lehetőséget kínálnak – a részvételi eszköztár teljes körű kiaknázásával – arra, hogy a szereplők elmondhassák véleményüket, majd ezeket meghallgatva, összegezve kerüljön sor a döntéshozatalra, a problémák megoldására.

Az emberek számára az egyik legmotiválóbb az lehet, ha a helyi döntéshozók részéről van visszajelzés, vagyis érzik az érintettek, hogy igenis számít a véleményük, így nagyobb eséllyel válnak legközelebb is aktív állampolgárokká. Ebből mindenki profitálhat, ha nem is rövid, de közép- és hosszú távon mindenképp.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált szakirodalom

- ARBTER, Kerstin – HANDLER, Martina – PURKER, Elisabeth – TAPPEINER, Georg – TRATTNIGG, Rita (2010): *The Public Participation Manual. Shaping The Future Together*. Vienna, Austrian Society for Environment and Technology.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): A Ladder of Public Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 4. sz. 216–224.
- BARÁT Tamás (2012): Felelősség – Társadalmi felelősségvállalás. In: *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 27. 47–52.
- CHEKKI, Danesh A. (1979): *Participatory Democracy in Action: International Profiles of Community Development*. Bombay, Vikas Publishing.
- DOHERTY, Ger (2008): *Developing a Good Practice. Guide to Community Participation*. Inner City Organisations Network/North West Inner City Network, Dublin.
- FUKUYAMA, Francis (2000): *A Nagy Szétbomlás*. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- GASKÓ Krisztina (2010): *Autonómia és felelősségvállalás*. Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.
- GOLDFRANK, Benjamin (2002): The Fragile Flower of Local Democracy: A case Study of Decentralization/Participation in Montevideo. In: *Politics and Society*, 1. sz. 51–83.
- GOODIN, Robert E. – DRYZEK, John S. (2006): Deliberative impacts: The macro-political up take of mini-publics. In: *Politics and Society*, 2. sz. 219–244.
- Gyakoroljuk a demokráciát! Hogyan rendezzünk Állampolgári Tanácsot?* Budapest, Cromo Alapítvány.
- KULCSÁR Kálmán (1997): Politikai rendszer és politikai kultúra. In: GLATZ Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- KUNA Gábor – SIMON Ildikó (2012): Az Állampolgári Tanács a gyakorlatban. Nyolc év tanulságai és pozitív tapasztalatai. In: *Parola*, 1. sz.
- LENAGHAN, Jo (1999): Involving the public in rationing decisions. The experience of citizen juries. In: *Health Policy*, 1–2. sz. 45–61.
- NIZÁK Péter – PÉTERFI Ferenc (2005): A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: MÁRKUS Eszter (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. Budapest, EMLA.
- PALLAI Katalin (2010): *Társadalmi részvétel*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
- PATAKI György (2007): Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. In: *Civil Szemle*, 3. sz. 144–156.
- PATEMAN, Caroll (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PERNECZKY László (szerk.) (2012): *Egy hajóban... Hogyan segíti a társadalmi részvétel a fejlesztéseket?* Budapest, Közép-magyarországi Zöld Kör és Magyar Természetvédők Szövetsége.
- PLOŠTAJNER, Zlata – MENDEŠ, Ivona (2005): *Citizens Participation – How to Improve Development on Local Level?* Zagreb, Fridrich Ebert Stiftung, Zagreb Office.

- PUTNAM, Robert D. (2000): *Bowling Alone*. New York, Simon and Schuster Paperbacks.
- REISINGER Adrienn (2009): Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. In: *Civil Szemle*, 4. sz. 5–23.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- SCHMITTER, Philippe C. (2002): Participation in Governance Arrangements. In: GROTE, Jürgen R. – GBIKPI, Bernard (eds.): *Participatory Governance*. Political and Societal Implications. Opladen, Leske and Budrich.
- SHAH, Anwar (2006): A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible and Accountable Local Governance. In: SHAH, Anwar (ed.): *Local Governance in Industrial Countries*. Washington D. C., The World Bank.
- SIMON Ildikó – KUNA Gábor (szerk.) (2010): *Az Állampolgári Tanács mint a közösségi összetartozás erősítésének eszköze. Az állampolgári részvétel lehetséges területei*. Budapest, Cromo Alapítvány.
- TORDAI Zádor (1993): *A felelősség*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó.
- UGRIN Emese – VARGA Csaba (2007): *Új állam- és demokráciaelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó.
- WATES, Nick (2000): *The Community Planning Handbook*. The Urban Design Group, The Prince's Foundation.
- WESTHOLM, Anders – MONTERO, José Ramón – DETH, van Jan W. (2007): Introduction – Citizenship, involvement, and democracy in Europe. In: DETH, van Jan W. – MONTERO, José Ramón – WESTHOLM, Anders (eds.): *Citizenship and Involvement in European Democracies – A comparative analysis*. Routledge.
- Zsolnai László (1998): A felelős gazdasági döntéshozatal modellje. In: *Közgazdasági Szemle*, 2. sz. 154–162.

Felhasznált internetes források

- Building new communities. Outer Suburban/Interface Services and Development Committee, Melbourne*. 2006. Forrás: www.parliament.vic.gov/osisdc.au (2009. 01. 10.)
- CHANAN, Gabriel (1999): *Local Community Involvement – A handbook for Good Practice*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Forrás: www.eurofound.europa.eu (2008. 03. 10.)
- Citizen Jury Handbook*. The Jefferson Center, USA. 2004. Forrás: www.jefferson-center.org (2008. 05. 10.)
- Democracy at the local level. International IDEA Handbook, Series 4. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden. 2001. Forrás: www.ceecn.net (2009. 05. 06.)
- ELLIOT, Janice – HEESTERBEEK, Sara – LUKENSMEYER, Carolyn J. – SLOCUM, Nikki (2005): *Participatory Methods Toolkit – A practitioner's manual*. King Baudouin Foundation, Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA), Belgium. Forrás: www.viwt.be (2010. 04. 10.)
- LUKENSMEYER, Carolyn J. – HASSELBLAD TORRES, Lars (2006): *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*. IBM Center for The Business of Government. Forrás: www.americaspeaks.org (2010. 08. 21.)
- www.communityplanning.com
- www.cromo.hu
- www.jefferson-center.org
- www.magyaragora.hu

Az önkormányzati stratégiai menedzsment és az önkormányzati szervezetfejlesztés

CSÖRIGITS LAJOS

Bevezetés

A helyi önkormányzati igazgatás a polgárok önigazgatásának szervezeti és működési kereteit adja. A helyi önkormányzat mint a választópolgárok helyi közössége viszonylag nagy szabadságfokkal szabályozza (helyi rendeletalkotási jog) – hatósági jogkörökkel, saját költségvetésben lévő közpénzekkel, közszolgáltató intézményekkel, fejlesztési programokkal stb. –, igazgatja, szervezi és szolgálja a helyi társadalom életét. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzatok a törvény keretei között maguk határozzák meg szervezeti kereteiket és működésük rendjét, valamint a közfeladatok megvalósításának módját. A közigazgatás önkormányzati alrendszerének újragondolása során az alkotmányozó hatalom és a törvényalkotó új alapokra helyezte az önkormányzati szervezetrendszert és annak működését. Az önkormányzatok azonban továbbra is megőrizték azon önállóságukat, hogy a jogszerűség, szakszerűség, hatékonyság és gazdaságosság elveinek figyelembevételével szervezzék meg feladataikat.

Önkormányzati stratégiai menedzsment

Az önkormányzati alrendszer tekintetében nemcsak azon elvárás mutatkozik a polgárok felől, hogy az jogszerűen működjön, hanem hogy „plusz szolgáltatást” nyújtson, ne legyen bürokratikus, túlzottan költséges stb. Ennek a skálája nagyon széles: a kulturális és egyéb rendezvények megszervezésétől a kedvező vállalkozói szféra megteremtésén és munkahelyteremtésén át a kellemes lakókörnyezet kialakításáig (úgy mint levegőtisztaság, köztisztaság stb.). Ennek megvalósításához elengedhetetlen a versenyszférában érvényesülő szemlélet alkalmazása a közigazgatási szervezetrendszerre.

Ez a szemléletmód azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok prioritásokat határoznak meg, amely a szervezet egész működését és a szervezetrendszert áthatja. Mindehhez az kell, hogy az önkormányzat rendelkezzen stratégiai és operatív célokkal, amelyek minden esetben „determinálják” a napi szinten megvalósuló döntéseket.

Stratégiai tervezésről beszélünk akkor, ha a „holnap” helyett messzebb, legalább egy évre előre tekintünk. A megfelelő stratégia és az ahhoz kapcsolódó akciótervek, projektek megtervezése és kivitelezése is szakértelmet igényel. Ha nem gondoljuk át, hogy a szűkös önkormányzati forrásokból milyen problémákat kell megoldani, abba a csapdába eshetünk, hogy míg pillanatnyilag mindig a legoptimálisabb megoldást választjuk, hosszabb időtávot tekintve mégsem a reálisan elérhető legoptimálisabb helyzet-

be jutunk. Annak érdekében, hogy a település irányítása, működtetése sikeres legyen, elengedhetetlen az átgondolt tervezés, még ha ez néha bonyolult, nehéz és hosszadalmas tevékenységnek is tűnik.

Mindaddig lehetetlen stratégiai tervezési folyamatot kialakítani (kit, mikor és hogyan kell bevonni), míg a célkitűzéssel mint kardinális kérdéssel nem foglalkozunk. Tapasztalatok szerint a tervezési folyamat első lépése a cél tisztázása. Egy sikeres stratégia kidolgozásához tervezés és menedzsment szükséges. A stratégiai gondolkodás megköveteli az önkormányzat külső és belső környezetének alapos ismeretét, valamint azon feltételrendszert, amelyben az önkormányzat működik. A stratégiai tervezés nem más, mint a legfontosabb tennivalók integrált és szisztematikus meghatározása az erősségek és a gyengeségek, valamint a lehetőségek és a veszélyek figyelembevételével. A stratégiai menedzsment pedig olyan környezetet, szervezeti keretet, az emberi erőforrások olyan megteremtését foglalja magában, ami folyamatosan képes a stratégiai tennivalók meghatározására és kivitelezésére.

Célkitűzések a helyi önkormányzatoknál

A helyi önkormányzatok törvény kötelezésére vagy anélkül is számos stratégiát, programot, koncepciót fogadnak el, melyek egyértelműen meghatározzák az adott önkormányzat prioritásait. Ilyen dokumentum lehet a gazdasági program, mely – mint stratégiai dokumentum – tartalmazza az aktuális és azt az optimális helyzetet, melyet az önkormányzat rövid-, közép- és hosszú távon meg akar valósítani.

Győr esetében egyértelműek a prioritások. Győrnek a 2011–2014-es évekre készült gazdasági programja egyik fontos célkitűzésként rögzíti a gazdaságfejlesztést. Ebbe illeszthető az ipari park fejlesztésének gondolata, de úgyszintén az is, hogy a képviselő-testület milyen gazdasági részesedéseket szerez gazdasági társaságokban; hogy az egyes önkormányzati feladatokat az önkormányzat maga látja el vagy „kiszervezi” kizárólagos vagy nem kizárólagos tulajdonában álló cégekhez.

Mindez gazdaságpolitikai döntés. A gazdaságfejlesztéssel kapcsolatban további lényeges kérdések merülnek fel például a környezetvédelem, a zajvédelem és a levegőtisztaság területén. Ezek számos projektnek, pályázatnak az alapjául szolgálnak. Ebből kifolyólag sok esetben a prioritásokon belül is meg kell határozni, hogy melyek az elsődlegesek és melyek a másodlagos, harmadlagos szempontok.

A városüzemeltetési feladatok minden helyi önkormányzat esetében az állampolgárok mindennapjait közvetlenül érintő kérdéseket takarnak. Főleg kisebb településeken „választási kampányfogások” az út- és kerékpárút-fejlesztések, a parkok, játszóterek és temetők rendezése, a szűnyoggyérítés. A nagyobb településeken átfogó koncepcióval kell rendelkezni ezen elképzelések megvalósításához, így beszélhetünk például a közlekedésfejlesztés kérdéséről. A városüzemeltetési feladatok kapcsolódnak a többi szakterület prioritásaihoz, úgymint az ifjúságpolitikához vagy a sportpolitikához.

A bűnmegelőzés és a közbiztonság javítása a rendőrséggel együttműködve a helyi önkormányzat feladata is. Ezen közfeladat megvalósításába nagyon gyakran bekapcsolódnak civilszervezetek (például polgárőrség, áldozatsegítés stb.). Ezek támogatására a helyi önkormányzatok pályázatokat írhatnak ki, hangsúlyozva azt, hogy a bűnmegelőzés területén nemcsak a szubjektív biztonságérzet növelése a cél. Sok önkormányzat rendelkezik bűnmegelőzési koncepcióval, mely megint csak a terület fontosságát jelzi.

A közoktatás (2013. január 1-jétől köznevelés) az óvodai nevelés kivételével kikerült a helyi közügyek köréből, és állami feladattá vált, jóllehet az oktatás a településeken az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető. Az átszervezés indoka az volt, hogy az oktatás és nevelés területén túlzottan

nagy eltérések mutatkoznak az egyes települések között. Álláspontom szerint az önkormányzati feladatellátás keretében is meg lehetett volna teremteni – jogszabályban rögzített, minimális követelmények lefektetésével – annak a lehetőségét, hogy valamennyi gyermek és tanuló közel azonos szakmai színvonalon és körülmények között részesülhessen a közszolgáltatásból. A kötelező minimális feltételek biztosításán túl azonban önként vállalt önkormányzati feladatként biztosíthatták volna az önkormányzatok az oktatás-nevelést. Vitathatatlan, hogy az iskoláknak a helyi identitást megtartó, képző és erősítő szerepe van, így a helyi közösségekhez és önkormányzatokhoz való szoros kapcsolata megkérdőjelezhetetlen. Az oktatás olyan közszolgáltatás, amelyet a lakosság széles köre igénybe vesz, és amely a helyi közösségekhez kapcsolódik. Különösen így van ez a községekben és a kisebb városokban.⁹ A köznevelési feladatellátás átszervezésével a helyi önkormányzatok azzal a kérdéssel kerültek szembe, hogy az államilag fenntartott (és akár működtetett) köznevelési intézményekben tanulóknak továbbra is biztosítsák-e az ösztöndíjrendszert, támogassák-e a diákköröket. Ez utóbbi kérdéskör a helyi önkormányzatok egyéb koncepcionális elképzeléseit is érintik, úgymint a kultúra, a sport stb. Az oktatási terület kapcsán megjegyzendő, hogy a felsőoktatási intézményeknek kiemelt szerep jut a munkahelyteremtésben, így az önkormányzatok a felsőoktatási intézményekre stratégiai partnerként tekintenek.

A lakásgazdálkodás és a szociálpolitika alakítása minden helyi önkormányzat érdeke, mely a nagyobb településeken fokozottabban jelentkezik. Ennek körében a helyi önkormányzatok önkormányzati rendeletet alkotnak, amely meghatározza a szociálisan rászorultak támogatási rendszerét vagy az önkormányzati (bér)lakáshoz való jutás feltételeit. A helyi önkormányzatok döntési kompetenciájába tartozik az is, hogy a gyermekjóléti, gyermekvédelmi és szociális feladataikat milyen módon szervezik meg: saját maguk, költségvetési szerv, társulás keretében vagy szolgáltatásvásárlás útján.

Nagyobb városok esetében a kulturális rendezvények és a turizmus nagy vonzerőt jelenthetnek. Kevés önkormányzat helyez olyan nagy hangsúlyt a városmarketingre, mint Győr, amit jelez az is, hogy a polgármesteri hivatalon belül külön szervezeti egység foglalkozik ezzel.

A települési önkormányzatok szabadon dönthetnek arról, hogy együttműködnek hazai vagy külföldi önkormányzattal, testvértelepülési kapcsolatot létesítenek, illetve hogy nemzetközi szervezethez csatlakoznak vagy abból kiválnak. Ezek a képviselő-testületi hatáskörök át nem ruházhatóak. [2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.) 42. § 6. pont.] Ezen kapcsolatok két- vagy többoldalú megállapodások megkötésével alakulnak ki. A kétoldalú megállapodások tipikusan testvértelepülési kapcsolatok kialakítása vagy egy projekt megvalósítása céljából kötöttek. Az ilyen megállapodások sokrétűek lehetnek, de elsősorban a gazdaság, a kultúra, az oktatás vagy a sport területén születtek. Előfordul, hogy közös intézmény fenntartására és működtetésére vállalkoznak a felek. Ez az alapja annak, hogy a megállapodásban részes települések csereprogramokat, tanulmányutakat, nemzetközi rendezvényeket, közös konferenciákat szervezzenek. Ezek a testvérvárosi kapcsolatok természetesen más-más lehetőségeket adnak egy határ menti településnek a szomszédos országok vonatkozásában vagy az anyacég és a leányvállalat székhelye, telephelye szerinti települések tekintetében.

Az Möt. 6. §-a többek között rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a feladatellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt, erősíti a település önfenntartó képességét.

Ennek egy formáját nevesíti az Möt. 53. § (3) bekezdése, amely rögzíti, hogy a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg a tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és a bizottsága ülésein.

A civil- és az egyházi szervezetek támogatása önként vállalt feladat. Az önkormányzatnak a civil-szervezetekkel és az egyházakkal való kapcsolattartásával összefüggésben érdemes utalni arra, hogy a civil és az egyházi szervezetek is tevékenyen részt vesznek a településen a közszolgáltatások nyújtásában, hiszen vásárol(hat)nak tőlük szolgáltatást. Leginkább az esetek támogatásához kapcsolódik a tevékenységük (például szenvedélybetegek ellátása), így ezek során is szorosan együttműködik egymással az önkormányzati és a civil szféra. Bár sok civilszervezet kizárólag az önkormányzati támogatás reményében működik, más, országos szintű pályázatokon kevesen vesznek részt.

Az önkormányzatok által prioritásként számon tartott funkciók sok esetben külön stratégiákban jelennek meg, mely stratégiák akár több kötelező vagy önként vállalt önkormányzati feladathoz kapcsolódnak. Ilyen lehet például a helyi esélyegyenlőségi program, mely a helyzetelemzésen túl leírja azokat az akcióterveket, amelyeket a köznevelés, az egészségügy vagy a szociális feladatok területén a helyi önkormányzatnak meg kell valósítania. Az időügyi és ifjúságügyi koncepció is szorosan összefügg az imént említettekkel, továbbá a kultúra, a sport és akár a bűnmegelőzés területéhez is kötődhet (például drogstratégia).

A „menedzsment” szemlélet megjelenése az önkormányzati szervezetrendszerben

A képviselő-testület helye és szerepe az önkormányzati feladatellátásban

Az Möt. 41. §-a szabályozza az önkormányzat, a képviselő-testület és szervei legalapvetőbb jogállási kérdéseit, amely a közügyek intézésének kiindulópontja. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják [Möt. 41. § (2) bek.], azaz a jogszabályokban meghatározottak teljesítése ezen személyek és szervek feladata. A polgármester (a megyei közgyűlés elnöke) és a jegyző kivételével, akikre jogszabály közvetlenül is ruház feladatokat – igaz, ez esetben államigazgatási és nem önkormányzati feladatellátásról beszélhetünk –, valamennyi szerv és személy a képviselő-testülettől átruházott hatáskörben nyeri a jogkörét.¹⁰ Fontos szabály, hogy az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

¹⁰ „A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.” [Möt. 41. § (4) bek.]

A legfontosabb hatáskörök nem ruházhatók át a testület kompetenciájából. Érdemes megjegyezni, hogy az eredeti Mötv. javaslata szerint még a rendeletalkotás is átkerülhetett volna bizonyos ügytípusoknál (például településrendezési eszköz elfogadása, márpedig a helyi építési szabályzat is az, ami egy rendelet) bizottság hatáskörébe. Öröndetes, hogy ez végül nem történt meg. A határozatok közül elsődlegesen a szervezési, személyi, a legjelentősebb pénzügyi döntések tartoznak az át nem ruházható hatáskörök közé.

Az át nem ruházható hatáskörök tehát azokat a leglényegesebb képviselő-testületi hatásköröket fogják át, amelyek tekintetében fontos lehet, hogy a nép által a döntésre közvetlenül felruházott testület hozza meg a döntést, és ne adja tovább ezt a felhatalmazást más szervnek (annak ellenére, hogy a demokratikus legitimitáció igazolt a bizottság vagy a jegyző esetében is, hiszen a bizottság és a jegyző döntéssel való felruházása a nép által megválasztott képviselő-testülettől ered). Döntéshozatali hatáskör átruházható még a részönkormányzatra és a polgármesterre. A részönkormányzat testületére vagy polgármesterre történő átruházás esetében a demokratikus legitimitáció közvetlen választáson¹¹ alapul, de a nép általi felruházás ebben az esetben más feladat- és hatáskörre vonatkozik. Az átruházott feladatok tekintetében a legitimitáció ily módon szintén közvetett: a képviselő-testületen keresztül a felhatalmazás.

Az, hogy mely hatásköröket ruház át a képviselő-testület a bizottságra, megint csak jelzi az önkormányzat prioritásait. Már önmagában az is, hogy milyen bizottságokat hoz létre a képviselő-testület.¹² Győrben például Gazdasági és Tulajdonosi Bizottság, Közigazgatási és Közrendvédelmi Bizottság, Oktatási, Kulturális, Sport és Turisztikai Bizottság, Pénzügyi Bizottság, Szociális, Egészségügyi és Lakásügyi Bizottság, valamint Városstratégiai Bizottság működik.¹³

A képviselő-testület hatáskörébe tartozik az is, hogy az önkormányzat a közszolgáltatásokat milyen formában látja el. A képviselő-testület a közügyek ellátására a törvényben meghatározott intézményeket hozhatja létre: költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet, illetve szerződést köthet természetes és jogi személlyel, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A feladatellátás megszervezésének módja olyan kérdéseket érint, mint hogy az adott feladatot az önkormányzat önállóan vagy más önkormányzattal együtt (vagy más önkormányzat részére is), esetleg más feladatokkal együtt és milyen formában kívánja ellátni stb.

A képviselő-testület működését az Mötv. részletekbe menően szabályozza, illetve ahol nem, ott a testület az szmsz-ben tudja a saját igényének megfelelően alakítani a működését. A közhatalom gyakorlása során az átláthatóság, a döntéshozatali folyamatok megismerése nagy jelentőséggel bír, mivel a választópolgár a képviselőre bízta a döntési jogosultságot, de ugyanakkor tudni akarja, mi miért történik,

11 A részönkormányzat testülete esetében a testületi tagok lehetnek akár delegált és nem választott tagok is. Ebben az esetben a demokratikus legitimitáció szintén közvetett, a képviselő-testülettől származik.

12 Egyes jogszabályok különböző településmérethez, illetve intézményhálózathoz kötik a bizottságok létrehozásának kötelezettségét. A vagyonynyilatkozat tételével kapcsolatos feladatok ellátására bizottságot kell létrehozni. Ügyszintén bizottság működtetendő 2000 fő lakosságszám felett a pénzügyi feladatokkal kapcsolatosan [Mötv. 57. § (2) bek.], míg ha legalább három köznevelési intézménnyel rendelkezik a település, e feladatokkal kapcsolatosan is bizottságot kell létrehozni. A települési nemzetiségi önkormányzat kérésére pedig ki kell jelölni azt a bizottságot, amelynek feladatkörébe tartozik a nemzetiségi ügyek vitele. Az Mötv. 1000 főnél kisebb település esetében lehetővé teszi, hogy ezeket a feladatokat egy bizottság lássa el [Mötv. 57. § (1) bek.]. A fentiekből is kitűnik, hogy a bizottságok ágazati elv alapján szerveződnek Magyarországon.

13 30/2012. (XII. 19.) önkormányzati rendelet 58. § (1) bek.

minden szabályszerűen zajlott-e. Korábban is szabályozni kellett a helyi civilszervezetekkel való kapcsolattartást, különösen a döntés-előkészítési folyamatokba való bevonásukat. Ez most még nagyobb hangsúlyt kap az Mötv.-ben. A helyi civilszervezetek léte és működése a helyi közakarat megjelenítésének egyik formája, és ezek széles körű társadalmi támogatottságot, elfogadottságot tudnak biztosítani egy-egy döntés kapcsán. Fontos láncszemet képeznek a képviselők és a választópolgárok közötti kapcsolattartásban, a vélemények becsatornázásában, nem utolsósorban pedig az önkormányzati feladatok ellátásában aktívan részt vevő szereplők lehetnek. Ugyanakkor a kistélepüléseken a civil szerveződés kevésbé jellemző.

Érdeemes azt is megjegyezni, hogy amennyire részletesen szabályozza az Mötv. a képviselő-testület működését, annyira elnagyolja és szabályozatlanul hagyja a társult képviselő-testületek ülését, munkáját, mint például az összehívás módja, ideje, ki és hogyan vezeti stb., ami viszont szükséges lenne a vita nélküli és ellentmondásmentes működéshez. Talán azért alakult ez így, mert ez a jogintézmény nem tipikus. Az önkormányzati feladatok megszervezését inkább társulási megállapodással létrehozott társulásokra bízják az önkormányzatok.

A képviselő-testület hivatalának szervezete és működése a stratégiai menedzsment szemszögéből

Amíg az Mötv. amellet tette le a voksát, hogy minden településen legyen önkormányzat, addig a hivatal kérdésében nem így döntött. Az Alaptörvény nem írja elő – hasonlóan az önkormányzatokhoz –, hogy minden településen működjön hivatal, hanem megengedően fogalmaz: „A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint [...] hivalt hozhat létre.” [Alaptörvény 33. cikk (3) bek.] Így jelenleg a polgármesteri hivatalok, az önkormányzati hivatalok (a megyéknél) és a közös önkormányzati hivatalok léteznek. Megszűntek viszont a körjegyzőségek, melyeket önkéntes hivatali társulásoknak tekinthettünk.

A hivatalok az önkormányzat ügyviteli, végrehajtó szervei, feladatuk a döntések előkészítése és végrehajtása. A polgármesteri hivatalra vonatkozó szabályok nagyrészt változatlanok, az önkormányzati szervezetfejlesztés vonatkozásában azonban a közös önkormányzati hivatal mint új jogintézmény mindenképpen bemutatást érdemel.

A közös önkormányzati hivatalra is lehet kvázi társulási formaként tekinteni, melyek létrehozását az Mötv. írja elő, azaz esetükben társulási kötelezettség érvényesül. Ennek megfelelően az önkormányzati szervezetalakítás nemcsak jogosultság lehet, hanem kötelezettség is. Közös önkormányzati hivalt kell létrehoznia a járáson belüli 2000 fő lakosság számot¹⁴ meg nem haladó községi önkormányzatoknak, feltéve, hogy a települések közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ez a meghatározás nem zárja ki azt, hogy a 2000 főt meghaladó lakosság számú település is részt vegyen közös önkormányzati hivatal megalakításában, de rá nézve ez nem köte-

14 A lakosság szám megállapítása tekintetében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény az irányadó [Mötv. 146. § (3) bek.]. A lakosság szám alatt azon személyek számát kell érteni, „akiknek a polgárok személyi és laci m adatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a főváros, a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza”. [2010. évi L. tv. 2. §]

lező. A közös önkormányzati hivatalt úgy kell megalakítani, hogy az ahhoz tartozó települések lakosságszáma legalább 2000 fő legyen vagy a közös önkormányzati hivatalt legalább hét település hozza létre.¹⁵ [Mötv. 85. § (1)–(2) bek.]

A városi, valamint 2000 főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg¹⁶ a közös hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha ezt vele határos település kezdeményezi [Mötv. 85. § (7) bek.]. Ez azt jelenti, hogy bármely szomszédos település kérheti (és az említett önkormányzati hivatal nem tagadhatja meg!) a közös hivatal létrehozását és együttes működtetését, illetve a hivatali feladatok ellátását az érintett településeken. A megyei jogú városokat ki kellene venni ebből a rendszerből, ha amúgy is egész megyére vonatkozó feladatokat kell ellátni. Egyes vélemények szerint – amelyeket magam is osztok – a megyei jogú város nem kötelezett a közös önkormányzati hivatal létrehozására, mivel az Mötv. várost említ, a megyei jogú város pedig ettől eltérő településtípus. (Tilk 2012: 15–16) Ezt azonban az önkormányzatokért felelős belügyminisztérium nem így gondolja. (Farkasné 2012: 24–25)

Mint ahogy a fentiekben említettem, az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy minden településnek önkormányzattal, főleg az nem, hogy polgármesteri hivattal kellene rendelkeznie, csak az a követelmény, hogy az önkormányzati feladatokhoz kötődő igazgatási jellegű feladatok ellátása biztosított legyen. (Bekényi–Gyergyán 2013: 38) Az Alkotmánybíróság a 2099/E/1991/2. AB határozatában kimondta, hogy „a helyi önkormányzatok – mint közhatalommal rendelkező szervek – [...] törvényben megállapított határidők hiányában is kötelesek a jogállamiság követelményének megfelelő szervezeti és működési keretek meghatározására, az önkormányzati tevékenységhez szükséges személyi és hivatali feltételek megteremtésére”. [2099/E/1991/2. AB határozat, ABH 1992, 550., 552.] Mind ezt a jogállamiság követelményéből vezette le, mely szerint „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.]

Megállapodásban kell rendezni a közös önkormányzati hivatal működéséhez szükséges személyi¹⁷ és egyéb feltételeket, valamint a költségek viselésének rendjét is, úgy, hogy biztosítva legyen a folyamatos vagy időszakos igazgatási munka a településeken [Mötv. 85. § (5)–(6), (8) bek.]. Ha a megállapodás nem szól a költségviselésről, akkor az önkormányzatok a lakosságszám arányában viselik a költségeket [Mötv. 85. § (11) bek.].

15 „Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.” [Mötv. 85. § (10) bek.]

16 Az Mötv. azonban utóbb mégis csak hagy egy kiskaput: a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A kormányhivatal vezetőjének döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a Törvényszékhez fordulhat [Mötv. 85. § (7a) bek.].

17 Ha megállapodásban nem rendezik a hivatal létszámát, és a hivatalt működtetők egyike város, akkor ennek képviselő-testülete meghatározhatja azt [Mötv. 85. § (5) bek.].

A polgármesteri hivatalok (közös önkormányzati hivatalok) szervezeti felépítését a képviselő-testület határozattal állapítja meg. Ennek során az önkormányzat prioritásai szintén visszaköszönnek. Ha továbbra is maradunk a győri példánál, azt láthatjuk, hogy a megjelölt stratégiai célkitűzéseknek nemcsak a bizottsági struktúra, hanem a hivatali tagolódás is lenyomatát képezi.

Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának szervezeti egységei:

1. Gazdálkodási Főosztály

- 1.1. Adóügyi Osztály
 - 1.1.1. Adóbehajtási Csoport
 - 1.1.2. Adóbeszedési és Adóellenőrzési Csoport
- 1.2. Pénzügyi Osztály
 - 1.2.1. Költségvetési Csoport
 - 1.2.2. Pénzügyi és Gazdálkodási Csoport
- 1.3. *Vagyongazdálkodási Osztály*
 - 1.3.1. *Ingatlan-nyilvántartási és Gazdálkodási Csoport*
 - 1.3.2. *Ingatlan-hasznosítási Csoport*

2. Hatósági Főosztály

- 2.1. Építéshatósági Osztály
- 2.2. Igazgatási Osztály
 - 2.2.1. Anyakönyvi Csoport
 - 2.2.2. Általános Igazgatási Csoport
 - 2.2.3. Kereskedelmi Csoport

3. Humánpolitikai Főosztály

- 3.1. Népjóléti Osztály
 - 3.1.1. Lakásügyi Csoport
 - 3.1.2. Szociális Csoport
- 3.2. Oktatási Osztály

4. Jegyzői Kabinet

- 4.1. Házüzemeltetési Osztály
 - 4.1.1. Iktató Csoport
 - 4.1.2. Informatikai Csoport
 - 4.1.3. Gondnoksági Csoport
- 4.2. Ellenőrzési Osztály
- 4.3. Munkaügyi Osztály
- 4.4. Jogi és Önkormányzati Osztály
 - 4.4.1. Közbeszerzési Csoport
 - 4.4.2. Önkormányzati Csoport
 - 4.4.3. Jogi és Titkársági Csoport

(Dőlten szedve az említett prioritásokhoz kötődő főosztályok, osztályok, csoportok; a többi szervezeti egység pedig gyakorlatilag az ezeket „kiszolgáló”, valamint a hatósági feladatellátást biztosító szervezeti egységek.)

A társulások szerepe az önkormányzati feladatellátásban

Az Alaptörvény rögzíti az önkormányzatok társuláshoz való jogát, ugyanakkor azt is kimondja, hogy törvény elrendelheti kötelező feladat társulásban történő ellátását [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont, 34. cikk (2) bek.]. Ilyen kvázi kötelező társulási formának tekinthető a közös önkormányzati hivatalok létrehozása. Egyébként törvény jelenleg más kötelező társulási formát nem határoz meg. Az önkormányzati feladatok ellátása azonban megtörténhet társulás keretében, hiszen ez továbbra is joga maradt az önkormányzatoknak.

Az Mötv. 2013. január 1-jei hatályba lépését megelőzően a társuláshoz való jog nem volt egységesen szabályozva. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a társulások három formáját nevesítette, de kimondta azt is, hogy az önkormányzatok egyéb társulásokat is létrehozhatnak [Ötv. 41. § (1) bek.]. Ezek a következők voltak: a hatósági igazgatási társulás, az intézményi társulás és a társult képviselő-testület. Hatósági igazgatási társulás államigazgatási hatósági ügyek intézésére alakulhatott, míg intézményi társulás közös intézmény létrehozására vagy fenntartására, működtetésére [Ötv. 42. § (1) bek., 43. § (1) bek.]. Ezeken kívül azonban külön törvény is nevesített társulási formákat, ilyen volt a többcélú kistérségi társulás,¹⁸ melyet a kistérségben működő települési önkormányzatok képviselő-testületei hozhattak létre elsősorban a terület- és településfejlesztés összehangolása céljából, a közszolgáltatások biztosítása, valamint intézmények fenntartása érdekében [2004. évi CVII. tv. 1. § (1) bek.].

A társulási formák azonban a fentiekén kívül is bármilyen elnevezéssel és formában, az önkormányzati társulási jog teljességének és szabadságának jegyében létrejöhetnek. Utalni szeretnék arra, hogy az sem volt követelmény, hogy ezek a társulások feltétlenül rendelkezzenek jogi személyiséggel.

Az önkormányzatok társuláshoz való joga (és kötelezettsége) tekintetében az Mötv. a korábbi szabályokhoz képest lényegesen egyszerűbb megoldást választ. Az Mötv. úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulást hozhatnak létre [Mötv. 87. §]. Ez a társulások egyes formáit nem határozza meg, de kvázi társulásnak tekinthető a közös önkormányzati hivatal és a társult képviselő-testület.

A társuláshoz való jogból kiindulva az önkormányzati társulások létrehozatala az önkormányzat képviselő-testületének elhatározásán alapul, és úgyszintén az abból való kiválásról is a képviselő-testületnek kell minősített többséggel döntenie [Mötv. 89. § (1) bek.]. A társulás létrehozatala, az ahhoz való csatlakozás, illetve az abból történő kiválás tulajdonképpen valamely önkormányzati feladat megszervezésének kérdésében hozott döntésnek minősül.

A társulás valamilyen önkormányzati feladat ellátásra jön létre [Mötv. 87. §]. Az önkormányzati feladat ellátása megvalósulhat több módon, és erről a képviselő-testületek döntenek. Ha akként döntenek, hogy azt társulás keretében kívánják ellátni, akkor ehhez a társulási tanács döntése is kell. A társulásnak lehetősége van arra, hogy költségvetési szövet alapítson bizonyos feladat(ok) ellátására [Mötv. 90. § (1) bek.]. Ebben a körben tipikus, hogy a szociális feladatok ellátására a települési önkormányzatok társulást hoznak létre. Ennek keretében a társulás alapít egy olyan szociális intézményt, amely a

18 A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályokat a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény tartalmazta.

társulásban részt vevő önkormányzatok számára ellátja a törvényben kötelező feladatként meghatározott szociális ellátást. Ennek a megoldásnak az az előnye, hogy a szociális intézmény kapcsán a fenn tartói döntéseket a társulási tanács hozza meg, így minden település részt vesz – a társulási megállapodásban rögzített szavazatarányoknak megfelelően – a közszolgáltatás megszervezésében és finanszírozásában.

A közszolgáltatás társulási formában történő ellátásának azonban nem ez az egy formája lehetséges. Elképzelhető, hogy a társulásban részes valamely települési önkormányzat már rendelkezik olyan, a közszolgáltatás ellátását megfelelő színvonalon biztosító intézményrendszerrel, hogy azt nem kívánja megszüntetni, hiszen evvel az önkormányzati társulásban részt vevő önkormányzatok számára is biztosítani tudja ezt az ellátást. Van olyan álláspont, amely szerint maga a társulás szolgáltatást nem tud „vásárolni”, mert az Mötv. alapján közszolgáltatás ellátására a társulás költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat. (Nagy–Hoffman 2013: 295) Véleményem szerint ez a felsorolás az önkormányzati feladatok társulási formában történő ellátásának nem a kizárólagos eseteit határozza meg, hanem csak az alapító jog lehetőségét teremti meg a társulás számára. Úgy gondolom, az önkormányzati autonómia része az, hogy a települések társulásai is szabadon szerződnek, akár a közszolgáltatások ellátására is. Ez tipikusan olyan formában történik meg, hogy a társulásban részes önkormányzat nyújtja az adott közszolgáltatást a társulásban részes, az adott feladatra társult önkormányzat részére.

Emellett természetesen a társulás által biztosított közszolgáltatások esetében is megmarad az önkormányzatoknak a „különutas” lehetősége, azaz hogy a társulás által nyújtott közszolgáltatáson felül maga alapítson intézményt, kössön közszolgáltatásra megállapodást vagy nyújtson többlétszolgáltatást a saját területén élőknek.

Álláspontom szerint azonban a jogszabályi környezet nem „társulásbarát”. A társulás létrehozatala, illetve a társulási megállapodás módosítása jogszabályi rendelkezések miatt megnehezíti a napi munkát. Az Mötv. előírja, hogy a társulási megállapodást (módosítását) a társulási tanács általi megtárgyalását követően a társulásban részes egyes önkormányzatok képviselő-testületeinek is meg kell tárgyalni, és azoknak az elfogadás kérdésében döntést kell hozniuk. A társulási megállapodás, illetve módosítása csak a társulásban részt vevő valamennyi önkormányzat képviselő-testületének minősített többséggel hozott, támogató döntése esetében léphet hatályba [Mötv. 88. § (2) bek.]. A gyakorlatban a társulási tagok csak nagyon sokára, sokszor több mint féléves csúszással fogadják el a módosítást, ha egyáltalán elfogadják, függetlenül attól, milyen szankcióval fenyegeti őket a társulási megállapodás. Ilyenkor kialakulhat olyan helyzet, hogy egy település meg tudja bénítani az egész társulás működését. Ha például a hulladékgazdálkodási feladatot társulásban látják el, és mindenkinek el kell fogadnia a társulási megállapodás módosítását a rendszer üzemeltetéséhez, és azt egy település nem teszi meg, akkor egy több milliárdos projekt is „bedőlhet”.

Jogszabály nem mondja azt, hogy egy költségvetési szerv ne láthatna el egy társulás területén kívül is a költségvetési szerv alapító okiratában meghatározott közfeladatot. Jogszabály azt sem zárja ki továbbá, hogy a költségvetési szerv alapító okiratában megjelölt valamennyi feladatot ugyanazon területre – a társulás területére nézve – a társulás intézménye ellássa. Ez is mutatja, hogy az önkormányzati feladatellátás megszervezésének számos módja van.

Merre tovább, önkormányzatok?

Az önkormányzati szervezetrendszer átalakítása, úgy tűnik, még nem fejeződött be. Az önkormányzati feladatok (ismételt) újragondolása, valamint a finanszírozási rendszer folytatódó átalakítása érintheti a helyi önkormányzatok stratégiai elképzeléseit. A stratégiának éppen ezért az is a lényege, hogy a folyamatosan változó környezethez – legyen az jogszabály-módosítás, pályázatkiírás stb. – igazodjon. Az egyes célkitűzések konkrét projektekben érvényesülnek. A stratégia akkor jó, ha kellően átfogó, általános, ugyanakkor mégis kijelöli azokat az irányvonalakat, amelyek az önkormányzatok jövőbeni lépéseit meghatározzák. A stratégia ugyanakkor mindig pontosításra szorul, hiszen a stratégiának nem feladata, hogy konkrét projektek időbeni ütemezését, azok felelősét meghatározza. Az általános célkitűzések további projektekben, majd a konkrét egyedi döntésekben érvényesülnek.

IRODALOMJEGYZÉK

- BEKÉNYI József – GYERGYÁN Ferenc (2013): Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 38.
- FARKASNÉ Gasparics Emese (2012): Az önkormányzati rendszer megújításának néhány időszerű kérdése. In: *Új Magyar Közigazgatás*, V. évf. 12. sz. 24–25.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.) (2013): A Mötv. magyarázata. Budapest, HVG-Orac, 295.
- SÁSKA Géza (2013): Centralizáció, decentralizáció, demokrácia. In: *Educatio*, 1. sz., 14–21.
- TILK Péter (2012): A közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyes problematikus szabályai. In: *Jegyző és Közigazgatás*, XIV. évf. 4. sz. 15–16.

Településfejlesztés a gyakorlatban

Célok és érdekek – partnerség a településfejlesztésben

PENGŐ JULIANNA

„A város, a település nem egy ideál, nem egy archeológiai lelet, de borgözös ingatlanfejlesztési bővízütmutatvány sem, még kevésbé egy tudományosan adekvát módon leírható entitás, hanem maga az élet, a maga végtelenségével, gyönyörűségével és borzalmával, egyidejűségével és csodájával.”
(Meggyesi 2006)

Bevezetés

A településsel foglalkozó szakemberek régóta vallják, hogy a városok és falvak életjelenségeket mutató dolgok. Megfelelő körülmények között létrejönnek, megszületnek, fejlődnek, megbetegszenek, megújulnak – és a történelem során sok esetben el is pusztulnak, kiürülnek, meghalnak. Fennállásuk alatt szimbiózisban élnek a környezetükkel, abból táplálkoznak, a környező településekkel kapcsolatokat ápolnak, közöttük munkamegosztás alakul ki. A településeknek saját történelme, kultúrája, hagyományai vannak, mind anyagi, mind szellemi téren, melyet a bennük élő emberek társadalma alakít. E társadalom fizikai kereteit a természeti környezet és a település műszaki létesítményeinek, építményeinek rendszere alkotja. A településeket tehát tekinthetjük épített objektumok rendszerének, gazdasági térnek, társadalmi térnek, közigazgatási egységnek, melyek együttesen egy élő organizmust alkotnak, és amelynek működtetéséért, gondozásáért a települések felelősséggel tartoznak. Éppen ezért fontos minden falu és város számára, hogy saját forrásainak hasznosítási lehetőségeit felismerje, saját fejlődési útját megtalálja. Ez a saját kép jelenti a település önazonos és önálló életben maradását.

Település, fejlődés, fenntarthatóság

A fejlődés – különösen napjainkban – nem feltétlenül (csak) mennyiségi gyarapodás, hanem minőségi átalakulás is. A településfejlesztés pedig mindazoknak az ismereteknek, tapasztalatoknak és módszereknek az együttese, amik tudatos alkalmazásával elérhető a fenntartható fejlődés dinamikus egyensúlyi állapota. A településfejlesztés ugyanakkor szerves része a területfejlesztésnek: az egyes települések sorsa és esélyei ma már nem választhatók el a nagyobb térségek, településcsoportok, régiók fejlődési esélyeitől. Mindezen folyamatoknak pedig a végső célja a lakosság életszínvonalának növelése.

A települést számtalan szempontból lehet vizsgálni. A fejlődést leginkább befolyásoló életjelenségek közül a legfontosabbak:

- a települések keletkezése és fejlődési energiái,
- a „települések közössége”: a településhálózat,
- a települési társadalom és kultúra.

Széles körű vizsgálatok és adatgyűjtés alapján kell meghatározni a területfejlesztési célokat, és eldönteni, mivé szeretnénk fejleszteni az egyes területeket. A célok megvalósíthatóságának egyik fontos eleme a város szerkezeti és szabályozási terve, mely túlmutat az építészeti, környezeti kereteken: tulajdonképpen a város „gazdasági és szociális programja”.

A fenntartható fejlődésnek a környezeti, kulturális és természeti értékek védelme mellett úgy kell biztosítani a lakosság életminőségének fenntartását és javítását, hogy az a jövő generációinak is lehetőséget hagyjon az egészséges, emberhez méltó életre. Mindez térségi specifikumokat figyelembe vevő fejlesztés eredményeképpen biztosítható, amelynek alapja az adott térség környezeti, természeti, gazdasági és kulturális erőforrásainak értékmegőrző hasznosítása.

Tervezés, tervhierarchia – miért is kell?

Az emberiség az állandó települések megjelenése óta alakítja, formálja a környezetét. Gondoljunk csak a nagy folyamvölgyi kultúrák tevékenységére! A rendelkezésre álló területek használati módját a természeti adottságok, az ésszerűség, a gazdaság és a védelem szempontjai határozták meg. A vidéki települések mintegy „maguktól nőttek”. A növekedést indirekt módon a tulajdonosok anyagi, társadalmi helyzete és ehhez fűződő jogai befolyásolták. Mindaddig, amíg a települések nagysága, a fejlődés viszonylag lassú üteme és a helyi társadalom belső kohéziója biztosítani tudta a közérdeknek megfelelő fejlődést, nem is volt szükség „mesterséges” szabályozásra.

A tervezés, a tervszerű beavatkozás igénye akkor merül fel, ha ezek a feltételek (már) nem adóttak. Ilyen a tudatosan telepített falu vagy város: a barokk korban a reprezentáció igénye miatt vagy Magyarországon a török kiűzése után az Alföld betelepítése szabályos, derékszögű utcahálózatú falvakkal.

A tervezéssel kapcsolatosan rendszerint kétféle alapvető tévedés szokott mutatkozni. Egyrészt a tervezés meglehetősen szkeptikus kezelése; abból kiindulva, hogy a jövő rendszerint nem határozható meg teljes pontossággal, hiszen számos nem vagy csak igen nehezen befolyásolható körülmény érheti a települést. Ebből egyfajta tervezéssel szembe fordított következtetést vonnak le, mondván: ha a meghatározó körülmények változnak, azokhoz alkalmazkodva kell előrelépni, tehát különösebb értelme nincs a tervkészítésnek. Ezzel alábecsülik az aktivitások jelentőségét a jövő alakításában.

A második gyakori tévedés szentírásaként kezeli az elkészített tervet, szem elől tévesztve azt, hogy a körülmények valóban gyakran változnak, és ezért a célok elérése, a kínáló lehetőségek kihasználása vagy a fenyegető veszélyek elkerülése érdekében esetenként kompromisszumokat kell kötni. Az ilyen típusú álláspont megfelel az arra, hogy bár a jövőnk alakítása a kezünkben van, céljaink eléréséhez a mindennapi személyes életben magunk is számtalan korrekciót hajtunk végre terveinken.

A települések növekedésével, a területhasználatok átalakulásával, a műszaki infrastruktúra-hálózatok bővülésével párhuzamosan egyre nagyobb szükség van a nagyobb térséget (megyét, országot) átfogó koordinációra. Mit tapasztalunk, ha ez a koordináció, az érdekek összehangolása elmarad? A gyorsan növekvő térségekben a települések „felfalják” a tájat. Ez a folyamat az iparosodás térnyerésével a 19. században indult, majd a szuburbanizáció – a városokból való kiköltözés – adott neki új lendületet. Ez miért nem jó? Első gondolatunk erre a kérdésre a természetvédelem, hiszen hosszú távon érdekünk a biológiai sokféleség és az élhető környezet megóvása. De ennél közelebbi és „zsebbe vágóbb” ok is van: a települések üzemeltetése. Az önkormányzatok kötelező feladatai között bőven van olyan, amit jelentősen megnehezít és megdrágít a település szétterülése. Gondoljunk csak a téli üzemelte-

tesre, a szemétszállításra, a közművek kiépítésére. Ebből a szempontból már középtávon is a kompakt településtest megtartása a célszerű.

Közlekedési fejlesztéseknél nehezen indokolható nyomvonalakat jelölhetnek ki, így nagyvonalú, ám költséges műtárgyak megépítése válik szükségessé. Erre az utóbbi 20 év nagyfejlesztéseinél több példa is akad. A Szlovénia felé vezető vasút alig 5 méter magas „viaduktja” azért épült, mert egy természetvédelmi területen vonulási útvonalat keresztez. Ehhez hasonlóan vitatott létesítmény a völgyhíd az M7 autópályán vagy az alagutak az M6-oson. Előfordulhat az is, hogy a belterület átmenő forgalomtól való tehermentesítésére épült útra „rátelepülnek”, így a probléma újraképződik.

„Zöldmezős” fejlesztési területek kapnak túlzott hangsúlyt, miközben a meglévő beépítések értéküket veszítik. A zöldmezős ipari beruházások valóban jelentős mennyiségű új munkahelyet teremtenek, de velük megnő az eddig „néptelen” terület teherforgalma, környezeti terhelése. A városszéli nagy bevásárlóközpontok hatására a városközpont kis üzletei eltűnnek, hiszen aligha képesek lépést tartani az olcsó tömegáru forgalmazó hipermarketekkel. A szuburbán új „lakóparkok” a mai kor lakótelepei: korra és státuszra nézve megközelítőleg homogén réteg költözik be, akik elkülönülnek az anyatelepülés társadalmától, hiszen visszajárnak a városba dolgozni, sok esetben a gyermekeiket is magukkal viszik óvodába, iskolába. A megnövekedett közlekedési igény miatt dugók alakulnak ki, és növekszik a CO₂-kibocsátás is. A városban pedig a helyükre leszakadó csoportok költöznek, a város belső kerületei így elveszítik presztízsüket, leromlanak.

Látjuk, hogy a település – és benne az ember – termelő, árutertermelő, energiatermelő, önpusztító életmódja egyre nagyobb mértékben ütközik a természet termést hozó, életet fakasztó életmódjával. Vannak-e eszközeink arra, hogy ezt az ütközést elkerüljük, az életmódokat egymás mellé, egymás felé irányítsuk? Mi az ember, a szakember, a közösség érdekeit képviselő köztisztviselő és a településvezető szerepe, felelőssége ebben a folyamatban?

Egyéni érdek – közösségi érdek

A települések fejlődését saját helyi és helyzeti erőforrásaik, a bennük élő társadalom egyéni és közösségi érdekei befolyásolják. A rendszerváltás óta hazánkban is meghatározó szereplővé váltak a települések fejlesztésében az ingatlanfejlesztők és a magánbefektetők, akik széles igényskálát, elvárásrendszert állítanak fel. Kulcsfontosságú, hogy a velük való kapcsolat során a közérdeket érvényesíteni tudjuk.

Sokszor felmerülő kérdés, hogy mi tekinthető közérdeknek, melyek azok a feltételek, melyek megtartását akár jogi eszközökkel is biztosítani kell, és mit lehet az ingatlanfejlesztők, magánberuházók döntésére bízni. A fenti példákban is látszik, hogy ezt nem könnyű definiálni: a település közösségének érdeke például az új munkahelyek létesülése, a helyi adóbevételek növekedése, de nem érdeke a teherforgalom erősödése a lakóterületeken. Hosszú távon pedig nem érdeke például a termőterületek vagy az erdők csökkenése sem. Ezeket a konfliktusokat, érdekütközéseket akkor lehet jól kezelni, ha megalapozott, a helyi közösség által is elfogadott jövőképünk és stratégiánk van.

A közszférának a települési tervek készítése során lépéselőnyben kell lennie: a városszerkezetbe jól illeszkedő, kiszámítható (terület)kínálattal kell rendelkeznie, és azzal a képességgel, hogy a jelentkező magánfejlesztési elképzeléseket mederben tudja tartani.

Fenntartható területhasználat

A gazdasági növekedés és a fogyasztói társadalomra jellemző magatartásformák terjedése miatt folyamatosan csökken a biológiailag aktív felületek mérete és aránya. A területhasználatban lépések történtek a barnamezős területek revitalizálására, de ezek nem tudták ellensúlyozni a zöldmezős beruházások terjeszkedését és a beépített területek (lakó- és ipari épületek, utak) rohamos növekedését. Az elmúlt évek fejlesztései – a települések lakó- és kereskedelmi területeinek bővítése, új autópályák építése, bányászat, zöldmezős beruházások – következtében számottevően nőtt a művelésből kivett, beépített területek aránya. (1994 és 2004 között a termőterület nagysága 300 000 ha-ral csökkent!)

A területhasználat, illetve annak változása nyomon követhető a CORINE felszínborítottság térképeinek és a KSH adatainak vizsgálataival is. Folyamatos növekedést tapasztalhatunk a művelés alól kivett területek esetén is: 1990 és 2000 között volt a legnagyobb ugrás, kb. 7500 ha került ki művelés alól, majd 2000 és 2010 között további 5000 ha. Ez kisebb részben a települési területek beépítésével függ össze, nagyjából a korábban gyepeként/szántóként/szőlőként stb. hasznosított területek „művelés alól való kikerülését”, a hasznosítás megszűnését jelenti. Az adatok alapján megállapítható, hogy 1990 és 2006 között 420 Ha-nyi beépített területtel bővültek a városok, melynek 43%-a ipari és kereskedelmi terület volt. A megye lakásállománya 2001 és 2011 között 5000 lakással nőtt, miközben a népesség közel 4000 fővel csökkent. A lakások igen jelentős része zöldmezős jelleggel épült, jórészt olyan területen, mely már a hatályos terv készítésekor művelés alól kivont terület volt.

A gazdasági területek legnagyobb arányban a tatabányai kistérségben nőttek (Környe ipari park). A gazdasági területek a Tatabányai és az Esztergomi kistérségben jórészt kihasználtak (nagyságrendileg 80%-os kihasználtság), míg a többi kistérségben jelentős szabad kapacitás. Szükség van-e ennyi terület új beépítésére a jelen demográfiai trendek alapján? Az ismert környezeti kockázatokon túl milyen időtávban hagyunk magunk után lábnyomot? A légi régészeti elterjedésével még egy érvet kaptunk a fenntartható területhasználat mellett: ez megmutatta, hogy a rég eltűnt, megsemmisült épített objektumok még évezredek távlatában is hatással vannak az élővilágra.

A képen (1. ábra) egy római kori épület körvonalai látszanak. A feltárás során az alapfalak anyagát már nem, csupán az alapárkot találták meg. A növényzet mégis megmutatta a helyet és az alaprajzot: láthatjuk, hogy a „zöldmező” nem termelődik újra.

1. ábra



Területfejlesztés és területrendezés

E két szorosan összefüggő eszköz a területi folyamatok befolyásolására, a hosszú távon helyes fenntarthatóság felé irányítására szolgál. A szakemberek között is vitát képez, hogy melyik készül előbb (időben) és melyik alkalmazkodik a másikhoz (illeszkedik). Az egyik megközelítés szerint a rendezés (és ez alatt a településrendezés is érthető) nem más, mint a fejlesztési koncepciókban és programokban meghatározott célok térben való megjelenítése. A másik vélemény szerint a rendezés a területi adottságok feltárásával, az optimális térszerkezet kialakításával és ez utóbbi megvalósulása érdekében szükséges szabályrendszer felállításával behatárolja a fejlesztésben érdekelt szereplők mozgásterét. Ugyanakkor megfelelő és kiszámítható térbeli keretet, műszaki és környezeti feltételrendszert biztosít a területi adottságokat figyelembe vevő fejlesztések számára.

1. táblázat

Fejlesztés	Rendezés
társadalmi–gazdasági szempontok	természeti–környezeti szempontok
belátható időtáv	hosszú távú jövőkép
pénzügyileg megalapozott	műszakilag megalapozott
dinamikus, offenzív, rugalmas	statikus, defenzív

Természetesen ez a merev szétválasztás nem életszerű, a két szakterület együttműködése ennél sokkal összetettebb. A területrendezési tervek az ismert fejlesztési szándékok figyelembevételével készülnek – és vice versa: a fejlesztési koncepciók, stratégiák és programok is jelentős mértékben támaszkodnak a rendezési tervekben megállapított szabályokra, a feltárt adottságokra. Sikeres területi politika csak szoros kölcsönhatásban, oda- és visszacsatolással lehetséges.

Településfejlesztés és településrendezés

A településfejlesztés és a 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 következő években, évtizedekben városainknak, településeinknek választ kell adniuk a környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható fejlődés kihívásaira. Meg kell fékezni a városok térbeli szétterülésével együtt járó dezurbanizációs folyamatokat. Csökkenteni kell a CO₂-kibocsátást, mérsékelni kell az energiapazarlást. Enyhíteni kell a klímaváltozás prognosztizálható negatív hatásait. Az urbanizáció eszközeivel is segíteni kell a gazdaság fejlődését, a foglalkoztatás növelését és a társadalmi kohéziót. Vissza kell hódítani a városközpontokat és a belső városrészeket a városi élet számára, azáltal, hogy élhetővé, vonzóvá tesszük őket. Ehhez tervszerű fejlesztés szükséges, ami csak kiegyensúlyozott és átlátható gazdálkodással valósítható meg fenntartható módon.

Az előzőekben láttuk, hogy a települési szint „feletti” területi szinten hogyan kell működnie a fejlesztés és a rendezés viszonyának. Nincs ez másképp a települési szinten sem. A település rendezési eszközei hasonlóan szoros kölcsönhatásban működnek hatékonyan.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) rendelkezik a településrendezés folyamatának eljárási szabályairól, továbbá meghatározza a településrendezési eszközök rendszerét és azok tartalmát. Az Étv. a településfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatban az alábbi fogalmakat határozza meg:

- Épített környezet: a környezet tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve elhárított, épített (mesterséges) része, amely elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja.
- Településfejlesztési koncepció: a település környezeti, társadalmi, gazdasági adottságaira alapozó, a település egészére készített, a változások irányait és a fejlesztési célokat hosszú távra meghatározó dokumentum.
- Integrált településfejlesztési stratégia: a településfejlesztési koncepcióban foglalt környezeti, társadalmi és gazdasági célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló, középtávú fejlesztési program.
- Településszerkezeti terv: a településfejlesztési koncepcióban foglalt célok megvalósítását biztosító, a település szerkezetét, a terület felhasználását és a műszaki infrastruktúra-hálózatok elrendezését meghatározó terv.
- Helyi építési szabályzat: az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési (fővárosban kerületi) önkormányzati rendelet.

Ha a fejlesztési és rendezési tervezés optimális sorrendjét akarjuk összefoglalni, akkor – mivel mindkét tervezésnél több dokumentumról van szó – az alábbi lépéssor javasolható:

- Helyzetfeltárás és a fejlesztési célok meghatározása (vizsgálatok, értékelések, valamint a településfejlesztési koncepció kidolgozása és elfogadása). Erről a fázisról mondható az, hogy a település „megálmodja jövőjét”, értékválasztással, prioritásokkal. Ez a fejlesztés és a rendezés közös alapja.
- Az elképzelt fejlesztések rendezett megvalósulását biztosító eszközök (településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv) és azok szakági alátámasztó munkarészeinek kidolgozása és egyeztetése. Itt történik az „álmom” formába öntése.
- Településszerkezeti terv, amely a fejlesztési koncepció alapján nagyobb vonalakban jelöli ki a fizikai fejlődés fő irányait, annak térbeli vonatkozásait, szem előtt tartva az egész településre – sőt a térségre – vonatkozó összefüggéseket is.
- Helyi építési szabályzat az egész településre, amely sok esetben (de nem feltétlenül) a teljes közigazgatási területre vonatkozó szabályozási tervvel együtt készül.
- Stratégiai és operatív cselekvési irányok, a középtávon megcélzott fejlődés tartalmának meghatározása, amely részben párhuzamosan is készülhet a településszerkezeti tervvel.
- Középtávú alprogramok, amelyek az egyes fejlesztési irányok, ágazatok operatív dokumentumai, a szükséges és lehetséges projektekkal. Ezek szintén párhuzamosan készülhetnek a szabályozási tervvel is.
- Megvalósíthatósági tanulmányok, tanulmánytervek – szükség szerint – az egyes közösségi beruházások, projektek műszaki-gazdasági előkészítésére.

Természetesen időnként szükség van ezeknek az eszközöknek a felülvizsgálatára, adott esetben a módosítására is, hiszen bármikor érkezhet egy vállalkozó, aki mást és másutt szeretne megvalósítani. Településünk területének felhasználását azonban nem bízhatjuk csupán a véletlenre.

Esettanulmányok – „Egyedül nem megy”

Eddig elméletben terveztünk, most lássuk a megvalósulást, a településfejlesztés napi, operatív feladatait! Ezek között egyaránt és egyenrangúan megtalálhatóak humán és műszaki feladatok. A humán és gazdasági (oktatási, művelődési, egészségügyi stb.) tevékenységek számára méltó és jól használható fizikai kereteket kell adnunk. Ugyanakkor hiába a legszebb múzeum, ha azt senki nem látogatja; vagy a legmodernebb gyár, ha nincs kereslet az ott előállított árura. Miért nem mindegy, milyen fizikai kereteket adunk, illetve mi áll rendelkezésünkre a fejlesztési célok eléréséhez? Hogyan döntjük el, mit fejlesztünk? Mi alapján ítélnéjük meg egy tervezett fejlesztés hatásait, hasznosságát?

Településmarketing – környezeti minőség

„Volt egyszer egy” megyeháza, ami az 1950-es években épült, a kor valamennyi jellegzetességét hordozva, ám megjelenését és kivitelezési minőségét illetően meglehetősen jó színvonalon. Olyan jó színvonalon, hogy fél évszázadon keresztül alig szorult komolyabb felújításra. Az előcsarnok, a folyosók, sőt még az irodák többsége is az építéskori állapotában volt. A 2000-es évek elején aztán az aktuális vezetés elhatározta, hogy a közgyűlés tanácsstermét, amely még a tekintélyelvű berendezkedést tükrözte, átalakíttatja demokratikus tanácskozásra alkalmas térére. Felkértek a munkára egy, az aktuális tervezési divatokat ismerő fővárosi belsőépítészt. A megrendelő igényeit felmérendő a szakember ellátogatott a megyeházára, megnézte a tanácsstermet, majd a főépítész irodájában leültek megbeszélni a tervezési programot – az előzőekből tudjuk, milyen „modern” körülmények között. A fővárosi szakember nem is rejtette véka alá, hogy ő bizony az ilyen belső térben dolgozó kollégától nem fogad el kivánalmat, iránymutatást, kritikát... Jelenleg tehát a megyeháza tanácsstermék belső tere valóban szép – de bárhol lehetne a világon! A jellemző kőburkolatok, az egyedi bronzkorlát, az ide készült történelmi festmény – ami egyébként egy honfoglalás kori eseményt örökített meg – mind eltűnt. A térre néző nagy nyílásokat eltakarták, így a belső tér elvesztette a kapcsolatát a környezetével.

A fejlett nyugat-európai városokban folytatott vizsgálatokból kiderül, hogy az egyre képzetesebb és tájékozottabb társadalomban a lakosság mind nagyobb várakozásokkal fordul az épített környezet felé: számon kéri a településnek azt az egyéni arculatát és egyéniségét, amely összegzi a térbeli elhelyezkedés, az időbeli – társadalmi és kulturális – fejlődés jellemzőit és sajátosságait. Az esztétikus épített környezet és a benne teret nyerő kulturális milió fontossága egyenértékűvé válik az anyagi jóléttel. Ezért a városfejlesztés során tudatosan kell „építeni” az adott város szerkezeti, építészeti és környezeti sajátosságaira.

Támogatáspolitikai és helyi fejlesztés

A fejlesztési elképzelések megvalósításához a szokásos, alapvető források az önkormányzat saját pénzeszközei – amelyek rendszerint nem állnak rendelkezésre vagy szűkösek –, valamint a különfé-

le pályázatokon elnyerhető támogatások, amelyek elnyerése nehézkes, és komoly lobbitevékenységet igényel. Tehát a helyi tényezők, adottságok feltárása és a fejlesztési irányok kijelölése után igen fontos külső körülmény, hogy az országos – és a csatlakozás óta az uniós – fejlesztéspolitika milyen irányokat, prioritásokat határoz meg, hiszen ehhez rendeli támogatásait is. Az állam a rendszerváltás óta változó célrendszerrel, változó intenzitással és erősen változó eszközrendszerrel vesz részt a településfejlesztésben.

Példákkal is igazolható, hogy a hazai települési önkormányzatok a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásainak kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak, és – főként a kis- és nagyközségeknél, amelyek fejlesztéseiket csak a meghatározó mértékű központi támogatás segítségével képesek megvalósítani – a tényleges helyi fejlesztések híven igazodnak az aktuálisan támogatott célrendszerhez. Ennek gyakorlati megjelenése például a „tornaterem-építési korszak”. Az önkormányzati rendszer finanszírozási formája, a hazai települési önkormányzatok szűkös mértékű saját forrása indokolja a helyi fejlesztések egyértelmű függését a központi önkormányzati, ágazati és területfejlesztési támogatásoktól.

A helyi fejlesztéseket megalapozó tervanyag gyakorlati alkalmazása

Láttuk, hogy a vonatkozó jogszabályok milyen, a településfejlesztést megalapozó tervdokumentumok előállítását írják elő az önkormányzatok számára. A következőkben tekintsük át ezek gyakorlati alkalmazását, alkalmazhatóságát a tervezett, illetve az újonnan felmerülő fejlesztési elképzelések értékelése, a megvalósítási módok és helyek kiválasztása tekintetében.

Első körben azt kell eldöntenünk, hogy a fejlesztés illeszkedik-e a település jövőképébe, tehát megfelel-e a településfejlesztési koncepcióban meghatározott prioritásainknak. Ha e kérdés tekintetében jól „vizsgázt” a projekt, akkor a „hol és hogyan?” kérdése következhet: mely helyeken és milyen feltételekkel valósítható meg a tervezett fejlesztés, az várhatóan milyen hatást fog gyakorolni a környezetre? További mérlegelési szempontok:

- illeszkedés a stratégiákhoz, a fejlesztési tervekhez, a koncepciókhoz, a rendezési tervekhez, a táj és település adottságaihoz,
- a gazdasági, társadalmi helyzetre, az életminőségre és a természeti értékekre, természeti környezetre gyakorolt várható hatás.

A fentiek áttekintése, valamint a közösségi érdek – tehát a fejlesztési koncepció és a település ideális területhasználata – szempontjai szerinti összegzés alapján mondható ki, hogy a település befogadja-e az új elemként jelentkező fejlesztési szándékot.

A gazdaságfejlesztés területi-településrendezési „következményei”

Minden településnek rövid és hosszú távon egyaránt érdeke, hogy a területén működő vállalkozások, gazdasági társaságok fejlődni tudjanak. Különösen igaz ez akkor, ha helyben lakó, a településhez kötődő szervezetről van szó. A fejlesztés módjának és helyének kérdésköre ez esetben is releváns. Példánk helyszíne a 28 éve Tata városrészét képező Agostyán (2. ábra), egy mintegy 700 lelkes kis sváb falu a Gerecse lábánál. A belföldi és nemzetközi teherfuvarozással foglalkozó Chmelo Transz Kft. itt, a falu Gerecse felé eső részén elhelyezkedő telephelyét kívánja fejleszteni: parkolóhelyeket akar létrehozni növekvő számú tehergépkocsi számára.

2. ábra



A lakóterület, az erdő és a mezőgazdasági terület által határolt földrészlet jelenleg legelőként funkcionál, a főút irányában erősen lejt. Az ingatlanon terepmunkák nyoma látható. Az erdőt egy idős, a természeteshez közeli benyomást keltő gyertyános-kocsánytalan tölgyes alkotja, helyenként vastag törzsű faegyedekkel. Mindemellett az erdőben egy patak is folyik. A környező élőhelytípusokkal összevetve ez tekinthető a legtermészetesebb állapotúnak, a település előtti szakasza része a területet övező Gerecse Natura 2000 területnek is.

A telephely bővítésére szánt ingatlan a hatályos szabályozás szerint M(TKG) jelű övezetben található, mely mezőgazdasági övezet, de egyben – a szerkezeti terv megjelölése szerint – tartalék gazdasági, kereskedelmi-szolgáltató övezet is. Mivel Agostyán építési szabályzata nem ad a területre vonatkozóan részletes előírásokat, valamint a tartalék gazdasági terület fogalma a településrendezéshez kapcsolódó hatályos jogszabályokban már nem ismert, az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) mezőgazdasági területekre vonatkozó 29. §-ának előírásait kell alkalmazni. Eszerint a területen a növénytermesztés, az állattartás és állattenyésztés, továbbá az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás és tárolás építményei helyezhetők el, illetve az 1500 m²-t meghaladó területű telken építmény 3%-os beépítettséggel helyezhető el.

Vizsgáljuk meg a tervezett fejlesztést a fentiek szerint, a rendelkezésre álló fejlesztési és rendezési dokumentumok tükrében!

Illeszkedés a stratégiákhoz, fejlesztési tervekhez, koncepciókhoz

A Magyar-terv keretében készült II. Felner Jakab településfejlesztési program szerint: „A településrész természetes magját a művelődési ház és könyvtár, a posta, az óvoda és a kápolna együttese alkotja. A művelődési ház és könyvtár felújítása időszerű feladat. A településen keresztülfolyó Árendás patak, a Gerecse nyugati kapujaként szolgáló környezet egy sajátos természetközeli faluközpont kiépítését teszi lehetővé, kiépítéséhez és fenntartásához civilszervezetek, intézmények együttműködése elengedhetetlen.” Tata város gazdaságfejlesztési programja szerint: „Fejlesztési programokkal elősegítjük a lakóterületek közé ékelődő ipari tevékenységek fokozatos áttelepítését a meglévő ipari parkokba és az ipari területekre.”

Megállapítható, hogy a városrészszel kapcsolatos fejlesztési elképzelés nem tesz említést ipari vagy logisztikai vállalkozás telepítéséről, bővítéséről, ellenben a lakóterületek közelében működő, oda beékelődött üzemi tevékenységeket az ipari parkba kívánja áttelepíteni.

Illeszkedés a rendezési tervekhez

A hatályos megyei területrendezési terv szerint a terület részben vegyes, részben pedig erdőgazdálkodási térség terület-felhasználási kategóriába tartozik. Ennek alapján elvileg lehetséges azt beépítésre szánt területbe sorolni. A város 2002-es településszerkezeti terve a bővítési területre tartalék gazdasági területet jelölt. A tartalék terület kategória időközben megszűnt, így két értelmezés lehetséges: az egyik szerint a terület a település-szerkezetben gazdasági terület, míg a szabályozásban átmeneti hasznosítású mezőgazdasági terület. A másik értelmezés szerint a jelenlegi szabályozási terv szerinti mezőgazdasági besorolás az irányadó.

Illeszkedés a táj és település adottságaihoz

A módosítás a környező övezeti kategóriákhoz nem illeszkedő fejlesztést jelent, mivel természeti területek, természet közeli környezet és lakóterületek, kertvárosi jellegű területek vesznek körül.

Gazdasági helyzetre gyakorolt várható hatás

Közösségi szinten nem jelentős, inkább egyéni szinten jelentkező gazdasági előnyök várhatók. Nem fel-lel meg a helyi értékekhez és igényekhez alkalmazkodó fejlesztés, a külterjes fejlesztés helyett belterjes fejlesztés, a fokozódó közlekedési terhelés miatt pedig a meglévő városi infrastruktúrával való együttműködés alapelveinek sem.

Társadalmi helyzetre, életminőségre gyakorolt várható hatás

Az emberi egészség és életminőség romlása várható a környező lakóterületeken azok közelsége miatt.

Természeti értékekre, természeti környezetre gyakorolt várható hatás

A település területhasználati intenzitása növekszik, ezzel a település természet közeli jellege gyengül. Egyes természeti értékek elvesznek, csökkennek. A környezet zavarása fokozódik a telephely környezetében és az utak mentén.

Összességében megállapítható, hogy a környezetébe nem illeszkedő, a város vezetése és közössége által kítűzött és elfogadott célokkal nem harmonizáló területi elhelyezkedéssel, várhatóan kedvezőtlen társadalmi és természeti következményekkel számolhatunk, ugyanakkor a település egészének céljai között kiemelt ágazati (logisztikai) fejlesztés valósulna meg. A mérlegelést nehezíti, hogy egy területileg különálló városrész érintett, melynek a terhelések növekedését tűrnie kell, ám annak hasznából – iparüzési adó, helyi foglalkoztatás stb. – nem biztos, hogy részesül.

A tervezett szállítmányozási tevékenység számításba vehető változata az M1 autópálya mellett kialakított ipari park területén történő elhelyezés. Az ipari park környezete jellemzően gazdasági, kereskedelmi, szolgáltatási övezet. Távol helyezkedik el a lakóterületektől, a természeti értékekben gazdag területektől. Az ipari park szomszédságában található a logisztikai szolgáltatások számára elengedhetetlen közeli regionális és nemzetközi úthálózati kapcsolatok, amelyek közül kiemelkedő az M1 autópálya. Kedvezőbb lenne tehát olyan megegyezésre jutni, melyben a vállalkozó az ipari parkba költözik, és ennek érdekében bizonyos kedvezményekhez jut.

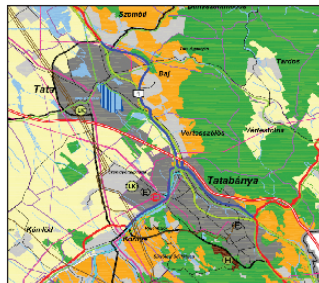
A közlekedési fejlesztések hatása

„A gyorsforgalmi utak olyan eszközök, melyek lehetővé teszik, hogy egyesek A-ból B-be rohanhassanak, míg mások B-ből A-ba rohannak. Azok az emberek, akik az A és B pontok közötti tetszőleges C helyen élnek, gyakran eltűnődnek rajta, vajon mi lehet olyan remek A-ban, hogy annyian odasereglenek B-ből, és hogy mi lehet olyan remek B-ben, hogy annyian odasereglenek A-ból. A C-beliek leginkább azt szeretnék, ha a népek egyszer s mindenkorra eldöntnék végre, hogy hol a fenében akarnak lenni tulajdonképpen.

Mr. Prosser D-ben szeretett volna lenni. Teljesen mindegy volt számára, hol is van ez a D, feltéve, hogy A-tól, B-től és C-től is igen-igen messze van. Szép kis kunyhót építene oda, fejszéssel az ajtó fölött, s kellemesen eltöltené az időt E-ben, mely nem más, mint a D-hez legközelebb eső kocsmá.” (Adams 2010) Valóban, mindenki a lehető leggyorsabban és egyenesebben szeretne eljutni a céljához, de nem szeretne főút – pláne autópálya – mellett lakni. Példánk, az 1. számú főút új nyomvonalra helyezése ma még csak terv.

Oroszlány, Tata és Tatabánya a megye központi városhármasa. Az itt kialakult gazdasági koncentráció, a városok és a közöttük elhelyezkedő, városiasodó falvak együttélése szintén megköveteli a közlekedési rendszer újragondolását. A térképen (3. ábra) a 2008-as OTrT-nek megfelelő (tervezett) úthálózat látható, mely három ipari park, három város és 4-5 község forgalmát bonyolítaná. Az érintettek ezzel több ponton nem értettek egyet: Tatán a jelenlegi főút belterületen vezet át, a tervezett északi elkerülés pedig a lakóterületek bővíthetőségét gátolja. Vértesszőlősön szintén áthalad a jelenlegi főút, a tervezettel viszont a település gazdasági területei elveszítenék közvetlen autópálya-kapcsolatukat. Tatabányán a főút nyomvonala nem változna, továbbra sem érintené a város déli iparterületeit.

3. ábra

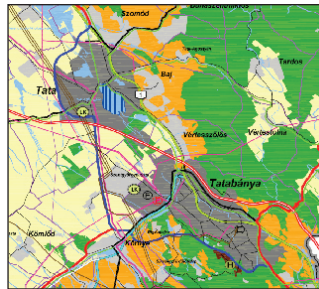


Ezzel szemben a városok által javasolt nyomvonal több előnnyel is bír: biztosíthatja Székesfehérvár és Tatabánya megyeszékhelyek főúti kapcsolatát, valamint jelentős ipari parkok (az oroszlányi, a tatabányai és a tatai) közvetlen közúti összekötését és az M1 autópályára való kijutását – települési lakóterületek érintése nélkül. A rendszer egyik eleme a Mór–Oroszlány–Környe–M1 főúti kapcsolat, melyet a megyei területrendezési terv Környe északnyugati elkerülésével, a tatabányai ipari park érintésével, az M1 tatai csomópontjában való csatlakozással tervez. Ennek egyes meghatározó elemi bekerültek az Országos Területrendezési Terv módosító javaslatába. Ehhez kapcsolódik a megyei területrendezési terven térségi mellékútként ábrázolt, Tatát nyugatról, Tatabányát délről elkerülő új nyomvonal.

A javasolt nyomvonal (4. ábra):

- kiszolgálja mindhárom város legnagyobb gazdasági területeit, így jelentősen csökkenti a lakott területek (Oroszlány, Környe, Tatabánya, Tata és Vértesszőlős) átkelési szakaszainak terhelését,
- lehetővé teszi a meglévő, lakott területeken haladó 1. sz. főút Tata és Tatabánya közötti szakaszának kiváltását,
- megengedi, hogy a 1119-es számú úton Esztergomból érkező forgalom Tatabánya belterületének terhelése nélkül érje el az ipari parkot.

4. ábra



A települések összefogásának eredményeként ez a nyomvonal került a 2013-ban elfogadott új OTRT-be. Kiépítésének első lépéseként megvalósíthatósági tanulmány fog készülni a NIF Zrt. gondozásában. A tervező kiválasztása folyamatban van.

A települési szintű energetika – autonóm település, autonóm kistérség

A legfrissebb ENSZ-jelentés szerint nem sikerült lassítanunk az éghajlatváltozás sebességét. A tudatos és kímélő/fenntartható területhasználat, energiahasználat és energiatermelés ma fontosabb, mint valaha. A települési szintű energetikára, az éghajlathoz alkalmazkodó várostervezésre már az ókorban is gondot fordítottak: Babilon városrendezési rendszerében és házaiban példászerűen mutatja a Nap-hoz való orientálódás fontosságát. Az utcákat úgy tervezték meg, hogy a városlakók az ottani éghajlat előnyeit – a fényt, a meleget és a kellemes friss szellőket – élvezzék, de a kevésbé kellemes természeti jelenségektől – a durva délnyugati szelektől – védve legyenek. A szükséges szellőzést és árnyékolást is megoldották.

A jelen problémája a településtervezésben is a környezettudatosság, illetve a fenntarthatóság kérdése. Ahhoz, hogy ténylegesen környezettudatos és előremutató várospolitikai döntéseket lehessen hozni, a társadalmi és technológiai folyamatok teljes áttekintése szükséges. Tudatosan törekednünk kell az energiahatékonyság témakörében is az integrált/holisztikus szemlélet, a települési/mikrotérségi szintű átgondoltság érvényesítésére, annál is inkább, mert a magyar vidék a fogyasztáshoz képest lényegesen több megújuló energetikai potenciállal rendelkezik. Az ezekre alapozható decentralizált közműmegoldások optimális mérete nem az egyedi, hanem a közösségi, kooperatív rendszer, mely például az áramtermelés területén nem versenytársa az országos hálózatnak, hanem azzal együttműködő, amiből mindkét félnek haszna van. Ilyen esetben a település az adottságainak

megfelelően, maximális hatékonysággal, optimális mértékben aknázza ki saját meglévő megújuló forrásait, hogy ezzel kooperatív módon, partnerként kapcsolódjon a környező települések rendszereihez, illetve az országos hálózatokhoz.

A települési energetikai tervezés során fel kell mérnünk, milyen lehetőségekkel rendelkezik e téren a település: biomassza, napenergia, szélenergia, geotermikus energia stb. Fel kell mérnünk a felhasználó területeket is, ahol megtakarítást szeretnénk elérni:

- önkormányzati létesítmények energiafelhasználása,
- egyéb szolgáltató intézmények, létesítmények,
- lakóházak,
- közvilágítás,
- ipar,
- önkormányzati járművek, tömegközlekedés,
- magán és kereskedelmi szállítás és közlekedés.

Gyakorlati példával szolgálhat az 1600 fős Csongrád megyei település, Derekegyháza, akik az elmúlt évek több, környezettudatos fejlesztési lépéséért elnyerték a Klímasztár 2013 címet. Zöldfelületeiket esővízzel öntözik, környezetkímélő szennyvízkezelési megoldásokat alkalmaznak, kerékpárutat fejlesztettek, napelemes közvilágítást alakítottak ki, közintézményeikben helyi, megújuló energiaforrásokat használnak: napelemmel kombinált komplex biomasszarendszert, energiaültetvényt és fafeldolgozást együttesen alkalmaznak.

Humán erőforrás I.: A gazdasági szféra szerepe – Platán

Tatán a Vár és az Esterházy kastély között, a tópartra merőlegesen húzódik egy korábban nagyon elhanyagolt utcácska – gépkocsival alig közelíthető meg, nyári rendezvények ideje alatt gyalog is alig járható, a telkek igen kicsik, egyik oldalon a kastély parkjára, másikon a várárok mellvédfalára szorulnak rá, az épületállomány leromlott, ellenben az egész terület műemléki védelem alatt áll. Itt található a város legjobb étterme. De hogyan is került ide?

Az adottságok egyfelől kiválóak: az Öreg-tó látványa csodálatos, a városba érkező turisták 90%-a sétál el a múzeumként szolgáló vártól a kastélyig, a területet szinte valamennyi városi rendezvény és fesztivál használja (Víz-Zene-Virág, Öreg-tavi nagy halászat stb.), tehát a forgalom adott. Ugyanakkor rengeteg a kötöttség: a tó természetvédelmi terület, NATURA 2000 terület, a teljes városrész műemléki védettség alatt áll, gépkocsival a közelben megállni, telken belül parkolót kialakítani szinte képtelenség. A kötöttségek ellenére akadt egy vállalkozó, aki időt-energiát nem sajnálva vágott bele az egyeztetési és tervezési folyamatba, hogy a lehető legtöbb kíváncsi és a saját elképzelése megfelelően „összecsicsizolódjon”. Első lépésként a tópartra néző épület újult meg és kapott új funkciót – 2009 tavaszán nyílt meg a Platán Restaurant & Café. Második lépésként a szomszédos várárookra és a kastély mellett végigfutó kis utcára néző műemlékegyüttes kelt új életre, amelyben hosszú tervezési, egyeztetési folyamatot követően megnyílt a Platán Várárok Vendégház.

A két ingatlanfejlesztésnek az épületek megmentésén túl példaértékű hozadéka volt a város életében: az önkormányzat partnerségével a fejlesztő beruházása keretében a környezet, a közterület európai színvonalú fejlesztése valósult meg. A beruházó a tervezést az épületek mellett – a kiemelt műemléki, városképi szempontokat kielégítve – a környezetre (utak, járdák, teraszok, parkolók, zöldterület,

híd) is kiterjesztette. A beruházás minden részletre kiterjedt: a platánfa maga is szakszerű állagmegóvást kapott, hogy minél tovább tudjon árnyat adni a tóparti terasznak, maradjon továbbra is természeti ékessége a tópartnak. (Vezető helyen is áll az idei „Év Fája” szavazáson.) A parkoló, az út, a sétány, a zöld felületek emelt szintű felújítása mellett a beruházó egy hiánypótló „közszolgáltatásnak” is helyet adott az épületben: egy kulturált közillemhelyet alakított ki.

Az ingatlanfejlesztés sikere három pilléren állt: a fejlesztő, a beruházó elhivatott, mindenre kiterjedő, önkormányzattal partnerségben végigvitt beruházói programja, a környezetre teljes körűen kiterjedő szakmai előkészítés és tervezés, majd az azt követő első osztályú kivitelezés. Az előkészítés, tervezés és a kivitelezés folyamán az a pozitív együttműködés valósult meg az önkormányzat, a műemlékvédelmi hatóság és a tervező-beruházó között, amelynek más esetekben a hiánya hátráltatja a beruházást. A műemléki épületek és védett területek esetében ez különös többletet jelent mind a tervezést, mind a kivitelezést tekintve, szakmai szempontból csakúgy, mint az időráfordítást illetően. E projektben a Markos Anikó helyi építész vezette tervezői stábnak a helyi önkormányzattal és a műemlékvédelmi hatóság referensével történő példaértékű közös munkája eredményezte a beruházás sikeres megvalósítását.

Az együttműködés sikerét mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a Platán Vendégház megnyitása óta eltelt időben újabb közös beruházás valósult meg a vállalkozó és Tata önkormányzata együttműködésében. A város régóta elhanyagolt műemléképülete, a Wagner-ház a Fürdő utca és Malom köz sarkán, a kastély közelében áll. Helyén már 1388-ban az itt lévő meleg forrás mellett malom állt. A vízimalom mellett 1895-től a Wagner család közfürdőt működtetett az épületben, még a világháborúkat követően is, egészen 1950-ig. A forrás 1959-ben apadt el a tatabányai bányászati tevékenység következtében. Az 1980-as évek elején orvos- és nővérszállóvá alakították, de ezután 20 éve lakatlan volt. A magántulajdonos és az önkormányzat partnerségében a ház a már elindult teljes körű rekonstrukció alatt „találta meg” közfunkcióját: helyet ad a háziorvosi ügyelet és a védőnői szolgálat helyiségeinek, a tótérben pedig szépségklinika működik. Az épület előterében az érdeklődők számára is látogathatóan bemutatjuk a múltból megőrzött különlegességet: a malomkerék mellett a sokéves vízmosás által kialakított „vízkő” képződményt. A ház városképi és funkcionális újjászületésével gazdagítja Tata városát.

Humán erőforrás II.: A civil szféra szerepe – közösségi tervezés

Bevezetésként egy kis görbe tükör a partnerségről:

„– Magának is joga volt hozzá, hogy javaslatokat tegyen vagy tiltakozást jelentsen be a kellő időben – jegyezte meg.

– A kellő időben, mi?! – süvöltötte Arthur. – A kellő időben? Akkor hallottam először az egészről, amikor beállított ide egy munkás tegnap. Megkérdeztem, azért jött-e, hogy megpucolja az ablakot, mire ő azt felelte, hogy nem, hanem hogy szétrombolja a házat. Persze nem ezzel kezdte. Dehogy. Előbb letörölt pár ablakot, s megvágott öt fontra. Csak aztán mondta meg.

– De Mr. Dent, a tervek az elmúlt kilenc hónapban rendelkezésére álltak a helyi tervezőirodában!

– Ó, hogynem! Én is egyenesen odamentem, hogy megnézzem őket, mihelyest hallottam a dologról, tehát tegnap délután. Maguk aztán nem erőlködtek valami nagyon, hogy felhívják rájuk a figyelmet, ugye? Úgy értem, hogy például szóltak volna valakinek, vagy ilyesmi.

– De hiszen a tervek ki voltak állítva.

– Ki voltak állítva? Éppenséggel a pincébe kellett lemennem, hogy megtaláljam őket.

– Ott van a kiállítási részleg.
 – Zseblámpával.
 – Talán leszakadt a villanyvezeték.
 – Meg a lépcső.
 – Nézze, végül is megtalálta a feljegyzést, nem?
 – Ó, hogyne – felelte Arthur –, megtaláltam. Egy használaton kívüli vécében elsuvasztott, bezárt iratszekrény fenekén volt kiállítva, az ajtón a következő felirattal: Vigyázz! A leopárd harap!” (Adams 2010)

Elvileg ilyen helyzet nem állhat elő, hiszen a település- és területfejlesztési tervek készítésének, véleményezésének folyamatában hangsúlyosan szerepel a lakossággal, az érintett civil és szakmai szereplőkkel való egyeztetés, közzététel. Igaz viszont, hogy – a közvélekedéssel ellentétben – a törvény részletes, feszes ütemezésű eljárásrendet állapít meg, és a lakoságnak, a civilszervezeteknek ehhez a logikához kell alkalmazkodniuk. A szakirodalomban több helyen is felvetődő tétel, hogy a lakossági részvétel kétségkívül időigényes folyamat, amit a hazai tervezési rendszer nehezen tud kezelni. A civil szféra szerepének fontosságát ugyanakkor a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet is jól tükrözi, hiszen előírja, hogy valamennyi települési tervfajta esetében partnerségi egyeztetést kell folytatni. Ennek szabályait a kormányrendelet 29. §-a szerint kell meghatározni: az önkormányzat – a teljes körű nyilvánosság biztosításával, az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével – a tervezés előtt dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, amelynek során meghatározza:

- az egyeztetésben résztvevők (a továbbiakban: partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit,
- a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját,
- az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét,
- az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.

A közösségi tervezés pedig ennél is aktívabb többszereplős döntéshozás: olyan településrendezési társasjáték, melyben a játékosok a tervezésben részt vevő összes személy és szervezet, és mindegyiküknek pontosan szabályozott feladat- és eszközkészlet áll rendelkezésére. A játék tere a település fizikai, társadalmi és gazdasági síkjai. A résztvevők az adott település vagy településrész választott képviselői, valamint a gazdasági szereplők (tulajdonosok, bérlők, befektetők), a lakosság, a használók érintett képviselői, illetve a megegyezést segítő külső szereplők (közösségfejlesztő, facilitátor, mediátor, szakértők). A közösségi tervezés haszna pedig többek között abban rejlik, hogy a tervnek széles körű társadalmi elfogadottságot biztosít.

Jó példa a részvételi tervezésre Tardos község. Tardos a Vértes lábánál, a Gorba hegy alatt fekvő, 1600 lakosú, szlovák nemzetiségű falu Tata város szomszédságában. Az alapszintű oktatáson és egészségügyi szolgáltatásokon kívül élénk közösségi és sportélet zajlik a településen. A porták jelentős része gondozott, a közterek is ápoltak. A helytörténeti kiadványok sora jelzi, hogy a község életének dokumentálása közös, belső igény. Az egyik legfőbb problémát a falu közepén álló, leromlott, közös udvaros házak képe és az azokban lakó, hátrányos helyzetű, betelepülő tulajdonosok jelentik. Helyi munkalehetőség nincs, az iparfejlesztés a földrajzi adottságok miatt nem lehetséges. A település egyetlen fejleszté-

si erőforrása a zöld környezete. A közösségi tervezés a polgármester indítványozására kezdődött, célja a településfejlesztési koncepció elkészítése volt, de számtalan közösségfejlesztési vonatkozású hozadékka lett. Ilyen járulékos eredmény például a „Dicséretes tardosi porta” pályázat alapítása, a helyi kulturális, természeti és épített értékek leltárának elkészítése vagy a helyi újság beindítása.

Humán erőforrás III.: A főépítész és a településfejlesztés

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete általában nem a témában jártas szakemberekből áll, az Étv. előírja, hogy az önkormányzat településrendezési feladatának végrehajtását települési főépítész készítse elő. Jogszabályban foglalt előírás, hogy bizonyos települési önkormányzatok (fővárosi és fővárosi kerületi) esetében a főépítésznek köztisztviselőnek kell lennie, más önkormányzatok esetében a főépítész feladat ellátása megoldható megbízási szerződéssel is.

Az épített és természetes környezet felelős alakítása, illetve védelme Magyarországon minden építész Alaptörvényben rögzített kötelessége. Az önkormányzati főépítészre – aki egy egész település, sőt adott esetben még ennél is nagyobb területnek a felelőse – ez fokozottan érvényes. Magyarországon 3100 feletti a települések száma. A számon tartott főépítészeké 300 alatti, és ez kevesebb, mint 10%. Pedig a sokoldalú, jól képzett és tapasztalt főépítész hatékonyan képes segíteni a települési önkormányzatok és hivatalok munkáját, mind a településfejlesztés, mind a rendezés területén.

A terület- és településfejlesztés feladatain belül a főépítész részt vesz a fejlesztési koncepciók kialakításában, megalkotásában; amennyiben a főépítész saját településének koncepcióját készíti el, a szakmaiságot képviseli. Ha magasabb szintű koncepciók készítésében vesz részt, akkor a szakmaisága kiegészül az önkormányzat képviselő-testületének feladatával is.

A rendezés feladatcsoportja magába foglalja a terület- és/vagy településrendezési eszközök/tervek elkészítését az előkészítő munkálatoktól a terveztetésen át a véleményezéseken, egyeztetéseken, döntéshozáson keresztül a terv „működéséig”. Erős koordinációs és kommunikációs képességet, közigazgatási gyakorlatot, jó emberismeretet és rengeteg türelmet, energiát igénylő feladatról van tehát szó.

Összegzés

Összegzésként annyit rögzítsünk, hogy két fontos dolog van, amit soha nem szabad szem elől téveszteni a fejlesztési tevékenység során:

1. A település maga az élet!
2. A fejlesztés azért történik, hogy az emberek életminősége növekedjék. „[...] ha valaki elmegy valahova főépítésznek, akkor nem az a feladata, hogy majd ő megmondja, hogy milyen a szép ház, meg hogyan kell a régi házaknak a homlokzataira visszatenni a díszeket, meg hogy hogyan kell szép közvilágítást csinálni [...], hanem az, hogy hogyan lehet elkezdni egy olyan életet egy településen, amely majd ki fogja termelni és magával hozza természetes hozadékát: egy értelmesebb és méltóságosabb életet. Tehát a főépítésznek nem elsősorban az a feladata, hogy megmondja, mi a szép ház és ezért vitatkozzon [...], hanem hogy olyan döntés-előkészítő munkát végezzen a településeken a polgármesteri hivatalok mellett vagy azokon belül, ami lehetővé teszi azt, hogy az emberek a bennük szunnyadó vágnak megfelelően magasabb rendű életet tudjanak élni.” (Makovecz Imre)

IRODALOMJEGYZÉK

- ADAMS, Douglas (2010): *Galaxis útikalauz stopposoknak*. Budapest, Gabo Könyvkiadó és Kereskedelmi Kft.
- Autonóm város. Szakértői vízió. (2004) In: ERTSEY Attila – MEDGYASSZAY Péter: *Független Ökológiai Központ*. Készült a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM), valamint a Kelet Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) támogatásával.
- GERLE János (1991): Beszélgetés Makovecz Imrével (1991. július 10.). In: *Országépítő 1991/03*. Építészet, Környezet, Társadalom. A Kós Károly Egyesülés negyedéves folyóirata.
- JÓSZAI Attila (2007): *Regionális politika I. A hazai területfejlesztés és intézményrendszere*. Budapest, Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszék.
- KÁLMÁN Kinga (2010): *Elvárások a főépítési munkával kapcsolatban/A főépítések és környezetük véleményének összehasonlítása*. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Urbanisztika Tanszék, önkormányzati főépítész szakmérnöki szakirányú képzés szakdolgozat, Budapest.
- KISS Attila (2006): A tudatos városfejlesztés. In: Kiss A. et al. (szerk.): *Táj, környezet és társadalom*. Ünnepi tanulmányok Keveiné Bárány Ilona professzor asszony tiszteletére. Szeged, SZTE Éghajlattani és Tájföldrajzi, Természetföldrajzi és Geoinformatikai Tanszék, 363–372.
- KISTELEGGDI István (2010): *Ökológia az építészetben*. Pécs, PTE PMMK Épületszerkezettan Tanszék.
- KŐSZEGHY Lea (2010): *A magyarországi várostervezés szociológiai elemzése*. Doktori disszertáció, Budapest.
- MEGGYESI Tamás (2006): *Településfejlesztés*. Egyetemi jegyzet a BMGE építőmérnök kar hallgatói részére. Budapest.
- MEZEI Cecília (2006): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Doktori értekezés, Pécs.
- OLÁH András Béla (2012): *A városi beépítettség és a felszíntípusok hatása a kisugárzási hőmérsékletre*. Doktori értekezés, Budapest.
- ONGJERTH Richárd (2002): Települési tervezés, útmutató a településfejlesztési program készítéséhez: In. *Településfejlesztési füzetek 25*. BM Kiadó.
- RECHNITZER János (2007): Település és fejlesztés. In: RECHNITZER János (szerk.): *A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Budapest.
- SAGÁT Ágnes (2011): *Főépítész a közösségi tervezésben*. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Urbanisztika Tanszék, önkormányzati főépítész szakmérnöki szakirányú képzés szakdolgozat, Budapest.
- SZIGETI Ernő (szerk.) (2006): *Terület- és településfejlesztési ismeretek*. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- TOMPAI Géza (2011): *Területrendezés*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet.

Szombathely város közigazgatási és lakossági elektronikus szolgáltatásai a gyakorlatban

KERINGER ZSOLT

Bevezetés

A közigazgatás korszerűsítésének igénye a rendszerváltással egyidejűleg jelent meg. Az első komoly át-töréshez az önkormányzatok szempontjából a Nemzeti Kataszteri Program adott lehetőséget. A program keretében a műszaki nyilvántartások területén indult el az együtt gondolkodás a különböző államigazgatási szervezetek között. A program nagy hatékonysággal kezdődött, melynek eredményeként néhány megyei jogú városban (például Szombathely, Pécs, Győr stb.) komoly térinformatikai megoldások jöttek létre. Sajnos a kezdeti együttműködést felváltotta az egyedi „megoldások” korszaka, melynek eredményeként a térinformatikai rendszerek továbbfejlesztése, működtetése az önkormányzatoknál megakadt. Napjaink egyik kiemelkedő feladata ezen megtorpanás feloldása és új alapokra helyezése.

A térinformatika mellett az önkormányzatok az 1990-es évek közepétől megkezdték a belső, a hatósági és a működési feladatok támogatásához szükséges informatikai rendszerek fejlesztését is. A legnagyobb nehézséget a szakma elfogadása, az új technológiára történő átállás és a nem egységes szabályozások jelentették. Ezen képlékeny és, mondhatjuk, szinte lehetetlen helyzetben próbáltak a szakemberek előre lépni.

Az elmúlt 20 évben a közigazgatás informatikai támogatására sok szakmai anyag, stratégia készült el, azonban igazi, a gyakorlatban alkalmazható egységes áttörés nem indult el. Ebből fakadóan megállapíthatjuk, hogy ma a közigazgatás korszerűsítésének egyik legfontosabb feladata az egységes alapon nyugvó, megfelelő jogalkotói háttérrel rendelkező közigazgatási keretrendszer elkészítése és működtetése.

A jövő közigazgatásának kialakítása érdekében az elmúlt években megfogalmazták azon célokat, melyek biztosíthatják a folyamatszemléletű önkormányzati, hivatali informatikai rendszerek megteremtését. Az egyik legfontosabb eredményként említhetjük a belső alkalmazások (back-office) korszerűsítését, egységes elvek alapján történő kialakítását, ami kielégíti a központi államigazgatási szervek információigényét is. Ezen belső alkalmazásokra építve, valamint a központi fejlesztéseket figyelembe véve lehet elkészíteni az egységes közigazgatási front-office rendszereket. A front-office alkalmazások tekintetében a legkiemelkedőbb elvárás, hogy olyan gyakorlati szolgáltatásokra épüljenek, melyeket az ügyfelek ténylegesen használni és alkalmazni tudnak. Ennek érdekében minden olyan informatikai fejlesztési megoldást át kell tekinteni és ki kell dolgozni, melyek elősegítik – a hagyományos internetes böngészőkön keresztüli lakossági szolgáltatások mellett – a mobil eszközökön történő alkalmazások elérhetővé tételét, valamint a gyors és hatékony ügyintézését.

Fentiekre tekintettel tehát a prioritás egy komplex informatikai rendszer létrehozásához nélkülözhetetlen, egységes alapon nyugvó informatikai közigazgatási szabványrendszer kidolgozása, melynek

elsődleges célja, hogy iránymutatást adjon a fejlesztéseknek, továbbá megteremtse az alapot az egységes közigazgatás létrehozásához. Ezen szabvány a közigazgatási folyamatok egységes szemléletben történő megteremtését is biztosítja, továbbá alapul szolgál a régóta várt ügyfélszolgálati információs rendszer megteremtésének. Ennek része az egységes szemléletű törzsadatbázis kialakítása, amely feltétlenül szükséges a különböző rendszerek együttműködése érdekében. Ez a megoldás hivatott biztosítani azt is, hogy minden szervezet az ügyfelek aktuális, hatályos adatait érje el, és egy adatváltozást csak egy helyen kelljen átvezetni.

A modern közigazgatás alapja a szolgáltató önkormányzat megteremtése. Minden fejlesztésnek az ideálisnak tekinthető „egyablakos” ügyintézészt kell szem előtt tartania, az előzőleg elkészítendő back-office rendszerekre építve. Ezért gondoskodni kell az ügyintézők egyidejű szakmai és informatikai felkészítéséről, képzéséről is.

Az elmúlt években kormányzati szinten komoly átalakítások történtek a közigazgatás korszerűsítése és hatékonyságának növelése érdekében, továbbá olyan központi informatikai és infokommunikációs fejlesztések indultak el, melyek elősegítheti a következő években az egységes közigazgatás megteremtését. Nagyon fontos megemlíteni a fejlesztések mellett az egységes kormányzati képzések elindítását is, melyeket a Nemzeti Közszolgálati Egyetem koordinálásával indított el a kormányzat. A kezdeti gyermekbetegségek leküzdése után látható, hogy kialakulhat egy komplex közigazgatási oktatási és képzési rendszer, melyet a jövőben folyamatos és naprakész ismeretekkel és tananyagokkal kell bővíteni, életben tartani.

A Magyar Közigazgatás informatikai helyzete a rendszerváltást követően, a megyei jogú városok tükrében

Központi és helyi informatikai és közigazgatási szolgáltatások

Az önkormányzatok szerepe a települések irányítási és közigazgatási feladatainak ellátása területén kiemelkedő fontosságú. A megyei jogú városoknál még hangsúlyosabban elmondhatjuk, hogy a térségi közigazgatási szerepvállalásuk nélkülözhetetlen az informatika terén is.

A rendszerváltást követően, az 1990-es években több kezdeményezés volt a közigazgatás szakmai irányelveinek megfogalmazására (BM, MEH), azonban a szakterületnek igazi gazdája nem volt, ezáltal komoly előrelépés nem történt. A '90-s évek végén lehetett először beszélni kormányzati szintű szerepvállalásról, amikor kormánybiztosi szintre emelkedett a közigazgatási informatika.

Ezen kormánybiztosság sikeresen felügyelte és hajtotta végre az Y2K évezredváltással kapcsolatos feladatokat, valamint először jelent meg jogszabályi környezetben az elektronikus aláírás használatának lehetősége. Ezen időszakban indult el és fejlődött ki az okmányügyintézés. Ennek a központi közigazgatáshoz történő áthelyezésével és a kormányablakokkal történő részbeni egybeolvadásával napjainkra az egyik legjobban kidolgozott és működő szakigazgatási területté vált az országban.

Az önkormányzati közigazgatás informatikai stratégiája készítésének igénye a központi kormányzati szerveknél 2001-ben mutatkozott meg először (Nemzeti Információs Társadalom Stratégia). Az Informatikai Kormánybiztosság feladatait 2002-től az Informatikai és Hírközlési Minisztérium vette át 2006-ig. 2002 és 2006 között informatikai stratégiák garmadája készült el, valamint ajánlások a kistépülések és a nagyvárosok stratégiájának elkészítéséhez. Sok esetben ezek a települési stratégiák csak

azért készültek el, mert ezeket a különböző pályázatok beadásához mellékelni kellett. Ennek megfelelően nem feltétlenül a település valós igényeit tartalmazták, de talán több helyen a helyi vezetés elgondolkodott azon, hogy hol tartanak és hova szeretnének eljutni.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) 2003-ban készült el, melyben részstratégiaként már megjelent a közigazgatás, ezen belül pedig az önkormányzatok területe is. Ezen irányelvek nagyon sok jó irányt vázoltak fel, azonban, mint tudjuk, egy stratégiának akkor van értelme, ha abból valós és megvalósított eredmények is felmutathatók. Az önkormányzati informatika területén sajnos a stratégiai elképzeléseket nem követték átütő és az egész önkormányzati igazgatást érintő fejlesztések.

A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program keretében szoftverfejlesztésre és adatpublikációra kiírt 4.3.1. és a 4.3.2. pályázati csomagok sajnos nem tudták lefedni a stratégiai célokat. A kezdeti, szakmailag elfogadott irányelveket a pályázati anyagokban már nem lehetett vizsgálni, és emiatt – az előző évtizedhez hasonlóan – csak szigetszerű alkalmazások és ehhez kapcsolódó adatbázisok, adattartalmak jöttek létre. A fejlesztések nem összehangoltan, központi szabványokra épülve készültek el. A nyertes önkormányzatokat szinte teljesen magukra hagyták, így ezek a saját eszközeiket és helyi lehetőségeiket figyelembe véve oldották meg – többé-kevésbé sikeresen – a projektet.

A GVOP 4.4.2. kapcsán, az internetes hálózat kiépítésére szintén szigetszerűen alakulhattak és valósulhattak meg fejlesztések. Ezen programot azonban tovább kellett volna vinni, mert jelenleg az elektronikus közigazgatás fejlesztésének az egyik legnagyobb hátráltatója a fizikai hálózat hiánya vagy nem megfelelő kiépítettsége. Ennek érdekében szükséges volt a digitális közmű kiépítése, mely az elmúlt években a kormányzati gerinchálózat kialakításával részben megkezdődött.

A GVOP-pályázatoknak egy közel 15 éves úrt kellett volna betölteniük, hiszen a rendszerváltás után ez volt az első olyan alkalom, amikor a vidéki önkormányzatoknak lehetőségük nyílt informatikai fejlesztésre. Sok tanulmány és összefoglaló anyag elemezte már ennek a pályázati struktúrájának a végrehajtását. Érdekes módon ezek közül az egyik legrealisabb (és legönkritikusabb) elemzés éppen a MEH felkérésére készített anyag volt. Az elemzésekből egyértelműen kiderült, hogy a legnagyobb hiba a központilag deklarált szabványok hiánya volt. Summázva megállapíthatjuk, hogy a GVOP-fejlesztések – néhány kiemelkedő települést leszámítva – nem hozták azt az eredményt, amit a kiírók vártak tőlük.

A stratégiai elképzelések egységesítését nagymértékben gátolta, hogy a látszat ellenére az önkormányzati informatikai fejlesztéseknek nem volt gazdája. A minisztériumok egymással szemben álltak, és nem is kívántak valós szakmai keretek között együttműködni. Erre talán az egyik legékezebb példaként az adóigazgatásban jelenleg is használt rendszert lehet említeni. Az elmúlt években (2012–2013) indult el a központi ASP-rendszer fejlesztésének keretei között a rendszer komplex újragondolása, és azt várhatóan 2016-ban már eredményesen fogja használni a közigazgatás.

Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium 2006-ban történő megszűnésével új irányvonal kezdett körvonalazódni, melynek alapvető célkitűzése a szerteágazó és szinte átláthatatlan stratégiai elemek felülvizsgálata, valamint egy rövid, de annál használhatóbb szakmai anyag elkészítése az önkormányzatok számára. A célt az új stratégiai dokumentum (E-közigazgatás 2010 Stratégia) elérte, és ez megfelelőnek mutatkozott.

2008-ban a kormány jelentés formájában tudomásul vette az E-közigazgatás 2010 Stratégiát, amely – az EU i2010 programjához kapcsolódóan, az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) és az EKOP célkitűzéseivel összhangban – az elkövetkezendő évek közigazgatási informatikai fejlesztési céljait és irányait határozta meg, nevesítve a stratégiában bemutatott jövőkép eléréséhez megvalósítani tervezett akciókat, programokat és kiemelt projekteket.

Az E-közigazgatás 2010 Stratégia négy fő területen határozott meg átfogó iránymutatást:

- a közszolgáltatások átalakítása az állampolgárok, a vállalkozások és a velük közvetlen kapcsolatban dolgozó köztisztviselők érdekében;
- a közigazgatás szervezetei és a közszolgáltatások háttérrendszerei számára integrált szolgáltatások bevezetése a közigazgatás átlátható és hatékony működése érdekében;
- a közzféra szakmai hozzáértésének (technológiai felkészültségének, technológia-befogadó képességének) növelése a vezetés és a megvalósítás szintjein, a hatékony közszolgáltatásnyújtás érdekében;
- a vállalkozások, az állampolgárok és kiemelten az információs társadalom szempontjából hátrányos helyzetűek képességének fejlesztése az e-közigazgatás alkalmazására.

Az alapvető probléma ezután kezdődött, ugyanis a célokat, elképzeléseket sajnos ismét nem követte komoly gyakorlati szakmai fejlesztés. 2007 és 2010 között tovább folytatódott a minisztériumok közötti hatalmi harc, melyek sok esetben nélkülözték a szakmaiságot, a gyakorlati elemeket. Az önkormányzati szakigazgatást minimum három minisztérium kívánta magáénak tudni, ami miatt nem indulhatott el semmilyen szakmai alapokon nyugvó közigazgatás-fejlesztési projekt. A Miniszterelnöki Hivatal keretén belül működő Elektronikus Kormányzati Központ volt az egyetlen olyan kormányzati szintű intézmény, ahol az önkormányzati szakmai érveket meghallgatták és figyelembe vették. Sajnos azonban nem rendelkeztek olyan kompetenciákkal, melynek révén elindulhatott volna az önkormányzati közigazgatás-fejlesztés Magyarországon.

A 2010-es választásokat követően új stratégiai irányelveket fogalmaztak meg. A közigazgatás teljes körű átalakítása indult meg. Ennek eredményeként az önkormányzatok mellett létrejöttek a kormányhivatalok, a járási hivatalok. A szakigazgatási feladatok pedig az új közigazgatási struktúra szerint megoszlottak az államigazgatás szereplői között. Az informatikai fejlesztések többsége központosítottan indult el, melyek közül kiemelhetjük az építésigazgatást és az anyakönyvi igazgatást. Az önkormányzatok hatáskörében lévő okmányirodai rendszer átkerült a járási hivatalokhoz, és a további fejlesztéseket már központosított irányelvek mentén folytatták.

A helyi önkormányzati igazgatás informatikai lehetőségei tovább szűkültek a helyi lakossági elektronikus ügyintézés terén. Azon városokban, amelyekben a korábbi években is erős volt az informatikai támogatottság, megpróbálták bekapcsolódni az országos fejlesztési folyamatokba, és ennek megfelelően helyi szinten fejlesztéseket indítani az elektronikus szolgáltatások kiszélesítése érdekében.

A 2008 és 2010 között már szakmailag elfogadott ASP-technológiára épülve 2011-ben elindult a gondolkodás egy központi közigazgatás fejlesztési projekt megvalósítása irányába az önkormányzati igazgatás informatikai támogatása érdekében, melyet Közigazgatási Alkalmazás Szolgáltató Központok (ASP) néven ismerhettek meg az önkormányzatok. Ezen fejlesztések várhatóan 2016-ban válnak a mindennapi életben a napi ügyintézés és a lakossági kiszolgálás segítségére. A kialakított rendszerek elsődlegesen a kisebb települések számára nyújtanak majd megoldást a napi munkavégzésben, míg a megyei jogú városoknál az adóigazgatási feladatok ellátásában várható komoly előrelépés.

A 2010-es választásokat követően az Elektronikus Kormányzati Gerinc kialakítása is megkezdődött, melynek segítségével rendezték a 2014-es választásokat. A 2011-ben megjelent adatvédelmi törvény, valamint a 2013. évi L. törvény komoly előrelépést mutat a közigazgatás adatvédelmi szabályozásának megteremtésében. A törvény és a rendeletek tartalmi elemeivel, valamint gyakorlati alkalmazásukkal az ön-

kormányzatok most ismerkednek, azonban elmondható, hogy ez egy régóta várt és fontos szabályozás. A normaszöveg gyakorlati alkalmazhatóságának esetleges problémáit a következő években kell kiküszöbölni, de annak hasznossága megkérdőjelezhetetlen.

Központilag támogatott önkormányzati informatikai fejlesztések az elmúlt évtizedekben

Az önkormányzati, hivatali munkát segítő, központilag támogatott rendszerek közé az alábbiakban bemutatott területek sorolhatók. Az egyik az 1999 óta működő okmányirodai igazgatási rendszer, mely napjainkban is központi fejlesztéseken alapszik. A kezdetekben sikeresnek induló okmányiroda-projekt abból a szempontból követendő példának tekinthető, hogy ez volt az egyetlen olyan központi közigazgatási fejlesztés, ahol az önkormányzatok új feladatához központilag biztosították a hardveres és szoftveres infrastruktúrát. Az elektronikus közigazgatás érdekében kialakított központi rendszer (www.magyarorszag.hu) elsődlegesen az ügyfél-azonosítást segítette elő a helyi elektronikus ügyintézők megvalósításában. A helyi szakigazgatás korszerűsítése kapcsán a GVOP-fejlesztéseket lehet megemlíteni. Sajnos igazán jól működő helyi önkormányzati rendszerek központi támogatással alig-alig valósultak meg.

Külön említést kell tenni az adó (például: önkadó) és a pénzügyi (például: Dokk, tatigazd) programokról, melyeket központilag biztosítanak az önkormányzatoknak. A két programcsomag a jelenlegi informatikai szakmai lehetőségeket nézve a szakma szűgyene. Egyszerűen fogalmazva: az integrált rendszerekhez való kapcsolódásuk szinte teljesen lehetetlen. A helyi adók kapcsán a Magyar Államkincstár által fejlesztett programok alkalmatlanok a jelenkor informatikai és ügyféloldali igényeinek kielégítésére. Az elmúlt években fejlesztett „új” alkalmazás is nélkülözi a hatékony alkalmazhatóság feltételeit, vagyis nem alkalmas ASP-technológiára épülő szolgáltatások biztosítására, ezért az előző fejezetben leírtak alapján a már említett fejlesztése nélkülözhetetlen.

Sok önkormányzat próbálkozott azzal, hogy valamiféle saját utat, „szigetszerű” alkalmazást használjon pénzügyi rendszerének működtetéséhez. Ezzel sok esetben az a gond napjainkban is, hogy a külsős vállalkozók az önkormányzatokra erőltettek olyan rendszereket, amelyeket eredetileg kisebb-nagyobb gazdasági társaságokra terveztek, és csupán egy kissé testhez igazították számukra. Az így kialakult rendszerek ugyan az önkormányzatok számára megfelelőek lehetnek, de nem minden esetben felelnek meg a jogszabályoknak. Az önkormányzatok költségvetés-tervezéséhez és a pénzügyi gazdálkodás folyamatszempléttel megvalósításához nélkülözhetetlen egy integrált költségvetés-tervező és gazdálkodást támogató rendszer bevezetése, amely a tervek szerint az előző fejezetben jelzett központi ASP-technológiára épülve valósul meg a következő években.

A műszaki igazgatásban, az építésigazgatás, városüzemeltetés, városfejlesztés, vagyonhasznosítás területén nagymértékben segíti a munkát egy jól működő térinformációs rendszer. A térinformációs rendszereknél az adatok helyessége, naprakészsége kiemelten érzékeny pont. Az 1990-es évek közepén indult el a Nemzeti Térinformatikai Program, amikor az önkormányzatok komoly erőfeszítéseket tettek egy jól működő térinformatikai rendszer megteremtése érdekében. A DAT elfogadásával a terület ma már szinte csak azokon a helyeken tud megfelelően működni, ahol elhivatott szakembereket sikerült az önkormányzatoknak felvenni és foglalkoztatni.

A DAT megjelenését követően az elmúlt években a közműnyilvántartás törvényi szabályozását is megszüntették, továbbá a Takarnet rendszerrel további géteket szabtak egy jól működő önkormányza-

ti térinformációs rendszer megteremtésének. A városirányítás szempontjából tehát továbbra is nélkülözhetetlen egy jól működő térinformációs rendszer kialakítása.

A helyi önkormányzati informatika helyzete az elmúlt évtizedekben

Önkormányzati informatikai fejlesztések helyi szinten jellemzően „szigetszerűen” fejlődtek és működnek napjainkban is. Azon önkormányzatoknál, ahol a szakmai stáb és az önkormányzati felső vezetés (polgármester, jegyző) kihasználta az informatika adta lehetőségeket, ott sikerült előrelépni és jó megoldásokat találni, azonban ezek országos szinten elég jelentéktelenek.

Az egységes szabványosítás és a jogszabályok hiánya miatt a kistélepüléseken, a városokban és a főváros kerületeiben teljesen eltérő rendszerek jöttek létre. Egyforma elvek szerint történő ügyintézésel az ügyfelek szinte alig találkoznak. A kistélepüléseknél további probléma az informatikai ismeretek hiánya. A megyei jogú városok azok, amelyek húzóerők lehetnének a közigazgatás informatikai támogatással történő korszerűsítésében. Komoly „rendszer váltásra” van szükség a helyi önkormányzati ügyintézői körben is annak érdekében, hogy az informatikai rendszerek minél szélesebb körben bevezetésre kerülhessenek.

Az informatikai területet az egyik legmostohább területként kezelték, kezelik nagyon sok önkormányzatnál, számos helyen ma sem történt változás, fejlődés e tekintetben. Jellemzően továbbra is elszigetelten maradtak meg azok a szakmai közösségek, amelyek elhivatottak a közigazgatási informatika fejlesztése mellett. A nemzetközileg elfogadott költségvetési keretekhez képest ma a magyar önkormányzati igazgatás, a hatósági munkát nagymértékben támogató informatika – néhány kivételt leszámítva – szinte a semmiből gazdálkodik, így próbálja megoldani a napi működési feltételeket.

Megvizsgálva a nálunk informatikailag fejlettebb országok kiadásait, egyértelműen kimutatható, hogy azokban az országokban, ahol komolyan veszik az információs társadalom, illetve a tudás alapú társadalom építését, a városok költségvetésének 2–2,5%-át teszik ki az informatikai kiadások. Magyarországon azok a városok, ahol egyáltalán kimutathatóan költenek az informatikára, ez átlagosan 0,3–0,5%. A kisebb önkormányzatoknál ezen kiadások elenyészőek, nagyon sok helyen pedig egyáltalán fel sem merülnek.

Számos önkormányzatnál szinte semmilyen alapfeltétel sincs meg ahhoz, hogy korszerű közigazgatást lehessen kialakítani. A városoknál nemzetközileg elfogadott mérték, hogy 40–50 számítógép jusson egy üzemeltetőre. Jelenleg ez nálunk 100–130 számítógép/fő szakember. A kisebb hivatalokban, ahol 5–10 köztisztviselő dolgozik, egy dolgozóra több munkakör hárul, tehát sem idejük, sem energiánk nincs önálló informatikai működés megteremtésére. Az pedig, hogy projektekbe hatékonyan becsatlakozzanak, szinte elképzelhetetlen.

A mai rohanó világban és fejlődés mellett nem biztosított a rendszerek és a rendszer működéséhez szükséges informatikai eszközpark költségvetési háttere, melyet egy informatikai normatíva bevezetése nagymértékben meg tudna változtatni, elősegítve a helyi önkormányzati, hatósági munka korszerűsítését. Az egyébként is önhibájukon kívül hátrányos települések (a magyar települések harmada) nem lesznek képesek saját forrásból áldozni a fejlettebb közigazgatásra, a lakosság korszerű és hatékony kiszolgálására. Hasonló a helyzet a legtöbb kistélepülésen.

Önkormányzati informatika – humánerőforrás

Informatikai (gyakorlati) képzések az elmúlt években szinte nem voltak, így a közigazgatásban dolgozók felkészültségét nem lehetett ily módon növelni, és velük szemben elvárásokat megfogalmazni. A közigazgatásban dolgozó informatikai szakemberek részére folyamatos szakirányú képzések szükségesek annak érdekében, hogy naprakész szakmai ismeretekkel rendelkezzenek. A köztisztviselők nagyon sok településen az informatikai alapismereteket jelentő ECDL-vizsgálattal sem rendelkeznek. Ahol igen, arányuk 10–50% között mozog.

Digitális Magyarország Program

A Digitális Magyarország Program a szolgáltatások elterjesztése, a hazai IKT-szektor innovációs aktivitásának és eredményességének fokozása, a gazdaságfejlesztő és munkahelyteremtő hatások maximalizálása érdekében megfogalmazott stratégiai és módszertani javaslatokat foglalja össze. A 2014-ben elfogadott Nemzeti Informatikai Stratégia meghatározza a következő időszak főbb fejlesztési irányait. Nagy hangsúlyt helyez az infrastruktúra megteremtésére, a digitális írástudás bővítésére, a közigazgatás hatékonyabb működése érdekében szükséges fejlesztések megvalósítására.

Az elkövetkező évek különösen erőteljes technológiai fejlődést hoznak. Az informatika, az elektronikus hírközlés és a média közötti határvonalak elmosódásával egyre szélesebb sávon és egyre mobilabb módon nyílnak meg a digitális tartalmak a felhasználók számára. A technológiai fejlődésnek, a piaci verseny és a fogyasztói igények találkozásának pedig az eszközök robbanásszerű és sokszínű fejlődése, elterjedése az eredménye. Előtérbe kerülnek a személyre szabott szolgáltatások, tartalmak. Társadalmi változásoknak vagyunk tanúi, ahol a kormány feladata kettős: egyrészt a kiválóságok, kitorési pontok azonosítása, támogatása, a fejlődés feltételeinek megteremtése és ösztönzése, másrészt a felzárkóztatás, a digitális esélyegyenlőség megteremtése.

A digitális írástudatlanok aránya még mindig nagyon magas, ugyanakkor az internetes szolgáltatásokat igénybe vevő csoportok jelentős része is csupán levelezésre, információszerzésre használja az eszközöket. Az internetet használók hasznos és érdekes tartalmak, felhasználóbarát szolgáltatások megjelenésével egyre tudatosabbá válnak, így megnő az igény a digitális tartalmakra, növekszik a kreatív iparágak és a kultúra piaca is. A digitális világban való jártasság versenyképesebb munkaerőt, igényesebb fogyasztót, magasabb minőségi használatot hoz magával, ami utat nyit a modern, hatékony és energiatakarékos technológiák alkalmazásának.

A kormányzati infokommunikáció hatékonyságának javítása, valamint a vállalkozások és a lakosság számára gyors és költséghatékony elektronikus ügyintézés feltételeinek megteremtése a legfontosabb célkitűzéseink közé tartoznak, amelyekkel megvalósítható a hatékony állam megteremtése és a bürokratizmus csökkentése. A kormányzat és a közszféra kommunikációjának kiszolgálását hosszú távon, alacsonyabb működési költségek mellett kell biztosítani.

A jelen program célja az infokommunikáció eszközkészletének mozgósítása, melynek segítségével az alábbi célok fogalmazhatók meg:

- az állampolgárok esélyegyenlőségének, életminőségének, jólétének növelése;
- a vállalkozások alkalmazkodóképességének, versenyképességének emelése;
- az állam egyszerűbb, átláthatóbb, olcsóbb, hatékonyabb működése.

Informatikai eredmények Szombathelyen

Az országos átlagtól eltérően Szombathely önkormányzata mindig úttörő szerepet vállalt az informatikai rendszerfejlesztésekben, amit több országos szakmai konferencián is elismertek. Szombathely városa elkötelezett a helyi információs társadalom megvalósításában.

Az elmúlt évtized eredményeiről röviden

A Szombathely megyei jogú város által idáig elfogadott szakmai célkitűzéseket a város mindenkori vezetése és képviselő-testülete egyhangúlag támogatta, melynek eredményeként elmondható, hogy Szombathelyt országosan azon kevés település közé sorolták, ahol komolyan és szakszerűen foglalkoznak a szakterülettel, és az elképzeléseket, terveket minden esetben megvalósították.

A legfontosabb informatikai fejlesztési eredmények:

- Az 1990-es évek elején indított és 1995-ben átadott térinformatikai rendszer megalapozta a város informatikai elkötelezettségét. A városban létrejött az önkormányzatot és hivatalát támogató térinformatikai rendszer, valamint a csatlakozó szervezetekkel, vállalkozásokkal (közművek, tűzoltóság, rendőrség, magáncégek stb.) együttműködve elkészült a város komplex irányítását támogató városi térinformatikai rendszer, melyek folyamatosan üzemelnek, és ellátják tájékoztató, adatszolgáltató szerepüket.
- Az országban az elsők között, 1996-ban jelent meg a város a világhálón, először honlap technológiára épülve, majd ezt továbbfejlesztve, mára már egy komplex portálrendszerre fejlesztve.
- Az elsők között valósítottuk meg – a kistérségi települések bevonásával – az egységes kistérségi települési portálrendszert (39 település).
- Az évezredforduló kapcsán felmerült informatikai fejlesztések eredményeként – az országban szinte egyedülálló módon – sikerült egységes alapokon nyugvó informatikai felhasználói eszközparkot és alapszoftver-környezetet kiépíteni a hivatalban. Ezen egységes rendszer lehetőséget adott a hivatalon belüli komplex szoftverfejlesztések elindítására.
- Az évezredfordulóra elkészült a város 2000 éves történetét bemutató szombathelyi mozaik, illetve a megye kastélyait és kúriáit bemutató multimédiás CD.
- 2001-ben megkezdtük az elektronikus közgyűlési rendszer tervezését, mely napjainkban már szinte nélkülözhetetlen eszközzé vált mind a közgyűlési, mind pedig a bizottsági munka támogatásában.
- 2001-ben az országban elsőként alakítottuk ki a város internet/intranet alapú hálózatát. A rendszer segítségével az önkormányzat és 66 intézménye között kialakult egy egységes csoportmunkát támogató információs alaprendszer. Az e-hivatal alaprendszer, az intranet/internet alapú csoportmunka-kezelő rendszer, rugalmas szervezeten irányítási, üzletviteli és munkaszervezési lehetőségekkel. Ezen rendszer továbbfejlesztett változata ma is hatékonyan támogatja mind a hivatal, mind pedig az intézmények munkáját.
- 2002-ben kezdődött az e-beszerezési rendszer kialakításának tervezése, kialakítása, mely napjainkban is hasznos támogatást biztosít a területnek.
- 2003-ban kialakítottuk a digitális ügyfélszolgálati portálrendszert, mely lehetővé tette az online információelérést a közigazgatási szolgáltatásokról, továbbá az ügyintézéshez szük-

séges nyomtatványok, űrlapok letöltését. Ez az EU 4 alapszintjéből az első kettő feltétel-rendszerére építve készült el.

- Az e-önkormányzat kialakítását célzó innovációs programok közül az országban elsőként valósult meg a „Szombathely megyei jogú város és Kistérsége Területfejlesztési Társulásának komplex közigazgatási alkalmazásokra és a kapcsolódó infrastruktúra” megteremtésére irányuló projekt a GVOP-program keretében. Az EU támogatással megvalósuló e-Savaria informatikai program keretén belül Szombathelyen és kistérségében a települések hatókörében az információ-szolgáltatás korszerűbbé vált, és ez kiemelten fontos: megteremtődik – az országban az első között – a kistérségi elektronikus ügyintézés keretrendszere. Megvalósítási szint: EU CLBPS (Common List of Basic Public Services) 3+ szint.
- A megvalósított rendszerek:
 - digitális ügyfélszolgálati portál,
 - e-adó portál,
 - kistérségi gyűjtőportál,
 - e-térinformatika,
 - x-hivatal: levelező és csoportmunka-kezelő rendszer,
 - work-flow,
 - e-városüzemeltetés,
 - építésügy, kommunális ügy,
 - tanúsított ügyiratkezelő rendszer.
- Külön szólni kell a Szombathelyi kistérség informatikai fejlesztéséről, ugyanis elmondhatjuk, hogy azon kevés kistérségi társulások közé tartozunk, ahol az informatikai alapfejlesztések folyamatos együttműködésre épültek. Külön ki kell emelni az egységes portálrendszer kidolgozását és a hozzá kapcsolódó egyedi alkalmazások elindítását is.
- A GVOP-val párhuzamosan, saját forrásból, épp a folyamatokban részt vevő belső szakemberek munkájának eredményeként további szakrendszerek továbbfejlesztése, fejlesztése valósult meg a város működésének elősegítésére:
 - közgyűlési, bizottsági rendszer,
 - szociális rendszer,
 - gyámügyi rendszer.
- A hivatalban a hatósági munkák folyamatos megoldásához az elkészült elektronikus közigazgatási keretrendszer figyelembevételével folyamatosan alakítjuk ki az új integrált alkalmazásokat. Ezek közül napjainkban bevezetett rendszer az ebnyilvántartás.

Az önkormányzat a belső rendszereinek fejlesztése mellett komoly hangsúlyt helyez a város intézményeinek informatikai fejlesztéseire is, melynek eredményei megmutatkoznak a napi működés terén. Az intézményi rendszer támogatása érdekében létrehozott városi, internet alapú hálózat segítségével az elmúlt években bevezettük az egységes ügyviteli rendszert, az egységes gazdálkodási rendszert, az új városi elektronikus levelezőrendszert.

Digitális „e-alapú” önkormányzás kialakulása Szombathelyen, 2004–2006

Az e-önkormányzat kialakítását célzó innovációs programok keretein belül, az Európai Unió támogatásával az országban elsők között indult el az E-Savaria informatikai projekt. Ennek célja az volt, hogy Szombathely megyei jogú városban és kistérségében az információ-szolgáltatás korszerűbbé váljon, és megteremtődjön az elektronikus ügyintézés lehetősége a pályázatban megcélzott szakterületeken.

Három célt tűzött maga elé az önkormányzat. Elsőként – az e-önkormányzat kiépítése keretében – az elektronikus ügyintézés és ügyfélszolgálat megvalósítását jelölte meg. Ennek megvalósítása során követtük az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos konkrét európai uniós követelményeket, melyeket a Common List of Basic Public Services fogalmazott meg. A második cél az önkormányzat weben (www.szombathely.hu) történő komplex megjelenése volt, ugyanis ezen technológia képes nyitni a világra, az ún. egyablakos ügyintézésről a településmarketing hatékony megjelenítéséig bezárólag. Hatékonyan alkalmazható a publikálás, a tájékoztatás szélesebb és gyorsabb támogatásához. A harmadik cél egy olyan tudásmenedzsment-bázis kialakítása volt, ami olyan keretet biztosít, mely növeli a szervezet intelligenciáját, a létrejövő integrált tudásbázis hatékonyan képes támogatni a döntéshozatali folyamatokat. A megvalósult rendszert röviden az alábbiakban ismertetem.

1. Digitális ügyfélszolgálati rendszer

A digitális ügyfélszolgálati rendszer általános funkcionalitása mellett megvalósult a hatósági ügyek elektronikus kezelése az EU-ajánlások 3. szolgáltatási szintjének megfelelően, bizonyos tekintetben azt meghaladóan. Ezen eredményt két szakaszban érte el a projekt, hiszen a jogi szabályozás hiányában elkészült megoldást igazítani kellett a megszületett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) végrehajtási rendeletének előírásaihoz.

2. Pilot PKI-infrastruktúra kialakítása

Pilot jelleggel kiépült egy PKI-rendszer, amely lehetőséget biztosított az elektronikus aláírással történő ügyindításra. A kialakítás során elkészült 150 tanúsítvány, melyet a lakosság számára ingyen biztosított a projekt. Beüzemeltük a használathoz szükséges PKI-infrastruktúrát is. Ennek eredményeképpen lehetőség nyílt elektronikus ügyindításra a városi ügyfélszolgálaton keresztül úgy, hogy a kérelmek aláírását maga az ügyfélszolgálati rendszer végezte. A kialakítás idején nem volt jogi szabályozás az elektronikus ügyindításra, így a kor elérhető technikai eredményeit használtuk. A későbbi jogi szabályozás megakadályozta a kialakított PKI-infrastruktúra további használatát, így meg kellett vizsgálni a további üzemeltetés lehetőségeit. A vizsgálat végén kiderült, hogy az új jogi szabályozásnak megfelelő PKI-infrastruktúra kialakítása során nem lehetett felhasználni a korábbi eredményeket, így újabb beruházásra lett volna szükség. Mindeközben ingyenesen elérhetővé vált a központi ügyfélkapu-szolgáltatás, amely a törvényi rendelkezések alapján lehetséges alternatívája az elektronikus ügyindításnak. Az ügyfélszolgálati rendszer így áttért a magyarország.hu által nyújtott központi ügyfél-azonosításra, ezzel biztosítva az elektronikus ügyfélszolgálat működését.

3. E-Adó rendszer

Az adózási adatok nyilvántartását az önkormányzatok, így Szombathely is az előírás szerinti alkalmazással végzi, melyhez interfészek kerültek kiépítésre. Ezek lehetőséget teremtettek az adózói informá-

ciók publikálására, illetve az elektronikus bevételek fogadására. Az e-Adó rendszer segítségével webes alapú alkalmazást fejlesztettünk, amelynek segítségével a regisztrált adózói ügyfelek megtekinthetik adataikat, illetve bevételeket adhatnak be.

4. E-Városüzemeltetés – építésügyi rendszer

Belső használatú szakrendszer, amely hatósági ügykezelői rendszer lévén az építésügyi és kommunális terület munkafolyamatait támogatja. Legfőbb funkciói az ügymenet kezelése, az ügymenet követése, automatikus dokumentum-létrehozás és -kezelés. A rendszerben dokumentumsablonok teszik lehetővé, hogy az ügyintézés során keletkező ügyiratok gyorsan és hatékonyan készüljenek el.

5. E-Térinformatika

A meglévő GIS-rendszer megfelelő funkcionalitása webes környezetre került kiterjesztésre abból a célból, hogy a lakosság az ügyfélszolgálati rendszeren keresztül a széles körben publikálható adatokat elérje. Ennek megfelelően a térképkezelési alapfunkciók, a rétegek kezelése, a keresés, az adatbázis kapcsolatkezelése, a tematikus térképek kezelése elérhető szolgáltatás, melyek segítségével több tematikus térkép is előállítható és publikálható a portálon keresztül.

6. Elektronikus iratkezelési rendszer

Szombathely városa a napi munkájának támogatására, illetve az iratkezelési előírások és feladatok elvégzésére elektronikus iktatási rendszert vezetett be. Az iktatási rendszer továbbfejlesztésére több okból is szükség volt, hiszen ez központi szerepet tölt be a hatósági munka támogatásában. A továbbfejlesztéssel lehetőség nyílt az elektronikusan indított kérelmek feldolgozására, a portál és a szakrendszerek közötti integráció megteremtésére.

7. E-Dokumentumkezelő rendszer

A dokumentumkezelő rendszer egy általánosan használható alkalmazás, amely adatkapcsolati interfészekon keresztül érhető el. Feladata, hogy a munkavégzés és a szoftverek üzemeltetése közben keletkező okmányok, dokumentumok elektronikus kezelése egységes formát mutasson. Nem feladata a rendszernek a hagyományos értelemben vett ügyirat iktatása, ezt a feladatot a meglévő rendszer végzi. A rendszer további előnye, hogy a felhasználók akár interneten keresztül is elérik a dokumentumokat.

8. Csoportmunka-kezelő rendszer

A csoportmunka-rendszer megvalósított funkciói a személy- és partnerkezelés, a határidőnapló, a feladatkezelő, az elektronikus levelezési modul, a belső szervezet- és felhasználókezelő modul. A rendszer segítségével valamennyi önkormányzati dolgozó és valamennyi kistérségi szereplő egységes formában végzi az elektronikus levelezését. A központi rendszer előnye, hogy a felhasználók nemcsak a saját munkaállomásaikon, hanem attól távol, interneten keresztül is elérik az alrendszer szolgáltatásait.

9. E-Jogtár

A webes alapon működő alkalmazás a joganyagokhoz történő hozzáférést biztosítja Szombathely város intranetes hálózata tagjainak. A joganyagok naprakész, folyamatos frissítése a központi szerveren

történik, ezáltal a rendszer üzemeltetése gazdaságos és a modern elvárásoknak megfelelő. Az alkalmazás szabvány-böngészőn keresztül valósítja meg a joganyagokban történő keresést.

10. Kistérségi gyűjtőportál

A kistérségi gyűjtőportál egy „szabványos” portál funkcionalitással rendelkező alkalmazás, amely lehetőséget nyújt a kistérség számára az egységes formában és szolgáltatási rendszerben történő megjelenésre. A kistérségi gyűjtőportál (www.e-kisterseg.hu) Szombathely városnak és a kistérségi társulás tagjainak biztosít egy közösségi portált. A portálon magyar nyelven érhető el az információk, kiszolgálva a helyi lakosságot és a környékre látogató turistákat is. A gyűjtőportál ad helyet a társulás tagjait (településeket) érintő híreknek, a programajánlónak, a vendéglátással kapcsolatos információknak (éttermek, cukrászdák, szállások). A portálról lehetőség nyílik elektronikus képeslap küldésére, valamint a kistérség és a települések térképeinek megtekintésére.

Az elektronikus ügyfélszolgálat továbbfejlesztése napjainkig

Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata a sikeresen megvalósított elektronikus ügyintézési keretrendszer megteremtését követően nem állt le a korszerű közigazgatás folyamatos megteremtésének munkájával. Az ismertetett rendszerre építkezve további back-office és front-office alkalmazásokat fejlesztettünk és működtetünk annak érdekében, hogy a lakossági szolgáltatások minél szélesebb körben kialakuljanak a városban és a térségben.

A megvalósításhoz a helyi partnerek mellett komoly szakmai kapcsolatot alakítottunk ki a megye és a térség önkormányzataival. Az ASP-technológia adta lehetőségekkel élve megpróbáltunk elektronikus szolgáltatásokat biztosítani helyi és térségi szinten. Városi szinten kiemelhetjük az egységes hálózati infrastruktúra megteremtését a város intézményei számára, melynek létrehozásával egyidejűleg egységes alkalmazási szolgáltatásokat vezettünk be az ügyiratkezelés, a gazdálkodás, az elektronikus levelezés területén.

Térségi szinten a csatlakozó települések számára biztosítunk napjainkban is olyan alkalmazásokat, melyek elősegítik a közigazgatási feladatok hatékony ellátását. Szombathelynek a térségi nagyvárosokkal közösen kialakított szakmai pályázata nyertesén szerepelt 2010-ben, azonban a közigazgatás átalakítása miatt a projekt megvalósítása nem térségi szinten indult el. Az új közigazgatási rendszerfejlesztések a kormányhivatalok és a járási hivatalok megjelenésével központi iránymutatások mentén készülnek el. Az új Alkalmazás Szolgáltató Központ (ASP) várhatóan 2016-ban valósul meg a közép-magyarországi régióban, mint a jelleggel. A projekt keretében kerülhet sor az új helyi elektronikus adóbevallási és nyilvántartási rendszer országos szintű bevezetésére, valamint az Ipari és Kereskedelmi Szakrendszer, továbbá számos közigazgatási munkát támogató alkalmazás fejlesztésére is.

Szombathely ügyfélszolgálati rendszerét 2010-ben vezettük be a Városháza földszintjén. Ennek eredményeként nemcsak az okmányirodai szolgáltatásoknál, hanem a hivatal egyéb hatósági feladatainál is biztosítottuk a gyors, ügyfélbarát ügyfélszolgálatot. A közigazgatás átszervezésével (járási hivatalok felállítása) egyidejűleg az ügyfélszolgálati rendszert úgy alakítottuk át, hogy mind a hivatali, mind pedig a járási hivatalok zavartalanul biztosítsák az ügyfélfogadást. Az egyablakos ügyintézési modell így meg tudott valósulni, ezért az ügyfelek egységes irányelvek és folyamatok mentén kapnak támogatást az ügyek intézéséhez. Felhasználóbarát és akadálymentes ügyfélszolgálatot hoztunk létre, melynek eredményeként valamennyi állampolgár igényeit ki tudjuk szolgálni.

A hivatal ügyfélszolgálatáról szólva ki kell emelni, hogy biztosítottuk a fogyasztékkal élő személyek részére is a feltételrendszert az ügyeik zavartalan elintézése érdekében. Az elektronikus ügyintézés az elsőkhöz vezetettük be az ügyfélkapu felhasználásával. Az elektronikus adóbevallás bevezetését követően több egyedi hatósági és önkormányzati ügyintézési területen alkalmazzuk az e-ügyintézés adta lehetőségeket, melyek között külön ki szeretnénk emelni az elektronikus esküvői naptárt, az e-szociális ügyeket, az e-térinformatikai szolgáltatásokat, az e-ügyfélfogadást, az egységes városi „e-alapú” rendezvényszervezést, az e-közgyűlési rendszert.

A helyi rendeletek időgépesített elektronikus elérését is biztosítottuk a város hivatalos portálján. A hatósági területen valamennyi ügytípusnál letölthetők a város honlapjáról az egységes ügyleírások és a kapcsolódó dokumentumok. Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata a település részstratégiák közül elsőként az Informatikai Fejlesztési Stratégiát fogadta el a 2010–2014-es időszakra. A 2005-ben átadott közigazgatási keretrendszer során a belső rendszereket (back-office) is úgy alakítottuk ki, hogy azok közvetlenül kapcsolódnak a front-office alkalmazásokhoz. A 2011-ben elfogadott informatikai stratégiában megfogalmaztuk a következő évekre vonatkozó fejlesztési irányokat, melyek megvalósulását a helyi és központi költségvetési fedezetek függvényében terveztük.

A központi közigazgatási rendszerek kialakítása mellett a helyi közigazgatás fejlesztésére már sajnos nem jutott központi forrás, ezért az önkormányzat saját források megteremtésével biztosított fedezetet, a lehetőségekhez mérten. A költségvetés alapján 2012-ben kezdtük el a belső szakigazgatási rendszerek átalakítását, hogy megfeleljünk mind az új közigazgatási változásoknak, mind pedig az informatikai rendszerek által előírt feltételeknek. Alapvető célunk, hogy a 2016-ban bevezetésre kerülő központi Alkalmazás Szolgáltató Rendszerhez zökkenőmentesen tudjunk csatlakozni, esetlegesen régiós szerepvállalást is biztosítani tudjunk.

A fejlesztések eredményeként elkészült az akkor modern fejlesztői környezetre épülő városi portál. A gyors változások miatt azonban napjainkban megkezdődött az új rendszer szakmai kidolgozása, így várhatóan a jövő évben újabb szolgáltatások illesztésével jelenik meg a portál. A városi portálon keresztül érhető el az Önkormányzati Támogatások Rendszere (ÖTR), mely a civil partnereknek biztosít elektronikus hozzáférést a pályázatok elkészítéséhez és beadásához. A honlapon alakítottuk ki a helyi „karrier” portálfelületet is. A városi portál mellett elkészült a város első mobilalkalmazása is, a SzombathelyPont. Az alkalmazás segítségével mind a városlakók, mind pedig a városba látogatók közvetlenül jutnak olyan információkhoz, melyek nagymértékben elősegítik a hasznos időtöltést a városban.

A térinformatikai rendszerben a meglévő belső és külső rendszereket teljes körűen átalakítottuk, és egy teljesen megújult, a felhasználói igényeket figyelembe vevő rendszert vezetünk be 2014-ben. A térinformatikai rendszer fejlesztése során megújult valamennyi új alrendszer, továbbá egyes alrendszereknél (például: légi felvételek) komplett adatbázis-frissítés is megvalósult. Térinformatikai alapon átalakítottuk a városi reklámtábla-nyilvántartásunkat, valamint a közútkezelői rendszerünket is. A meglévő alrendszerek mellett elkészültek a fakataszter, a címkezelés, a körzetesítés, az egyedi tematikus térképezés stb. térinformatikai alkalmazások is. A jelen kialakítás szinte egyedülállónak mondható a mai városi térinformatikai rendszerek között.

Az ASP-alapú központi fejlesztéseket ismervé, a helyi adózás területén egy több éve várt fejlesztést hajtottunk végre, ezáltal biztosítottá vált az egységes, korszerű nyomtatványok, csekkek előállítás, továbbá a kapcsolódó szolgáltatások is gyorsak és költséghatékonyak lettek. A rendszert ma már a hiva-

tal más osztályain is tudjuk alkalmazni. Idén az adózás esetében is megkezdjük az elektronikus ügyintézési felület átalakítását a lakossági szolgáltatások hatékonyabb kiszolgálása érdekében.

Az ÁROP-1.A.5. projekt keretében a hivatali dolgozók közigazgatási, közbeszerzési és informatikai képzéséről is gondoskodtunk: a dolgozók többsége részére komplex oktatást szervezünk. A tananyagok elsajátításához e-learning oktatási csomag is rendelkezésre áll. A projekt alapja a Magyar Program. Ennek alapján áttekintjük a helyi közigazgatást érintő szervezetfejlesztési kritériumrendszert, valamint a hivatali belső ügymenetek és folyamatok felülvizsgálata is megtörténik. A projekt során a minőségirányítási rendszerhez kapcsolódóan a Közös Értékelési Keretrendszer, a CAF (Common Assessment Framework) modell bevezetése is megtörténik, továbbá kidolgozzuk a hivatali működés hatékonysági felülvizsgálatát és az annak esetleges módosítására vonatkozó javaslatokat is.

Az elektronikus dokumentumkezelés bevezetésének első üteme elkészült, de ezt várhatóan a következő években tovább kell fejleszteni annak érdekében, hogy a 2016-os kapcsolódás biztosított legyen a központi ASP-rendszerhez. Az informatikai stratégiában meghatározott irányok mentén a meglévő városi informatikai hálózatot korszerűsítettük. Az országban az elsők között alakítottuk ki a megújult városi informatikai hálózatra épülő városi integrált költséggazdálkodási rendszert, mely az új gazdálkodási szabályokra épülve üzemel. A rendszer kialakításával biztosítottá vált egy régi elvárás, hogy az önkormányzat gyors és egységes informatikai felületen tudja a saját és intézményeinek gazdálkodását nyomon követni.

Szintén a városi hálózat megteremtésével nyílt lehetőség az egységes intézményi elektronikus levelezőrendszer kialakítására, mely megfelel a mai kor elvárásainak. A lakossági közösségi terek internetes szolgáltatásainak javítása érdekében több helyen biztosítunk ingyenes WIFI-elérést (Haladás-pálya, Aréna Savaria, Savaria Mozi, MMIK, Bartók Béla Zeneiskola, Gyermek Ház, Tófürdő, belváros).

Megvalósult informatikai rendszerek Szombathelyen

Front-office alkalmazások

Akadálymentesített központi ügyfélszolgálat (földszint)

A polgármesteri hivatal ügyfélszolgálatának komplex akadálymentesítése 2009-ben megtörtént. A 9 ügyfélforgalmi pult egyedi kialakítású belsőépítészeti elem, mely egyedi konszignáció szerint készült. A legbelső pult reflexiós üvegfalal határolódik el az ügyféltértől: a betekintést megakadályozza, de a kitekintést lehetővé teszi, így jelnyelvi tolmács esetén biztosított a diszkréció és az üveg mögött a tágas térérzet is.

E-közgyűlés/e-bizottság

A város hivatalos portáljának főmenüje alatt található többek között a közgyűlés és a bizottságok működésével, döntéseivel kapcsolatos dokumentumok, a határozatok, jegyzőkönyvek aktuális és archiv gyűjteménye, letölthető formában.

E-adó, a helyi adók elektronikus úton történő bevallása és feldolgozása

Az elektronikus hivatali adóügyintézés lehetővé teszi a hivatali nyitvatartási idő figyelmen kívül hagyását a rendszerhez való on-line hozzáférés biztosítása révén. Használata rendkívül hatékony, mert

alkalmazásával elkerülhető az adóbevallási időszakban jelentkező lökészerű terhelés. Az e-adó funkcionálisan össze van kapcsolva az iktató és postázó rendszerrel, amelynek eredménye egy komplex, homogén, átlátható alkalmazás.

Elektronikus időpontfoglalás – Vas Megyei Kormányhivatal Okmányiroda

Az önkormányzat és a kormányhivatal jó együttműködésének eredménye az egységes időpontfoglaló rendszer alkalmazása a városban. Az internetes bejelentkezés a városi honlapon keresztül is megoldott. A rendszer olyan belügyminisztériumi engedéllyel rendelkezik, mely közvetlen kapcsolódási lehetőséget biztosít a www.magyarorszag.hu oldalon üzemelő ügyfélkapu (XR) rendszerhez.

Esküvői időpontfoglalás

Az esküvői naptár a szombathelyi esküvők elektronikus nyilvántartására szolgáló online rendszer, melynek egyik célja, hogy tájékoztatást nyújtson a házasulandó ügyfelek részére az esküvő lehetséges időpontjairól és helyszíneiről, amelyet akár elő is foglalhatnak.

ÖTR – Önkormányzati Támogatási Rendszere

Ezen a felületen keresztül terjeszthetik elő támogatási kérelmeiket a civilszervezetek.

Térinformatika

A városi portálon elhelyezett térinformatikai rendszerben a szokásos térképablak-kezelő gombokon kívül lehetőség van egyéni rajzok készítésére. Az ún. redline technika segítségével az ügyfél pontot, vonalat, szöveget vagy tetszőleges alakú területet rajzolhat közvetlenül a térképre. Lehetősége van az elkészített rajz PDF formátumban történő mentésére, és a mentéssel egyidejűleg szöveges megjegyzést is fűzhet a rajzhoz. A mentés során az elkészített rajzot a rendszer automatikusan elküldi az info@szombathely.hu e-mail címre. A levél tartalmától függően a beküldött rajzot (ami lehet például úthiba, szemét-elhelyezés közterületen vagy bármi, amit az ügyfél az önkormányzat ügyintézője számára jelezni szeretne) az illetékes ügyintézőnek továbbítjuk.

Elektronikus fogadóóra

A képviselők webkamerás élő internetes felületen közvetlen kapcsolatot alakíthatnak ki a lakossággal.

Városi intézmények elektronikus levelezőrendszere

A városi intézmények újonnan bevezetett elektronikus levelezési rendszere az Office 365 online verziója.

Városi ügyiratkezelő rendszer

A városi intézmények számára az ügyiratok iktatásához az IRMA-rendszer áll rendelkezésre.

Városi költségvetés-gazdálkodási rendszer

A városi intézmények számára a pénzügyi feladatok informatikai elvégzéséhez a Gordius pénzügyi rendszer áll rendelkezésre.

Városi internethálózat

2001-ben alakítottuk ki, de napjainkban is nagymértékben elősegíti az intézmények működését, kommunikációját. Az intézményi hálózat mellett kialakítottuk a város közösségi pontjainak és tereinek ingyenes internetes lefedettségét is.

Back-office alkalmazások

IRMA ügyiratkezelő rendszer

Ügyiratkezelés során ügyiratnak nevezzük a vállalati, vállalkozási, államigazgatási és egyéb szervezetek, szervek rendeltetésszerű működése, illetve ügyintézése során keletkező iratot, az intézményekhez érkező vagy azok által készített levelet és más műfajú iratot (például egyszerű ügyirat, feljegyzés, jegyzőkönyv stb.). Ügyirat továbbá minden irat, amelyet közigazgatási (hatósági) szervhez küldenek beadványként, vagy igazgatási, gazdasági üzleti szerv állít ki belső vagy külső használatra valamely ügyre vonatkozóan. Az ügyiratkezelő rendszer közvetlen kapcsolatban van az egyes szakigazgatási rendszerekkel és az elektronikus ügyfélszolgálati rendszerrel is. Ennek eredményeként egységes ügyféléadatbázis alapján történik az ügykezelés és az ügyintézés.

Kommunális rendszer

Az önkormányzat kötelező és vállalt feladatainak tetemes része a közutak, közterületek, intézmények, temetők stb. fenntartásával, üzemeltetésével, engedélyeztetésével kapcsolatos, ami a Kommunális Iroda feladata. A feladatok ellátásához számos nyilvántartást vezetnek, amelyek térképi megjelenítése, a térképen való közvetlen ellenőrzése, karbantartása nagy segítséget jelent az ügyintézőknek.

Térinformatikai alkalmazások

Szombathely új térinformatikai rendszerét az elmúlt négy év fejlesztésének eredményeként AutoCAD alapokra helyeztük. Az új rendszer az adatokat importálás, megjelenítés vagy adatfeldolgozás céljából DXF, DWG, DWF, DAT, SDF vagy XLS formátumban tudja fogadni. Az egyes adatbázisok, szakrendszerei adatok SDF vagy SQL formátumba való feldolgozása AutoCAD MAP 3D és egyéb, egyedileg fejlesztett rendszergazdai eszköztár segítségével történik. A már meglévő adatok karbantartását, továbbá a már publikált adatok megjelenítési vagy tartalmi elemeinek a módosítását szintén a MAP 3D térinformatikai rendszergazdai eszköz segítségével végezzük.

A rendszer térképszervere az OS MapGuide, ami az egyes SQL-adatbázisokból és SDF-állományokból felépített térkép webes megjelenítéséért felelős. A térinformatikai rendszer adatbázisaihoz helyrajzi szám, cím vagy más egyedi azonosító segítségével külső adatkapcsolatok létesíthetők. Ilyen külső önálló alkalmazás például a címregiszter és fakataszter alkalmazások, a kommunális szakrendszer vagy az ingatlanvagyon-kataszter szakrendszer. Az egyes térinformatikai alkalmazások közül kiemelhetők a temetők zöldfelületi nyilvántartása; a közterületek zöldfelületeinek nyilvántartása; a fakataszter; a központi közműnyilvántartás; a forgalomszabályozás; a közterület-használati engedélyek; az ingatlanvagyon-kataszter és a térinformatika; a légi fotók megjelenítése a térinformatikai alkalmazásban.

Szabályozási Terv

Az éppen aktuálisan jogerős helyi építési szabályzat térinformatikai rendszerbe történő beillesztése az adatok gyors megjelenítését, a helyrajzi szám és postai cím szerinti keresés lehetőségét és a megfelelő minőségű nyomtatást biztosítja az ügyintéző számára.

Címregiszter Alkalmazás

A címregiszter a város címadatait tartalmazza a cím földrészletének összerendelésével. A fakataszterhez hasonlóan a címregiszter adatai közvetlenül a térinformatikai rendszerből is módosíthatók.

Körzetkezelés alkalmazás

A tematikus térképek készítésének alapfeltétele, hogy a tematikus adatok bármilyen megjelenítése előtt elkészíthessük azokat az ún. körzeteket, amikre az adott tematika érvényes. Ezt a célt szolgálja a körzetkezelő alkalmazás. Az egyes körzetretegek állami alapadatokat dolgoznak fel, de más adattípusból is lehet körzetreteget képezni, amennyiben a létrehozáshoz szükséges kritériumoknak megfelel.

Tematikustérkép-készítő alkalmazás

Tematikus adatokat jeleníthetünk meg egy-egy körzetretegen. Azt hogy milyen névvel, milyen adatokból, melyik körzetreteget felhasználva készítünk tematikus térképet, a tematikustérkép-készítő alkalmazás folyamatvezérelt felületén határozzuk meg.

E-Szociális rendszer

A szociális igazgatás a hatósági tevékenység területén az egyik legfontosabb eleme a hivatali munkának. A rendszer szakmai kialakítására 2007-ben került sor. A szakterület részére kifejlesztett folyamatvezérelt rendszer az ágazat valamennyi ügýtípusára vonatkoztatva tartalmazza a hatósági munkavégzést támogató felületet.

Gazdálkodási rendszer

Az elkészült rendszer a polgármesteri hivatal, illetve az önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények által kötelezően és önként vállalt pénzügyi feladatok ellátásában nyújt segítséget. A hivatalban és az intézményeknél jelentkező valamennyi pénzügyi művelet számítógépes ügyintézését teszi lehetővé. Naprakész információkat nyújt az önkormányzat pénzügyi helyzetéről, a költségvetési terv alakulásáról, valamint a rendszerhez integrált valamennyi intézményről is.

Tárgyieszköz-nyilvántartás

A program alkalmas nagy értékű és kis értékű tárgyi eszközök nyilvántartására, a tárgyi eszközök időszakonkénti értékcsökkenésének elszámolására, a különböző események (aktiválás, ráaktiválás, részaktiválás, selejtezés, részleges selejtezés, részleges értékesítés) végrehajtására, listák és kartonok nyomtatására és a főkönyvhöz szükséges feladások elkészítésére és kinyomtatására. Az értékcsökkenés elszámolását lineáris módszerrel végzi.

Az ingatlan nyilvántartás adatai, a leltárankénti listák, az állományi számlák, illetve a tárgyévi összesítő listák is lekérdezhetők a nyilvántartásból. Az elszámolt értékcsökkenések eszközönként, költ-séghelyenként, főkönyvi számonként többféle feltétel alapján lekérdezhetőek. A megszűnt vagy nullá-ra íródott eszközök időszakonkénti listája képernyőre meglekinthető és kinyomtatható a programból.

Elektronikus levelezés

A hivatal elektronikus levelezése Microsoft Exchange Server alapon működik. A háttérrel két, egymás-sal állandó szinkronban működő szerver biztosítja. A felhasználói oldalon a Microsoft Office Outlook programját alkalmazzuk.

SzombathelyPont

A szombathelyi önkormányzat által támogatott új mobiltelefonos alkalmazás, amelynek elsődleges cél-ja az okostelefont használók tájékoztatása. Az alkalmazás nagyon sok információt tartalmaz, amelyek a városba látogató turistákat, a városban élő/tanuló diákokat, a városban élő embereket érdekelheti.

Dokumentumtár, a hivatal Sharepoint webhelye

A Sharepoint egy csoportmunka-szoftver, amely többek között fájlok közös használatára, weboldalak közzétételére került kifejlesztésre. Szoros együttműködésre képes a Microsoft Office-termékekkel. A Sharepoint segítségével a szervezetek webhelyeket hozhatnak létre, és ezeket biztonságos platformként használhatják információk tárolására, rendszerezésére, megosztására és szinte bármilyen eszközről vá-ló elérésére. A hivatal elkészítette a saját Sharepoint webhelyét. Használatához mindössze egy webes böngészőre van szükség, hiszen a felhasználói felület maga is egy webalkalmazás.

E-eb – Ebnylvántartó

Az ebnylvántartó webes program az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. tör-vény előírásainak megfelelő formában és adattartalmakkal végzi az ebek számítógépes nyilvántartá-sát. Segítségével a szükséges adatok felvitele és a rögzített információk előkeresése az ügyintéző szá-mára egyszerűvé válik.

Székesfehérvár megyei jogú város gazdálkodásának tapasztalatai

MÉSZÁROSNÉ JASZTRAPSZKY REGINA

Bevezetés

Székesfehérvárt történelme mellett a városban élő, a városba bejáró emberek, az itt működő vállalkozások, intézmények, egyéb szerveződések, a térség életét befolyásoló ágazati és kapcsolódó gazdasági döntések alakították, alakítják ma is. Az önkormányzat a megfelelő gazdálkodásával képes irányítani a hatáskörébe tartozó működési, fejlesztési folyamatokat, reagálni a változásokra, így tud Fejér megye és kistérsége mindennapjaira hatással lenni. Jelen fejezet – elkerülve a számok, gazdálkodási mutatók, pénzügyi, vagyoni elemzések halmazát – kiemelten az önkormányzat gazdálkodásának közzétételő összefoglalására, az azt megalapozó és alakító kiemelt körülmények, valamint a meghozott döntések és azok hatásainak bemutatására törekszik.

Székesfehérvár, a megyei jogú város

Egyik település önkormányzati gazdálkodása sem függetleníthető a település adottságaitól, feladataitól, kapcsolódásaitól, erőforrásaitól. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata feladatellátását, működését, így gazdálkodását is – az állami feladat-meghatározáson, finanszírozáson túl – számos tényező együttese alapozza, határozza meg:

- Székesfehérvár földrajzi helyzete, urbánus környezete,
- betelepült ipari parkjai, a gazdasági társaságok helyi adója,
- térségi szerepvállalása,
- jövőképe, stratégiai, kapcsolódó döntései,
- gazdálkodásának operatív elemei, monitorozási folyamatai.

Székesfehérvár földrajzi elhelyezkedése okán a magyar településhálózatban igen kedvező pozícióban van. Közel fekszik a fővárosi agglomerációhoz, a nyugati irányú kapcsolatot biztosító Bécs–Pozsony–Győr–Budapest-tengelyhez, a Velencei-tó térségéhez. Gazdasági ereje, gazdaságának diverzifikáltsága és tökevonó képessége – Győr mellett – az észak-dunántúli nagytérség központi súlyú megyei jogú városává teszi. Valódi megyeszékhely, közlekedési „fordítókorong”, közigazgatási, foglalkoztatási, gazdaság-szervezési központ, mely fejlett urbánus környezettel rendelkezik, elérhetővé téve a társadalmi jólétet, a jó színvonalú életminőséget biztosító szolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, szociális szolgáltatások, közművelődés, rekreáció).

A KSH 2011. évi népszámlálási adatai szerint Székesfehérvár a megyei háztartások számának egy-egyedét koncentráltta, kiemelkedő foglalkoztatottsági szintje Budapestével vethető össze, Fejér megye teljes munkaidőben foglalkoztatottjainak 41,2%-a, számszerűsítve 42 658 fő dolgozik itt. A maga-

sabb foglalkoztatási szint részben abból fakad, hogy a lakosság képzettségi szintje országos átlag feletti, a megfelelő korú népesség 63%-a rendelkezik legalább érettségivel; a 25 évesek és idősebbek között mintegy 27% a felsőfokú végzettségűek aránya (KSH 2011. évi népszámlálás adatai alapján).

A lakosság jövedelmi szintje messze meghaladja az országos átlagot. A betelepült iparágaknak köszönhetően (jelentős a feldolgozóipar, a járműalkatrész-, az alumíniumipar, az elektronika, a mechatronika) a teljes munkaidőben foglalkoztatottak havi bruttó átlagkeresete 277 423 forint, ami a 213 094 forintos országos átlag feletti (KSH 2011).

Székesfehérvár fejlődése folyamatos, a rendszerváltás óta az akkor kibontakozó diverzifikált gazdasági szerkezetnek, a betelepült multinacionális társaságoknak és a kapcsolódó helyi beszállítói körnek köszönhetően az országban itt található az ipari parkok és övezetek legnagyobb koncentrációja, melyek 70–80%-ban benépesültek. A betelepülést az 1990-es években segítette a földrajzi elhelyezkedés, a közlekedési kapcsolatok és a kedvező önkormányzati helyi adópolitika, mely a beruházásokhoz kapcsolódó kedvezményrendszert dolgozott ki, így eredményezve kimagasló tőkevonzó képességet. A mai feladatok ettől már eltérőek: a meglévő ipari parki bázison a kapacitásnövelés és szolgáltatásbővülés elősegítése, új típusú gazdasági funkciók letelepítése a helyben kínálható megfelelő szakképzéssel támogatva, a foglalkoztatottság növelését elősegítő, kiváló életminőséget nyújtó városfejlesztési elemek tovább erősítésével (a lakáshoz jutás megfelelő feltételeinek biztosítása, az infrastrukturális, oktatási, kulturális, egészségügyi, rekreációs szolgáltatások kibővült igényekhez igazodó fejlesztése).

Az önkormányzat gazdálkodásának legjelentősebb forrásoldali alappillére a fent leírt gazdasági szereplők működéséből származó helyi iparüzési adó, melynek töretlen emelkedését átmenetileg a 2008-ban indult válság állította meg.

Székesfehérvár megyei szervező ereje vitathatatlan, térségi kapcsolatai nemcsak a foglalkoztatásban, hanem a közszolgáltatások, a közigazgatási feladatok, a szociális szolgáltatások, a város környéki együttműködések szintjén mutathatók ki. Infrastruktúráját, intézményhálózatát, egyéb társadalmi szolgáltatásait a közigazgatási határain túl élő, dolgozó lakosság és az ott működő szervezetek igénybevételéhez is igazodva tartja fenn, és teherbíró képességének megfelelően fejleszti. Székesfehérvár jövőképe, stratégiái mindig is igazodtak a nemzeti fejlesztési tervekhez, minden időszakban támaszkodtak a város területi, gazdasági potenciáljaira, azonban a 2008-as válság előtti időszakig az önkormányzati fejlesztési, gazdasági döntések – a kedvező ipari teljesítmény révén befolyó magas iparüzési adó ellenére – az előrehozott nagy fejlesztések később jelentkező halasztott tőke- és kamatfizetésének kiadási oldalával nem számoltak.

Az önkormányzat a fenntartható működés megtartása érdekében számos intézkedést tett, felmérte státuszát, újragondolta stratégiáit, fejlesztési terveit, átűtözte adósságszolgálatát, erősítette a gazdálkodási fegyelmet és a szabályozókat, célzottan monitorozta működését – és ezt teszi ma is. (Ennek főbb elemeit a későbbiekben részletezi az anyag.) Ezen intézkedések az elengedhetetlen kezdő lépések voltak a gazdasági stabilitás megteremtéséhez, megfelelő előkészületet jelentettek a központi feladatfinanszírozáshoz kapcsolódó elemzésekhez és a döntések meghozatalához.

A fenntarthatóság kialakulása, kialakítása

A fenntartható önkormányzatok kialakulásáig, kialakításáig a kijelölt hosszú úton még további lépések megtételére van szükség. Ezen az úton számos olyan irányt, determinációt meghatározó döntést kell kö-

zösen meghozni, amelyek az önkormányzatok, így Székesfehérvár önkormányzata hatékony működését biztosítani tudják hosszú távon, a feladatok ellátásának mennyiségi és minőségi meghatározása mellett.

Fenntartható önkormányzat nincs:

- feltáráson alapuló helyzetértékelés,
- alapfeladatokhoz, valamint erősségekhez, lehetőségekhez kötött feladat-meghatározás,
- megfelelő jogszabályi háttér, állami finanszírozás,
- tudatos helyi politikai és szakmai vezetés együttese,
- szektorok közötti partnerségi együttműködés, kommunikáció

nélkül.

A felsoroltak valamelyikének hiánya – eltérő súllyal ugyan, de – jelentősen megnehezíti, illetve ellehetetleníti a feladatok ellátásában, működésében optimalizálásra törekvő önkormányzatok kialakulását.

Az önkormányzatok az elmúlt években a kormányzat gazdálkodásra (például feladatfinanszírozás rendszere, stabilitási törvény szabályai) vonatkozó döntéseinek hatására jelentős számban megkezdték szerepük, feladatellátásuk újragondolását.

Jelen tanulmány közérthető módon, nem gazdasági szakemberek számára foglalja össze, hogy az önkormányzat a gazdasági válságot követő időszakban mikor, milyen kölcsönhatásokban, milyen döntésekkel, intézkedésekkel változtatott szemléletén, gazdálkodásán, és annak milyen eredményével bír, milyen jövőt tervez a kialakított bázison mint fenntartható önkormányzat.

A válság hatása az önkormányzat gazdálkodására

2008 és 2010 között a gazdasági válság, az önkormányzati hitelezés banki befagyasztása a működés, működtetés azonnali értékelését, új prioritási sor felállítását, valamint a saját hatáskörben meghozható gyors, illetve ütemezett intézkedések meghozatalát követelte. Megjegyzendő, hogy az önkormányzati eszköztár a jogszabályok által kijelölt és szerződésben vállalt kötelezettségek, valamint az alkalmazott forrásfelosztási elvek alapján rendelkezésre álló forrásokra figyelemmel rendkívül csekély volt. Az önkormányzat politikai és szakmai vezetői számára Herbert Stein gazdasági tanácsadó találó mondata foglalhatta volna össze legjobban a megoldandó feladatot: *„Vagy a költségvetési hiánytól kell megszabadulnunk, vagy attól az elképzeléstől, hogy meg kell szabadulnunk a költségvetési hiánytól.”*

A változást alapvetően kényszerítette ki az amerikai jelzálogpiacról kiinduló, az egész világra kiterjedő pénzügyi válság, mely a reálgazdaságot is elérte. Ennek hatására a rendelkezésre álló források szűkültek, azok ára emelkedett. A többi erőforrás, így a munkaerő iránti kereslet is csökkent, ami recesszióhoz vezetett. Magyarország sajátos helyzete abból fakadt, hogy az államadóság GDP-hez viszonyított aránya meghaladta a 66%-ot, így a válsággal kapcsolatban a legnagyobb volt a „kitettséünk” a régióban. Az ingatlanpiac, az autóipar és az elektronikai ipar – hitelérzékenységből adódóan – erősebben függött a pénzügyi válságtól, ezeket a szektorokat érintette legelőször a válság. Székesfehérváron több nagy adózó, valamint ezek beszállítói is e három ágazat képviselői.

Az önkormányzatot érintő főbb hatások:

- az iparüzési adó 2009. és 2010. évi teljesítése 2 milliárd Ft-tal maradt el a 2008-astól,
- az önkormányzati beruházásokhoz a külső források bevonásának lehetősége csökkent, ezek ára nőtt,

- a központi költségvetés helyi önkormányzati alrendszeret érintő elgondolásain keresztül is érzékelhető volt a válság hatása, a nemzetgazdasági mutatók romlásának megállítása érdekében tett központi intézkedések, valamint az ellátottak létszámának csökkenése a központi költségvetésből származó bevételeink 6%-os elmaradását eredményezte,
- a kiadások jelentős részét kitevő fenntartási költségek inflációt jóval meghaladó növekedésének negatív hatása is érvényesült.

Az önkormányzat 2009-ben és 2010-ben nem rendelkezett eszközökkel – kiemelten tartalékkal, a szolgáltatás csökkentésének lehetőségével – a válság során az önkormányzatokat érő hatások, következmények kivédésére. A recessziós hatásoknak csak elszenvetője volt, a kialakuló folyamatokra befolyással nem bírt. A gazdálkodás stabilitásának fenntarthatóságát alapvetően a megváltozott helyzet-höz való alkalmazkodás jelentette.

A 2009-ben kibontakozó válság, amelynek hatása, kiterjedése, mélysége még nem volt ismert, az önkormányzat számára kényszerítő erőként jelentkezett, hogy végrehajtsa saját reformját. Alapvető célként fogalmazódott meg, hogy az intézkedéseket úgy kell megtenni, hogy ezzel az önkormányzati feladatellátás színvonala ne romoljon. A válság iparüzési adóbevételre gyakorolt hatását mélyítette, hogy az önkormányzat – szervezete, előírt feladatai miatt – egy év alatt nem tudott korábban megindított fejlesztéseket leállítani, a működést átfogóan racionalizálni.

A költségvetési egyensúly biztosítása érdekében 2009-ben és 2010-ben is hitel felvételére, kötvény kibocsátására került sor, mely 1,2 milliárd Ft összegben biztosított fedezetet a működési és felhalmozási költségvetés hiányára, a megkezdett fejlesztések (kiemelten a szennyvízcsatorna-beruházás, a panel-program) végrehajtására, valamint a 2010 januárjában 1,7 milliárd Ft összegben esedékes törlesztésre. Az önkormányzat középtávú fejlesztési célkitűzéseit a 2004–2010-es évekre szóló gazdasági program rögzítette. A célkitűzések összhangban voltak a nemzeti fejlesztési tervben foglalt célokkal, a hitelek felvételére, a kötvények kibocsátására ezen program végrehajtása érdekében került sor azzal, hogy a külső forrás igénybevétele valamennyi esetben halasztott tőke- és kamatfizetéssel párosult, ezzel növelve az önkormányzat hosszú távú kötelezettségeit, rontva eladósodottsági mutatóját.

Szemléletváltás a gazdálkodásban

Lépésről lépésre megtörtént az önkormányzati gazdálkodás „átvilágítása”, új, hatékonyabb működés kialakítása, melynek főbb elemei a következőkben kerülnek összefoglalásra.

A tervezés, gazdálkodás alapjai

A 2009-es költségvetés tervezésekor, annak módosításakor már az óvatosság volt a legfontosabb szempont. A 2008-as gazdálkodás eredményeként keletkezett, kötelezettségvállalás nélküli pénzmaradvány 1,2 milliárd Ft-os, teljes összegét a 2009-es bizonytalan gazdálkodási körülmények ellensúlyozása érdekében, elkülönítetten – mint „önkormányzati gazdálkodási tartalékot” – kezelte az önkormányzat. Fontos kiemelni, hogy jelenleg is létezik ez a „tartaléktípus”. Az önkormányzat – a tapasztalataiból tanulva – a gazdasági szabályozók és a központi költségvetési elvárások változásaira, a közszolgáltatások biztonságának fenntartására, a helyi stratégiai vállalások teljesítésére, a kiszolgáltatottság mérséklésére 2014-re már mintegy 5 milliárd Ft-ot különített el az elmúlt évek szabad maradványösszegeiből.

A jelentős külső források igénybevétele miatt elsőként tekintettük át a hitelfelvételeket, a kötvénykiadásokat. A gazdálkodási helyzetértékelés az éves tényadatok alapján feltárta, hogy a gazdálkodás megfelelő monitoringjával – melynek hangsúlyait a későbbiekben részletesen kifejtem – mérsékelhető, elkerülhető lett volna a külső források igénybevétele. Az önkormányzat 2011-től a megkezdett fejlesztésekre kizárólag a rendkívül jó feltételű, a Magyar Fejlesztési Bank által refinanszírozott fejlesztési hitelt vette fel, ami a fejlesztés üteméhez igazodott, így lehívása nem volt automatikus.

A hosszú távú eladósodottság növekedése mellett a kiadások bevételektől eltérő ütemű teljesítése miatt az éven belüli folyószámlahitel keretösszege 2008-ra elérte a 2,6 milliárd Ft-ot, használata a banki napok több mint 30%-ában állandósult. Az önkormányzat hatáskörében szabályozható kiadásoknak a befolyó bevételekhez igazodó ütemezése megtörtént. Valamennyi előirányzat felhasználási, likviditási terv szerinti nyomon követése és a tartalékok leköthetősége okán 2012-től az önkormányzat folyószámlahitel igénybevétele nélkül gazdálkodik.

Nem azonnali változást hozó, de a rendszerbe épülő, az éves gazdálkodás biztonságát erősítő elem a „jó” költségvetés. Természetesen ez alatt a megalapozottság, a végrehajthatóság kiemelt szempontjai szerint meghatározott, minőségbiztosított költségvetés értendő, mely a tervezés helyesen megválasztott módszertanán nyugszik. A költségvetés-tervezés módszertana évről évre erősödött: a '90-es évek bázis-tervezéséből az intézményi feladatellátás, a finanszírozás és a központi bevételek, illetőleg a jogszabályon, szerződésen alapuló bevételek nullbázisú költségvetési tervezésének gyakorlatán át a feladatalapú tervezés, a fejlesztések, felújítások célonkénti, feladatonkénti tervezéséig, ezzel téve megalapozottabbá, kiszámíthatóvá és végrehajthatóvá az adott évi költségvetést. A programalapú költségvetés tervezését az uniós forrásokból, azok bevonásával megvalósuló pályázatoknál alkalmaztuk. Az egységes eljárásrend és módszertan alkalmazását megerősítette, hogy az önkormányzat a külsős szervezetek egyedi, egyszeri bevonása helyett a polgármesteri hivatalban 2011-ben új szervezeti egységet hozott létre; a korábban kötelezően létrehozott városfejlesztő társaságban csupán a város rehabilitációs pályázatok végrehajtását hagyta, és kizárólag a speciális szakértelmet igénylő feladatoknál ad külsős szereplőnek megbízást.

Az adott év költségvetési rendeletének elfogadásáig (jellemzően február első felében) a gazdálkodás szabályozottságát, a feladatellátás folyamatosságának biztosítását az önkormányzat 2011-től az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet megalkotásával garantálja. Szigorú szabályokhoz kötött, hogy a polgármester az államháztartásról szóló törvény és az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásával az önkormányzatot megillető bevételeket folytatólagosan beszedje és a felmerülő kiadásokat teljesítse. A polgármester a rendelet által meghatározott módon és kereteken belül tehet intézkedéseket az átmeneti gazdálkodás időszakában. Természetesen a felhatalmazás időtartama alatt beszedett bevételeket és a teljesített kiadásokat az adott évi költségvetési rendeletbe kell beilleszteni.

A rendelet alap gondolata, hogy a működési-fenntartási kiadások teljesítése a szabályozással érintett évet közvetlenül megelőző év költségvetése azonos feladata eredeti előirányzatának 1/12 részéig terjedhet, figyelemmel az előző évben elrendelt és áthúzódó szerkezeti változásokra, feladatmaradásokra vagy többletfeladatok többletköltségeinek időarányos részére. Ettől eltérni csak Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése (a továbbiakban: közgyűlés) eseti döntése alapján lehet. A speciális területeket (például a bérintézkedések, forrás nélküli pályázatokon való indulás, vis maior helyzetek, vagyonvédelem stb.) és szervezeteket érintő szabályozások pedig éppen a kiszámíthatatlan helyzetek, illetve egyes önkormányzati társaságok, szervezeti együttműködések egyedi finanszírozási feltételeit rögzítik. Új beruházás, felújítás, beszerzés, illetve saját forrás bevonását igénylő pályázaton való indulás is ki-

zárólag a közgyűlés döntése alapján történhet. A rendelet létjogosultságát igazolta, hogy a költségvetési rendelet nélküli, év eleji mintegy másfél hónapban megszűnt a szabályozatlan gazdálkodás, a „túlköltés”, az előző időszakokhoz képest mintegy 15-30%-kal csökkentek az azonos időszakban teljesített kiadások.

Kiemelt jelentőségű kiadás tételek

Az önkormányzat saját hatáskörében – a helyzetfeltárás adatai alapján – több kisebb és nagyobb horderejű döntést hozott a kiadások mérséklésére. Az adósságkezelés és adósságkonszolidáció témakörét külön pontban összegzem, alább a gazdálkodás szempontjából kiemelt jelentőségű döntéseket mutatom be.

Racionalizáltuk a városüzemeltetést, ami a mintegy évi 3 milliárd Ft-os önkormányzati forrás bevonása miatt rendkívül jelentős szegmense a kiadásoknak. 2009-ben az önkormányzat gazdasági társasággá alakította a városüzemeltetéssel foglalkozó intézményét, úgy, hogy feladatává tette az összes szerződés felülvizsgálatát a kiadások mérséklése, a feladatok hatékonyabb teljesítése érdekében, a saját teljesítés előtérbe helyezésével. Ennek eredményeként a feladatellátás 10-30%-kal alacsonyabb kiadási szinttel volt végezhető, valamint Székesfehérvár önkormányzata az évenkénti mintegy 400 fő, döntően 45 év feletti közfoglalkoztatott alkalmazásával jelentős szerepet vállalt és vállal ma is a foglalkoztatásban. A társaság a tulajdonos önkormányzat jóváhagyásával végzi feladatait, ezekről folyamatosan beszámol, állandóan bővítve, fejlesztve tevékenységét (például építőipari szolgáltatásokkal). Az önkormányzat társaságon belüli vagyonának növelése mellett biztosított az önkormányzat éves támogatásának nyomon követhető felhasználása, a minőség és a garancia érvényesíthetősége, a foglalkoztatottak számára a kiszámíthatóság biztonsága.

A kedvező tapasztalatok és a humán erőforrás hatékonyabb felhasználása érdekében az önkormányzat megszüntette a költségvetési szervként működő Csitáry G. Emil Uszoda és Strand intézményét. A közfeladat ellátásában a jogutód 2011-től a társaság, amely az önkormányzat által elvárt, költségtakarékosabb működést biztosította azzal, hogy a működés során felszabaduló forrásokat a létesítmény elmaradt felújításaira fordította, így növelve az önkormányzati vagyont és a létesítmény színvonalát, az igénybevevők elégedettségét.

Az intézményi gazdálkodás a válság előtti időszakban is folyamatos ágazati, költségvetési és pénzügyi szakmai kontroll mellett zajlott. A finanszírozás kiskincstári rendszere, a napi finanszírozási igénybejelentő alkalmazása és a gyors fenntartói beavatkozás lehetőségét elősegítő gazdálkodási értesítő (havi és negyedéves átfogó működési adatok figyelemmel kísérése, elemzése, beavatkozási pontok meghatározása) rendszerének lépésről lépésre történő bevezetése – a folyamatos működés veszélyeztetése nélkül – egy fegyvermezzet, jól működő intézményhálózatot eredményezett.

A válság hatására a helyi iparüzési adóból kieső, mintegy évi 2 milliárd Ft-os összeg pótlása – a már többször racionalizált intézményrendszerből, a feladatellátás megyei jogú városi szintjének megtartása mellett – nem lehetett és nem is volt elvárás. Ezen tény mellett azonban jó például szolgálhat, hogy a működés tapasztalatai alapján – együttműködést kérve és kapva az intézményektől – 2011-ben a költségvetési szervek az általános működési kiadásokból intézményi szinten mintegy 200 millió Ft-ot takarítottak meg, ezzel biztosítva a cafeteria juttatások második féléves kifizetését is a mintegy 3500 álláshelyen foglalkoztatott közalkalmazottja számára.

Emellett – a feladatellátás színvonalát nem veszélyeztetve, teljesíthetetlen takarékosági elvárásokat nem támasztva – egy „hagyományok” útján teljesített kiadási tételt is megszüntettünk. Hosszú távon, évente megtakarítást jelent az önkormányzatnak, hogy egy sok évvel ezelőtt „önként vállalt”, jogszerű, de rendkívül

vül költséges gyakorlatot szüntetett meg 2011-ben. Áttekintettük a közalkalmazotti jogviszonyra, ezen belül a nyugdíjba vonuló közalkalmazottak közalkalmazotti jogviszonya megszüntetésére vonatkozó gyakorlatot az önkormányzat által fenntartott intézményekben. Megállapítottuk, hogy a nyugdíjba vonuló közalkalmazottak jogviszonya általában felmentéssel szűnt meg, mivel számukra ez volt az előnyösebb megoldás, hiszen a felmentés esetén a munkáltató köteles kifizetni a felmentési idő és a jubileumi jutalom összegét. A felmentésekhez szükséges pénzügyi forrást az önkormányzat évről évre biztosította az intézményeknek. Éves szinten ez a megoldás 110-170 millió Ft kiadást eredményezett. Az önkormányzati döntés hatására – mely szerint a felmentéshez többletforrást nem biztosít – az intézményvezetők gazdálkodási jogkörébe került a fedezet biztosítása. Ezután szinte teljesen megszűnt a gyakorlat alkalmazása. Megjegyzendő, hogy az önkormányzat az intézkedéssel párhuzamosan bevezette, hogy a nyugdíjba vonuló közalkalmazottaknak – munkájuk elismeréseként – egyhavi jutalommal köszöni meg a végzett munkát.

„Automatizmusként” működik egy optimalizálási elem, amely szerint a szakmai indokok alapján tovább folytatódnak az intézményi átszervezések. A 2011-ben eldöntött óvodai összevonások időpontja például a vezetői megbízások megszűnéséhez, a vezetők nyugdíjazásához kötött. Így időben ugyan elhúzódik a döntés végrehajtása, de az önkormányzat és az érintett intézmény, annak vezetője, valamint az érdekképviseltek partnerként tudtak és tudnak együttműködni a végrehajtásban. A folyamattal a kiadási megtakarításokon túl az elaprózódott ellátás szakmailag is megfelelőbb, egységesebb keretrendszerben működtethető.

A bevételi oldal kiemelt tételeiről szóló részben a feladatfinanszírozási rendszert is bemutatjuk, melynek egyik eredménye egy, a kiadások mérséklésére is törekvő, a 2013-as évet érintő átalakítás az intézményi rendszerben.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) alapján a köznevelési intézmények – az óvodák kivételével – 2013. január 1. napjával állami fenntartásba kerültek, a fenntartói feladatokat a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) látja el. Az önkormányzat fenntartásában 2012. december 31. napjáig 48 köznevelési intézmény működött. A KLIK fenntartásába 2013. január 1. napjától 32 önkormányzati intézmény került át: 2 szakszolgálat, 2 kollégium és 28 iskola vagy többcélú intézmény. A 16 óvoda fenntartásáról és működtetéséről továbbra is az önkormányzat gondoskodik.

Az Nktv. alapján a működtető – a szakképző iskolák kivételével – az a 3000 főt meghaladó lakosság-számú települési önkormányzat, amely a saját tulajdonát képező ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyont üzemelteti. A fenntartóváltásban érintett 32 intézményben foglalkoztatott pedagógusok és a nevelő-oktató munkát segítők illetményét, munkabérét és ezek járulékait 2013. január 1. napjától a KLIK az állami költségvetési hozzájárulásból finanszírozza.

A jogszabályi előírásokra figyelemmel – a KLIK és az önkormányzat között 2012 decemberében létrejött megállapodások alapján – 2013. január 1-től az önkormányzat saját forrásai terhére 25 köznevelési intézménynek biztosítja a köznevelési feladatok ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, továbbá az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket. Az önkormányzat emellett biztosítja az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén a KLIK által fenntartott nevelési-oktatói intézményekben a közétkezést a gyermekek és a tanulók számára.

Kiemelendő, hogy az önkormányzat több szempont együttes vizsgálata alapján – már 2012 végén – úgy döntött, hogy az nála maradó működtetői, közétkeztetési feladatokat nem elaprózott intézményi struktúrával tartja fenn, hanem létrehozta a Székesfehérvári Intézményi Központot (a továbbiakban: SZIK), egy központi irányítást ellátó székhellyel és az iskolaépületenkénti telephelyekkel. A működ-

tetéshez szükséges személyi feltételeket az önkormányzat a SZIK-ben foglalkoztatott közalkalmazotti állomány keretében biztosítja. A közalkalmazottak azon 25 intézményből kerültek munkáltatói jogutódlással 2013. január 1. napjától az új intézménybe, melyek fenntartói feladatait a KLIK, működtetői feladatait az önkormányzat látja el. Az önkormányzat működtetői feladatainak ellátásához a központi költségvetés nem nyújt hozzájárulást, annak fedezetét saját forrás terhére szükséges biztosítani.

A SZIK feladata a jogszabályból fakadó működtetői feladatok mellett a kapcsolódó gazdálkodási feladatok ellátása. A 2,2 milliárd Ft-ot meghaladó éves kiadások leghatékonyabb felhasználásának biztosítása, hogy a korábban is az intézményi gazdálkodásban dolgozó közalkalmazottak alakították ki az egységes elveken alapuló működtetés, finanszírozás keretrendszerét, valamint hogy a telephelyek közötti humánerőforrás-irányítás mindig a telephelyi feladatokhoz igazítja a szükséges munkaerőt. Az átalakítás kulcseleme, hogy az az előre ütemezett módon, az érintett munkavállalókkal, az érdekegyeztető fórummal megállapodva, partnerségben zajlott. Majd kétéves működés után elmondható, hogy az egységes gazdálkodási elvek, az erőforrások optimalizált bevonása miatt is igazolható a döntés helyesége. A létszámgazdálkodásban a természetes fogyás, a nyugdíjba vonulást követő álláshely-módosítás elve erősítette a bizalmat, megszűnt a munkahely elvesztéséhez kapcsolódó félelem, valamint a juttatások egységesítésével a korábbi intézményi különbségek is eltűntek. A SZIK közalkalmazotti álláshelyeinek száma 2013-ban 318,87 volt, 2014-ben 281,5 a jóváhagyott.

Az állami, önkormányzati feladatok újraosztása a kulturális területen új intézményekkel gazdagította az önkormányzati fenntartású intézmények körét. 2013. január 1-től a megyeszékhelyi megyei jogú városok területén lévő megyei múzeumok, valamint azok megyeszékhelyi megyei jogú városok területén lévő tagintézményei, továbbá a megyei könyvtárak – a feladat ellátásához rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek egyidejű átadásával – a megyei intézményfenntartó központoktól a megyei jogú városok fenntartásába kerültek. Így a Fejér Megyei Múzeumok Igazgatósága és a Vörösmarty Mihály Megyei Könyvtár a Fejér Megyei Intézményfenntartó Központtól az önkormányzat fenntartásába került. A két új költségvetési intézmény 2013. január 1-től Vörösmarty Mihály Könyvtár (a továbbiakban: Könyvtár), valamint Szent István Király Múzeum (a továbbiakban: Múzeum) néven működik az önkormányzat fenntartásában.

A Múzeum esetében a feladat ellátásához rendelkezésre álló vagyon állami tulajdonban maradt, míg a Könyvtárnál a feladat ellátását közvetlenül szolgáló, ahhoz szükséges ingó vagyontárgyak – beleértve az állomány-nyilvántartásban szereplő könyvtári dokumentumokat is – térítésmentesen az önkormányzat tulajdonába kerültek. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó törvény alapján a megyei könyvtár a települési könyvtári feladatokat is ellátja, ezért az közgyűlés – szintén az egységes elvek és a racionális erőforrás-bevonás miatt – beolvadással megszüntette a fenntartásában működő városi könyvtárat mint költségvetési szervet, melynek jogutódjává 2013. január 1-től a Könyvtárat jelölte ki. A SZIK ellátja az önállóan működő és gazdálkodó Múzeum és Könyvtár gazdasági-szervezeti, pénzügyi és gazdálkodási feladatait.

Az adósságkezelés, az adósságkonszolidáció és hatása az önkormányzat gazdálkodására

Adósságkezelés átstrukturálással

A gazdasági válság évente mintegy 2 milliárd Ft-os, a helyi iparüzési adó kieséséből adódó hiányt jelentett az önkormányzat számára 2008-tól az azt követő 3 évben. A jogszabályokból és szerződésekből

származó feladatok jelentős hányada azonban haladéktalanul, illetve rövid távon nem függeszthető fel, nem mérsékelhető, hiszen azok jellemzően a kötelező önkormányzati feladatellátáshoz, a megyei jogú városi feladatokhoz kötődnek (városüzemeltetés, intézményfenntartás, köznevelés, egészségügyi, szociális ellátás, kulturális feladatok stb.).

2012-ben további, az iparüzési adót befolyásoló nagyvállalati döntések születtek. A tervezett önkormányzati bevételeket váratlanul befolyásolta és a jövőre nézve is jelentős hatást gyakorolt egy nagy adózó üzletpolitikájában bekövetkezett változás. A társaság stratégiai döntése okán az árbevétele 2012 II. negyedévtől radikálisan lecsökkent, majd a termelését is megszüntette, így 2012-ben mintegy 900 millió Ft, 2013-tól pedig évente 1,0–1,2 milliárd Ft bevételkieséssel számolhat az önkormányzat.

A helyi iparüzési adók bevételének kiesése mellett a korábbi évek előrehozott fejlesztéseire kötődő hitelek, kötvények nagy összegű visszafizetésének időszaka is eljött. Székesfehérvár biztonságos működésének fenntartásához, az adósságszolgálat teljesíthetősége érdekében szükségessé vált a jogszabályok által biztosított, az adósság visszafizetésére irányuló külső forrás bevonása, az adósságszolgálat visszafizetési ütemezésének átstrukturálása.

Az adósságszolgálat szerkezetének átfogó áttekintése megtörtént, és 2012-ben az önkormányzat az éves adósságszolgálatok egyenletesebb elosztása érdekében – a stabilitási törvény vonatkozó szakaszainak megfelelően, a kormány engedélyével – az adósság visszafizetésére irányuló kötvényt bocsátott ki mintegy 4,9 milliárd Ft összegben. Az önkormányzat a kibocsátott 4 925 000 eFt névértékű, az adósság visszafizetését szolgáló kötvény bevételét az adott évben (Szent István-kötvény), valamint a következő két évben lejáratú kötvények (Szent László-, Fehérvár Panel-kötvények) törlesztésére és előtörlesztésére fordította.

1. táblázat¹⁹

Kötvény megnevezése	Névérték eFt-ban	Lejárat
Szent István	1 430 000	2012. december 13.
Szent László	1 695 000	2013. december 13.
Fehérvári Panel	1 800 000	2014. május 18.
Összesen:	4 925 000	

A döntést megalapozta, hogy a pénzügyi trendek, a pénzügyi szereplők prognózisai, a banki szektorral folytatott egyeztetések és az azokból levonható következtetések abba az irányba mutattak, hogy az önkormányzatok számára mindinkább szűkül az „új” külső források bevonásának lehetősége, valamint tovább drágulnak (drágulhatnak) a források igénybevételének költségei. Az átstrukturálás következményeként az önkormányzat jelentősen mérsékelte a kieső iparüzési adók hatását. A három kiváltott kötvény helyett az Európa Kötvény – három év türelmi időt követően – éves szinten alacsonyabb összegű, félévente egyenletes, mintegy 379 millió Ft-os tőketörlesztést tett lehetővé, ami az érintett években nagyban segítette a biztonságos, megfelelő színvonalú feladatellátást. A későbbiekben leírt adósságkonszolidáció – a vonatkozó jogszabályokra tekintettel – az Európa Kötvényt is érintette.

19 Forrás: Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala

Adósságkonszolidáció

A kormány a közigazgatás átalakításának keretében, a helyi igazgatás és önkormányzás hatékonyabbá tétele érdekében az önkormányzatokra vonatkozóan újraszabályozta mind a sarkalatos, mind az önkormányzatok mindennapi működését rendező törvényeket, a feladatok végrehajtását biztosító előírásokat. Ennek alapján – a helyi önkormányzás feladatainak újrastrukturálása mellett – az önkormányzati gazdálkodás feltételeit és módjait is megváltoztatta (feladatfinanszírozás rendszere). Ahhoz azonban, hogy az önkormányzatok meg tudjanak felelni a számukra az Alaptörvényben és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben meghatározott gazdálkodási szabályoknak, és az új feltételek mellett is biztosítható legyen a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátása, a pénzügyi-gazdasági rendszerük alapjainak megszilárdítása érdekében mind a működésüket, mind a fejlesztéseiket segítő, de korábban az állam által nem fedezett kiadásokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások sorsát is rendezni kellett.

Az adósságkonszolidáció I. ütemében a magyar állam a szabályozással érintett adósságállomány 70%-át átvállalta: ez az önkormányzat 2012. december 31-i, az átvállalás időpontjában fennálló adósságállományát és ezen adósságnak az átvállalás időpontjáig számított járulékai összegét jelentette. A konszolidáció II. ütemében a még fennálló állomány átvállalására került sor. Az önkormányzat 2010. októberi adósságállománya (tőke-, kamattartozás, halasztott fizetési konstrukciók terhe) összesen 17,6 milliárd Ft volt.

A konszolidáció I. és II. üteme alapján a magyar állam összességében mintegy 18 milliárd Ft tőke- és kamatfizetés alól tehermentesítette az önkormányzatot, azt nem terheli még egy évtizedig az adott éves adósságszolgálat, így Székesfehérvár mozgástere jelentősen nőtt.

A közgyűlés – az első konszolidációs folyamat tárgyalása során – az elkövetkező évekre vonatkozóan elsősorban az alábbi szempontok figyelembevételével jelölte meg a felszabaduló források felhasználását:

- a gazdasági stabilitás (a városüzemeltetés, valamint a működtetés biztonságának) megőrzése érdekében folyamatos tartalékképzés,
- új, kiemelten az utak, parkolók, közterek és az intézményhálózattal kapcsolatos fejlesztési feladatok megvalósítása,
- a közszolgáltatások biztonságos működésére elkülönített keret bővítése,
- helyi adók keretrendszerének (különös tekintettel a telekadó szabályozásának) áttekintése a versenyképesség fenntarthatósága érdekében,
- Székesfehérvár stratégiai érdekeinek szolgálata.

Az önkormányzat a fenti döntésnek megfelelően számos fejlesztést indított el – a gazdálkodási és közszolgáltatási tartalékok növelése mellett –, melyekből néhányat kiemelve látható, hogy a működtetés színvonalának megőrzése mellett a saját erő, helyi igényekhez igazodó fejlesztéseket helyezte előtérbe. 2013-ban a Saára Gyula Útfelújítási Program keretében 635 millió Ft összegű fejlesztést indított el 2013–2014-re a 2013-as „megtakarított”, mintegy 480 millió Ft tőke- és kamatfizetésnek köszönhetően, mely programot 2014-ben hasonló elvek szerint folytatta. Emellett parkfelújítási programot és az intézményeket érintő Ybl Miklós Felújítási Programot kezdett meg és hajt végre, mintegy 800 millió Ft összegben.

2. táblázat • Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának adóssághozzájárulása (milliárd Ft)²⁰

2010. október. 1-ji adósságállomány (tőke, kamat, halasztott fizetés)	17,6
Árfolyamvesztés (2010–2013)	1,4
Hitelfelvetelek, kötvénykibocsátások (tőke, kamat, átstrukturáláshoz kapcsolódó kamat, 2010. 10. 01. – 2013. 12. 31.)	8,7
Hitel, kötvénytörlesztések (tőke, kamat, halasztott fizetési konstrukció, 2010. 10. 01. – 2014. 02. 28.)	-9,2
Adóssághozzájárulás I. ütem (tőke)	-9,5
Adóssághozzájárulás I. üteméhez kapcsolódó, kamatfizetés alóli mentesülés	-3,0
Adóssághozzájárulás II. ütem (tőke, halasztott fizetés)	-4,7
Adóssághozzájárulás II. üteméhez kapcsolódó, kamatfizetés alóli mentesülés	-0,7
Követeléstől való eltekintés (lakásépítés és idősek otthona építésének részletei)	-0,2
Fennálló halasztott fizetési konstrukciók állománya 2014. 02. 28-án	0,4

Kiemelt jelentőségű bevételek**Jelentős helyi adók**

Székesfehérvár jelentős ipari város, 22 milliárd Ft-os működési bevételeinek mára már mintegy 47%-át, 10,5 milliárd Ft-ot (2013. évi zárszámadás alapján) a városban működő társaságoktól származó helyi iparüzési és építményadó együttese adja. Az állami feladatfinanszírozás rendszerének bevezetésével ennek jelentősége többszöröződött. A vállalatok, vállalkozások az iparüzési adón túl 2011. március 1. napjától építményadót, 2012. július 1. napjától telekadót fizetnek a vonatkozó jogszabályok szerint.

3. táblázat • Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának összes helyiadó-bevétele, 2008–2013²¹

Megnevezés	2008-as teljesítés (eFt)	2009-es teljesítés (eFt)	2010-es teljesítés (eFt)	2011-es teljesítés (eFt)	2012-es teljesítés (eFt)	2013-as teljesítés (eFt)
Iparüzési adó	11 754 350	9 838 042	9 576 060	9 576 060	10 085 550	10 478 623
Idegenforgalmi adó	12 632	10 749	8 751	25 037	32 038	32 349
Építményadó	0	0	0	364 678	1 042 415	1 036 874
Telekadó	0	0	0	0	82 192	290 253
Gépjárműadó	989 971	906 366	973 766	951 395	872 859	345 398

20 Forrás: Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala

21 Forrás: Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala

Az iparüzési adónál a már fent leírtak szerint látható a válság hatása, a 2008-tól induló jelentős csökkenés a következő három évben évente mintegy 2 milliárd Ft bevétel kiesését jelentette. 2011-re 1 milliárd Ft-os emelkedés következett be, melynek teljesülését a gazdaság szereplői már az adott költségvetési év tervezésének időszakában is valószínűsítették. Az iparüzési adó belső arányait jól tükrözi az alábbi táblázat, mely a száz legnagyobb adózótól befolyt helyi iparüzési adó összegét mutatja.

4. táblázat • Az Önkormányzat száz legnagyobb adózójának iparüzésiadó-befizetése, és annak aránya az összes befizetett helyi iparüzési adóhoz, 2008–2013²²

Időszak	Összes helyi iparüzési adó	100 legnagyobb adózó iparüzési adóalapja	100 legnagyobb adózó iparüzési adója	100 legnagyobb adózó befizetett iparüzési adójának aránya (%)
2008	11 754 350	367 757 801	7 354 860	62,57
2009	9 838 042	353 139 782	7 062 795	71,79
2010	9 576 060	355 327 760	7 106 555	74,21
2011	9 576 060	402 164 066	8 043 281	83,99
2012	10 085 550	323 057 276	6 461 146	64,06
2013	10 478 623	366 664 775	7 333 295	69,98

A válság hatásainak közvetlen önkormányzati mérséklése és a feladatellátás színvonalromlásának megakadályozása érdekében az önkormányzat 2011-ben – a jogszabályi környezet kedvező változása miatt – bevezette az *épitményadót*. A megyei jogú városok közül ebben az évben már csak három városban (Székesfehérvárt is beleértve) nem volt építményadó. A jogszabályváltozás lehetővé tette egy differenciált adóztatási rendszer kialakítását, mely a vállalkozási tevékenység specifikációira figyelemmel sávosan progresszív adómértéket vezetett be, az építmény használati módja és hasznos alapterülete nagysága szerinti differenciálása mellett. Az adó nem magánszemélyeket nem érint. A bevezetett adó nem szemlélete:

- négy használati mód került meghatározásra: termelési célú, raktározási célú, kereskedelmi célú és ezek egyikébe sem tartozó, általános célú építmény besorolással,
- 100 m²-ig nincs adófizetési kötelezettség,
- alacsonyabb adómérték alkalmazása a termelési és raktározási célú építmények esetében, hiszen az ezen ágazatokban működő vállalkozások helyi iparüzési adóban is nagy adófizetők, jelentős foglalkoztatók; jellemzően sok és nagy alapterületű építménnyel rendelkeznek,
- magasabb adómérték alkalmazása kereskedelmi célú építmények esetében, hiszen a nagyobb üzletekkel rendelkező, jellemzően multinacionális üzletláncok gyenge helyi iparüzési adófizetők, nem jelentős foglalkoztatók, és általában a nyereségük is az anyaországban csapódik le, ezért indokolt volt a helyi közteljesítésbe történő intenzívebb bevonásuk,

22 Forrás: Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala

- az általános használati mód esetén egy köztes és átlagos adóterhelés került meghatározásra.

Látható, hogy az így kialakított adónem 1 milliárd Ft többletbevételhez juttatja a várost, ezért 2012-ben és 2013-ban – az új adónem és az iparüzési adó együttes teljesülése alapján – a 2008-as helyi iparüzési adó szintjének megfelelő adóbevétellel számolhatott az önkormányzat.

Az építményadó bevezetésével egyidejűleg, a helyi iparüzési adó szabályainak módosításával a mikro- és kisvállalkozások (jellemzően kiegészítő tevékenységként végzett egyéni vállalkozások) terheit csökkentette az önkormányzat. A helyi adókról szóló törvény szerint maximum 2,5 millió Ft összevont vállalkozási adóalapig biztosítható adómentességének lehetőségét figyelembe véve az önkormányzat rendeletben biztosította az adómentességet 1 millió forint adóalapig, ami kb. 5000 vállalkozást érintett.

2012. július 1-jei hatállyal bevezették a mintegy 300 millió Ft-os saját bevételt jelentő *telekadót*. Az adónem bevezetésére nem elsősorban költségvetési okok miatt került sor, habár ez kétségkívül több száz millió forintos forrást jelent. A bevezetett adónem szemlélete:

- a szabályozás legyen figyelemmel a városképi szempontokra, a szabályozási, rendezési tervekre és az övezeti sajátosságokra,
- belterület esetében három övezeti kategória (a terület városrészi elhelyezkedése szerint) alkalmazása,
- a legmagasabb adómérték alkalmazása a belvárosban, ahol a fő cél az volt, hogy az elhanyagolt, beépítetlen területeken rendezett beépítés, illetve legalább közösségi célú használat valósuljon meg,
- a legkedvezőbb mérték alkalmazása a gazdasági, ipari, valamint a gazdasági, kereskedelmi-szolgáltató területeken.

A bevezetés a cél szerinti eredményt hozta, évenkénti felülvizsgálata állandó. A helyi adók önkormányzati rendszerének fenntartása elengedhetetlen ahhoz, hogy a feladatfinanszírozás, a beszámítás módszertana révén kialakult önkormányzati bevételi struktúra megfelelő saját forrást biztosítson a városi, térségi feladatok ellátásához. Ennek mértékét a helyi gazdaság teherbíró képességéhez igazodva szükséges megállapítani, szükség esetén módosítani.

Az önkormányzatot megillető központi bevételek

Az államtól származó bevételek esetében a feladatfinanszírozás rendszerének bevezetését célszerű főbb, releváns elemeiben áttekinteni. 2013 a központi finanszírozás átalakulásának éve volt, és a gazdaságilag is fenntartható önkormányzatok működése megalapozásának következő lépéseként értelmezendő. A 2013. évi központi költségvetésről szóló törvény, az azt megalapozó jogszabály-módosítások és a végrehajtási rendeletek mellett az önkormányzati feladatellátás egészét érintő strukturális átalakulás jelölte ki az önkormányzatok 2013-as költségvetésének keretrendszerét, összeállítását, az év közbeni működés feltételrendszerét, lehetőségeit, megváltoztatva a korábbi normatív finanszírozás forrásfelosztását és az arra épülő működtetést.

A 2012-ben már elfogadott, az önkormányzatok gazdálkodását szabályozó jogszabályváltozások azt a célt szolgálták, hogy az önkormányzati alrendszer szabályozottabb, finanszírozásában feladataihoz igazodó keretek között működjön úgy, hogy a gazdálkodás stabil alapjai megteremtődhessenek, kialakuljon a gazdálkodási felelősség. Természetesen az ilyen nagyságrendű átalakítás hatásainak egy része hosszabb távon jelentkezik csupán.

A feladatfinanszírozás irányába mutató rendszer figyelembe veszi az önkormányzatok ún. településkategóriánkénti besorolását, adóerő-képességét és azt, hogy az elvárható saját bevételeit beszédi-e az adott település.

A változást az önkormányzat bevételi oldalának összefüggéseit is áttekintve célszerű értékelni. Az állami és önkormányzati feladatok átalakítása, újraosztása és az azokhoz kapcsolódó feladatfinanszírozási rendszerből számított egyenleg a 2013-as teljesítési adatokat figyelembe véve Székesfehérvár esetében összességében pozitív.

Az önkormányzat költségvetési keretszámaira való hatás főbb elemei

A költségvetési keretszámokra való hatás főbb elemei:

- a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a illeti meg az önkormányzatot, a korábbi 100% helyett, ami mintegy 530 millió Ft-os, az illetékbevétel átengedésének megszüntetése mintegy 400 millió Ft-os bevételkiesést jelent évente,
- a 2013 előtt alkalmazott normatív finanszírozásban az önkormányzati feladatokra 10,8 milliárd Ft-ot kapott az önkormányzat, majd az igazgatást, a közoktatási és kulturális ágazatot érintő feladat-átrendeződés, a beszámítás rendszerének kialakítása okán mintegy 50%-kal csökkent az állami finanszírozás, ami a kiadási oldalon megtakarításként is kimutatható.

Fentiekből kiemelendő a beszámítás rendszerének bevezetése, annak hatása. Tekintettel az önkormányzat kimagasló adóerő-képességi mutatójára, a helyi önkormányzatok általános működésének támogatása összefoglaló jogcímen évente a 2,5 milliárd Ft-ot meghaladó – az adott évi költségvetési törvény vonatkozó szakaszai szerint 2013-ban és 2014-ben számított – támogatásból az önkormányzat 2013-ban csupán 271 millió Ft, 2014-ben 135 millió Ft állami finanszírozásban részesült.

A beszámítás lényegében majdnem 100%-os, ami azt jelenti, hogy Székesfehérvár a polgármesteri hivatalának működtetéséhez, a zöldterület-gazdálkodáshoz, a közvilágítás, a közutak, valamint a köztemetők fenntartásához minimális összegben kap állami támogatást. Ezen feladatok évente összesen mintegy 5 milliárd Ft-os önkormányzati saját forrás bevonását igénylik.

Székesfehérvár ipari városként a feladatfinanszírozás rendszerében, további saját erős fejlesztési elképzeléseiben jelentős helyi adóbevételeire tud támaszkodni. A helyi adóknál leírtakat megerősítve, elengedhetetlen a helyi gazdaság teherbíró képességét figyelembe vevő helyi adórendszer fenntartása és a 2014–2020-as uniós ciklusban a növekedést ösztönző gazdaságfejlesztési projektek városba hozatala, ami számos eredménye, haszna mellett növekedő iparűzési adót, így gazdálkodási biztonságot is jelenthet az önkormányzat számára.

A tervezés, napi gazdálkodás, beszámoltatás gyakorlata, a gazdálkodásra ható hatáskörök rendezése

A gazdálkodásra, annak hatékonyságára az adott település földrajzi elhelyezkedésén, ipari parkjain, infrastruktúráján, térségi kapcsolatain, az állami finanszírozáson, a saját bevételek nagyságán túl szervezeti, munkaszervezeti döntések, struktúrák is hatnak. Számos intézkedés történt annak biztosítása érdekében, hogy a gazdálkodás megalapozott és központi irányítású legyen, amivel az önkormányzat

a szakmaiságot, a gazdálkodásba, az adott évi költségvetés végrehajtásába való illeszkedést és az előzetes kontrollt biztosítja.

A gazdasági válság hatása, a milliárdos összegben elmaradó iparűzési adó és az önkormányzati ciklusváltás a 2009–2010-es évben egymás után következett be. Az önkormányzat vezetése és a végrehajtó szerveként működő polgármesteri hivatal a működőképesség, a fenntarthatóság érdekében – az előzőekben már leírt helyzetfeltáráson alapuló kiemelt intézkedéseken túl – számos, a hatásköröket, a szervezetet, a napi gazdálkodási folyamatokat érintő döntést hozott – szükség esetén még módosítva is azokat –, melyek közül kiemelendők az alábbiak.

A gazdálkodás alapja a módszertanában is jó költségvetés és a megfelelő beszámolás. A számítógépes programok széles skálája ellenére Székesfehérvár költségvetése nem modelleken alapuló programokkal és bázisszemlélettel készül, hanem az előzőekben már leírt nullbázisú, feladat-, valamint programalapú költségvetés kombinációjával, feladatonként, soronként; így beszámolója is ehhez igazodik. A költségvetés készítésében megmutatkozó prioritásrend összhangban van a város és térsége gazdasági fejlődésének folyamataival. A költségvetési és pénzügyi beszámoló a közkiadások „céges” menedzsmentjének egyik legfontosabb eleme.

A stratégiaikon, adott évi költségvetési koncepciókon, analitikaikon alapuló költségvetés-tervezés a helyi szükségleteket és preferenciákat kifejező gazdaságpolitika megvalósításának az eszközévé vált, a beszámolók készítése pedig elindult abba az irányba, hogy azok az egyes ágazati és szakmapolitikák eredményességének vizsgálatát is megalapozhatják. Ennek a folyamatnak az eredményeként az önkormányzat adott évi költségvetése – a kötelezően előírt közfeladatok ellátása miatti erős rugalmatlansága mellett is – képes az erőforrások elosztását a kisebb prioritást élvező ágazatok és programok felől a nagyobb prioritással bírók felé csoportosítani.

A teljes gazdálkodást lefedő kötelezettségvállalás nyilvántartása, a szabad költségvetési előirányzatok feladatonkénti kimutatása, valamint a feladat szemléletű analitika alkalmazásának kidolgozása, bevezetése 2009-ben kezdődött meg. A megelőző időszakban ilyen jellegű kimutatások nem álltak rendelkezésre, ezért a feladatok tételes bemutatása nem volt lehetséges, a költségvetés monitorozása naprakészen nem volt megoldott. Jelenleg egyetlen, a költségvetést érintő szerződés megkötése, megrendelő, számla kifizetése sem történhet meg, amíg a kötelezettséget nyilvántartásba nem veszik és a pénzügyi ellenjegyzés előzetesen meg nem történik. A folyamatba épített monitorozás valamennyi szakmai területen megoldottá vált.

A költségvetés végrehajtásához kötődő kötelezettségvállalási hatásköröket szűkítették, mostanra kizárólag a felső vezetők (polgármester, jegyző, gazdasági igazgató és helyetteseik) vállalhatnak kötelezettséget, írhatnak alá olyan dokumentumot (például megrendelőt is), melyeknek költségvetési kihatása van. Az intézkedés önmagában elegendő volt ahhoz, hogy a korábbi szétaprózódott, integritást nélkülöző rendszer – valamennyi szakterület vezetője vállalhatott kötelezettséget – előzetes költségvetési kontroll alá kerüljön.

Tovább erősödött az intézményfinanszírozásban 2004-ben bevezetett kiskincstári rendszer. A rendszer alapjaiban nem változott, de szigorodott az előirányzat, ezen belül az önkormányzati támogatás felhasználásának monitorozása, a napi szintű keretfigyelés révén. A kiskincstári rendszer azt jelenti, hogy a költségvetési intézmények – a jóváhagyott költségvetésükre figyelemmel – havi előirányzat-felhasználási kerettel gazdálkodnak. A bevezetés óta szigorodott a rendszer, és az önkormányzat napi finanszírozási igénybejelentő kérelem alapján biztosítja az intézmény számláján a forrást. A számlave-

zető pénzügyintézet a fizetési megbízás teljesítésekor elsőként az intézményi saját bevételt veszi figyelembe, vagyis a kiadás teljesítésekor csak akkor és akkora összeget vesz át az önkormányzati számla adott intézményi keretéből, amennyi a kifizetés teljesítéséhez szükséges. Az intézmény által fel nem használt keretet naponta visszavezetik az önkormányzat számlájára.

A 2010-ben felálló új közgyűlés 2011-ben módosította a bizottságok számát, hatásköreit és a közgyűlési előterjesztők körét is. A korábbi 13 szakbizottságból négy bizottságra szűkítette a közgyűlési anyagok előzetes tárgyalásának színterét. A szakbizottságok javaslattevői, így a bizottsági elnökök előterjesztői hatáskörét szűkítette, megszüntette, ezzel segítve azt a célt, hogy kizárólag a polgármesteri hivatal szakmai előkészítésén alapuló, a szükséges egyeztetések eredményét is tartalmazó, költségvetési fedezettel bíró előterjesztések kerüljenek a közgyűlés elé. Kizárólag azokban a témakörökben maradt meg bizottságnál az előterjesztői hatáskör, amelyet magasabb szintű jogszabály meghatároz (például az Ügyrendi, Igazgatási és Jogi Bizottság esetében a vagyonynyilatkozat-ellenőrzési eljárás és az összeférhetlenségi ügyek). A mára kialakult gyakorlatban – néhány egyedi képviselői előterjesztésen kívül – a napirendek előterjesztője a polgármester és a jegyző.

A közgyűlési döntések költségvetési hatásának vizsgálata a közgyűlésekhez kapcsolódó intézkedések részévé vált, a kimutatás ülésenként előzetesen tájékoztatja a város vezetését a tervezett döntések éves, illetve várható gördülő pénzügyi hatásáról. A polgármesteri hivatal szervezetének átalakításával, a vezetői és a kapcsolódó információáramlási struktúra leegyszerűsítésével, valamint a korábban kiszervezett feladatok újraintegrálásával (például pályázatok menedzsmentje, írása, rendezvények szervezése) egységesebbek a folyamatok, nyomon követhetőbbé vált a szakmai és költségvetési végrehajtás, így szükség esetén gyorsabban megtörténhetnek a beavatkozások.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 2014-ben – és a további évek

A válság óta megtett út, a várost ért hatások, a feladatok átrendeződése, a meghozott döntések eredményeként az önkormányzat 2014-ben is – szabályozott és átgondolt gazdálkodás mellett, pozitív működési egyenleggel, jelentős saját erős fejlesztéssel és önkormányzati gazdálkodási tartalékkal – biztosítja a kötelező és önként vállalt helyi és térségi feladatainak magas színvonalú ellátását.

Az önkormányzat fenntarthatóságot megalapozó intézkedései az adósságkonszolidáció eredményével együttesen – a működés biztonságának megőrzése mellett – megfelelő kiindulási pontot jelentenek a jövőben a fejlesztésekre, a gazdaságfejlesztésre történő fókuszáláshoz, az integrált programok megvalósításához. Székesfehérvár iparát, térségi szerepét, gazdasági teljesítőképességét tekintve kiemelkedik a nagyvárosok közül. Kiemelkedő szerepének megtartása a magas színvonalú ellátások, a térségi szerepvállalás biztosításához elengedhetetlen. A gazdasági pozíció és a tőkevonzó képesség megtartásához az oktatási tevékenység „piacosítását”; a munkaerő megtartását, betelepülését; a hálózatosodás erősítését, az innovációs folyamatok elősegítését szükséges megvizsgálnia, a hatáskörébe tartozó intézkedéseket ezeken a területeken kell megtennie, az érintett szereplők bevonásával.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata jelenlegi vezetése lecserélheti Herbert Stein mondatát. A mai politikai és gazdaságzakmai vezetés mottója lehet – a stabil gazdálkodás, a növekvő fejlesztések, a tartalékok megléte, ugyanakkor az önkormányzati működés rugalmatlanságának megtapasztalása miatt – Sir Harold Wilson brit politikus ismert mondata: *„Optimista vagyok, de olyan optimista, aki magánál hordja az esőkabátját.”*



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