

Helyi közpolitika



KAISER TAMÁS
FARKASNÉ GASPARICS EMESE
ZONGOR GÁBOR
GÁL MÁRK

Dialog Campus

HELYI KÖZPOLITIKA

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Kaiser Tamás – Farkasné Gasparics
Emese – Zongor Gábor – Gál Márk

HELYI KÖZPOLITIKA

A helyi közpolitika fejlesztése
az önkormányzatok működésében

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető
Kristó Katalin

Szakmai lektor
Szabó Tamás

Szerkesztette
Kaiser Tamás

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerzők, 2018

© Szerkesztő, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
I. A közpolitika tartalmi elemei és helyi dimenziója (<i>Gál Márk</i>)	9
1. A közpolitika és a közpolitikai ciklus fogalma, működése	9
1.1. Közpolitikai modellek	11
2. Modern menedzsmentirányzatok és -technikák	23
2.1. Az új közmenedzsment (New Public Management) „mozgalom”	24
2.2. A francia klasszikus közigazgatás-modell	26
2.3. A német közigazgatási rendszer	27
2.4. A jövő árnyéka: New Public Governance	28
3. A helyi közpolitikák sajátosságai, nemzetközi gyakorlatok és perspektívák	30
3.1. Az esettanulmányok jelentősége a közpolitikai elemzés gyakorlatában	30
3.2. A helyi önkormányzatok szerepe és jelentősége	32
3.3. Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó speciális sajátosságok – nemzetközi kitekintés	38
II. A közpolitikai rendszerek dinamikája és változásai (<i>Kaiser Tamás</i>)	47
Bevezetés: elméleti keretek	47
1. A közpolitikai változások fogalmi rendszere	49
1.1. A közpolitikai változás mint függő változó	50
1.2. A közpolitikai változás mint független változó	53
1.3. A külső hatótényezőkre épülő elméleti megközelítések	57
1.4. A közpolitikai változások „útfüggősége”	59
2. A neoinstitutionalista felfogások	64
2.1. A racionalista institucionalizmus	64
2.2. A szociológiai institucionalizmus	64
2.3. A történeti institucionalizmus	65
2.4. A diszkurzív institucionalizmus	65
3. Esettanulmány	66
3.1. Elméleti keretek	66
3.2. A változások modellezése	66
3.3. Következtetések	69
III. Közpolitika a gyakorlatban: a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan” elvének érvényesítése (<i>Zongor Gábor – Farkasné Gasparics Emese</i>)	73
1. Közigazgatás és önkormányzatiság (<i>Zongor Gábor</i>)	73
1.1. A közigazgatásról általában	73

1.2.	Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás összefüggései	75
1.3.	A közigazgatás szintjei	76
1.4.	A helyi autonómia és a lokális közpolitika	82
2.	Szakpolitikák mint a közpolitika érvényesítése (<i>Farkasné Gasparics Emese</i>)	86
2.1.	A helyi szakpolitika	86
2.2.	Helyi szakpolitikák	91
2.3.	Helyi egészségpolitika	93
2.4.	A szociális szakpolitika	97
2.5.	Helyi környezetpolitika és fenntartható fejlődés	100
2.6.	Helyi biztonságpolitika	103
2.7.	A helyi közbiztonság speciális feladatai: a katasztrófavédelem és a polgári védelem	105
2.8.	Egyes helyi kulturális és kapcsolódó kérdések	106
2.9.	Infokommunikációs szakpolitikák, a digitális világ	107
IV.	Az önkormányzati közpolitika módszerei, eszközei (<i>Zongor Gábor</i>)	115
	Bevezető	115
1.	Az önkormányzati érdekképviselő megjelenítési formái és fejlesztése	115
1.1.	Országos önkormányzati érdekképviselő	115
1.2.	Az országos érdekképviselői szervezetekről	116
2.	Az önkormányzati érdekszövetségek együttműködése	120
3.	Kormányokkal való érdekegyeztetés	123
3.1.	Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF)	124
3.2.	Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma (ÖNEF)	125
3.3.	Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET)	126
4.	Az országos önkormányzati érdekvérvényesítés helyzete	130
5.	A települési önkormányzatok helyi érdekképviselője	133

Előszó

Napjaink modern állama egyre inkább arra kényszerül, hogy a mind bonyolultabbá váló társadalmi cselekvésformákat – az állampolgárok igényei szerint, és egyben aktív részvételük formáinak kialakításával – megtervezze és irányítsa. A közpolitika fogalma az állam folyamatosan növekvő szerepvállalásából következő új feladatokat tükrözi, amelynek központi elemét az adott problémakör megoldását célzó állami cselekvések rendszere, szűkebb értelemben pedig az ágazati és horizontális politikák köré szerveződő komplex, sokszereplős és többszintű döntéshozatal alkotja. A közpolitika-tudomány mint alkalmazott tudomány gyakorlati célja egyfelől a közpolitikák természetének, a változások dinamikájának megértése és magyarázata, másfelől a közpolitikák eredményességének, tényleges problémamegoldó kapacitásának erősítése az érintett szereplőknek nyújtott gyakorlati támogatás és tanácsadás révén. Más szóval: a közpolitikai megközelítés az egyes társadalmi problémák rendszerszemléletű, átfogó megoldására törekszik.

A közpolitikai folyamat azonban nemcsak a makroszintű kormányzati folyamatok terén érvényesül, hanem a területi és a helyi kormányzás dinamikáját is meghatározza. Ezek a szintek nyilvánvalóan magukon viselik a közpolitika-csinálás (*policy making*) általános vonásait, ugyanakkor működésüket mind az önkormányzatokra vonatkozó jogi normák, mind pedig a helyi, specifikus adottságok erőteljesen befolyásolják és meghatározzák.

A fentiek alapján a KÖFOP-2.1.-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében készült ez a tananyag, amely kettős céllal íródott: egyrészt átfogó ismereteket kíván adni az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők számára a közpolitikák *működéséről*, és gyakorlati példákkal szándékozik szemléltetni ennek legfontosabb elméleteit, fogalmait, eszközeit. Fontosnak tartjuk, hogy a helyi önkormányzatok mindennapi gyakorlatába beépüljön a közpolitika-csinálás terminológiája és módszertana, mivel a nemzetközi és uniós szervezetek, a kormányzati szervek, az elemző és tanácsadó cégek egyre növekvő mértékben támaszkodnak a közpolitika-tudomány fogalmi rendszerére és gondolkodásmódjára. Ennek következtében a kommunikáció és a szakmai diskurzusok a fenti intézményekkel nem nélkülözhetik a közpolitika fogalmi rendszerének és szemléletmódjának ismeretét és használatát, különös tekintettel a közpolitikai változások külső és belső hatású tényezőire. Másrészt az átfogó ismeretek bázisán a helyi közpolitikák *gyakorlati működését* vesszük nagyító alá, szem előtt tartva, hogy a rendszerszemléletű problémamegoldás helyi szinten is az úgynevezett „közpolitikai ciklus” lépésein keresztül valósul meg, és ezt minél több gyakorlati példával, esettanulmánnyal, programok és jogszabályok bemutatásával igyekszünk alátámasztani. Ezzel összefüggésben bemutatjuk azokat a tervezési és menedzsmenteszközöket, érdekérvényesítési csatornákat, amelyek segítségével az önkormányzatok alkalmazhatják a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség alapelveit.

A jelen tananyag szorosan kapcsolódik a 2015-ben az ÁROP-2.2.22 keretében kiadott *Helyi közpolitika* című kötethez, többek között ennek bővítésére és mélyítésére vállalkozik.

A két tananyag együtt szolgálja az önkormányzati szakértő szakirányú szak hallgatói számára a szakmai tapasztalatok mellett a személyes készségek fejlesztését annak érdekében, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és elvárásokhoz.

A szerkesztő

I. A közpolitika tartalmi elemei és helyi dimenziója

Gál Márk¹

1. A közpolitika és a közpolitikai ciklus fogalma, működése

Mi is a közpolitika? Alapvetőnek tűnő szó, mégsem tükrözi olyan egyértelműen, hogy milyen tartalmakat társítunk hozzá, vagy hogy milyen kontextusban értelmezzük. Egyrészt megállapítható, hogy ez egy olyan kifejezés, amely önmagáért „beszél”, mivel ha nem is ismerjük a fogalmat – mégis – tudni véljük, hogy mi az értelme: politika a közért, vagyis a közpolitika valamilyen az általánostól eltérő, „más” politika. Számos tudománnyal, tudományággal szemben a közpolitika nem rendelkezik átfogó múlttal, csupán a 20. században alakult ki. Megszületéséhez alapvetően a modern kori társadalmi változások járultak hozzá, mivel a közigazgatás és közszolgáltatás rendszerének politikasemlegessége megszűnt. A tömegtermelés, a társadalmi átrétegződés, illetve a városiasodás szükségleteire válaszolva új állami berendezkedés alakult ki. Ennek hatására az állami feladatok köre kiszélesedett, így egy új és folyamatosan változó igazgatási rendszer alakult ki. Ezek az új feladatok (iskola- és közegészségügyi rendszer működtetése, tömegközlekedés, lakásgazdálkodás), a közszolgáltatások és ellátásuk – a közigazgatási felhatalmazás mellett – különleges szakértelmet igényelt (politikai körülmények, gazdasági lehetőségek ismerete, a szervezeti-technikai feltételekre vonatkozó ismeretek).

A szerteágazó és egyre növekvő közszolgáltatások iránti igény eredményezte, hogy a közzférának gyorsan és lehetőleg pontosan kellett reagálnia a társadalmi igényekre. A jogszerűség mellett olyan követelményeknek kellett eleget tenni, mint a szakszerűség és a hatékonyság. A szakemberek rájöttek, hogy a gazdaság teljesítőképességét tekintve a közigazgatás-közszolgálat színvonala egyre inkább meghatározó tényező. Párhuzamosan jelentkezett a társadalmi integráció folyamata, így a kettő együttesen erős hatást fejtett ki a politikai stabilitás változására. A közszektor bővülése a közszolgálat átpolitizálódását eredményezte, így a közszolgálati programok egyre inkább a politika részévé váltak.

A közpolitika kifejezés, az angol *public policy* fogalom magyar megfelelője, amelyet először Ágh Attila használt 1994-es írásában.²

A közpolitika tudományos elhelyezéséhez kétirányú elhatárolás szükséges:

- politika-közpolitika viszonyának a tisztázása,
- közigazgatástan-közszolgáltatástan tudományának elválasztása.

¹ Közpolitikai szakértő, óraadó, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet.

² ÁGH Attila (1994): Közpolitika. In GYURGYÁK János szerk.: *Mi a politika?* Budapest, Századvég. 3.

A politika-közpolitika viszonyára az előbbieken már utaltunk: az állam tevékenységének bővülése; az egyes létszférák elkülönülésével kialakult úgynevezett kötőjeles politikák, például gazdaság-, oktatáspolitikák. A második, közigazgatástan-közszolgáltatástan dimenzió esetében nem egyszerűen a politikai rendszerben lezajló döntések adaptációiról beszélünk, mivel a közpolitikát befolyásoló tényezőként értelmezzük az adaptáció mellett.

A politikatudományban gyakran alkalmazzák az úgynevezett „politológiai háromszöget”, amelynek egyik oldalát a politika intézményes világa képezi (*polity*), másik oldala pedig a politika szereplőinek konfliktusos, egymással versengő folyamatait jeleníti meg (*politics*), míg a harmadik oldal a politikai célok, tartalmak világa (*policy*).

A politikai intézmények a történelmi fejlődés során alakultak ki, és lényegében a társadalmi normák és szabályok együtteseként a normakövető egyéneket tehermentesítik a sikertelen cselekvés kockázatától. Ilyen intézmények például az alkotmány, a törvények, kormányzati intézmények, a parlament.

A politika szereplői közötti konfliktusos folyamat részesei lehetnek olyan egyének és szervezett politikai csoportosulások, amelyek eltérő szinteken kapcsolódnak be a politikai folyamatokba, valamint különböző taktikákat vetnek be érdekeik érvényesítésének érdekében.

A háromszög harmadik oldalát a politikai célok és tartalmak (vagyis a közpolitika) jelképezi. Itt tulajdonképpen olyan stratégiákról beszélhetünk, amelyek egy adott közösség egészét érintő politikai döntésekre, illetve közcélok megvalósítására összpontosulnak. A cél alatt a közjót értjük, szem előtt tartva a szóban forgó közösség általános érdekeit.

Mindennek fényében a közpolitika egyrészt az angol *politics* kifejezésre utal, vagyis a politikai szférában létező különböző tevékenységekre, akciókra, dinamizmusokra, másrészt pedig a *policyra* mint a kormányzati struktúrák által működtetett konkrét intézkedésekre, eljárásokra, amelyek megoldást javasolnak a társadalomban létező problémák orvoslására. Ezért és ilyen értelemben használjuk a közpolitika (vagy a szakpolitikák) kifejezést.

A közpolitika mint önálló diszciplína kialakulása az amerikai Harold Lasswell nevéhez fűződik, aki elsőként vállalkozott arra, hogy meghatározza az alapvető elméleti kereteket. Szerinte a *public policy* három jellemvonás segítségével különíthető el a klasszikus politikatudományoktól, ezek:

- a multidiszplinaritás,
- a probléma- és megoldásorientáltság,
- a normatív/értékdimenzió.

Fontos megjegyezni, hogy bár számos kutató is vállalkozott a közpolitika fogalmi meghatározására, de ahogy az más tudományoknál is előfordul, ezek a definíciós próbálkozások szinte kivétel nélkül átmenetiségre utaltak, és jelentős mértékben koncentráltak az adott időszakban jellemző szempontokra, mondhatni a korszellemlre.

A fogalmi bizonytalanságok ellenére mégis érdemes egy többé-kevésbé általánosan elfogadott álláspont mellett letenni a voksunkat. Ezért a továbbiakban a közpolitika alatt tudatosan a kormányzat által folytatott, a probléma- és konfliktushelyzetek megoldását célzó tudatos akciókat (a tudatos nemcselekvést is) értjük, ami széles értelemben *kormányzattan-*

ként használatos a nemzetközi szakirodalomban.³ E specifikus szemlélet alapján, a hatalmi rendszerben mindazon kormányzati tevékenység érintve van – történjen ez akár közvetlen kormányzati cselekvésként, akár más szervezetek közbeiktatásával, közvetetten – amelyeken keresztül a kormányzat mint végrehajtó hatalom az állampolgárok életét befolyásolja.⁴

1.1. Közpolitikai modellek

Mi az, hogy modell? Miért van szükségünk modellekre?

Egy modell tulajdonképpen hasonlít a valóságra, de annál jóval egyszerűbb; a tipikus elemeket sűrítő vizsgálati módszer. Segítségével megpróbáljuk leképezni azt a környezetet, amelyen belül a vizsgálódásunkat kívánjuk végrehajtani, és feltérképezzük a jövőbeni lehetséges következményeket és hatásokat.

A közpolitikai folyamatok értelmezésének három különböző módja alakult ki a kilencvenes évekre. Az egyik legrégebbi a racionális modell, amely olyan szereplőket feltételez, akik céltudatos magatartással vesznek részt a döntéshozatalban, racionális választással szelektálnak az alternatívák között úgy, hogy az egyes alternatívák előnyeit/hátrányait észszerűen mérlegelik.⁵

A szervezeti folyamatmodell a döntéseket és az akciókat sajátos szervezeti magatartásbeli következményeknek tekinti. Ebben a kontextusban mint döntésmeghatározó tényezők: a szervezeti rutinfolyamatok és az intézményesedett szervezeti eljárások kerülnek előtérbe.⁶

A bürokratikus politika modellje a közpolitikai döntéseket olyan alkufolyamat eredményeként értelmezi, amely a köztisztviselők és az állampolgárok érdekérvényesítési törekvései között jön létre, majd valósul meg.

A három közpolitikai modell további kettővel bővült. Ez leginkább a menedzsment-szemlélet közszektorban való adaptálásának volt köszönhető (lásd bővebben a *Modern menedzsmentirányzatok és -technikák fejezetén* belül). Az egyik az úgynevezett új közmenedzsment (*New Public Management*) irányzata, amely elsősorban a hagyományos weberi bürokráciamodelltől való eltérést fejezi ki. A modell fókuszába a közszektor szerepének csökkentése és ezzel fordítottan arányosan, a piaci típusú megoldások előtérbe helyezése került.

A második irányzat a hálózati kormányzás (*public governance, network governance*), amely a közpolitikai folyamatban részt vevő érdekcsoportok és a kormányzat közötti kapcsolatrendszerre fókuszál. Mivel a különböző közpolitikai szereplők eltérő mennyiségű és minőségű információkkal, valamint erőforrásokkal rendelkeznek, így hálózatokat (*policy network*) hoznak létre, ezzel kölcsönösen kipótolva egymás esetleges hiányosságait.

A felsorolt modellek alkalmazásában döntő szerepet játszik, hogy a közpolitikai folyamat milyen elemére, sajátosságára irányul a vizsgálódás, miközben egyfajta történelmi

³ HAJNAL György – GAJDUSCHEK György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 16.

⁴ PETERS, Guy B. (2010): *American Public Policy. Promise and Performance*. Washington D.C., CQ Press. 4.

⁵ SIMON, Herbert (1957): *Administrative Behavior*. 2nd edition. New York, Macmillan. 198.

⁶ ALLISON, Graham T. (1971): *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Boston, Little, Brown and Co. 67.

fejlődést is tükröz felhasználásuk. Az alábbi táblázat összefoglalja azokat a tényezőket, amelyek segítségével meghatározható, hogy melyik modell milyen segítséget nyújthat egy adott közpolitikai probléma vizsgálata során:

1. táblázat
Közpolitikai modellek

	Külső környezet	Szervezeti rendszer	Szolgáltatások	Népesség
Racionális modell	Stabil lakosság	Céltudatos szereplők	Közjavak biztosítása – de a döntéshozóknak haszonmaximalizálás	Áldozat – nem szereplő
Szervezeti folyamatmodell	Stabil lakosság	A folyamatok alapja a sajátos szervezeti magatartás, a szervezeti eljárások és rutinok	Közjavak biztosítása – szervezeti szempontok szerint	Áldozat – nem szereplő
Bürokratikus modell	Stabil, homogén lakosság	Államközpontú, hierarchikus	közjavak biztosítása, széles körű, a rendszer egészét érintő fejlesztés	Ügyfél
Új közmenedzsmentmodell	Versenyközpontú, atomizálódott társadalom	Közszükséglet a kereslet szerint. A közszféra piacközpontú, támaszkodik a magánszféra modelljeire	Választás lehetősége. Fejlesztések: a szolgáltatások minőségének javítása	Fogyasztó
Hálózati kormányzásmódel	Folyamatos változás, egyének csoportokba oszthatók	Információ- és erőforráshiány, szakértői közösségek alakulnak ki	Szükségletek állandóan változnak	Közreműködő – közös értékek jegyében

Forrás: BODÓ Barna (2011): *Közpolitika*. Kolozsvár, Scientia Kiadó. 53.

A közpolitikai szemlélet és folyamat

A közpolitikai szemlélet nem a politikai rendszerrel foglalkozik, hanem inkább a közigazgatási folyamatokkal.⁷ Ennek értelmében alapvető célja a kormányzati programok és akciók okainak és következményeinek elemzése, különös hangsúlyt fektetve egyrészt a különböző szakpolitikai programok, akciók kialakítására, másrészt ezek megvalósítási folyamataira.

A közpolitikai szemlélet a politikailag releváns feladatok kezelésére egy meghatározott cselekvéssort képez, amelyek szakaszai, illetve tartalmi elemei:

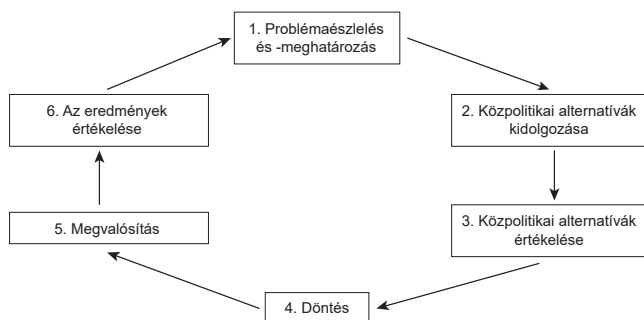
- társadalmilag legitim, valós és alapvető igények (munkához, lakáshoz való jog),
- a jogos szükségletek teljes mértékben való kielégíthetlenségéből származó társadalmi feszültségek,

⁷ BODÓ 2011, 58.

- a felmerülő problémák fontossági sorrendjének mérlegelést követő felállítása, illetve a megoldás optimális módja,
- politikai döntések (a megvalósításra irányuló stratégia, megvalósítandó közcélok azonosítása),
- a döntések megvalósításának módszere,
- a végrehajtás nyomon követése (a végrehajtási folyamat javítása, fejlesztése érdekében).

E tevékenység gyakorlati oldala a közpolitikai elemzés, amelynek segítségével a társadalmi problémák optimális megoldási módját lehet megtalálni, és ezzel együtt a döntéshozókat az optimális döntés meghozatalához segíteni.

1. A közpolitika ugyanakkor racionális folyamatként is értelmezhető, ezáltal a közpolitikai ciklus (*policy cycle*) mint folyamat több egymástól elkülönített szakasz formájában írható le:



1. ábra

A közpolitikai ciklus

Forrás: a szerző saját szerkesztése

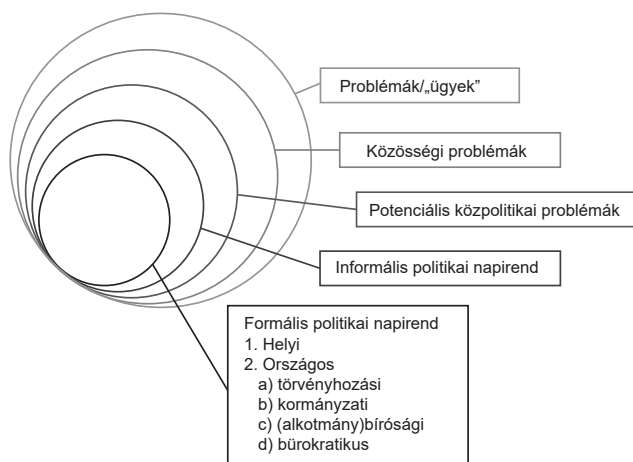
A közpolitikai folyamat fázisainak, szakaszainak száma és megnevezése az egyes szerzők munkáiban sok esetben eltérő – a klasszikus négyes szakaszolás mellett vannak, akik hét fázist⁸ különböztetnek meg egymástól.⁹ A közpolitika ciklusmodellje nem tekinthető univerzálisnak, ugyanis sok esetben maga a probléma, a közpolitikai ügy (*policy issue*) határozza meg, hogy megjelenjen-e a fázisok mindegyike, vagy sem. Viszont mivel egyfajta cél-eszköz logikán alapul, és racionálisan közelít a probléma megoldásához, mindenképpen segíti az elemzőket.

⁸ BREWER, Garry, D. (1974): The Policy Sciences Emerge: to Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, Vol. 5, No. 3. 239–244.

⁹ LASSWELL, Harold D. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland, University of Maryland Press.

Közpolitikai ciklus I.: a társadalmi probléma azonosítása és értelmezése

Egy közpolitika kezdőpontja a *közpolitikai ügy vagy probléma*, vagyis a majdani közpolitika középpontjában álló társadalmi, gazdasági probléma megjelenése, illetve a kormányzat által történő tudomásulvétele, elismerése. Szükséges megjegyezni, hogy a kormányzati beavatkozást igénylő társadalmi problémák köre nem adott és állandó, hanem tértől és időtől függően széles határok között mozog. Hogy miből válik közpolitikai probléma a gazdasági, társadalmi vagy kulturális feltételek függvényében, a társadalom (s benne a domináns közpolitikai szereplők) hiedelmein, értékítéletein múlik. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy ki a felelős azért, hogy a fontos ügyek napirendre kerülnek? Bármely ügy napirendre kerülése indulhat felülről (kormányzati politikai kezdeményezésre), de alulról is (pártok, érdekcsoportok által). A közpolitikai napirend (az angol *policy agenda* kifejezésből származtatható) azon közösségi problémák listája, amelyeknek a kormányzati döntéshozók egy adott időben komoly figyelmet szentelnek.¹⁰ A közpolitikai napirend egy a közpolitika részfolyamatai közül, tematizáció (*agenda setting*) eredményeként alakul ki. A tematizáció folyamatának eredményeként a nagyszámú, politikai napirendre kerülésre szánt probléma közül kiválasztódik az, amely ténylegesen a politikai napirend elemévé válik.¹¹



2. ábra

Egy probléma közpolitikai napirendi ponttá válása

Forrás: GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010,

¹⁰ KINGDON, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Harper Collins College Publisher.

¹¹ GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 90–91.

Általános értelemben problémáról akkor beszélünk, ha egy személy a valóság általa érzékelt valamely aspektusa és az általa kívánatosnak tartott helyzet között lényeges különbséget érzékel.

Valamely problémából akkor lesz közösségi, országos, települési vagy térségi szintű társadalmi probléma, ha kellően hosszú ideig fennáll, és kellően sok embert érint ahhoz, hogy az a közösségben kollektíven is tudatosuljon.

Potenciális közpolitikai problémának azon közösségi problémákat nevezzük, amelyekkel kapcsolatban a kormányzati cselekvést kellően széles körben tartják lehetségesnek, egyszersmind szükségesnek az emberek, illetve azok egyes csoportjai. Például az úgynevezett „nem dohányzók védelmével kapcsolatos intézkedések” egy részét – jelesül a munka- és vendéglátóhelyeken történő dohányzás generális tiltását – számos országban, így Magyarországon is, sokan egy ilyen jellegű tiltás praktikus betarthatatlanságára hivatkozva elleneztek. Ezzel szemben azokban az országokban, ahol eddig bevezették, általában betarthatónak bizonyultak. Persze ez még nem garancia arra, hogy Magyarországon is betarthatók.

A közpolitikai folyamat racionális értelmezése szerint a probléma azonosítása négy kérdés (lehetőség szerinti) megválaszolására irányul:

- Pontosan mit értünk a problémán, hogyan definiáljuk azt?
- Mi okozza a problémát?
- Milyen következményei vannak a problémának?
- Hogyan érinti a problémát az állami tevékenység?

Ha egy problémát meg akarunk szüntetni, vagy legalább annak jelenlétét, hatását csökkenteni, akkor szükséges a kiváltó okokban elérni valamilyen változást. Viszont kihívást jelent, hogy sok esetben számos, egymással kölcsönhatásban lévő okok állnak egy-egy társadalmi probléma mögött. Ezért jelentős feladat ebben a szakaszban a probléma okainak feltárása, hasonlóan egy betegség okainak az ismeretére alapozható hatékony gyógymód kezelését előkészítő munkálatokhoz, a kutatások.



3. ábra

A társadalmi probléma „elhelyezkedése”

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az okok és a következmények összefügghetnek, egymásra is hathatnak, sőt kölcsönhatásban is lehetnek. A hatékony és eredményes közpolitika alapját a probléma és egyben társadalmi kontextusának alapos megismerése képezheti.

Közpolitikai ciklus II.: alternatívák generálása

Közpolitikai alternatívának a valamely közpolitikai probléma megoldását célzó szabályok, intézmények és tevékenységek egy meghatározott rendszerére vonatkozó viszonylag részletes javaslatát nevezzük. A közpolitika-formálás/közpolitika-alkotás (*policy making*) jelen szakaszában a célok meghatározása egyértelműen kívánatos, hiszen ezáltal válik lehetővé a közpolitika mint célracionális eszköz kidolgozása. Még a legegyszerűbb döntés során is számos célt vehetünk párhuzamosan figyelembe. A közszférában, közigazgatásban további problémát jelent, hogy egyszerre több, gyakran egymásnak ellentmondó elvárásnak, célnak szükséges megfelelni, így szinte minden esetben számos cél együttesen játszik szerepet. A célokkal szembeni elvárások a következők:

- a célok között szerepeljen valamennyi, a döntéshozók által kisebb-nagyobb mértékben relevánsnak tekintett cél,
- az egyes célok megfelelően legyenek meghatározva,
- a célok között ne legyen átfedés, illetve a célok közötti logikai összefüggések lehetőleg legyenek tisztázottak.

A célok meghatározását követően, illetve azokkal összefüggésben elkezdődhet az alternatívák feltérképezése. Általánosan megállapítható, hogy legalább két alternatíva mindig rendelkezésre áll. Az egyik a jelenlegi állapot fenntartásának feleltethető meg, míg a másik a jelen állapot valamilyen irányba történő elmozdítása, változtatása. Az elemzés során ugyanakkor az elemzők gyakran beleütköznek a *véges racionalitás* problematikájába. Ez megköveteli, hogy eldöntsük, mire is törekszünk, törekedhetünk. A legjobb alternatíva, vagy a viszonylag legjobb esetleg az első, éppen csak elfogadható lehetőség?

Az elemzés során egyik leggyakrabban alkalmazott technika a más esetben alkalmazott, már működő megoldások áttekintése, vagyis azt szükséges megvizsgálni, hogy hasonló közpolitikai problémára milyen megoldások születtek máshol. Fontos kérdés, hogy mit jelent számunkra a „máshol”. Jelenthet más közigazgatási szintet – például Magyarországon a szociális ellátás területén számos kezdeményezés önkormányzati szintről indult. Bevált módszernek számít még a külföldi példák, megoldások (*best practices*) átvétele. Ezek ugyanis nem csupán ötletet adhatnak, hanem gyakran információval szolgálnak az adott megoldási alternatíva következményeivel kapcsolatban, ami az alternatíva értékelése során is jól hasznosítható. Fontos, hogy az adaptáció nélküli átvétel veszélyekkel is járhat! A közpolitikai megoldások sikere nagyban függ az adott ország politikai, azon belül állami és jogrendszerétől, valamint olyan tényezőktől is, mint a kultúra. Például Németországban az emberek szabálykövetőbbek, viszont Magyarországon gyakran a szabályok megkerülésének lehetősége kerül előtérbe, így a német modell nagy valószínűséggel nem fogja ugyanazt a hatást kifejteni hazánkban, mint Németországban.

Autóközlekedés Európában és az Egyesült Államokban

A világ nagyvárosaiban az autóközlekedés az utak zsúfoltsága, a kialakuló dugók miatt jelentős problémát okoz. Európában ezt elsősorban a tömegközlekedés és más közlekedési formák (kerékpár) vonzóvá tételével kívánják kezelni. Az Egyesült Államokban, ahol az autó az életforma része (és a tömegközlekedést annak idején szisztematikusan megszüntették), más megoldást kellett keresni. Egyes nagyvárosok, amelyek ezt meg tudják oldani, a belvárosba való behajtásért jelentős díjat szednek. Ráadásul a díjat úgy állapítják meg, hogy minél többen ülnek az autóban, annál kevesebbet kell fizetni. Ezért a takarékos amerikaiak a külvárosokban (amelyek közösségeket alkotnak, ahol az emberek jól ismerik egymást) összeállnak, és a nagyjából egy területen dolgozók együtt mennek be a városba munkakezdekskor, és együtt jönnek haza a munka végeztével. Így a naponta a belvárosba behajtó gépkocsik számát radikálisan csökkenteni lehetett. Ugyanezt a megoldást egy indiai nagyvárosban is bevezették. Ott azonban a külvárosi autótulajdonosok más megoldást választottak. Reggelente négy-öt utcagyereket felvéve mentek a belvárosba autójukkal, így megtakarítva a magas útdíjat. A gyerekek napközben koldultak, majd este ugyanígy visszamentek. Következésképpen ugyanannyi kocsit találhattunk a belvárosban, valamint a szokottnál több kolduló utcagyereket.

Forrás: GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010, 251.

Gyakori és eldöntendő kérdés szokott lenni, hogy hány alternatíva legyen. Ebben az esetben célszerű, hogy az egyik alternatíva mindenképpen a már meglévő helyzet konzerválására koncentráljon a „ne tegyünk/változtassunk semmit” elv jegyében, ugyanis előfordulhat, hogy az adott időkeretben nem áll rendelkezésre a megfelelő mennyiségű anyagi, humán, de akár politikai erőforrás sem a közpolitika megvalósításához. A két véglet tehát: egyfelől a minél több alternatíva pozitív jelenléte, hiszen minden egyes alternatíva növeli a választási lehetőségeket, másfelől viszont a túlzottan sok alternatíva megnehezíti, ezáltal lassíthatja, sőt akár ellehetetlenítheti a döntést. Így a jól előkészített közpolitikai döntés jellemzője, hogy a politikai döntéshozó elé csupán néhány (legfeljebb két-három) alternatíva kerül, jelezve ezek legfontosabb előnyeit és hátrányait, így növekszik az esélye a legkedvezőbb hatásokat nyújtó alternatíva mentén megszülető döntés lehetőségének.

Közpolitikai ciklus III.: a döntéshozatal

Ebben a szakaszban az alapvető lényegi kérdés, amire keressük a választ: mi az, ami megvalósul egy közpolitikai folyamat során? A döntés a közpolitikai ciklus nagyon fontos, meghatározó eleme, és tulajdonképpen a teljes ciklust két részre osztja: a döntés előkészítésére, valamint a döntés megvalósítására. Az említett két szakaszban a szakértők (az előkészítő szakértő hivatali apparátusok) szerepe kerül előtérbe, viszont a döntés joga kizárólag

a politikai döntéshozót illeti. Ebben a kontextusban a döntés alapvetően jogalkotást jelent, amelynek fókuszában általában mindig a kormány áll. A közpolitikai döntéshozatal a társadalmi csoportok érdekérvényesítésének közegében zajlik. A döntéshozatali folyamatban az érdekkapcsolatok szövevénye más-más módon vehető figyelembe, így ha az érdekviszonyokban erős szembenállás tapasztalható, a közpolitikai döntések éles konfliktusok színtereként értelmezendők, viszont amennyiben az együttműködés és a kooperáció dominál, a döntések nem formális, hanem valódi kompromisszumok keretében jönnek létre. Viszatarva a közpolitikai ciklusmodellhez: a döntés az alternatívák közötti választást jelenti. A döntés következtében, annak közvetlen vagy közvetett hatására megváltozhat az egész fennálló helyzet, és a *nemváltozás/nemcselekvés* is egy ilyen lehetséges alternatívát rejthet.

Napjainkban a racionális döntéshozatali módszerek szerepelnek a közpolitikai elemzések, kutatások középpontjában. A *racionális döntés modellje* a problémát egy politikai közszereplő előtt álló választási feladatként értelmezi. A szereplő számára a döntéshez vezető úton négy szakasz különíthető el:

- meghatározza a célokat,
- alternatív lehetőségeket keres az megvalósítására,
- elvégzi az egyes változatok következményeinek elemzését,
- végül kiválasztja a célba jutást leginkább valószínűsítő változatot.

A tökéletes racionalitás elmélete egy olyan döntéshozót feltételez, aki az összes lehetséges változatot figyelembe veszi, és minden egyes alternatíva következményeit értékeli. Azonban H. Simon szerint a gyakorlatban csupán korlátozott racionalitás érvényesülhet a döntéshozatalban (*principle of bounded rationality*).¹²

A *korlátozott racionalitás szerint* a döntéshozatal mindennapi gyakorlatában a logika és a célszerűség csak korlátozottan érvényesül. Ennek értelmében a közpolitikai döntések empirikus sajátossága, hogy teljesítményhelyzetben és külső kényszerhatások közegében hozzák meg azokat. Ennek fő oka, hogy nincs elegendő kapacitás a döntés előtt az összes alternatíva és az összes lehetséges következmény előnyeinek, valamint hátrányainak feltérképezésére. Ezért „csupán” kielégítő döntéseket lehetséges meghozni, vagyis a döntéshozó nem az optimális megoldásra törekszik, hanem megelégszik a valamilyen mértékben már „kielégítő” megoldással. Azt is mondhatjuk a kielégítő döntésről, hogy az nem más, mint egy tanulási folyamat, amely során a döntéshozó addig vizsgálja az alternatívákat, amíg talál olyat, amely bizonyos minimális feltételeknek eleget tesz.

A *inkrementális modell* Simon elméletével párhuzamosan – kritikai szemlélettel – alakult ki. Charles Lindblom az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszerére alapozva a mindenkori fennálló helyzetből kiinduló fokozatos változást javasolt. Ez a módszer a tények és az *értékek*, valamint a célok és az eszközök együttes elemzését foglalja magában. Lindblom szerint ugyanis a „jó közpolitika” nem a döntéshozók érdekeit érvényesíti, hanem a közpolitikai döntésnek kell egyetértést teremtenie a döntés által érintett érdekek között.¹³

¹² SIMON, Herbert (1957): *Administrative Behavior*. 2nd edition, New York, Macmillan. 198.

¹³ LINDBLOM, Charles E. (1959): The Science of „Muddling Through”. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. Idézi: BODÓ 2011, 88.

A *normatív optimalizálás modell*¹⁴ az első két modellt ütköztette egymással (racionalizmus versus inkrementalizmus), így egyfajta úgynevezett „harmadik utas” elképzeléshez vezetett, amely a normativitás és a realizmus követelményének feszültségeit kezelő, kompromisszumokra törekvő elméletben összontosult.

A normák egyrészt korlátozzák a közösség tagjainak cselekvési lehetőségeit a közösség életének és működőképességének fennmaradása érdekében, másrészt biztonságot és kiszámíthatóságot nyújtanak, valamint egyensúlyi szerepet töltenek be, ami hosszú távon a rendszerszintű stabilitást segíti elő. Dror szerint Lindblom módszere csak akkor alkalmazható, ha a felmerülő problémák természetében és az alkalmazott közpolitikai eszközökben nagyfokú a történeti folytonosság. Simon modelljétől pedig abban tér el, hogy a döntés előtt nem vizsgálja meg az összes alternatívát és azok következményeit, hanem intuitív módszerek és eszközök alkalmazásával szelektál a lehetőségek és célok között.

A *vegyes vizsgálódás modell*¹⁵ – a nevéből adódóan – egy módosított változatot kínál a „harmadik utas” megközelítésre. Eszerint valóban eredményezhet alapvető változást az apró lépések stratégiája, éppen a sokféle irányultságuk miatt, és irányító erő hiányában a lépések körkörösek lehetnek, visszatérhetnek a kiindulóponthoz, valamint közömbösíthetik egymás hatását. A modell egyrészt jó leírást ad a döntések körülményeiről és a lehetőségeiről, másrészt stratégiai orientációt is biztosít a mérlegeléshez és az értékeléshez.

A számos döntéshozatali modell közül az egyik legátfogóbb az ugyancsak Lindblom-féle *szakaszolt inkrementalista* modell, ugyanis ez foglalja magába a korábbi modellek gyakorlati tapasztalatait. Ebben az átdolgozott modellben vezette be Lindblom a stratégiai elemzést, így míg az „egyszerű” inkrementális modell a *status quótól*, az adott helyzettől kismértékben különböző alternatívákra korlátozza a vizsgálatot, addig a szakaszolt inkrementalizmus a stratégiai jellegű célokra és értékekre fókuszál. A modell olyan politikai körülményekhez illeszkedik, ahol erős érdekérvényesítési képességekkel rendelkező csoportok és hatalommegosztás dominál.

Közpolitikai ciklus IV.: a megvalósítás

A közpolitikai ciklus megvalósítási, végrehajtási szakaszában ismét többszereplőssé válik a folyamat, a politikai döntéshozó „zónájából” – a döntéshozatal fázisa után – ismét a közigazgatási térbe kerülünk vissza. Itt azon szereplők, folyamatok, technikák és célcsoportok jelennek meg, amelyek a közpolitikai célok elérését szolgálják.

A központi kérdés, amelyre ebben a szakaszban keressük a választ: mely tényezők befolyásolják a sikeres megvalósítást? Ehhez három általános jellegű tényező vizsgálata szükséges:

- a közpolitika belső logikája,
- a közpolitikai program elfogadásához és megvalósításához szükséges együttműködés természete,
- rendelkezésre állnak-e a megvalósítási teendők menedzseléséhez képzett és elkötelezett munkatársak.

¹⁴ DROR, Yehezkel (1983): *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.

¹⁵ ETZIONI, Amitai (1964): *Modern Organizations*. Englewood, Prentice–Hall. Idézi BODÓ 2011, 90.

A felsorolt három tényezőn kívül a végrehajtás alapvető célja eleget tenni a hatékonyság és az eredményesség elvének. Hatékonyság alatt a ráfordítás és a hozam közötti viszonyra gondolunk, míg az eredményesség a társadalmi következmények alapján történő értékelő jellegű felmérést jelenti.

A hatékonyság elve – mint hagyományos követelmény – a közszolgáltatás költség-ha-szon viszonylatú kritikai értékelését, valamint mérését jelenti. A kritikai mérce alapvetően közgazdaságtani-technikai eszköztárat alkalmaz, vagyis egy olyan menedzseri elvről van szó, amely az adott tevékenységek esetében a költségek és a költségekből származó hasznok közötti viszony optimalizálására törekszik.¹⁶

Az eredményesség elve azt kutatja, hogy a közintézmény milyen mértékben képes cél-jait megvalósítani, valamint hozzájárulni a létező társadalmi problémák megoldásához. Más szóval azt értékeli, hogy mi a közintézményi döntés közvetlen, illetve távlati társadalmi kö-vetkezménye. Az eredményességi elv – mint alapvető közpolitikai követelmény – előtérbe kerülése azon pénzügyi-finanszírozási kényszerhelyzetek következménye, amelybe a mo-dern államok az 1980-as években „csúsztak bele”. Különböző makrogazdasági okokból ki-folyólag olyan csapdahelyzet jött létre, amely egyfelől a stagnáló-csökkenő költségvetési lehetőségekből, másfelől az egyre növekvő, és ebből következően differenciálódó társadalmi igények közötti feszültségből származott.

A két elv előtérbe kerülése abban is kifejeződött, hogy az újonnan az Európai Unióba belépő államok alkotmányos alapelvekként is deklarálták a hatékonyságot és eredményes-séget olyan klasszikus elvek mellett, mint a jogállamiság, átláthatóság és a pártatlanság (például Spanyolország ilyen értelmű alkotmánymódosítást hajtott végre az Európai Unióba történő belépése alkalmával).

A hatékonyság és eredményesség megvalósításában kétféle megközelítés, modell se-gíti a résztvevőket. A „felülről lefelé” irányuló modell elve, megtalálni azokat az eszkö-zöket, amelyek a meghatározott célokkal a leginkább harmonizálnak. Az eszközök célja, hogy tanácsokat nyújtsanak a megvalósításért felelős döntéshozóknak arról, hogy miként csökkenthetik a megvalósítási folyamat során keletkező potenciális deficiteket. Néhány példa ezen előfeltételekre:

- ha a közpolitikai programok megvalósításához elegendő idő és megfelelő források állnak rendelkezésre,
- ha a megvalósítandó célok – egészükben és részleteikben – pontosan ismertek és egyetértés alakul ki a megvalósítás szükségességét illetően,
- ha a megvalósítás során pontosan és részletesen megadják minden résztvevő feladatait.

Ezzel szemben az „alulról felfelé” irányuló modell éppen a „felülről lefelé” modell kritikai szemléleteként alakult ki. A kritika alapját az a vélemény képezte, hogy a közpolitikai fo-lyamatban a történések nem a „felülről lefelé” logika szerint alakulnak, hanem különböző okok következtében már a döntéshozatal során lényegében megvalósítási kényszerekre vála-szolnak, ezért a döntés és a megvalósítás szakasza nem különíthető el. Így a döntések bizo-nyos részét a megvalósítás során pillanatnyi kényszerekre reagálva, a körülmények részleges

¹⁶ JENEI György (2010): Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 9.

ismeretében, intuitív alapon kell meghozni. Az „alulról felfelé” irányuló modell esetében a megvalósítás során derül ki, hogy az egyes közpolitikai programok milyen kölcsönhatásba kerülnek más programokkal és akciókkal. Ezek sokszor konfliktusokkal telített alkalmazkodási folyamatok, amelyek olyan kompromisszumokat és formális vagy informális alkukat tesznek szükségessé, amelyek megbontják a közpolitikai döntések eredendő logikai szimmetriáját. Szemben a „felülről-lefelé” irányuló modellel, itt már nem konszenzus, hanem kompromisszumok segítségével valósul meg a végrehajtás, mivel szükséges megtalálni a kompromisszumokat az egymással gyakran konfliktusba kerülő értékek és érdekek között.

Közpolitikai ciklus V.: az eredmények értékelése

A közpolitikai folyamatok értékelése alatt a kutatómódszerek azon családját értjük, amelyek arra törekcsenek, hogy szisztematikusan vizsgálják a társadalmi beavatkozások hatékonyságát olyan módon, hogy közben fejlesszék a társadalmi feltételeket.

Ebben a szakaszban elsősorban arra a kérdésre keressük a választ, miként működött a közpolitika. Hogyan fejleszthető a közpolitika s vele a különböző ágazati szakpolitikák megvalósítása? E kérdések megválaszolása meghatározó fontosságú a politikát megvalósítók számára, mivel olyan szükséges visszacsatolásokat (*feedback*) nyújthatnak, amelyek beépíthetők a jövőbeli közpolitikai döntéshozatalba. Ilyen összefüggésben viszont az értékelés több mint pusztá információ, ugyanis tartalmazza a viszonyítás mozzanatát is. A közpolitikai értékelés nem pusztán a ciklus végét jelenti (vagy nem mindig), mivel meglehetősen fontos, hogy a közigazgatási tevékenység hatásáról számszerűsített információkkal rendelkezünk.

További meghatározó szerepe az értékelésnek, hogy vajon sikerült-e a problémát megszüntetni vagy legalább a kívánt mértékben csökkenteni? Ugyanakkor vizsgálandó kérdés az is, hogy a végrehajtás során nem generáltunk-e újabb problémákat? Ez szintén a közpolitikai értékelés során derülhet ki.

A kiértékelési tanulmányok először csupán az 1970-es években kerültek a figyelem középpontjába elsősorban A. Wildavsky munkásságának hatására.¹⁷ Ebben az időszakban a kormányzati beavatkozások elérték a csúcspontjukat, az alkalmazott programcsomagok viszont nem hozták a kívánt eredményeket. Ezért a fókusz a programok teljesítményének kiértékelésére (programértékelés) helyeződött. A következő évtizedekben a programértékelést mind a fejlett országok, mind pedig a nemzetközi szervezetek (OECD) és az Európai Unió közpolitikai gyakorlatában széles körben alkalmazták. Számos esetben (így az unió valamennyi költségvetési programja esetében) a programértékelés alkalmazását jogszabály írja elő.

¹⁷ PRESSMAN, Jeffery – WILDAVSKY, Aaron (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington...* Berkeley, University of California Press; WILDAVSKY, Aaron (1979): *The Art and Craft of Policy Analysis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

A gyakorlat során három fő értékelési típust különböztethetünk meg:

2. táblázat
Értékelési típusok

Kiértékelés típusa	Leírás
Ex-ante analízis	A probléma mennyiségi és minőségi elemzése jön létre, meghatározza a döntéshozási kritériumokat, az alternatívákat, a pro és kontra pontokat, felbecsüli a várható eredményeket és azokat a lépéseket, amelyek szükségesek a gyakorlatba ültetéshez és a kiértékeléshez.
Menet közbeni vizsgálat	A gyakorlatba ültetés minél pontosabban teljesítse azon elgondolásokat, amelyek alapján a programot összeállították, nyilvántartásba kerülnek a program lebonyolítása alatt végzett változtatások (módosítások).
Ex-post analízis	Minőségi és mennyiségi eszközökkel megállapítható, hogy a célok megvalósultak-e, ajánlatokat lehet tenni az adott politika folytatására, változtatására és/vagy befejezésére.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Tájékoztató irodalom

- ÁGH Attila (1994): *Közpolitika*. In GYURGYÁK János szerk.: *Mi a politika?* Budapest, Századvég.
- ALLISON, Graham T. (1971): *Essence of Decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Boston, Little, Brown and Co.
- BREWER, Garry, D. (1974): The Policy Sciences Emerge: to Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, Vol. 5, No. 3. 239–244.
- BODÓ Barna (2011): *Közpolitika*. Kolozsvár, Scientia Kiadó.
- DROR, Yehezkel (1983): *Public Policy-making Reexamined*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- ETZIONI, Amitai (1964): *Modern Organizations*. Englewood, Prentice–Hall.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- HAJNAL György – GAJDUSCHEK György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- JENEI György (2010): Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 7–25.
- KINGDON, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Harper Collins College Publisher.
- LASSWELL, Harold D. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland, University of Maryland Press.
- LINDBLOM, Charles E. (1959): The Science of „Muddling Through”. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. 79–88.
- PETERS, Guy B. (2010): *American Public Policy. Promise and Performance*. Washington D.C., CQ Press.

PRESSMAN, Jeffery – WILDAVSKY, Aaron (1973): *Implementation. How great expectations in Washington...* Berkeley, University of California Press.

SIMON, Herbert (1957): *Administrative Behavior*. 2nd edition. New York, Macmillan.

WILDAVSKY, Aaron (1979): *The Art and Craft of Policy Analysis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen jellemvonások alapján különíthető el a közpolitika a klasszikus értelemben vett politikatudománytól? (Lasswell)
2. Ismertesse röviden a három alapvető közpolitikai modellt! Milyen újabb modellekkel bővült a közpolitikai folyamatok értelmezése?
3. A közpolitikai szemlélet szerint a politikailag releváns feladatok megoldása egy cselekvéssort képez. Melyek ennek a cselekvéssornak a tartalmi elemei?
4. Hogyan lesz egy problémából közpolitikai napirendi pont? Milyen folyamat segítségével választható ki azon problémák, közpolitikai ügyek (*policy issue*) köre, amelyek napirendre kerülnek?
5. Milyen modellek járulnak hozzá a közpolitikai döntéshozatalhoz?

2. Modern menedzsmentirányzatok és -technikák

Az előző részben (1.1. *Közpolitikai modellek*) már utaltunk a menedzsmentszemlélet jelentőségére és hatásaira a közpolitikai folyamatok működése kapcsán. E fejezet célja, hogy ne csupán megismertesse az olvasót a fontosabb, a fejezet szempontjából releváns menedzsmentirányzatokkal, de konkrét ország- és esettanulmányokkal mutassa be azok hatását a közszektorban, a közintézmények életében. Napjainkban már nemcsak úgy viszonyul a közszektor a menedzsmenttudományhoz, mint valami életidegen, újszerű megközelítés, hanem egyre inkább bevett *praktika*, hogy az üzleti szférából különböző technikákat, módszereket vesz át, alkalmaz, és azokat szektorspecifikus jelleggel adaptálva ülteti mindennapi tevékenységének gyakorlatába.

A közpolitika, akár az általában vett politika mint társadalmi alrendszer működési közeget az utóbbi három-négy évtizedben világszerte átalakító és újraértelmező állami (kormányzati) reformtörekvések jelentősen befolyásolták. Anélkül, hogy egy túlzott, átfogó történeti ismertetőt nyújtanánk kiindulópontként, mégis célszerű „visszanyúlni” az ipari fejlődés korszakáig. Ekkor ugyanis, a termelőszervezetekben elterjedő munkamegosztás hatására, megjelent az igény a munkafolyamatok irányítására, koordinálására, tervezésére és ellenőrzésére. Így alakult ki a klasszikus értelemben vett vezető-beosztott viszony a szervezetekben és a munkafolyamatokban egyaránt. A *menedzser-menedzsment* fogalmak javarészt a rendszerváltás óta számítanak mindennapos kifejezésnek mind Magyarországon, mind Közép-Európában. A menedzser fő jellemvonása, hogy termelés- és folyamatorientált. Ma már a vezetői gyakorlatban két típust különböztetünk meg:

- igazgató: akit egy adott szervezeti egység vezetőjének kineveztek. A kinevezése által vezetői jogosítványai és beosztottjai vannak (hagyományos értelmezés),

- leader (személyes vezető): akit a formális hierarchikus viszonyoktól eltérően környezete, beosztásától függetlenül, vezetőként fogad el és követ (modern értelmezés¹⁸).

A közigazgatási modernizáció egyik lényegi mozzanataként először a közintézményi menedzsmentben hajtottak végre olyan átfogó reformokat, amelyek a szabályozást, az ellenőrzést, az intézményi rendszert, a működés szervezeti feltételeit, az emberierőforrás-gazdálkodást, a költségvetés tervezését, a teljesítményorientációt és a teljesítménymérést egyaránt érintették. Aszerint, hogy magán- vagy közszektorról beszélünk, eltér a menedzsmenttevékenység döntéshozatali folyamatba való bekapcsolása.

2.1. Az új közmenedzsment- (New Public Management) „mozgalom”

Max Weber munkássága nyomán klasszikusnak mondott bürokratikus rendszer zártsága, rugalmatlansága és centralizáltsága sokáig jellemezte a közigazgatás és általában a közszektor szervezését, működését, folyamatosan csökkentve ezzel a közintézmények hatékonyságát és eredményességét. Az 1980-as években viszont elkezdődött egy átfogó reformfolyamat, amelyet új közmenedzsment (*New Public Management*, továbbiakban NPM) néven ismer a közigazgatási és politikatudományi, közpolitikai szakirodalom. Az 1970-es években még domináló hagyományos közigazgatás (*public administration*, PA) gyakorlatát kezdte felváltani az NPM-megközelítés, ami kormányzástani szempontból majd egy évtized múlva a *government/governance* orientáció alakulásával a *New Public Governance* (NPG) elméletébe/modelljébe torkollott¹⁹ (lásd 2.4. rész).

Az NPM- és egyúttal az NPG-modell gyakorlatba ültetése viszont nem jelentett minden országban azonos mélységű folyamatot. A központi államigazgatás gyakorlatában először az Egyesült Királyságban, Margaret Thatcher miniszterelnöksége idején, valamint az Egyesült Államok néhány helyi önkormányzatánál (Sunnyvale, Kalifornia) alkalmazták. Ezeket nagymértékben sújtotta a korszak gazdasági recessziója és az úgynevezett „adózási lázadás”. Ennek oka, hogy az 1970-es évek közepére a kormány nem bírt a gazdasági nehézségekkel: a munkanélküliek száma meghaladta az egymilliót, míg az infláció elérte a 24%-ot, így az államadósság egyre nőtt.

Ezt követően Új-Zéland és Ausztrália központi kormányzatai csatlakoztak az NPM-mozgalomhoz. Köszönhetően a széles körű alkalmazásnak, az *NPM mint közigazgatási reform* felkerült számos helyi közpolitikai napirendre; az OECD tagállamai és más nemzetek közigazgatási reformelképzelései közé.²⁰ A piaci típusú megoldások alkalmazása – és bizonyos fokú térnyerése – ellenére az OECD-tagállamokban 1970 és 1998 között 5%-kal nőtt az állami alkalmazottak aránya, ezzel ellentétes tendencia csak az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában volt tapasztalható. A jóléti kiadások aránya a tagországok mind-egyikében emelkedett.²¹

¹⁸ BAKACSI Gyula (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Kolozsvár, Scientia Kiadó. 182.

¹⁹ OSBORNE, Stephen (2010): *The New Public Governance?* London, Routledge.

²⁰ *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (1995). Paris, OECD. 8.

²¹ FÁBIÁN Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 141.

Csak később azonosították a reformok közös jellemzőit, és rendszereztek a New Public Management címszó alatt. Így alakult ki lényegében a hagyományos *weberi igazgatási modellel* szembeállítható új közmenedzsment. A reformmodell alapvető újdonsága volt a közszféra és a magánszektor értékeinek a korábbiakhoz képest tudatosabb összekapcsolása, amiben a menedzsmentszerepekörök jelentős befolyást gyakoroltak. A magánszektorra jellemző értékeket fokozatosan bevitték a közszektorba.

A modern állam egyik fontos jellemzője, hogy a közpolitikai döntéshozatali folyamatban a bürokrácia hatalma megnövekszik, ennek nem kívánt, természetes következményeként a bürokratikus döntések inkább a saját intézmény érdekeit, nem pedig a közérdeket szolgálják. Az elméletnek számos ága keletkezett, amelyek közül a *virginiai iskola* a legismertebb, fontosabb képviselői Gordon Tullock, James Buchanan, Anthony Downs és William Niskanen. A virginiai iskola képviselői az amerikai közigazgatást, illetve annak közpolitikai folyamatait elemezve jutottak el kritikus következtetésekhez a bürokrácia szerepvállalásáról. Gordon Tullock szerint minden bürokratikus szervezet terhet jelent a társadalom számára: „Nagy és alapjában alacsony hatékonyságú bürokrácia terheit cipeljük. A hatékonyság növelése ebben a szektorban – közgazdasági szempontból ítélve meg a dolgot – növelhetné nemzeti jövedelmünket, és növekedési rátánkat is javíthatná. Politikai szempontból növelhetné az állampolgár – mint szavazó – irányító-ellenőrző szerepét a nemzet életének számos területén, és szélesíthetné személyes szabadságát.”²²

Látható, hogy az NPM számos összetevővel rendelkezik széles körű működése okán: a közintézmények modernizációjával, a vezetés új formáival foglalkozik, holisztikus célja az állam és a közigazgatás gazdasági modernizációja. Az NPM-irányzatot nem szabad összetéveszteni, illetve megfeleltetni az általában vett közigazgatási tudományággal mint tudományos irányzattal. Sokkal inkább egy olyan mozgalmat kell érteni alatta, amelynek célja a hatékony közigazgatás megteremtése és fenntartása.

Az alábbi táblázat az NPM főbb célkitűzéseinek és eszközrendszerének összefoglalására tesz kísérletet:

3. táblázat

Az NPM célkitűzései és eszközrendszere

Célkitűzések	Eszközök
A közszférában foglalkoztatottak számának csökkentése (új személyzetpolitikai modell).	Teljesítményorientált rendszer bevezetése – például teljesítménybér, jutalmak.
Privatizáció.	Csak korlátozott eszközként jöhet számításba (először tisztázni szükséges, hogy melyek azok a feladatok, amelyek az államnak el kell látnia).
Piaci versenyhez hasonló körülmények kialakítása.	Hatékonysági vizsgálatok alkalmazása és végrehajtása.
A közigazgatás minőségének a javítása.	Versenyszemlélet kialakítása: Total Quality Management.

²² TULLOCK, Gordon (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C., Public Affairs Press. Idézi: KAUFMAN, Herbert (1966): *The Politics of Bureaucracy* by Gordon Tullock. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 11, No. 3. 221.

Célkitűzések	Eszközök
A „karcsú” közigazgatás (<i>Lean Administration</i>) megteremtése.	Kiszereződés: PPP (<i>Public-Private-Partnership</i>) beruházások.
Ügyfélorientált közigazgatás.	Érthető szabályozás: bizonytalan és/vagy felesleges szabályok deregulációja, egyszerű eljárás, közigazgatási szolgáltatások minőségének javítása, információs ablakok a hivatalokban.
Közigazgatás és politika elválasztása.	Executive Agencyk (működésüket tekintve önálló egységek) létrehozása a minisztériumokon belül.
Piaci versenyhez hasonló körülmények kialakítása.	Hatékonyági vizsgálatok alkalmazása és végrehajtása.

Forrás: FÁBIÁN 2011

Az NPM lényege – bár, ha kissé leegyszerűsített formában is –, hogy az állam nem kitüntetett, irányító szereplője a társadalomnak, hanem csupán egyik szereplője, ebből adódóan elveszti a korábban élvezett monopolhelyzetét.

2.2. A francia klasszikus közigazgatás-modell

Szemben az angolszász modellel, a francia közigazgatási, közpolitikai szakirodalomban nem volt teljesen újszerű az „új menedzsment”, mivel a köz- és a magánszektor viszonya már a 19. század eleje óta téma volt. A magánszervezetekkel való kapcsolatrendszer kialakítására (hagyományosan) az államszervezési módszer volt jellemző: a magánszektor közfeladatok ellátásával való megbízása rendszerű volt, viszont sokkal erőteljesebb volt az angolszász rendszerekkel szemben a szabályozás, a szabályozási technikák kiemelt jelentősége.

Az 1990-es évek első felében a közfeladatok delegálásának további szabályozása ment végbe az átláthatóság erősítése érdekében. Ezen intézkedésekkel a korrupciós ügyek visszaszorítása és az átláthatóság (transzparencia) erősítése volt a cél, de nem menedzsment-eszközökkel, hanem jogi szabályozásokkal. A közszolgáltatások biztosítása a közigazgatási szervezet és a magánszektor vállalkozója közötti szerződés útján valósult meg. Fontos mérföldkőnek számít az 1993. évi antikorrupciós törvény (*loi Sapin*) ugyanis szükséges volt jogot alkotni az átláthatóságról és a versenyről a közszolgáltatások igazgatásában, mert számos kenőpénzes botrány mutatott rá a közszerződések, közbeszerzések körüli anomáliákra.

A gyakorlatban négy igazgatási megoldási forma terjedt el:

4. táblázat

A delegált feladatellátás legfontosabb igazgatási megoldási formái

Szerződés típusa	Leírása
Koncessziós szerződés	A szolgáltató a közművet saját forrásból hozza létre és működteti, a helyi önkormányzat nem fizet ellenértéket, csak a hasznok szedésének jogát engedi át.
Bérleti szerződés	A közművek a helyi önkormányzat tulajdonában és kezelésében maradnak, a szolgáltató csak a szolgáltatást biztosítja, a fejlesztés nem feladata.

Szerződés típusa	Leírása
Megosztott érdekelttség	Nem feltétlenül szerződés az alapja, az önkormányzat részt vesz a szolgáltatás helyi költségeinek a finanszírozásában.
Menedzsmentszerződés	Az önkormányzat tulajdonában álló eszközök semmilyen formában nem kerülnek át a szolgáltatóhoz.

Forrás: HORVÁTH M. Tamás (2005, 2010): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus alapján

A francia közigazgatási reformmodell alapvető megközelítési irányává a közjog (ezért is nevezik a klasszikus *közigazgatás* modelljének), központi értékévé a közmegbízások magánvállalkozások általi ellátásának szabályozása vált.

2.3. A német közigazgatási rendszer

Lényegét, működési alapjait: nagyon sokáig a klasszikus weberi modell jellemezte. Ennek köszönhetően a modern közmenedzsmentreformok csak (viszonylag) későn (az 1990-es évek első felében) jelentek meg. A német közmenedzsment reformkísérletei, szemben az angolszász vagy akár a francia elképzelésekkel, nem a központi államigazgatásban, hanem a helyi önkormányzati szektorban jelentek meg, így az átszerveződés egyfajta „alulról felfelé irányuló forradalomnak” minősíthető.

A német szövetségi kormányzat 1999 óta megkezdődött közigazgatási, kormányzati modernizálásában, a következő alapirányok voltak a meghatározók:

- az igazgatási államtól a konzultatív-felhatalmazó államiség felé,
- a növekvő (terjeszkedő) államtól a cselekvésre ösztönző államiség felé,
- a hatósági irányítástól a szolgáltatások nyújtása felé.

Az új igazgatási modell (*das neue Steuerungsmodell*) lényeges elemei közé soroljuk az eredményorientált költségvetést, a magánszférára jellemző könyvelési rend bevezetését, minőségi mutatók meghatározását, a vevőorientáltságot, valamint nyitottságot a verseny (tendereztetés) irányába. Az angolszász törekvésekkel szemben itt kevésbé tekintették fontosnak a magánosítást, a közszektor visszaszorítását, ehelyett sokkal inkább a bürokrácia tevékenységének a racionalizálása volt a fontosabb. Ennek tudatában, a németek úgynevezett igazgatás-racionalizálási megoldásokat vettek át az angolszász mozgalmaktól, hogy így javítsák a közszektor irányítási mechanizmusait és a közigazgatás belső szervezeti rendszerét.

Hasonlóság az angolszász és a német modell között, hogy mindkettő mélyreható, radikális változásokat eredményezett a közigazgatásban és közfeladat-ellátásban, így egyértelműen reformpályáknak tekinthetők. Az alapvető eltérés a kettő között, hogy míg az angolszász országokban a menedzsmentreformokat külső tanácsadók és úgynevezett politikai „agytörzstök” (*think tank*) javasolták, addig Németországban a változások forrása a helyi önkormányzati politika, így a köztisztviselők kezdeményezése volt. A németországi reformok fontos kiváltó tényezője a közszolgáltatások gyorsasága, pontossága és minősége miatti növekvő állampolgári igény volt, amit a politikusok és a köztisztviselők pontosan érzékeltek.

Bár a vizsgált modellek – angolszász, francia és német – „küldetése” alapvetően hasonló volt (a közszektor megreformálása képében), a megközelítések és fókuszpontok viszont meglehetősen eltérően alakultak.

5. táblázat

A (helyi) közfeladatok menedzselésének modelljei

	Megközelítési mód	Magánszektorhoz való viszony	Központi érték
Új közmenedzsment (NPM) – angolszász	menedzselés	privatizáció, kiszervezés	kevesebb állami befo-lyás miatt, hatékonyság-növelés a közsférában
Klasszikus <i>közigaz- gatás</i> – francia	közjog	köz/magán szerződési rendszer	köz megbízások magán- vállalkozások általi ellá- tásának szabályozása
Új igazgatási mo- dell – német	államigazgatási jog	vállalati módszerek alkalmazása a közigazgatásban	racionalizálás és a mű- ködés fejlesztése

Forrás: HORVÁTH M. Tamás 2005, 2010

2.4. A jövő árnyéka: *New Public Governance*

Létezik egy széles körben elterjedt, ám még kiforratlan és kaotikus elméleti vita egy domi- nánns közigazgatási és közpolitikai modellről, amely a közeljövőben felválthatja a *New Public Management*-et. A szakértők egyre gyakrabban nevezik meg a korábban már említett *New Public Governance* (NPG) hálózatorientált kormányzati modelljét mint a jövő közigazga- tási irányvonalát. Az NPG – mint egyre inkább önálló paradigma – magja a hálózatelmé- letben (*network theory*) gyökerezik. Nézzük, hogyan fogalmaz a *New Public Governance* kapcsán az egyik elismert tudományos szakember:

„Az NPG úgy rögzíti a többes számú államot, ahol több egymástól kölcsönösen függő szereplők hozzájárulnak a közszolgáltatások nyújtásához, és egy pluralista államot, ahol több folyamat informálja a döntéshozatali rendszert. A természetes nyitott rendszerelmé- letre támaszkodva, az intézményi és a külső környezeti nyomásokkal foglalkozik, amelyek lehetővé teszik és korlátozzák a közpolitika végrehajtását és az olyan típusú közszolgálda- tások nyújtását, melyek plurális és pluralista jellegűek.”²³

Ahogy a leírásból is kitűnik, az NPG egy nagyon általános és absztrakt modell, amelyben bár meghatároztak bizonyos jellemzőket, (a „hálózatokon” keresztül történő erő- forrás-elosztás és a kapcsolati szerződések meghatározó szerepe), de ezek nagyrészt leíró jellegűek, még hiányzik a mögöttes elméleti „motor”.²⁴ Annyit mégis közöl az Osborne-féle leírás, hogy az NPG mint önálló paradigma, érték és részvételi alapon közelíti meg a köz- igazgatást: a társadalmi problémákat az állampolgárok, valamint a különböző társadalmi, civil szervezetek bevonásával szükséges megoldani, ezért ösztönözni kell őket a közpoli- tikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, részvételre.

Összefoglalva, a *governance* típusú állam igyekszik helyzetbe hozni külső piaci és civil szereplőket, lehetőség szerint kiszerveződik, és kiszervez feladatokat, partnerségeket és háló- zatokat épít, nyitó és alkudozó stratégiával bevon tevékenységébe nem állami gazdasági te- rületeket. Így igyekszik közösségi forrásokat megtakarítani és lehetőség szerint pótlólagos forrásokat mozgósítani. E tendenciát mutatja, hogy a közszolgáltatások megszervezésében

²³ OSBORNE 2010, 9.

²⁴ POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press. 123.

divatossá váltak a piaci módszerek és logikák, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezeti kör kibővült a for- és nonprofit szektor szereplőivel, az általuk használt módszerek, technikák, eljárások pedig egyre inkább beépültek a közszolgáltatások megszervezésének modelljeibe.

Elemzéseikben a közgazdászok a NPG-t összevetik a NPM-mel, így próbálnak rávilágítani azon pontokra, amelyekben az NPG nagyobb hatékonyságot tud nyújtani a „jó kormányzás” megvalósítása érdekében. Emellett fény derült néhány közös pontra is a két modell között, mint például az átláthatóság növelése vagy a nagyobb fokú nyitottság, a szervezeti (intézményi) rugalmasság és a kisebb mértékű centralizáció, valamint szervezeti hierarchia.

6. táblázat
NPM versus NPG

	Piacorientált kormányzás (NPM)	Hálózatorientált kormányzás (NPG)
Szerveződé elv	piaci erők nyitott rendszer	funkcionális hálózatok és megosztott hatalom
Vezető cél	költség	befoglalás, beemelés
Gondolkodásmód	versengő	együttműködés és koordináció
Az erkölcsi bizalom megalapozása	legkevesebb költség és legkevesebb kormányzati alternatívák nyújtása mentén	társadalmi értékek és normák használata mentén, ezáltal megengedve a „jó” személyes értelmezését
Kormány kapcsolata az állampolgárokkal	szolgáltatások és politikák vevői (ügyfél) állampolgárok mint részvényesek	stakeholder részt vevő állampolgárok
Kapcsolódó leadership modell	piacalapú leadership	hálózatalapú leadership
Kapcsolódó leadership stílusok	stratégiai és teljesítményorientált stílusok	együttműködő és participatív stílusok

Forrás: a szerző saját szerkesztése VAN WART, M. et al. (2012): *Administrative Leadership in the Context of Governance*. Paper for the XVI. Annual Conference of the International Research Society for Public Management Panel on Leadership in the Public Sector: Back to the Future? Italy, Rome alapján

Tájékoztató irodalom

- BAKACSI Gyula (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Kolozsvár, Scientia.
- FÁBIÁN Adrián (2011). *Közigazgatás-elmélet*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HORVÁTH M. Tamás (2005, 2010): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (1995). Paris, OECD. 8.
- KAUFMAN, Herbert (1966): The Politics of Bureaucracy by Gordon Tullock. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 11, No. 3. 488–490.
- OSBORNE, Stephen (2010): *The New Public Governance?* London, Routledge.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- TULLOCK, Gordon (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C., Public Affairs Press.

VAN WART, M. – HONDEGHEM, A. – BOUCKAERT, G. – RUEBENS, S. (2012): *Administrative Leadership in the Context of Governance*. Paper for the XVI. Annual Conference of the International Research Society for Public Management Panel on Leadership in the Public Sector: Back to the Future? Italy, Rome.

Ellenőrző kérdések

1. Mi volt az új közmenedzsment (NPM) alapvető újdonsága a hagyományos közigazgatási modellel szemben? Milyen eszközöket tartalmaz az NPM?
2. Melyek voltak a gyakorlatban is elterjedt köz- és magán típusú szerződések a francia közigazgatási rendszerben?
3. Miben hasonlít és miben kínál más szemléletet az NPG-paradigma szemben az NPM-mel?

3. A helyi közpolitikák sajátosságai, nemzetközi gyakorlatok és perspektívák

E fejezet célja bemutatni, az országos és helyi szintű döntéshozatal már felvázolt átalakuló rendszereiben meghatározó szerepet betöltő közpolitikai hálózati szereplőket, vagyis a különböző belső és külső aktorokat, stakeholdereket. Gyakorlati tapasztalat szerint a hálózati szereplők számára egyre több lehetőség adódik a sok esetben eltérő érdekeik képviseletére, valamint a közpolitikák megváltoztatását célzó „koalíciók” létrehozására. Mindezt több esettanulmány rövid bemutatásával kívánjuk prezentálni.

3.1. Az esettanulmányok jelentősége a közpolitikai elemzés gyakorlatában

A helyi közpolitikai esettanulmányok elemzése lehetőséget teremt, hogy a helyi társadalom különböző csoportjainak ismétlődő, tipikusnak mondott magatartását figyelemmel kísérjük. Azonban nem elég megkérdezni a szereplőktől, hogy mit csinálnának egy adott helyzetben, hanem a lehetőségekhez képest meg kell figyelnünk, valóban azt teszik-e, amit állítanak (*magatartásvizsgálat*). A kutatás célja eljutni a specifikus, empirikus megfigyelésektől az általános következtetésekig, valamint konkrét közpolitikai javaslatlétételek megfogalmazásáig. A vizsgált eset interpretálásához fogalmi keretre van szükség. E sajátos szemléletmódot az intézmény és társadalmi környezetének politikai szemlélete kínálja az esettanulmányt végzőnek.

Egy közpolitikai esettanulmány valamely közpolitikai jelenség vagy esemény (tipikusan: döntés és megvalósítás) tényeinek, összefüggéseinek, következményeinek értelmező leírása. Főbb sajátossága, hogy a jelenségeket valós kontextusukban mutatja be. Ez az időben elhúzódó módszer akkor hasznos különösen, ha elmosódnak a körvonalak a vizsgált jelenség és a kontextus között, vagy ha a kontextus egyszerre létezik és egyszerre változik a jelenséggel.

Az esettanulmány módszere mélységi és hosszirányú vizsgálatot tesz lehetővé egy meghatározott esettel kapcsolatban. Segítségével a kutató teljesebb képet kaphat arról, hogy

miért úgy történtek a dolgok, ahogy, és mit érdemes még közelebbről is megvizsgálni a jövőben. A kutatási kérdések általában a *Hogyan?* és/vagy *Miért?* kérdőszavakkal kezdődnek.

Alapvetően két meghatározó cél miatt rögzítünk esettanulmányokat:

- magyarázó cél: valamilyen elméleti összefüggést akarunk alátámasztani többnyire illusztratív esetekkel, így a bizonyított elméleti összefüggés(eke)t jövőbeli folyamatok előrejelzésére is használhatjuk;
- kritikai cél: valamilyen helytelennek ítélt gyakorlatra kívánjuk felhívni a figyelmet, illetve javaslatot teszünk a hibák kijavítására.

A magyarázó, úgynevezett interpretáló esettanulmány az egyéni döntési szituációk jobb megértését szolgálja, és az adott döntés kontextusára figyelve igyekszik feltárni a személyes motivációkat, véleményeket, magatartásokat, a vallott és követett *értékeket*, valamint a kapcsolódó *társadalmi gyakorlatokat*.

Esettanulmány: Reptéri igazgatás az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államokban a reptéri hatóságok komplex hatáskörrel és irányítási rendszerrel rendelkeznek. Egyrészt önkormányzati (települési) feladatkörbe tartozik a repülőterek üzemeltetése, másrészt a Szövetségi Légügyi Igazgatóság (*Federal Aviation Administration*) számos felügyeleti, ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik; irányokat szabhat, de nem diktálhat az alapvetően önkormányzati szervként működő helyi reptéri igazgatóságoknak. A repterek tulajdonosai tipikusan a helyi önkormányzatok, illetőleg a következő kategóriák valamelyikébe tartoznak: megye, város, állami (nem szövetségi) ügynökség, független kerületi (*district*) helyi kormányzati szerv. A sokféle tulajdonosi irányítási modell azt eredményezi, hogy a reptéri igazgatóságok, hatóságok sokféle bevételi struktúrát alakítottak ki. Finanszírozásuk tipikusan nem felülről jövő elosztási rendszerrel történik, mint például Magyarországon. A reptéri igazgatóságok 80%-a a reptérhasználati díjakból tartja fenn magát, illetve a fejlesztési források beszerzésére kötvényeket bocsátanak ki. Továbbá egyes speciális reptéri hatóságok adóztatási jogkörrel is rendelkeznek, illetőleg hiteleket vehetnek fel működésük finanszírozására.

Forrás: BACOT, Hunter – CHRISTINE, Jack (2006): What's So „Special” About Airport Authorities? Assessing the Administrative Structure of U.S. Airports. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 2. 244–246.

Az eset módszertani tanulsága, hogy a kutatók először tisztázták a reptéri igazgatási modell és az általános közigazgatási szervek modelljének különbségét, majd a kapott értékeket egy olyan általános elmélettel próbálták megközelíteni, amely tükrözi a repterek sajátosságait.

A fenti példa jól mutatja, hogy a magyarázó esettanulmányok fontos kutatási szerepet tölthetnek be, számos helyen alkalmazhatók, így az oktatás különböző szinterein végzett helyzetfeltárásokban is jó szolgálatot tehetnek, hiszen megalapozhatnak országos, iskolai vagy egyéni szintű oktatáspolitikai és pedagógiai döntéseket.

A magyarázó esettanulmány mellett a szakirodalom további típusokat is említ:

- „Jéghegy” esetek: a sajátosság csak egy bizonyos (kis) része látszik.
- Vezetői esetek (*headcases*): egy konkrét vezetői dilemmát mutat be.
- Párbeszéd (vita) esetek: két vagy több ember (csoport) véleménye ütközik.
- Alkalmazási esetek (*application cases*): sok, nem megfelelően strukturáltadatesetén szabadon lehet érvelni és megalapozott feltételezéseket tenni a történet folytatásával kapcsolatban.
- Dilemma esetek: A döntés nehézségét, sokoldalúságát, különösen az etikai aspektust emelik ki.

Az esettanulmányok elkészítésekor felmerül néhány gyakran előforduló kihívás, amelyekre érdemes figyelni. Először is érdemes meghatározni, hogy mire összpontosul az elemzés; mi a cél, a kutatási kérdés. Például, ha azt vizsgáljuk, hogy mennyire volt sikeres, eredményes az adott kormányzati erőfeszítés, vagy összhangban volt-e az eredmény a célokkal. Akkor járunk el helyesen, ha a kiválasztott eseten valamilyen elméleti összefüggést szemléltetünk (vagy cáfolunk), de óvakodjunk az általánosító következtetések levonásától. További kihívás, hogy az esettanulmány eleve kvalitatív, így a beérkező kvantitatív eredményeket is egy egységes kvalitatív közegben kell feldolgozni.

Az esettanulmány, benne a kutatni kívánt jelenséggel, folyamattal lehet egyedi (*single case*) vagy többszörös (*multi case*). Az egyedi esettanulmány a társadalomtudományi kutatás hagyományos formája. Egyes területek – különösen kis országokban, ahol kevesen foglalkoznak közpolitikával – szinte csak egyedi esettanulmányok útján kutathatók, mivel kevés – vagy egyáltalán nincs – az empirikus kutatáson alapuló tényanyag. Az empirikus, gyakorlati észleléseknek szükségképpen tudományos módszertannal kell rendelkezniük. A tudományos megalapozáshoz olyan ismert és társadalomtudományi szempontból már-már szokványosnak mondható technikát alkalmazhatunk, mint a kontrollescsoport, a keresett változók meghatározása, a szignifikanciaelemzés vagy az oksági elemzés. A kapott eredmények gyakran nem vagy csak nehezen általánosíthatók, így – definíció szerint – egyedieknek minősülnek. Az elméleti következtetéseknek mindig tágabb logikai összefüggésbe – akár eltérő tárgyú kutatásokhoz – kell illeszkedniük.

3.2. A helyi önkormányzatok szerepe és jelentősége

A helyi önkormányzati rendszerek a polgári államfejlődés folyamatában szükségszerűen jöttek létre. A modern értelemben vett önkormányzati közigazgatás a 20. század első harmadát követően, az államigazgatás kiépítésének és a közigazgatási funkciók a lakossági közszolgáltatások irányába történő bővülése időszakában kezdett kibontakozni.

E fejlődés során az egyes országok sajátosságaiból kiindulva létrejöttek a helyi önkormányzati rendszerek specifikus szervezeti, működési és finanszírozási megoldásai.

A helyi szint újrastrukturálása terén az egyik legnagyobb hatású reformot az NSZK hajtotta végre: 1968–1987 között a helyi önkormányzatok számát fokozatosan, mintegy 42%-kal csökkentették úgy, hogy az 500 főnél kisebb lélekszámú települések részaránya 44%-ról 20%-ra csökkent. Hasonló folyamat zajlott Svédországban is 1950–1970 között. Ebből a szempontból érdemes megfigyelni, hogy a különböző uniós országokban milyen

számszerű változások mentek végbe. Az alábbi táblázatból következtetni lehet arra is, hogy nem kizárólag Németországban és Svédországban mentek végbe hasonló változtatások.

A fejlett demokráciákban a települési önkormányzatok rendszerének két fő típusát különböztetjük meg:

- integrált települési önkormányzati rendszer: többnyire erősen urbanizált térségekben jött létre a közszolgáltatások széles skálájával, sokirányú szakigazgatással, valamint az ehhez szükséges szakapparátussal;
- fragmentált települési önkormányzati rendszer: Európában főként a mediterrán térségben, Közép-Európában és Franciaországban alakult ki. Esetében nem a települési önkormányzatok egyesítésével próbálták segíteni az önkormányzatok túlterheltségét, hanem a kis települési önkormányzatok közötti társulások ösztönzésével.²⁵

7. táblázat

A helyi önkormányzatok számának változása az Európai Unió országaiban 1950–2013 között

Ország	1950	1992	Változás 1. (1950–1992)	2013	Változás 2. (1992–2003)
Ausztria	3 999	2 301	–42,16%	2 357	2,43%
Belgium	2 669	589	–77,93%	589	0,00%
Bulgária	2 178	255	–88,29%	264	3,53%
Csehország	11 051	6 196	–43,93%	6 250	0,87%
Dánia	1 387	275	–80,17%	98	–64,36%
Finnország	547	460	–15,90%	336	–26,96%
Franciaország	38 814	36 763	–5,28%	36 682	–0,22%
Németország	24 272	8 077	–66,72%	13 299	67,65%
Görögország	5 959	5 922	–0,62%	325	–94,51%
Magyarország	3 265	3 107	–4,84%	3 175	2,19%
Izland	229	197	–13,97%	76	–61,42%
Olaszország	7 781	8 100	–4,10%	8 094	–0,07%
Luxemburg	127	118	–7,09%	106	–10,17%
Málta	n. a.	67		68	1,49%
Hollandia	1 015	647	–36,26%	418	–35,39%
Norvégia	744	439	–40,99%	430	–2,05%
Lengyelország		2 459		2 479	0,81%
Portugália	303	305	0,66%	308	0,98%
Szlovákia	n. a.	2 476		2 792	12,76%
Spanyolország	9 214	8 082	–12,29%	8 117	0,43%
Svédország	2 281	286	–87,46%	290	1,40%
Svájc	3 097	3 021	–2,45%	2 551	–15,56%
Egyesült Királyság	2 028	484	–76,13%	466	–3,72%

Forrás: Önkormányzatok és Régiók Európai Tanácsa. CoE. (1995). In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2013): *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása*. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete. 9.

²⁵ BÓDI Ferenc (2001): *A települési önkormányzatok érdekvégyesítése a területpolitikában*. PhD-értekezés kézirat. Budapesti Közgazdaság-tudományi és Államigazgatási Egyetem. 12–13.

Szükséges megjegyezni, hogy a helyi önkormányzatok szerepe sosem önmagában értelmezhető, hanem a központi és területi (például regionális, megyei) közigazgatási szintekkel kialakított viszonyában. A kompetenciák megosztása időben, illetve ágazatról ágazatra, országról országra eltérők lehetnek (például eltérő besorolás figyelhető meg az Egyesült Államokban a rendészeti szervek esetében, mivel működik egy központi szerv, de léteznek önkormányzati rendőrségek is, míg Magyarországon a központi igazgatás részeként, a Belügyminisztériumnak alárendelve működnek).

Az elmúlt évtizedekben az állami szolgáltatásnyújtás helyett egyre inkább a decentralizáció jelentette a megoldást, a közjavak és szolgáltatások reformjának hatékonyabb ellátása érdekében. A decentralizációt szorgalmazók legfőbb érve, hogy a helyi kormányzat hatékonyabb lehet a szolgáltatások nyújtása terén, ugyanis testre szabott, a helyi lakosság igényeit visszatükröző szolgáltatásokat képes nyújtani.

Erre az alábbi, a magyarországi rendszerváltás körüli időket hűen tükröző, oktatási eseményekről, változásokról, elhatározásokról és döntésekről készített esettanulmány a megfelelő példa.

Oktatásügyi esettanulmány

Az 1980-as évek végén egy országos tanterem-létesítési kampány keretében N. általános iskola igazgatója tornaterem építésére szánta el magát. Pénzügyi támogatást azonban csak úgy tudott szerezni a helyi tanácstól, hogy bizonyította: a szülők társadalmi munkát ajánlottak föl az építkezéshez. Ezzel az önkéntes kézi munkával kívánták megkezdeni egy tavaszi hétvégén a betonlap készítését. Az apukák meg is jelentek ásóval, lapáttal (és sörrrel) fölfegyverkezve, és elkezdték kitermelni a földet a sportszoba kijelölt alapjából. Reggel kilenc óra körül a cement és a betonkeverő is megérkezett, amikor kiderült, hogy nincs sóder.

A hétvégén zárva levő Tüzépen sem volt sóder, mert az intézményen kívül a falu nagy része is építkezett. Így a munka leállt, az apukák megitták a sört, majd szedelődzködni kezdtek. Az igazgató nagyon megijedt, mert egy napra is nagyon nehéz volt összehívni a szülőket. Attól tartott, hogy legközelebb a szomszédjuknak mennek segédkezni, így egy fuvarnyi sóder miatt esetleg az egész építkezés meghiúsulhat, és ezzel együtt az esztendőre kiszorított tanács támogatást is elveszíti a falu.

Ekkor az igazgatónak eszébe ötlött, hogy nem messze, a falu szélén, a patakparton van sóder bőven, fizetni sem kell érte. Kisebb bonyodalmat csupán az jelentett, hogy a patakpart éppen az országhatár mentén feküdt. Ennek ellenére a munkások teherautóval nekivágtak a határnak. Az éppen járőrszolgálatot végző határőrök is megértőknek bizonyultak, mert a rakodás ideje alatt elkerülték a patakpartot. Estére elkészült a betonlap, a következő héten pedig elmentek falazóanyagot vásárolni, amihez a tanács eredetileg megszavazta a pénzt.

Forrás: KOZMA Tamás (2001): Bevezetés a nevelésszociológiába. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. 239.

Bár semmiképpen sem tanácsos a megvalósítás során a fenti példát követni, az iskolaigazgató által rögzített események jegyzőkönyve azt a célt szolgálta, hogy nevelésszociológiai és oktatáspolitikai szempontból a jövőben hasonló közpolitikák esetében értékeljék az esetet.

A következő eset példa arra, amikor adott egy olyan közpolitikai ügy, probléma, amelyben látszólag minden érintett fél (*stakeholder*) egyetért, viszont a folyamat megvalósítására teljesen eltérő megoldásokat javasolnak.

Egy folyó megtisztításának problémája

A kisváros önkormányzata elhatározza, hogy a településen keresztülhaladó folyót megtisztítja a mederbe bedobált, a partokat elborító szeméttől és a lerakódott iszaptól. Állandó beszédtema volt az emberek között az egyébként szép kis folyócska leromlott állapota, amivel a helyi sajtó is rendszeresen foglalkozott, elsősorban az önkormányzatot és a polgármestert hibáztatva az áldatlan állapotok miatt. Felmerültek járványügyi kérdések a folyóba dobott döglött állatok és a patkányok miatt, ami továbbá ellehetetleníti a kisváros turisztikai lehetőségeit is. A város lakossága egy emberként látszott támogatni a folyó kitisztítását, különösen a horgászok, a vízi sportok kedvelői, valamint a part mentén lakók, akik a folyó jelenlegi állapotától különösen szenvedtek. A rekultivációs költségek 90%-ának finanszírozására sikerült európai uniós támogatást szerezni, így a folyó kitisztítása olyan döntésnek tűnt, amivel mindenki csak elégedett lehet.

Nem sokkal később viszont jelentkeztek negatív hangok. A vízügyi szervek kifogásolták, hogy az iszap kiemeléséhez szükséges engedélyeket nem kérték meg. A horgászok, akik idáig a szennyezettség miatt a halak eltűnésére panaszkodtak, most azt állították, hogy az iszappal együtt a lerakott halikrákat is kiemelik, így a halállomány drasztikusan csökken. A parton kutyájukat sétáltatók a munkálatok miatti lehetetlen állapotokra panaszkodtak, az evezősök pedig tiltakoztak, hogy az immár nyolc éve működő (engedély nélkül létesített) csónakházukat is el akarják bontani. A környezetvédők, akik addig a környezet pusztulása miatt az önkormányzat tétlenségét okolták, most a halikrák ügye és az időközben kinőtt, a parti gyalogút kiépítését akadályozó fák kivágása miatt súlyos környezetkárosításról beszéltek. A part menti házak lakói, akik addig leginkább panaszkodtak a szennyezettség miatt, most a munkákkal együtt járó zajt, felfordulást és egyéb tényezőket kifogásolták. A dolgozók azt követelték, hogy a munkákat ne kezdjék reggel hét előtt és fejezzék be fél ötkor, hogy másnap kipihenten tudjanak munkába állni. A nyugdíjasok viszont a dél és négyóra között folyó munkát kifogásolták, mert zavarja délutáni pihenésüket. Minden part menti lakó egyetértett abban, hogy a hétvégén ne végezzék az iszap kiemelését, viszont a városlakók azt kívánták, hogy a lehető leghamarabb fejezzék be a munkát. Különösen azok hallatták hangjukat, akik a házuk mögötti partszakasz egy részét lekerítették maguknak – amiről hallgattak. Többen nehezményezték a városon keresztül elszállított iszap bűzét is. A városvédők úgy látták, hogy a folyópart helyreállítása nem az 1872-es állapotnak megfelelően történik, és arról beszéltek, hogy a történelmi értékek rombolása zajlik. A kritikus hangoknak természetesen a média széles körben hangot adott.

Voltak, akik az Alkotmánybírósághoz fordultak, mert szerintük a beruházást elrendelő önkormányzati rendelet alkotmányos alapjogaikat sérti. Mások az ombudsman segítségét kérték, aki vizsgálatot rendelt el. Megint mások az ügyészséghez fordultak, mert súlyos törvénytisztét észleltek a munkák során. A Zöld Kör súlyos környezetkárosítás gyanújával feljelentette a polgármestert a rendőrségen. A polgármester és a hivatal vezetői munkaidejük jelentős részében e vizsgálatokkal voltak elfoglalva. Az ellenzék azzal vádolta a testületi többséget, hogy a projektbe azért fogtak bele, mert saját zsebükre dolgoznak. „Miközben az egyszerű emberek nem győzik az adót fizetni, az önkormányzat fölösleges presztízsberuházásokra költ” – mondták a lakosság többségének hangulatát jól kifejezve (amin az sem változtatott, hogy a lakosság óriási többsége nem fizetett semmiféle adót).

Rövid időn belül az egész projekt az önkormányzat legkevésbé sikerült vállalkozásának tűnt, pedig megfelelő stakeholdermenedzsment mellett akár a legsikeresebb lehetett volna. A sikerhez fel kellett volna készíteni az érintetteket a várható hatásokra, a kellemetlenségekre, ami az ellenkezés egy részét eleve kiküszöbölte volna, így az ellentétes véleményen lévő csoportok semlegesíthették volna egymást. Ha a folyópart kialakításának megtervezésébe bevonjuk a parton lakók közösségét, annak képviselőit, a városvédőket és a zöldeket, akkor a viták egy részét egymás között folytatják le, így nem mindenki az önkormányzaton „veri el a port”. A lakók nagy (bár csendes) többsége rendezett folyópartot akar, amiért hajlandó elviselni a kellemetlenségeket. Ők tisztában voltak azzal is, hogy kik kerítették le a part egy részét, és azzal is, hogy kik nehezményezik e kisajátítást. A háborgókat saját körükben kellett volna lecsitítaniuk. A lakók – a kivitelező részvételével – megállapodhatnak abban is, hogy mikor végezzék a munkálatokat. A zöldek háboroghatnak a kivágott fák miatt, de ebben az önkormányzat számíthat a városvédők támogatására, hiszen a parti sétány helyreállításához kell kivágni a fákat.

Forrás: GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010, 277–278.

Az eset azt is bemutatta, hogy egy-egy (közpolitikai) döntés sikere milyen mértékben függ a stakeholdermenedzsmenttől. *Stakeholdernek* minősül minden olyan szereplő, aki egy ügy kapcsán valamilyen módon érintett, illetve akinek az érdeklődésére az adott kérdés bármilyen ok miatt számon tart (például állami beruházás kapcsán állami szerv, kivitelező cég, alvállalkozó). A *stakeholdermenedzsment* célja, hogy a vállalatot körülvevő különféle szervezeteket (és azok várható reakcióit) azonosítsa, és olyan módon kezelje, hogy a negatív hatások a lehető legkisebbek, míg a pozitív hatások a lehető legnagyobbak legyenek. Ez a technika a közpolitikai folyamatokban kimondottan hasznosnak bizonyul (az előző példa is ezt támasztotta alá), ugyanis minél nagyobb a kormányzat/önkormányzat mellett jelentkező szereplők száma, annál inkább növekszik a stakeholdermenedzsment alkalmazásának fontossága.

A stakeholdermenedzsment elemei:

- érdekeltek azonosítása,
- jellemzőik meghatározása, elemzése esetleg csoportosítása,
- „kezelésük”, manipulálásuk módjának meghatározása: stratégia és taktika kidolgozása,
- megvalósítás, kivitelezés.

Már említettük, hogy a helyi önkormányzatok sok közpolitikával foglalkozó szakértő, valamint elmélet szerint hatékonyabban képesek közszolgáltatások nyújtására, mivel képesek figyelembe venni a helyi (specifikus) igényeket. Érdemes ezt megvizsgálni a lakossági megelégedettség tükrében, hiszen az mutatja meg leginkább a végrehajtott reformok sikerét a lakosság mint legfőbb célcsoport szemszögéből. Az alábbi táblázat három ágazati szakpolitika esetében ismerteti a Világbank által 2012-ben készített felmérés adatait. Ebben megfigyelhető, hogy bár országonként, sőt földrajzi térségenként eléggé nagy a szórás, mégsem elkeserítő a különbség a poszt-szocialista és a nyugat-európai országok között.

8. táblázat

A közszolgáltatásokkal való elégedettség mértéke a poszt-szocialista EU-tagállamokban

Ország	Egészségügy	Közoktatás	Szociális ellátórendszer
Észtország	78	83	73
Lettország	70	83	74
Szlovénia	70	71	70
Horvátország	70	76	69
Litvánia	64	69	67
Lengyelország	62	85	49
Magyarország	59	74	60
Szlovákia	64	78	42
Csehország	66	73	43
Bulgária	61	75	59
Románia	57	76	49
Nyugat-európai átlag	80	76	67

Forrás: PÁLNÉ KOVÁCS 2013, 54.

Az érem másik oldalát, egy-egy közpolitikai ügy kimenetelét az állampolgári részvétel (participáció) jelentőségének szempontjából a North Bonneville-i (Washington állam, USA, 1970-es évek első fele) gátépítés esetével kívánjuk bemutatni:

North Bonneville-i gátépítés

North Bonneville-t a Columbia folyón tervezett gátépítés miatt le akarták rombolni. Az erőműépítés miatt 450 főnek kellett volna elhagyni otthonát, a kiköltöztetést a hadsereg végezte volna. A kutatók tevékenysége arra irányult, hogy az általuk a projektről összegyűjtött műszaki, döntés-előkészítési és végrehajtási adatokat alapos magyarázat mellett a lakosok rendelkezésére bocsátották. Ezáltal az érintettek a tiltakozó akcióikat célzottan és tartalmilag helyesen tudták kivitelezni, így a nagyipari érdek információs monopóliuma megtört. Időközben a kitelepítéssel megbízott katonák és a civilek között párbeszéd jött létre, amelynek következtében a katonák megtagadták, hogy kitelepítsék a lakosságot. A folyamat végén a beruházó pénzből fel kellett építeni egy új North Bonneville-t, továbbá pénzügyi támogatást kellett fizetni a lakosoknak új életükhöz. Az új település felépítését az eredetileg a kilakoltatással megbízott katonák végezték.

Forrás: McNABB, David E. (2015): Case Research in Public Management. London, Routledge. 37.

Tulajdonképpen maga a történet egy kritikai esettanulmánynak minősül, mivel a kritikai munka nyomán a visszaélést elkövetők információs monopóliuma megdőlt, a végrehajtó szervezet pedig megtagadta a végrehajtást addig, amíg az érintett lakossággal sikerült megállapodni. Továbbá láthattuk, hogy az érintett lakosság, amennyiben rendelkezik a megfelelő információkkal az őt érintő ügyről, képes hatékonyabban fellépni és képviselni saját érdekeit.

3.3. Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó speciális sajátosságok – nemzetközi kitekintés

Az eddigiekben általános példák, esettanulmányok segítségével törekedtünk bemutatni a helyi közpolitikákat, továbbá azt, hogy milyen meghatározó szerepet játszanak egy-egy közpolitika megvalósításában az érintettek, valamint hangsúlyoztuk az állampolgárok részvételének fontosságát a helyi ügyekben. A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy bizonyos közszolgáltatási típusok (oktatás, egészségügy) esetében milyen különleges (specifikus) sajátosságok fedezhetők fel nemzetközi dimenzióban.

Oktatáspolitiká

Az oktatáspolitiká a hagyományoktól és az irányítási kultúrától függően eltérő módon működik a különböző országokban. Az egyes nemzeti kormányzatoknak az oktatásügyhöz való viszonyulása és az oktatási intézményekkel kapcsolatos döntéshozatali jogkörök megosztása (decentralizációja) alapján az OECD négy modellt különített el:

- versengő piac modell: az iskolarendszer mint sajátos piac, ahol az egyes oktatási intézmények versenyeznek egymással a gyermekekért és a közösségi anyagi, finansziális támogatásért;
- iskolai autonómia modellje: az iskolák autonómiájának megerősítése és a döntéshozatali jogköreinek kiterjesztése jellemzi;
- helyi közösség megerősítésének modellje esetében az oktatási intézményi menedzsment mellett a döntési jogosultságokat a helyhatósági önkormányzathoz is delegálják;
- minőségi kontroll modell: a rendszer alapvetően a központi kormányzat szakmai kontrollfunkcióira épít, az oktatási eredményeket adminisztratív eszközökkel mérik, és a teljesítményt jól meghatározott, szigorú előírásoknak megfelelően kérik számon.²⁶

Szükséges megjegyezni, hogy a modellek „vegytiszta” formában nem lehetők fel, elemeik keverednek az egyes nemzeti oktatáspolitikai rendszerekben.

Az oktatási problémák társadalmi konstrukciók, azonosításuk egyrészt nemzeti, másrészt nemzetközi (szupranacionális) szinten történhet (például PISA-felmérés, amelynek célja felmérni a közoktatás kereteit elhagyó 15 éves tanulók azon alapvető ismereteit, amelyek a mindennapi életben való boldoguláshoz, a továbbtanuláshoz vagy a munkába álláshoz szükségesek). Azonosítási hiányosság a szupranacionális szinten, hogy figyelmen kívül hagyja helyi kulturális attitűdökből eredő sajátosságokat (globális hatások negatív szerepe).

Oktatási válság/krízis

Az Egyesült Államokban az 1957-es szputnyikpánikot követően az oktatás nemzetbiztonsági üggyé vált. A kezdeményezett oktatási reformokban a politikai szféra mellett szerepet kaptak a gazdasági érdekeket képviselő, nagy befolyású alapítványok (Ford), a tudományos szervezetek (pszichológusok), valamint a katonai és technológiai intézmények (mérnökök) egyaránt.²⁷ 1989 után a helyzetértékelést frissítették, áthelyezve az oktatáspolitikai alkotást dinamizáló problematikát a Szovjetunió legyőzéséről az USA globális gazdasági versenypozíciójának kontextusába. 2002-t követően a No Child Left Behind néven ismertté vált oktatás átalakítási programot az Egyesült Államokban a National Risk (Veszélyben a nemzet) bizottsági elemzés alapozta meg.²⁸ Az oktatással kapcsolatosan kidolgozott problémafelvetés mélységére jellemző, hogy – mint az a címből is kiténik – a kockázatokat többek között az Egyesült Államok nemzeti létét érintően fogalmazták meg.

²⁶ PETERS, Guy B. – PIERRE, Jon (2006): *Handbook of Public Policy*. London, Sage. 235–236.

²⁷ TRÖHLER, Daniel (2013): The OECD and Cold War Culture: Thinking Historically About PISA. In MEYER, Heinz-Dieter – BENAVIDES, Aaron eds.: *PISA, Power, and Policy. The emergence of global educational governance*. Oxford, Symposium Books Ltd. Idézi: BERÉNYI Eszter et al. (2015): *Oktatáspolitikai modellek és elemzések*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. 47.

²⁸ *A Nation at Risk. The Imperative for Educational Reform. A Report to the Nation and the Secretary of Education* (1983). NCEE Washington D.C., United States Department of Education. The Commission. Supt. of Docs. U.S. G.P.O. distributor.

Svédországban a közoktatásban a helyi önkormányzatoknak kiemelkedő a szerepük. 1985-ben törvényben deklarált teljes önállóságot kaptak az oktatási közszolgáltatás megszervezésében. A helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik alapvetően az oktatás teljes megszervezése és annak biztosítása, hogy a tanulók a központilag meghatározott mérési pontokon elvárt követelményeknek megfeleljenek.

A svédországgal szinte teljesen ellentétes szisztémát figyelhetünk meg Franciaországban, ahol az oktatásirányítás rendkívül zárt és centralizált rendszerben épül fel. Az intézmények többsége állami fenntartású, a helyhatósági önkormányzatoknak az irányításban és szervezésben csak minimális jogosultságaik vannak.

Az angolszász országok esetében az elmúlt évtizedek oktatási reformfolyamatai gyakran alapultak azon az elképzelésen, hogy a helyi szintű menedzsment hatékonysági szintjének emelésével a rendszerszintű nehézségek jobban kezelhetők. A változtatások céljai között az is szerepelt, hogy megtalálják azokat az igényeket, amelyekkel nagyobb mértékben eleget tudnak tenni a szülők elvárásainak is.²⁹

Magyarországon a 2010 és 2013 közötti időszak a rendszerváltás utáni jogszabályalkotás legintenzívebb periódusa.³⁰ A közoktatás irányításának több útja lehetséges, viszont döntő szempont, hogy az oktatáspolitikák és az oktatási reformok a minőség – vagyis az eredményesség és hatékonyság – és a méltányosság mellett, a hatékony kormányzás szempontjai mentén menjenek végbe.³¹ Bár az egységes oktatási rendszer nem feltétlenül jelent centralizációt, a 2010 utáni kormányzat az egységesítéssel járó központosítást választotta, amikor elvette a fenntartói jogokat az önkormányzatok hatásköréből. A döntés a rendszer eredményesebb működését, valamint a tanulókkal kapcsolatos szolgáltatások igazságosabb elosztási igényét szolgálta.

Egy oktatáspolitikai megvalósulását egy óvoda számítógép-használati projektjén keresztül, az alábbi keretes írással szemléltetjük:

²⁹ MCGINN, Noel (2002): International and National Trends in Local Governance of Education. *Education Studies and Documents* 70. Paris, UNESCO. 19.

³⁰ Magyar-program; A 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100190.TV (A letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

³¹ HALÁSZ Gábor (2007): Tanulószerzet – eredményes oktatás. *Új Pedagógiai Szemle*, 57. évf. 3–4. sz. 37–45.

Óvodai számítógép-használat oktatáspolitikájának kialakulása

Az IBM óriáscég 1996–1998 között megbízást adott egy kisgyerekkori nevelésben hasznosítható – később Kid Smart néven elterjedt– szoftvercsomag és óvodai számítógép kidolgozására. A cég 2003-ban elsőként szervezett konferenciát a „Információs és Kommunikációs Technológiák a kisgyermekkori tanulásban” témaköréről Brüsszelben. Akkor Viviane Reding, az Európai Bizottság akkori oktatási biztosa felszólalásában jelezte, hogy az óvodai számítógép-használatot a technológiával támogatott humán erőforrás-fejlesztés közpolitikai céljaként szükséges tematizálni a jövőben. A részt vevő mintegy húsz ország száz, a kisgyermekkori nevelés területén elismert specialistája kinyilvánította, hogy újító szakmai gyakorlat révén a számítógép sikerrel hasznosítható a gyerekek óvodáskori fejlesztésében. Az EU célválasztásainak következtében Magyarországon is közpolitikai üggyé válhatott az óvodai számítógép-használat terjesztése, amelynek gondozását nem az oktatási szaktárca szerezte meg. Az akkori Informatikai és Hírközlési Minisztérium által kiírt „Brunszvik Teréz óvodai számítógépes programot” a hátránykompenzáció elvei alapján dolgozták ki. A program keretében 2003-ban pályázati úton 269 hátrányos helyzetű település óvodája jutott csoportszobai számítógéphez. Az óvodákba az IBM által még 1998-ban kifejlesztett Kid Smart számítógépek érkeztek. Mivel a szakmai és társadalmi nyilvánosság terében a fejlesztés oktatáspolitikai háttere nem volt kellőképpen kimunkált és legitimált, a fejlesztést a „kakaóbiztos billentyűzet” címen futó sajtóbotrány tette hírhedtté.

Az óvodai számítógép-használat ügye a későbbiekben nem kapott további oktatáspolitikai támogatást.

Forrás: BERÉNYI et al. 2015, 49.

Egészségpolitika

Az egészségügyi alapellátás minden ország ellátórendszerében jelen van, színvonala azonban nagymértékben függ az ország fejlettségétől, a meglévő társadalmi-gazdasági feltételrendszertől, továbbá meghatározó tényező a kormányzati egészségpolitika, illetve az alkalmazott közösségi finanszírozási modell (például az úgynevezett „kártyapénz” intézménye). Legfontosabb tevékenységei az egészségmegőrzés és betegségmegelőzés, a gyógyítás, a gondozás és rehabilitáció.

A WHO 1999-ben dolgozta ki az úgynevezett *Egészség 21* stratégiát, amelyben a szervezet a fő célkitűzések megvalósítási időszakát a 21. század első két évtizedére határozta meg. A stratégia egészségügyi alapellátást érintő irányelvei közül a legfontosabbak az alapellátást megelőző, gyógyító és rehabilitációs tevékenységek erősítése, a teljes egészségpotenciált támogató politikai gyakorlat kialakítása, valamint integrált család- és közösségorientált egészségügyi alapellátás megteremtése a járóbeteg- és kórházi rendszerrel való kooperáción

keresztül. Legutóbb 2008-ban sürgette a WHO az alapellátás paradigmaváltását, áthelyezve a hangsúlyt a komplex egészségfejlesztésre.³²

A minőségmutatók bevezetésének igényét először a Világbank fogalmazta meg, a 2000-es évek elején. Ennek hatására az Európai Unió egészségügyi alapellátásra vonatkozó ajánlásaiban, hogy a kórházi vagy szakrendelői szakellátásból olyan feladatok kerüljenek át az alapvetően a háziorvosi szolgáltatás által dominált alapellátás területére, amelyeket a betegekhez közel célszerű megvalósítani.³³

Az egészségügyi kapacitások szabályozására alkalmazott módszerek, az őket alkalmazó országok hagyományaitól, társadalmi és földrajzi felépítésétől, gazdasági teherviselő képességétől függően, rendkívül eltérők lehetnek.

Franciaországban az egészségügyi rendszert minden állampolgárra kiterjedően a társadalombiztosítás finanszírozza.³⁴ Az egészségügyben egyaránt jelen vannak az állam mellett a magántulajdonban lévő szolgáltatók is. Az egészségügyi kapacitások tervezésének feladatait és felelősségét a kormányzat megosztja az Egészségügyi Minisztérium és a regionális egészségügyi hatóságok között. Az utóbbiak egyrészt a hospitalizáció regionális hatóságait, az egészségügyi és szociálisügyi irányító részlegeket és regionális hatóságokat fogják át, másrészt az egészségbiztosítónál foglalkoztatottak tevékenységét irányítják. Összességében egy olyan országos tanácsról van szó, amelynek feladata az Egészségügyi Minisztérium akcióprogramjainak harmonizálása. Az országos szintű koordinációs stratégia irányítása egészségügyi miniszteri hatáskörbe tartozik az Egészségügyi Minisztérium intézményi keretein belül, míg az éppen aktuális stratégia végrehajtása a Regionális Egészségügyi Stratégiai Terven keresztül valósul meg, amelyet viszont a regionális egészségügyi hatóságok végeznek. Ez a legfontosabb eszköz a fekvőbeteg-ellátás társadalmi szintű megszervezésében, mivel a stratégiai terv tartalmazza az egészségügyi ellátás stratégiai céljait, amelynek keretén belül meghatározzák a prioritásokat, továbbá az egészségügyi intézmények eloszlását egy adott régióon belül. A stratégiai terv szerves részét képezi az úgynevezett Országos Egészségtudományi Térkép, ami az Egészségügyi Minisztérium munkáját elősegítendő, minden régiót egészségügyi ellátási egységekre (szektorokra) bont, és ágy/lakosság arányokat határoz meg egy adott régióon belül. Helyi – jelen esetben regionális – szinten az egészségügyi hatóságok felügyelik a meglévő kórházi infrastruktúrában felmerülő változásokat (kivéve az új kórházak és/vagy baleseti központok létrehozásának esetét, ami az Egészségügyi Minisztérium hatásköre).

A német egészségügyi rendszert – hasonlóan a franciákhoz – a szolidaritáson alapuló, kötelező társadalombiztosítás finanszírozza, amely a munkaadók és a munkavállalók járulékaiban alapul. A francia rendszerhez képest a német esetében a kórházak tulajdonosai és fenntartói több finanszírozási forrást tartanak számon, így az államon át a forprofit magánszolgáltatókig, a jótékonyági szervezeteket és az egyházakat is beleértve. A kapacitástervezés és annak felelőssége az egészségügyi szektorban megoszlik a szövetségi kormányzat, a tartományok és más testületi szereplők között. Legnagyobb mértékben tartományi szinten zajlik a tervezési tevékenység. 2012-től az ellátási struktúra átalakításáról

³² *World Health Report* (2008). Idézi: PÁLNÉ KOVÁCS 2013.

³³ MOSSIALOS, Ellas (2012): *European Observatory on Health Systems and Policies*. Eurohealth Observer, Brussels. Idézi: PÁLNÉ KOVÁCS 2013,

³⁴ BONCZ Imre (2015): *Egészségpolitikai esettanulmányok*. Budapest, Medicina. 35–36.

szóló törvény kialakítja az úgynevezett *speciális ambuláns szakorvosi ellátási szintet*, ezzel megvalósítva a településeken átívelő ambuláns orvosi ellátás biztosítását. A szövetségi kormányzat csupán az átfogó törvényi keretet határozza meg ehhez. Az 1972. évi szövetségi kórházak finanszírozási törvénye (*Krankenhausfinanzierungsgesetz*) értelmében minden tartománynak biztosítania szükséges a területileg hozzá tartozó kórházak pénzügyi fenntarthatóságát, továbbá – a lakosság igényeinek megfelelően és elfogadható költségek mellett – a garantált kórházi szolgáltatások minőségét. A szövetségi szabályozás lehetővé teszi, hogy minden tartomány kialakítson egy saját keretrendszert a kórházak működésének szabályozására, így Németországban tartományonként eltérő módon valósult meg a kórházi kapacitások tervezése.

A nyugat-európai közfinanszírozású egészségügyi rendszerek, egyrészt a globalizáció kihívásai, másrészt a jóléti állam válsága, harmadrészt a gyorsan átalakuló és változó európai gazdasági helyzet miatt, folyamatos alkalmazkodásra kényszerültek az elmúlt körülbelül 25–30 évben. Az egészségpolitikai beavatkozások is jelentős hangsúlyeltolódásokon mentek keresztül, aminek eredményeként a 2000-es évektől uralkodóvá vált az egészségügyi szolgáltatók hatékonyságának, minőségjavításának ösztönzése.

Összefoglaló

Az utóbbi években egyre gyakrabban találkozhattunk a közpolitika (*public policy*) fogalmával, közszolgálati és közigazgatási tanulmányok, olvasmányok formájában. E tanulmány keretében rendszerezni kívántuk az olykor zavarosan megközelített vagy éppen különböző tartalommal felruházott fogalmat. Mindezt úgy, hogy a fogalom és a hozzá társított elemek csupán a 20. század közepétől kezdtek a figyelem középpontjába kerülni. A jóléti állam alapjául szolgáló szerteágazó és egyre növekvő közszolgáltatások iránti igény eredményezte, hogy a közszférának gyorsan és pontosan kell reagálnia a különböző társadalmi igényekre.

A közpolitika mint a politikatudomány egyik nemzetközileg elfogadott, legjelentősebb vizsgálódási területe az 1960-as években vált önálló tudományággá az Egyesült Államokban.³⁵ Számos gazdasági hatás, társadalmi folyamat befolyásolta a közpolitikai megközelítést. Leginkább a napjainkra igen szélesebb körben elterjedt menedzsment-irányzatok voltak rá hatással, amelyek közül kiemelkedő az angolszász közigazgatástudomány és az úgynevezett új közmenedzsment (*New Public Management: NPM*) hatása. Az NPM jelentősen eltért a klasszikus Max Weber-féle kontinentális európai közigazgatástudomány szemléletétől, hiszen alapvetően nem intézményi, hanem funkcionális megközelítést alkalmazott – ennek egyik eklatáns, korai példája az egykori amerikai elnök, Woodrow Wilson által csak „üzleties kormányzatként” definiált megközelítés. Az állam- és közigazgatás működtetéséhez egyre kiterjedtebb inspirációs bázist jelentenek a vállalati szféra (*private/business sector*) és a menedzsmenttudományok tapasztalatai. Jelen tanulmány nemcsak a politikai vonatkozásokat hivatott megvizsgálni, hanem a szervezési-vezetési aspektusok, valamint a (köz)menedzsmentmodellek és azok hatásának elemzését is megcélozta.

³⁵ ÁGH Attila (1994): Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 185–210.

Mivel a közigazgatás és közszolgáltatások világának vizsgálata rendkívüli mértékben épít a gyakorlati tapasztalatok értékelésére, így a tanulmány fontos része a különböző nemzetközi esettanulmányokat felsorakoztató fejezet, amelyben az empirikus közpolitikai beavatkozás előtti *input*, valamint a beavatkozás utáni *output* adatok segítségével szemléltetjük a menedzsmentszemlélet térnyerését a helyi közigazgatási és közszolgáltatási tevékenység során, ezzel is bővítve a helyi közpolitikák sokszínűségéről szerzett ismereteinket.

Tájékoztató irodalom

- ÁGH Attila (1994): Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 185–210.
- BACOT, Hunter – CHRISTINE, Jack (2006): What’s So „Special” About Airport Authorities? Assessing the Administrative Structure of U.S. Airports. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 2. 241–251.
- BERÉNYI Eszter – IMRE Anna – TÖRÖK Balázs (2015): *Oktatáspolitikai modellek és elemzések*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.
- BÓDI Ferenc (2001): *A települési önkormányzatok érdekvégyesítése a területpolitikában*. PhD-értekezés kézírata. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- BONCZ Imre szerk. (2015): *Egészségpolitikai esettanulmányok*. Budapest, Medicina Könyvkiadó.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- HALÁSZ Gábor (2007): Tanulószervezet – eredményes oktatás. *Új Pedagógiai Szemle*, 57. évf. 3–4. sz. 37–45.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KOZMA Tamás (2001): *Bevezetés a nevelésszociológiába*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt.
- Magyary-program; A 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100190.TV (A letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)
- MCGINN, Noel (2002): International and National Trends in Local Governance of Education. *Education Studies and Documents 70*. Paris, UNESCO.
- McNABB, David E. (2015): *Case Research in Public Management*. London, Routledge.
- MOSSIALOS, Ellas (2012): *European Observatory on Health Systems and Policies*. Brussels, Eurohealth Observer.
- A Nation at Risk. The Imperative for Educational Reform. A Report to the Nation and the Secretary of Education* (1983). NCEE Washington D.C., United States Department of Education. The Commission. Supt. of Docs. U.S. G.P.O. distributor.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2013): *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása*. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete.
- PETERS, Guy B. – PIERRE, Jon (2006): *Handbook of Public Policy*. London, Sage.
- TRÖHLER, Daniel (2013): The OECD and Cold War Culture: Thinking Historically About PISA. In MEYER, Heinz-Dieter – BENAVIDE, Aaron eds.: *PISA, Power, and Policy. The emergence of global educational governance*. Symposium Books Ltd.

- TÖRÖK Balázs (2013): Ki írja a szabályokat? Az OECD–PISA-mérések és az oktatás globális kormányzása. *Új Pedagógiai Szemle*, 63. évf. 11–12. sz. 92–97. Elérhető: http://epa.oszk.hu/00000/00035/00161/pdf/EPA00035_upsz_2013_11-12.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- TÖRÖK Balázs (2007): Az óvodai csoportszobai számítógépek. *Iskolakultúra*, 17. évf. 4. sz. 115–126.
- World Health Report* (2008). Elérhető: www.who.int/whr/2008/en/ (A letöltés dátuma: 2017. 05. 12.)

Ellenőrző kérdések

1. Milyen célt szolgálnak az esettanulmányok a közpolitikai elemzés gyakorlatában?
2. Sorolja fel a gyakori (közpolitikai) esettanulmány-típusokat!
3. Kit vagy mit értünk stakeholder alatt? Mi a *stakeholdermenedzsment* célja?

Vákát oldal

II. A közpolitikai rendszerek dinamikája és változásai

Kaiser Tamás¹

Bevezetés: elméleti keretek

A kormányzati döntéshozók, tisztviselők, közpolitikai elemzők és gyakorlati szakemberek között egyre növekvő érdeklődésre tartanak számot a közpolitikai változások, illetve a hozzá kapcsolódó magyarázatok. Ugyanakkor még nem alakult ki egységes felfogás arra vonatkozóan, hogy miként lehetne definiálni a közpolitikai változás dinamikáját, illetve milyen elméleti modellekkel lehetne leginkább leírni a gyakorlati megjelenését.

A közpolitikák működésében, tartalmában és változásaiban jelentős szerepet töltenek be az intézmények, érdekek, a szakértői közösségek által vallott gondolatok, „ideák”, valamint a társadalom szereplői, csoportjai között működő kapcsolatok. A közpolitika mint gyakorlatias, a hétköznapi jelenségek megértésére és fejlesztésére alkalmazott tudomány egyik alapvető feladatát a fenti tényezők egymásra hatása eredményeként létrejött változások (*policy change*) dinamikájának modellezése és elemzése jelenti.

A közpolitikai változások természetének megértéséhez és elemzéséhez két fontos elméleti-módszertani megközelítést – a közpolitikai ciklus, valamint a társadalmi jelenségek rendszerelméleti megközelítése – szükséges megismerni és alkalmazni.

*A közpolitikai ciklus fogalmát és működését a tananyag első fejezete részletesen tárgyalta. Itt csak annyit teszünk hozzá, hogy ebben az átfogó keretben vizsgálható az egyes közpolitikák kialakulása, valamint a stabilitásukat vagy éppen változásukat eredményező, illetve adott esetben a megszűnésükhöz vezető belső és külső hatótényezők (drivers) mi-
benléte.*

A közpolitikai változás ebben az értelemben a függő változó szerepét tölti be, amelynek dimenzióit a szabályozások, érdekek, értékek, eszközök, paradigmák jelentik. Független vagy magyarázó változónak pedig, többek között, az adott időszakban meghatározó eszméáramlatok, az intézményekben, átfogóbban az adott gazdasági-társadalmi környezetben létrejövő hatások tekinthetők.

*A közpolitikai változások rendszerelméleti megközelítésének kulcsfogalma a rendszer, amely egyúttal elemzési kategória, a jobb megismerést szolgáló eszköz. Mint általános fogalom, a következőképpen határozható meg: egymással funkcionális kapcsolatban lévő, de környezetüktől funkciójuk révén elhatárolódó elemek összessége. A rendszer csak környezetével kölcsönhatásban (interakció) értelmezhető, habár sajátos funkciói révén elkülönül attól (határmegvonódás), ebből erednek a bemenetek, kérdések (*input*), és itt „landolnak”*

¹ Intézetvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet.

a válaszok, eredmények, hatások (*output, outcome*). A rendszer mint absztrakt kategória szintekre tagolódik; ennek megfelelően a legátfogóbbnak tekinthető társadalmi rendszer egymással összekapcsolódó alrendszerekre bomlik, amelyek az úgynevezett funkcionális differenciálódás során jönnek létre. A rendszerszemlélet mint a funkcionális szemlélettel összekapcsolódó, ezért strukturalista-funkcionalistának tekinthető felfogás kidolgozása az amerikai szociológus Talcott Parsons (1902–1979) nevéhez fűződik. Parsons szerint egy társadalom működéséhez négy alapvető funkció tartozik (adaptáció, céltételező-célelérő, integrációs és mintafenntartó), amelyek megvalósítása az előzőek sorrendjében négy társadalmi alrendszer keretében (gazdasági, politikai, jogi és kulturális) zajlik.²

A kanadai David Easton (1917–2014) alkotta meg a politikai rendszerek „munkamodelljét”, amelyben a politikai rendszer és környezete együttesen alkotja a politikai folyamatot. A környezetből a politikai rendszer felé inputok érkeznek kérések, követelések (javak, szolgáltatások, magatartási szabályok, politikai részvételi formák, szimbólumok), valamint támogatások (adófizetés, választásokon való részvétel, jogkövető magatartás) formájában.

A követelések különböző csatornákon keresztül jutnak be a rendszerbe. Ahhoz, hogy a rendszer meg tudja őrizni működőképességét, szelekciós mechanizmusokat állít a bejuttatni kívánt követelések, kérések útjába, amelyek „terelik” vagy „megszűrik” őket. Ezek a kapuk, vagy „kapuőrök” (intézmények, jogszabályok) feladata. Az adott rendszer jellegetől függ, hogy hány kaput nyit, illetve vannak-e alternatív kapuk, amelyek lehetővé teszik egyik vagy másik kapu mellőzését. A kapukon átjutott inputok bekerülnek a rendszer „feketedobozába”, ahol meghozzák a társadalom számára kötelező érvényű döntéseket, illetve szankciók kilátásba helyezése mellett megpróbálják elfogadtatni azokat. A politikai rendszer legfontosabb feladata tehát Easton szerint az értékek telepítése és allokálása.

Az e fejezetben tárgyalni kívánt közpolitikai változások nézőpontjából a politikai rendszer a társadalom legdinamikusabb, állandó átalakulásra kész alrendszere, amely állandóan változtatja a környezetét, miközben ő maga is átalakul. A politikai rendszer dinamikáját az is mutatja, hogy több oldalról érik hatások: egyrészt környezetéből (ezek lehetnek belpolitikai és nemzetközi jellegűek), másrészt a többi társadalmi alrendszer oldaláról, amelyek között kialakulnak közvetítők (média, nyelv, intézmények). Az alrendszerek tehát egymásra is hatnak, de önálló rendszerként is viselkednek, miközben ugyanúgy teljesíteniük kell az alapvető funkciókat, amelyekhez struktúrákat építenek ki. Ennek megfelelően a politikai alrendszer a sajátos funkciói mentén belülről is differenciálódik, amelynek egyik lényeges elemét a közpolitikák alkotják.

Mindebből jól látható, hogy a közpolitikák működése eszközök sokaságára támaszkodik, ezért a változások természetének és tartalmának a megragadásához a vizsgált elemek világos elkülönítésére és definíálására van szükség. A külső és belső hatótényezőkre egyaránt visszavezethető változások eredőit kialakulhatnak az állam és a kormányzás feladataira és működésére vonatkozó átfogó koncepciókban, az intézményrendszer átalakításában, a közpolitikai szereplők közötti kapcsolatok formáiban, az egyes közpolitikák működését meghatározó stratégiákban, a szabályozás elemeiben, valamint a szakmai párbeszéd, viták során.

² Az egyes alrendszerek mindegyike egy, az alrendszerre specifikusan jellemző „árut” termel a többi alrendszer számára, az előzőek sorrendjében: pénzt, hatalmat, kötelezéseket és befolyást.

A fentiek alapján a közpolitikai változások egyformán értelmezhetők elméleti, módszertani, valamint történeti és politikai problémaként. *Kiindulópontunk szerint az adott közpolitika, a kormányzati politika és a közigazgatás általános cél- és szervezetrendszerének átalakulása, fejlődése között szoros összefüggés mutatkozik.* Nemcsak a közigazgatás minősége, alkalmazkodóképessége hat a közpolitika hatékonyságára, hanem a közigazgatás maga is formálódik a közpolitikai kihívások során.³ Különösen igaz ez azokra a közpolitikákra, amelyek viszonylag újak az állami politikák között (például környezetvédelem vagy az EU-normák szerint működő regionális politika), és amelyek a hagyományos közigazgatástól eltérő szervezeti, működési megoldásokat igényelnek.

A tananyag közpolitikai változások dinamikájával foglalkozó jelen fejezetének kiindulópontja szerint a politikatudomány, a szociológia és a közgazdaságtan releváns megközelítései, koncepciói, fogalmi keretei megfelelő alapot jelentenek a fenti összefüggések leírására és megértésére.⁴ Nem kívánunk tehát új szempontokat adni a közpolitikai változások dinamikájának feltárása érdekében, sokkal inkább *az a cél, hogy a tudomány és a szakértői közösség által széles körben elfogadott elméletek, koncepciók, modellek, fogalmi keretek összegzésével hozzájáruljunk a mindennapok közpolitikai folyamatainak leírásához és rugalmas adaptáláshoz, segítve ezzel a szükséges tanulságok, következtetések levonását.*

1. A közpolitikai változások fogalmi rendszere

Kiindulópontként először azt a kérdést kell feltenni, hogy mi is valójában a közpolitikai változás, illetve milyen tényezők szükségesek a bekövetkezéséhez? Milyen gyakran történik meg, illetve bekövetkezése esetén milyen hatásokat vált ki?

A fenti kérdésekre adandó válaszokat két ellentétes nézőpont köré lehet csoportosítani, ami meg is magyarázza, hogy miért lett népszerű a közpolitikai változás jelenségének tudományos vizsgálata. *Az egyik felfogás azzal érvel, hogy a közpolitikákat alapvetően a stabilitás, vagy legalábbis az arra való törekvés jellemzi. A másik felfogás szerint a közpolitikák működésének lényegét valójában a dinamikus, helyenként radikális változás alkotja.* A változások két végpontja úgy is megközelíthető, hogy az egyik a strukturális, szervezeti jellegű, a másik elsősorban funkcionális, a működés módját érinti. Az első többnyire pontszerű, ciklikus változásokat jelent, a második folyamatos, időben elhúzódó.

A két megközelítés, valamint azok egymáshoz való viszonya nehezen általánosítható. A tapasztalatok alapján nehezen megválaszolható kérdés, hogy a közpolitikai változások során milyen körülmények között van szükség az átfogó strukturális reformra, és mikor elegendő a folyamatos alkalmazkodáson keresztüli átalakítás, modernizáció. Ebből

³ A napjainkban egyre inkább meghatározó politikai kormányzás gyakorlatát a politika és a közigazgatás kölcsönös egymásra hatása, a közpolitikai ciklus egészére kiterjedő komplementer viszonya jellemzi. Ennek egyik legfontosabb jogi-szervezeti kerete a kormányzati központ (*Centre of Government, CoG*), amelynek alapvető funkciói és a hozzá kapcsolódó szervezeti egységek egy átfogó keretben integrálják a két szférát (politikai koordináció, közigazgatási és közpolitikai koordináció, stratégiai tervezés, teljesítménymonitoring és értékelés, kommunikáció).

⁴ Már a közpolitika első meghatározó teoretikusa, az amerikai politikatudós Harold Lasswell (1902–1978) is a modern politikatudomány, és vele a közpolitika inter- és multidiszciplináris jellegét emelte ki (a problémaorientáltság és a normatív jelleg mellett) az 1930-as években megjelent munkáiban.

következően *a két végpont között éppen ezért számos átmenet figyelhető meg*, ami azt mutatja, hogy közpolitikai változások vizsgálatánál figyelembe kell venni, hogy ki, milyen kontextusban, milyen elvárások és célok mentén értelmezi a közpolitikai változás fogalmát.

Összességében a közpolitikai dinamika megértéséhez magát a változást kell megérteni, más szóval azt a logikát, hogy *miképpen lehet innen eljutni oda* a közpolitikai folyamat során.

1.1. A közpolitikai változás mint függő változó

Általánosságban a közpolitikai változás az adott szakpolitika valamely lényeges elemének megváltozását jelenti. A közpolitikai változás ebben az értelemben a függő változó fogalmával azonosítható, más szóval azokat az általunk keresett tényezőket jeleníti meg, amelyek változására és e változás mértékére hatnak.

A közpolitikai változásokra irányuló elemzések hosszú időn keresztül a Charles Lindblom (1917–2018) által fémjelzett, *lépésről lépésre haladó, úgynevezett inkrementális szemléleten* alapultak. Ezt a modellt a közpolitikai döntéshozatal logikájának nézőpontjából a tananyag első fejezetében már tárgyaltuk. Ugyanakkor legalább olyan fontos szerepe van a közpolitikai változások természetének megértésében. A változások ugyanis éppen a „jó döntések” révén következnek be, amelyek soha nem lehetnek optimálisak, mert mindig tartalmaznak relatív elemeket (mihez képest...). A „jó döntések” mindig kompromisszum eredményei, többféle észszerűség „keresztződése” révén születnek, ezért nem feltétlenül optimálisak, inkább kielégítők (satisfying); olyan döntések, amelyekkel a legtöbb érintett a céloktól függetlenül egyetért.

Lindblom a demokratikus országokban az inkrementális változásokat tartotta természetesnek és kívánatosnak.⁵ Ez azonban nem jelenti azt, hogy ez a folyamat végül ne vezethetne el akár radikális változásokig, ezért *különbséget tett inkrementális (azaz csekély mértékű) és radikális változások között*. Következtetése szerint az egymást követő inkrementális változások gyorsabban előidézhetnek nagyobb léptékű változást, mint azok, amelyeket nagynak és radikálisnak harangoznak be, de tervszerűtlenül hajtanak végre. Ezért figyelembe kell venni a közpolitikai változások sebességét és ütemezését is. A változás akkor gyors, amikor a közpolitikai kezdeményezés kiinduló koncepciója „felpuhítás” nélkül, azonnal megtalálja a helyét és a szerepét egy adott közpolitikai közösségben (ez ritkább), és akkor elhúzódó, amikor az elfogadás folyamata időről időre „befagy”, és hosszan tartó küzdelem alakul ki az eredeti koncepció hívei és a „felpuhítás” támogatói között (ez gyakoribb). Az utóbbi eset előfordulási esélyét jelentősen megnöveli, ha a döntéshozóknak úgy kell a tényleges döntést megalapozó stratégiák közül választani, hogy előzetesen nem határozták körül világosan az elérendő célokat.

A problémát Lindblom a következő szituációval érzékelteti: „Tegyük fel például, hogy egy köztisztviselőnek egy lebontásra ítélt ház lakóinak elszállásolásáról kell gondoskodnia.

⁵ Ezen a ponton feltétlenül meg kell említeni, hogy Lindblom az USA alkotmányos berendezkedéséből, a „fékek és ellensúlyok” rendszerére alapozott politikai rendszer működéséből indult ki. A modell gyakorlati alkalmazását tekintve figyelembe kell venni az európai társadalomfejlődés sajátosságait, a többségi és konszenzusos demokrácia, a pártrendszer, valamint az érdekegyeztetés országoként eltérő tradícióit és aktuális jellemzőit.

Az egyik cél: az épületek gyors kiürítése, a másik: mihamarabb lakóhelyet kell találni az érintett személyeknek, a harmadik: elkerülni a sűrűlódásokat azoknak a körzeteknek a lakóival, ahol az ottaniak nem örülnének nagy tömegek beáramlásának, a negyedik: lehetőség szerint a meggyőzés eszközével hatni kell minden érintettre, és így tovább.⁶ A döntéshozó helyzetbe került köztisztviselő, Lindblom logikája szerint, csakis olyan stratégiák közül választhat, ahol a különböző értékek különböző mértékben vannak jelen. A választást, azaz a követendő stratégia kijelölését végül a – látszólag marginális – értékek összevetése dönti el. „*X és Y stratégia egyaránt felmerül lehetőségként. Mindkettővel egyformán elérhető a, b, c, d, valamint e cél, ám X valamivel többet kecsegtet f-ből, mint Y, míg Y valamivel többet ígér g-ből, mint X. Amikor választ közülük, gyakorlatilag f marginális vagy inkrementális mennyiségét választhatja g marginális vagy inkrementális mennyisége terhére.*”⁷ Ebben a folyamatban többkörös tárgyalás, egyeztetés, az álláspontok folyamatos összevetése eredményeként alakul ki a „kielégítő” döntés, ami megteremti a változások lehetőségét.

*A közpolitikai változás legtöbbit idézett, lassan negyed százados múltra visszatekintő megközelítése Peter Hall (1993) nevéhez fűződik, aki a változás három szintjét különböztette meg.*⁸ *A közpolitikai változás elsődrendű*, ha a célok, és azok fontossági sorrendje nem változik, csak közpolitikai eszközök használatának szabályait és módozatait gondolják újra. *Másodrendű* változásról beszélhetünk, ha magukat a közpolitikai eszközöket változtatják meg, de a fontossági sorrend és a célok változatlanok. *Harmadrendű* – Hall szerint radikális – változásról lehet beszélni, ha a fenti tényezők mindegyike megváltozik. Ez már egy új paradigmát hoz létre, mivel a fogalmak és elvek rendszere lényegesen átalakul. A paradigmaváltás tartalmi jellemzőivel jól leírható például az amerikai egészségbiztosítás évtizedek óta napirenden lévő reformja, továbbá az EU soron következő programidőszakát menetrendszerűen megelőző viták a kohéziós politika céljáról és eszközeiről (felzárkóztatás versus versenyképesség), vagy éppen a helyi önkormányzatok szerepéről (helyi önszerveződés versus helyi állam) vallott elképzelések.

*A közpolitikai elemzések szakirodalma a változástól megkülönbözteti az innováció és a reform fogalmát. Az innováció szorosan kapcsolódik ahhoz a folyamathoz, amikor az egyének vagy szervezetek adaptív módon máshonnan vesznek át ötleteket, gyakorlatokat, célokat, s azokat újszerű megoldásnak tekintik. Innovációnak számítanak például az új szokások, magatartásformák, elvárások, szabályozási minták, továbbá számos szociális funkció. Egy kormányzat részéről innovatív megoldás, ha egy másik országokban már alkalmazott szakpolitikai programot – mint a gyakorlatban már bevált afféle jó gyakorlatot (*best practise*) – vezetnek be. A közpolitikai innovációk tehát nem a ténylegesen újnak tekintett ágazati területeken jelennek meg, így előfordulásuknak nagyobb a valószínűsége a már korábban meglévő gyakorlatok környezetében.*

⁶ LINDBLOM, Charles E. (1994): A kis lépések tudománya. In STILLMAN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 86.

⁷ LINDBLOM 1994, 89.

⁸ Peter Hall kanadai politológus ma már klasszikusnak számít, 1993-ban megjelent, *Közpolitikai paradigmák. Társadalmi tanulás és az állam* című tanulmányában [HALL, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. 275–296.] azt vizsgálta, hogy miként változott fokozatosan Nagy Britannia pénzügyi és makrogazdasági politikája, milyen tényezők együttes hatásának következtében jutott el fokozatosan 1970 és 1989 között a keynesiánus, fiskális felfogástól a monetáris megközelítésig.

A közpolitikai *reform* a közpolitikai szektor működési elveinek és/vagy szervezeti struktúrájának alapvető, szándékolt és megvalósított változását jelenti, szorosan kapcsolódva a közigazgatási reformokhoz. A reformokat különböző mértékben befolyásolhatják a politikai tényezők (hatalmi ágak viszonya, a pártrendszer jellegzetességei), makrogazdasági kényszerek (költségvetési megszorítások, versenyképesség javítása, adminisztratív terhek csökkentése), stratégiai összefüggések (reformkapacitások, támogató koalíciók), nemzetközi hatások (nemzetközi intézmények ajánlásai, reform „divatirányzatok”, globális szereplők pénzügyi nyomása).

A közigazgatási reformok során azonban a változás nem minden esetben tekinthető a célokhoz mért egyenes vonalú előrehaladásnak. Tapasztalatok szerint jellemző a ciklikusság, az ellentmondásos végrehajtás, gyakran a befejezetlenség és ennek bázisán a folytonos újrakezdés – ami értelmezhető akár „helyben topogásként” is. Többnyire ugyanis igen nagyratörő, habár egymással ellentétes célokat fogalmaznak meg, amihez képest a végrehajtás már szerényebb, esetenként sikertelen. A közpolitikai, közigazgatási reformok gyakran láncolatot alkotnak, szélesebb csomagban kapcsolódnak össze, ami alapot teremt egyfelől a „legkisebb közös többszörös” érvényesülésének, a kompromisszumoknak, másfelől viszont magában rejt az eredeti célok felpuhulásának és a nem szándékolt hatások felmerülésének (például többletköltségek) veszélyét. A reformok szívesen tűzik ki célként a hatékonyság növelését, de ritkán építenek ki a hatékonyság mérésére alkalmas közpolitikai mérőeszközöket. A közpolitikai eredményesség alapvető kritériuma a közpolitikai átalakításokban, reformokban közvetlenül érintettek és érintettek támogatásának megszerzése, mivel ha adott esetben az érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelt a reformok megvalósításában, nem lehet sikeres reformot végrehajtani.

Végezetül meg kell említeni, hogy míg a közpolitikai változásokat vizsgáló kutatások első szakaszát a változások klasszifikációjának kialakítása jellemezte, addig újabban egyre erősebb igény mutatkozik az empirikus, a tények azonosításán és elemzésén alapuló kutatásokra és a változások mérésére. A legújabb csoportosítások már empirikus kutatások eredményén alapulnak. Az újonnan kibontakozó kutatások magukban foglalják a mérés tárgyának definícióját, időkeretét, a változás mértékének értékelését (radikális/fokozatos), valamint a közpolitikai változások irányait és dimenzióit is (kiterjedés/visszahúzóadás).

A közpolitikai változás mérése kiegészül a kiemelten fontos intézkedések hatókörét vizsgáló eljárásokkal. A mérésekben szereplő „intenzitási szint” azt fejezi ki, hogy egy alkalmazott közpolitikai eszköznek, a kitűzött közpolitikai célok elérése érdekében, milyen speciális követelményeknek kell megfelelnie. Az intenzitás hatókörét kifejező jelzőszám az olyan esetek változását illusztrálja, amelyek a megjelölt célokhoz kapcsolódóan mutathatók ki egy adott időszak közpolitikai intézkedései nyomán.

1.2. A közpolitikai változás mint független változó

A következő alfejezet a közpolitikai változást befolyásoló, arra hatást gyakorló változókkal foglalkozik. *Konceptuális keretrendszere Lukas Giessen (2011) közpolitikai változásokra vonatkozó szempontrendszerét követi.*⁹

Támogató koalíciók, közös értékek és a közpolitikai tanulás

A közös értékek a közpolitikai változások fontos tényezőjét jelentik. A közös értékek mentén lazább vagy szorosabb szakmai-politikai szövetségek, koalíciók szerveződhetnek közpolitikák létrehozására, megszüntetésére, strukturális jellegű változások kezdeményezésére. A változás tényleges bekövetkezésében fontos szerepet játszanak a tanulási folyamatok, amelyek a külső hatások (válság, új technikai eszközök megjelenése) és belső átalakulások (alkotmányos-politikai változások) észlelésében, felmérésében, továbbá a hozzájuk történő rugalmas alkalmazkodásban öltenek testet.

Eszmék, értelmezési keretek

A közpolitikák tartalmáról és folyamatáról szóló eszmék és meggyőződések a célok elérésének nélkülözhetetlen eszközei. Az újonnan jelentkező eszmék, ideák számos politikai változást befolyásolhatnak abban az értelemben, hogy megváltoztatják az érintett szereplők közötti érdekviszonyokat és kapcsolatokat. Az, hogy egy (új) eszme milyen mértékben képes hatást gyakorolni a közpolitikák formálására, nagymértékben függ attól, hogy mennyire egyeztethető össze a meglévő paradigmákkal, milyen összhangban van a társadalmi és politikai környezet érzületeivel (percepcióival) és elvárásaival, továbbá milyen mértékű támogatást kap a politikai pártoktól, a befolyásos tudásközösségektől, érdekcsoportoktól és a médiától. Lényeges – az előbb említettektől nem független – szempont, hogy az eszméket képviselő vagy felkaroló szereplők hozzáférnek-e a közpolitika-formálás egyes szakaszaihoz, valamint a formális és informális politikai terekhez. Végül – különös tekintettel a közpolitikák erősen mediatizált környezetére és kontextusára – meg kell említeni a közpolitikai történetek (*storytelling*) szerepét, amelyek az eszmék üzenetekre fordítását és célba juttatását szolgálják a közpolitikai napirend, ezen keresztül pedig a döntések befolyásolása érdekében.¹⁰

⁹ GIESSEN, Lukas (2011): Reviewing Empirical Explanations of Policy Change: Options for its Analysis and Future Fields of Research. *Allgemeine Forst- und Jagdzeitung*, Vol. 182, No. 11–12. 248–259.

¹⁰ A politikai napirend kialakításának két szintje van: az egyik, hogy miről gondolkodjunk, a másik, hogy milyen módon tegyük. A politikai napirendet befolyásoló tényezők változatossága miatt azonban, nem lehet egy minden körülmények között működő modellt felállítani. A témáról magyar nyelven lásd TÖRÖK Gábor (2005): *A politikai napirend – politika, média, közvélemény*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Közpolitikai vállalkozók és szakértők

A közpolitikai változások alakulásában egyre fontosabb szerepet játszanak az úgynevezett közpolitikai vállalkozók; azok az egyének vagy kisebb csoportok, akik hatással vannak a közpolitikai folyamatokra. E szereplők – egyedi szakértők, vállalatok, tanácsadó cégek, ügyvédi irodák – hajlandók elegendő időt, ismeretet és személyes készségeket befektetni abba, hogy egy közpolitikai folyamaton keresztül egy, vagy akár több közpolitikát alkítsanak át saját eszméiknek, értékeiknek és érdekeiknek megfelelően, így létrehozva új szakpolitikai rendszereket (struktúrák, eljárások). A változás tényleges bekövetkezése szempontjából különösen fontosak azok a szakértők, akik rendelkeznek a szóban forgó kérdés technikai és társadalmi aspektusaira vonatkozó ismeretekkel és szakértelemmel. A közpolitikai vállalkozók akkor képesek céljaik elérésére, ha felismerik a társadalmi problémákat, más közpolitikai szereplők álláspontjait megértik, valamint a döntéshozatalban kulcsfontosságú eljárások és normák megismerésére szakértői közösségeket és hálózatokat szerveznek meg, és menedzselnek.

Közpolitikai hálózatok és „vétójátékosok”

Az azonos vagy hasonló érdekű szereplőket tömörítő, zárt vagy nyitott, de mindenképpen intézményesült formában működő közpolitikai hálózatok (*policy network*) szerepe különösen akkor értékelődik fel közpolitikai változásoknál, ha azok már nem támogatják a jelenlegi közpolitikák fenntartásában érintett szereplők érdekeit. Emellett a hálózatokon belül nem található olyan „vétójátékosok” (*veto players*), tehát (politikuskok, pártok, szakmai szervezetek, érdek- és médiacsoportok), akik meggátolhatják a változások bekövetkeztét. Minél nagyobb a „vétójátékosok” száma, és minél kisebb mértékű közöttük a szakmai-politikai konszenzus, annál kisebb a közpolitikai változás lehetősége.

Külső „sokkhatások” és válságok

A külső „sokkhatások” új körülményeket hoznak létre, amelyek között a korábbi politikai célok és eszközök már alkalmatlanná válhatnak. Ekkor a szereplők, alkalmazkodási kényszerbe kerülve, lavíroznak az új helyzetből következő, adott esetben saját pozíciójukat is érintő változások között. Az erőteljes külső hatások lehetőséget biztosítanak mind az erőforrások mozgósítására, mind pedig ennek bázisán a tanulási-alkalmazkodási folyamatok elindítására. A változás első típusa a korábban már tárgyalt fokozatosság, a társadalmi tanulás, a kielégítő döntések és a rutinszerű döntéshozatali folyamat jegyeivel írható le, míg a második esetben már megjelenik a stratégiai irányváltás szükségessége, ami az alapvető célkitűzéseket még nem, de az alkalmazott eszközöket már jelentősen megváltoztatja. A két eset megegyezik abban, hogy a változást az eddig követett politikákkal szemben megnyilvánuló elégedetlenség, nem pedig egy újszerű jövőképhez kapcsolódó cél- és eszközrendszer váltja ki. A változások következetes megvalósításában a politikuskok, a pártok, a befolyásos lobbik és érdekcsoportok, valamint a média töltenek be meghatározó szerepet.

A közpolitikák nemzetköziesedése és „szétterjedése”

A kérdéskört az Európai Unió vezetése és a tagállamok közötti viszonyrendszerre szűkítve, a létező koncepciók közül leginkább az európaizáció (*européanisation*) terminológiája és módszertana alkalmas a probléma megvilágítására. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében kötelező (az úgynevezett közösségi politikák, például közös vám- és kereskedelem, közös versenypolitika), hanem olyan területeken is, ahol kevésbé vagy egyáltalán nincs közvetlen kényszer, jogharmonizációs kötelezettség (például a humán szakpolitikák, adópolitika), ám a közeledés mégis megkerülhetetlen. A gyakorlatban ezt, többek között, az egyes országok közötti közpolitika-transzferek (a bizonyítottan jól működő közpolitikák elemeinek átvétele), átfogóbb értelemben pedig a legjobb gyakorlatok megismerése és befogadása jelenti meg.

Az európaizációval foglalkozó kutatások számos problématerületre irányulnak, de témánk szempontjából csupán hármat emelünk ki: mi az, ami ténylegesen európaizálódik, továbbá milyen módon, és milyen mértékben történik ez a folyamat? Erős a kísértés, hogy az adott közpolitikában bekövetkezett változást automatikusan az EU-nak tulajdonítsuk, márpedig Európára szinte bármilyen összefüggésben lehet hivatkozni. Megfordítva: vajon bekövetkeztek volna-e ezek a közpolitikai modernizációs jellegű változások az EU-hatás nélkül? Az európaizációs szemléletmód csapdája abban rejlik, hogy gyakran magától értetődőnek tekinti a változások kizárólagos brüsszeli eredetét, miközben azokat valójában a globalizációs vagy egyedi belpolitikai kényszerek okozzák. Esetenként, az EU követelményeihez történő alkalmazkodás egyes elemei a hazai belpolitikák diskurzusaiban képviselődnek a napirenden lévő reformok elfogadtatása vagy felgyorsítása érdekében.

Példaként említhető, hogy az úgynevezett előcsatlakozási időszak (1998–2004) kezdeti szakaszában az Európai Bizottság éves jelentései azt a látszatot keltették, mintha az EU-nak világos és egyértelmű elvárásai lettek volna az új és csatlakozni kívánó tagállamok felé a regionális politika decentralizált modelljének egységes alkalmazásáról. A „regionális kapacitások kiépítése” a csatlakozási folyamat feltételrendszerének mitikus kifejezésévé vált, ami Magyarországon is a politikai és részben a szakmai közbeszédben kezdett összefonódni a regionális önkormányzatok kiépítésének vélelmezett követelményével, holott az EU-nak nem volt és most sincs felhatalmazása és hatásköre az egyes országok közigazgatási berendezkedésének megváltoztatására. A Bizottság kommunikációja mégis azt eredményezte, hogy – az akkori kormányok szándékának megfelelően – a közigazgatási reformok tervezeteiben a régiók kezdtek előtérbe kerülni a megyék rovására.

Ezzel szemben az Európai Közigazgatási Térség (EKT) olyan környezetet, amelyet az európai politikák és szabályok teremtenek, és ahol a szolgáltatások egységes minőségben szereződnek meg. Kötelezően elvárt/előírt közigazgatási modell helyett a tagállamok közös közigazgatási kultúrát, összehangolt működési elveket, emberierőforrás-gazdálkodást, teljesítménystandardokat, eredmény szemléletet, etikai normákat, minőségbiztosítási rendszert fogadtak el. A közigazgatás ugyan nemzeti hatáskörben maradt, de a tagállamok felelősek a közösségi politikák egységes végrehajtásáért. Ennek érdekében szükség van az egyes nemzeti közigazgatási rendszerek teljesítményének egységesítésére (mennyiségi és minőségi standardok alapján), és a szükséges intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítésére. Látható, hogy az EKT nem „felülről” kezdeményezett jogi normák, hanem horizontális

jellegű kapcsolati formák révén valósul meg, amelyek során egyszerre érvényesül a függetlenség és az együttműködési kötelezettség.¹¹

Fontos leszögezni, hogy a nemzeti szintű közigazgatási rendszerek közeledése nem korlátozódik kizárólagosan Európára és az Európai Unióra. Számos egyéb nemzetközi szervezet ad ki a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos szakanyagokat, például az OECD *Government at a Glance* (Kormányzati Körkép) címmel 2009 óta megjelenő kiadványa, amely az OECD-tagállamok körében végez a kormányzatok bevonásával kiterjedt anyaggyűjtést a kormányzási-közigazgatási szektor szinte valamennyi szegmensében, emellett pedig rendszeresen ad ki az egyes országok közigazgatási reformjait értékelő felméréseket és tanulmányokat. Közvetett módon, de hatással vannak a közigazgatási változásokra olyan nagy nemzetközi hálózatok, mint az ENSZ által létrehozott UNPAN (*United Nations Public Administration Network*), vagy az EUPAN (*European Public Administration Network*), amelyek szakanyagok kiadása mellett támogatják a jó gyakorlatok megismerését, cseréjét, eszközök, eljárások fejlesztését.

Politikai pártok

A politikai pártok a közpolitikák alakításában betöltött szerepének fontossága a szakirodalomban gyakran háttérbe szorul más tényezők – érdekcsoportok, gazdasági kényszerek – mellett. Holott a valóságban a politikai pártok programjai, illetve a kormányellenzék szerepköréből fakadó dichotómia és kommunikáció számos tekintetben nagyon is része a közpolitikai változásoknak. A kormányzati szerepkör alapvetően a jogszabály-előkészítés, a jogalkotás mint közpolitikai döntés, jogalkalmazás mint végrehajtás, továbbá ezekhez kötődő kismértékű korrekciók, kiigazítások mezőjében helyezi el a közpolitikákat. Amíg a mindenkori kormányzat elsősorban a stabilitásban, valamint a választási és kormányzati vállalások teljesítésében, addig a mindenkori ellenzék a kritikában és az alternatíva (konkrét szakpolitikai javaslatok, „árnyékkabinet”) felmutatásában érdekelt. A külső körülményekből eredő változások a kormánypártok számára kényszerként, korlátozó tényezőként jelennek meg, ami azonban arra is lehetőséget teremt, hogy erre hivatkozva felgyorsítsák az egyébként is tervbe vett – adott esetben akár népszerűtlen – intézkedések végrehajtását, vagy éppen külső változásokkal indokolják egyes közpolitikai programok végrehajtásának elmaradását. A külső változások az ellenzék számára újabb felületet nyithatnak a kormányzat felé irányuló kritikák számára, ugyanakkor jelentős mértékben korlátozzák a politikai alternatívaképzésben megjelenő ígéretek volumenét, vagy éppen kétségessé tehetik azok hitelességét.

¹¹ Az európaizációval kapcsolatban rendkívül sokrétű és gazdag szakirodalom jelent meg az elmúlt másfél évtizedben. A teljesség igénye nélkül lásd: OLSEN, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5. 921–952.; FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press; VINK, Maarten – GRAZIANO, Paolo (2006): *Europeanization: New Research Agenda*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Magyar nyelven: ÁGH Attila (2006): *Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei*. Budapest, Századvég; KAISER Tamás (2008): Az európaizációs folyamat politikatudományi aspektusból: elmélet vagy kutatási módszer? In GARACZI Imre – SZILÁGYI István szerk. (2008): *Társadalmak, nyelvek, civilizációk*. Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány.

Intézmények

Az intézmény fogalma egyszerre képes kifejezésre juttatni a létrehozása mögött meghúzódó cselekvéseket, a kezdeményező szándékait, céljait, önnön feladatait, működésnek rendjét, más intézményekhez való viszonyát, valamint társadalmi beágyazottságát. Az intézmények tehát nem tekinthetők pusztán mesterséges, formális jogi eszközökkel előállított konstrukcióknak. Az intézmények létezése és működése korántsem egyenes vonalú, sokkal inkább a ciklikus folyamatok, vagy éppen a külső-belső „sokkhatások” által előidézett „megszakított változások” jellemzik (*minderről részletesen lásd az új intézményelvű felfogásokat bemutató fejezetnél*).

1.3. A külső hatótényezőkre épülő elméleti megközelítések

Széles körben elterjedtek a közpolitikai folyamatok változásait különböző külső hatótényezőkre visszavezető felfogások. Széles körű elméleti háttér és szakirodalom áll rendelkezésre a közpolitikai változások leírása, megértése és elemzése céljából, ami három fő irányzatra bontható:

- a megszakított egyensúly keretrendszere (*Punctuated Equilibrium Framework*),
- a közpolitikai áramlat (*Multiple Stream Approach*) modellje,
- a támogató koalíció-keretrendszer (*Advocacy Coalition Framework*).

A következőkben a változás folyamata, a változás megvalósulásának feltételrendszere, illetve az elmélet korlátainak egységes szempontrendszere alapján foglaljuk össze és elemezzük a három elmélet legfontosabb elemeit.

Frank Baumgartner és Bryan Jones (2002) a korábban kialakult egyensúly megszakításához (*punctuated equilibrium*) vezető közpolitikai paradigmaváltásokban, a hatalmi viszonyok, és a kapcsolódó személyi, intézményi feltételek gyökeres átalakulásában ragadja meg a változások természetét.¹²

A változás folyamata egy adott ügy újrafogalmazásával kezdődik, párosulva a fennálló paradigma radikális megkérdőjelezésével. A kezdeményezők új szereplőket tudnak bevonni, képesek közfigyelmet kiváltani, valamint erős médiatámogatásban részesülnek. A tényleges változás a felsorolt feltételek egyidejű érvényesülése esetén a legvalószínűbb.

A változás megvalósulásának feltételrendszere: cél a nagy léptékű változások elérése a közvélemény és a politikai szereplők támogatása mellett, amihez jelentős szakértői, illetve médiakapacitás rendelkezésre állása szükséges.

Az elmélet korlátai: a feltételek megváltozása önmagában még nem eredményez automatikus változást. A hivatalban lévő kormányzat tartósan népszerű politikájának fontos előfeltétele a konfliktuskezelés, a megosztás és felelősségáthárítás technikájának sikeres alkalmazása. Ugyanakkor a változtatási törekvésekkel szemben erős ellenállás mutatkozhat a status quo fenntartásában érdekelt „vétőszereplők” (politikusok, szakmai és érdekszövetségek) részéről, így az egymással versengő alternatívák kölcsönösen kiolthatják

¹² BAUMGARTNER, Frank R. – JONES, Bryan D. szerk. (2002): *Policy Dynamics*. Chicago, University of Chicago Press.

egymást. Ebben a környezetben költséges és kockázatos erőfeszítéseket igényel az ügyek tartós napirenden tartása.

A *John Kingdon* nevével fémjelzett „közpolitikai áramlat” modellje (1995)¹³ szerint a problémafeltárás és azonosítás, a konkrét közpolitikai javaslatok, valamint a politikai feltételek egymástól függetlenül működő „áramlatainak” összekapcsolódása teremti meg a változások valódi lehetőségét.

A *változás folyamata*: a közpolitikai változás abban az esetben történik meg, ha a változás támogatói – benne hangsúlyosan a közpolitikai vállalkozók – egy-egy kritikus pillanatban sikeresen összekapcsolják a közpolitikai folyamatok egymástól függetlenül kibontakozó áramlatait:

- a probléma sajátos megfogalmazása és a megoldásra vonatkozó alternatívák,
- a probléma kezelésére felmerült, egymással versengő eszmék, „ideák”,
- a politikai környezet szereplői és kulturális tényezők.

A *változás megvalósulásának feltételrendszere*: a három közpolitikai áramlat egyidejűleg, de egymástól függetlenül érvényesül. A problémák megfogalmazása és a döntéshozók által történő értelmezése dönti el, mi kerülhet majd a közpolitikai napirendre.

Az *elmélet korlátai*: amennyiben a megközelítés rendszerszintű, de a változás környezete, valamint az érintettek elképzelései és céljai nem teljesen átláthatók. Kiszámíthatatlan, hogy mely ügyek kerülnek megoldandó problémaként a döntéshozatal napirendjére. A változásokat erősen befolyásolja a közhangulat, valamint a hivatalban lévő kormányzat politikája. Az elmélet kizárólag a jelenre koncentrálnak, nem foglalkozik a múlt „örökségével”, valamint alábecsüli az együttműködések jelentőségét.

A *Paul Sabatier és Hank Jenkins-Smith* nevéhez fűződő *támogató koalíció- (advocacy coalition) felfogás* (1993) szerint az úgynevezett tudásközösségek (*epistemic communities*) képesek közvetlen hatást gyakorolni a közpolitika formálására.¹⁴ A szakértői tudások, közös értékek (*core belief*), meggyőződések elsősorban az átfogó, mély változások, reformok előkészítése során érvényesülnek. Az ehhez szükséges, tudományosan is igazolt, az adott körülmények között hasznosnak tekintett tudást birtokló közösségek támogató koalíciókat alkotnak. A tudás előállítását követően fontos az ismeretek célba juttatása, elérhetősége, értelmezhetősége és hasznosítása.

A támogató koalíció elmélete, ezek alapján, a közpolitikai hálózatok (*policy network*), tanácsadó cégek, háttérszervezetek (*think tank*) és érdekcsoportok céljait, tevékenységét ötvözi a tanulási folyamatok, a koordináció és kooperáció eszközeivel.

¹³ KINGDON, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Harper Collins College Publisher.

¹⁴ SABATIER, Paul A. – JENKINS-SMITH, Hank C. eds. (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.

A változás folyamata: a közpolitikai változás erősen koordinált cselekvések eredménye olyan szereplők között, akik konkrét ügyek és problémák vonatkozásában hasonló elveket, értékeket vallanak, továbbá megoldási javaslatuk egyeznek. A támogató csoportok képesek szövetségre lépni hasonló szervezetekkel, rendelkeznek megfelelő médiakapcsolatokkal, emellett alkalmasak figyelemfelhívó akciók szervezésére. A külső szakértői tudást és a változtatásra irányuló konkrét javaslatokat a döntéshozatal belső mechanizmusába kell becsatornázni a közigazgatás szereplőinek közvetítésével, mivel a szakértők általában nem kerülnek hatalmi pozícióba.

A változás megvalósulásának feltételrendszere: a támogató koalícióhoz közel álló kormányzat kerül hatalomra. A hasonló gondolkodású és közös célokat kitűző csoportok erős szövetséget alkotnak, a kritikákat és javaslatokat képesek hiteles adatokkal és kutatásokkal alátámasztani. Képesek feltárni és kihasználni a döntéshozókhoz való hozzáférés csatornáit. A változások akkor válnak ténylegessé, ha hatásuk nemcsak egyes közpolitikák és intézmények, hanem a társadalmi alrendszerek szintjén is érzékelhető.

Az elmélet korlátai: a folyamatosan reagáló közpolitikai változások, „a magától értendő reakciók” folyamatának modellje kevésbé teszi lehetővé a külső szakmai tudás beépülését, amely így a nagyobb ívű, mélyreható változások során értékelődik fel. A különböző szakmák és kormányzati szintek közötti „interprofesszionális együttműködés” is lehet akadály a kölcsönös bizalom és a tanulási folyamat kialakulásának, az alapelvek konkrét cselekvési programmá történő lefordításának. Idő- és forrásigényes a csoporton belüli, illetve csoportok közötti koordinációs platformok kiépítése, változatos akcióformák alkalmazása. Problémát jelenthet a rövid és hosszú távú sikertényezők kiválasztása, mérése és értékelése.

1.4. A közpolitikai változások „útfüggősége”

Ha nem következik be a közpolitikai változás a belső vagy külső környezet megváltozásának hatására, akkor közpolitikai stabilitásról beszélhetünk. *A változás és a stabilitás azonban ritkán valósul meg kizárólagos, tiszta formában, többnyire a kettő közötti, átmeneti formák jellemzők.*

A külső és belső hatótényezők, intézmények, jogszabályok, vétőszereplők feltérképezése, és elemzési eszközként való használata azonban nem elegendő a stabilitás és változás természetének és feltételrendszerének megértéséhez. *Az elmúlt évtizedek kutatásai igazolták a társadalmi, kulturális kontextus meghatározó szerepét,* amiről nagyon keveset tudunk. Az útfüggőség (*path dependence*) közgazdasági és politikatudományi megközelítése, fogalmi keretei, vizsgálati szintjei (vállalat, iparág, régió, intézmény, közpolitika) *ennek megértéséhez és leírásához nyújtanak támpontokat.*

1. táblázat
Az útfüggőség fogalmi keretei

Közgazdaság-tudományi megközelítés	Politikatudományi megközelítés
történelmi események, véletlenszerűségek szerepe	közjavak biztosításának kötelezettsége
növekvő hozadék	növekvő hozadék
pozitív visszacsatolás	pozitív visszacsatolás
önerősítő folyamatok	kollektív fellépés
foglyul ejtés	intézményi koncentráció
változás: külső „sokkhatások” kilendítő, dinamizáló szerepe	változás: folyamat, ami az idő múlásával bontakozik ki

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az útfüggőség egyike annak a néhány elméletnek, amelyek az elmúlt negyedszázadban robbantak be a közgazdasági szakirodalomba. A gyors elterjedés elsősorban két szerző munkásságának (W. Brian Arthur és Paul A. David) köszönhető.¹⁵ *A koncepció fogalmi pilléreit a növekvő hozadék (increasing return), a pozitív visszacsatolás (positive feedback), az önmagukat erősítő (self-reinforcing) folyamatok, valamint a foglyul ejtés (lock-in) alkotja* (1. táblázat). A növekvő hozadék akkor keletkezik, amikor a magas bekerülési költségek (például a tudásalapú iparágakban, mint informatika, gyógyszeripar, repülőgépgyártás) a termelés bővülésével meredeken csökkennek. Az ekkor jelentkező pozitív visszacsatolások felerősítik a kezdetben akár jelentéktelennek vagy véletlenszerűnek tűnő versenyelőnyöket, ami elbillenti a piacot valamely termék vagy szolgáltatás irányába. A pozitív visszacsatolás különböző tényezők hatására (új technológia, sikeres üzleti stratégia, vagy éppen a kedvező történelmi lehetőség, a siker ígérete mint utánfutóhatás *band-wagon effect*) önmagát erősítő folyamatokat indít el, ami elvezethet végül oda, hogy csak egy termék vagy technológia marad a porondon, így „foglyul ejtve” a piacot. Természetesen ez magában hordozza azt a lehetőséget is, hogy egy alsóbbrendű (*inferior*) termék vagy technológia lesz végül a piacvezető, például a fogyasztói megszokás hatása vagy a magas tanulási és átállási költségek miatt.¹⁶

Az útfüggőség két legfontosabb elemét a növekvő hozadék és a pozitív visszacsatolás jelenti. *A növekvő hozadék végső soron azt eredményezi, hogy az érintettek akkor járnak jól, ha nem térnek le az útról.* A kizárólagos pozitív visszacsatolás olyan önmegerősítő hatásokat vált ki, ami erős legitimitációt ad a jelenlegi állapotoknak, így lényegében feleslegessé teszi a radikálisabb változásokat. A koncepció ugyanakkor rámutat a történelmi véletlenek szerepére (*history matters*), amelyek eredményeként *a jelen történései alapvetően a távoli*

¹⁵ Az útfüggőség alapkonceptiójának bemutatásakor a következő szakirodalmakat vettük alapul: ARTHUR, W. Brian (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press.; DAVID, Paul A. (2007): *Path Dependence – A Foundational Concept for Historical Social Science*. *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Economic History*, Vol. 1, No. 2. 91–114.

¹⁶ David az elmélet megalapozottságát az 19. század második felében elterjedt QWERTY-írógép billentyűkiosztásának példájával szemléltette. Eszerint hiába talált fel 1936-ban August Dvorak egy jobb és könnyebben megtanulható billentyűkiosztást, mégsem terjedt el, mert addigra már a QWERTY „foglyul ejtette” a piacot. Hasonló jelenség játszódott le az 1980-as években a videokazetták piacán, ahol a VHS-Betamax harc végén az előbbi lett a győztes, holott az utóbbi jobb kép- és hangminőséggel, valamint kisebb mérettel rendelkezett.

múltban lejátszódott, néha kicsi és jelentéktelen eseménynek tűnő, de később fontos következményekkel járó eseményektől függenek. Ennek során egy lineáris, sorozatban egymást követő történések ok-okozati logikája alapján működő útvonalt (path) alakul ki, amelyben a történések egyszerre következményei egy korábban lejátszódott eseménynek, és egyben okai a rá következőnek. Mindez nemcsak a piac „foglyul ejtéséhez”, hanem olyan „bezáródáshoz” is vezet, amelyből csakis valamely külső „sokkhatás” vagy kritikus fordulópont (*critical juncture*) esetén van mód kitörni.

Az útfüggőség koncepciója számos közpolitika esetében alkalmas a változások oka-inak, mozgatóinak, korlátainak és hatásainak leírására és megértésére. Példaként említhető az egészségügy (állam- és magánellátás aránya) és a nyugdíjrendszer reformja (felosztó-kirovó rendszer és/vagy öngondoskodás), az energiaellátás új technológiai (a hagyományosról a megújulóra való áttérés) és a lakásügy (az otthonteremtés lehetőségei és módjai, a szociális bérlakástól az öröklakásig). Külön kiemelhető a közigazgatási reformok természet és lefolyása, amelyek céljai és megvalósítási folyamata magán viseli az adott ország közigazgatási fejlődéstörténetének történeti, politikai és társadalmi jegyeit és sajátos belső kultúráját. Ennek megfelelően a reformstratégiákat sokkal jobban meghatározza a jelen, mint maga a bevezetni kívánt közigazgatási modell.¹⁷ Pollitt és Bouckaert kimutatták, hogy a közigazgatásban végbement NPM-reformok bevezetését egyidejűleg befolyásolják és korlátozzák külső hatóerők (globális pénzügyi szereplők, gazdasági-társadalmi változások, újszerű menedzsmentfelfogások).¹⁸ Ezek azonban korántsem érvényesülnek korlátlanul, mivel egyes jogszabályok és intézmények képesek eredményesen ellenállni a változásoknak. A reformok költsége ugyanis meglehetősen magas; magába foglalja a működés új módszereinek elsajátítását, valamint új kapcsolati hálózatok és hatalmi-irányítási modellek kiépítését. Összességében a közigazgatási reformok korlátai, a változásokkal szemben gyakran megmutatózó ellenállás formái sok tekintetben az útfüggőségre vezethetők vissza, amelyben kiemelt jelentősége van a tradícióknak, a „múlt örökségének”.

*Az útfüggőség intézményeken keresztül megvalósuló működési mechanizmusát Paul Pierson amerikai politológus a politika dimenziójában, a stabilitástól fokozatosan a változás elfogadása felé haladva fejlesztette tovább.*¹⁹ Felfogása szerint a politika egyik alapvető feladata, hogy a társadalom számára biztosítsa a közjavak rendelkezésre állását.²⁰ A politikai piac a gazdasági piacokhoz képest kevésbé rugalmas és állandó, mivel az egyéni és kollektív cselekvések nagymértékben mások cselekedeteitől függenek. Ebben a komplex, dinamikus változó rendszerben is meghatározó jelentőségűek a növekvő hozadékokra és a pozitív visszacsatolásra irányuló törekvések, ám azok – a politika mint önálló társadalmi alrendszer

¹⁷ PETERS, Guy B. – PIERRE, John (1998): Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2. 224.

¹⁸ POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press. 40–42.

¹⁹ PIERSON, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2. 251–267.

²⁰ A közjavak két legfontosabb tulajdonsága, hogy fogyasztásuk nem versengő [vagyis az egyik személy fogyasztása nem csökkenti az összes többi egyén hasznát, illetve a fogyasztókat nem lehet – vagy csak költséges eljárással – kizárni a fogyasztásból (például víz, levegő, út, mobiltelefon-hálózat)]. Elérhető: www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2015_tavaszi.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)

sajátos jellegéből és törvényszerűségeiből adódóan – a közgazdasági megközelítéstől eltérő szempontokkal, illetve fogalmi keretekkel jellemezhetők. Ezek a szempontok a következők:

- a magas induló költséggel megszerveződő kollektív cselekvések (párt, lobb- és érdekszervezetek, mozgalmak) központi szerepe, amelyek sikeressége az érintettek számára pozitív visszacsatolásokat, így a fennmaradáshoz fűződő érdekeket teremt,
- az intézmények magas fokú sűrűsége, koncentrációja kiváltja és erősíti az önerősítő folyamatokat, ezzel együtt jelentősen megnöveli a rendszerből való kilépés (intézményi változások) költségeit,
- a politika szereplőinek lehetőségei a hatalmi pozíciók egyenlőtlenségének fokozására, ami növeli a pozitív visszacsatolás esélyét, így a nyílt politikai konfliktusokat tompítja vagy feleslegessé teszi,
- a hatalmi viszonyok belső komplexitása és az átláthatóság korlátai szintén a pozitív visszacsatolás felé mutatnak, mivel a társadalom kollektív értelmezése a megerősített információkat befogadja, a nem megerősítetteket ellenben kiszűri.

A politikában a fentiekén túlmenően még két további tényező erősíti az útfüggőségi hatást, akadályozva ezzel a változást. Egyrészt, a politikai ciklusok meghatározott időtartamából és a választások logikájából adódóan, a politikai szereplők rövidebb időhorizontja, másrészt az úgynevezett „erős status quo torzítás” (*the strong status quo bias*), más szóval a politikai bizonytalanság helyzetében olyan döntések meghozatala, ami a hatalom elvesztése esetén is megnehezíti a már elindult folyamatok visszafordítását.

Ezek után joggal merülhet fel a kérdés, hogy amennyiben adottnak vesszük, hogy a politika világa fogékony az útfüggőségre, mikor és milyen feltételek mellett beszélhetünk a közpolitikákat érintő változásokról? Ahogy Pierson kimutatta, a politika környezetében gyakran jelentkezik a növekvő hozadék dinamikája, mivel négy tényező (kollektív fellépés, intézményi koncentráció, a hatalom gyakorlása és a társadalmi értelmezés) is a pozitív visszacsatolás felé mutat, és még két további tényező is (rövid időtáv, a fennálló helyzet bebetonozása) a változás ellen hat. Márpedig a változások ténye a politikában – szűkebb értelemben a közpolitika szegmensében – sem tagadható.

Az útfüggőség politikatudományi értelmezése szerint a változások külső és belső hatásokra egyaránt visszavezethetők. Itt azonban egy „többszörös egyensúly” (*multiple equilibria*) jön létre, nincs tehát egy „abszolút érvényű” állapot, ezzel szemben egy kezdeti feltétel mellett sok kimenet lehetséges. Fontos szerepet tölt be az előre nem láthatóság, a kiszámíthatatlanság (*contingency*), vagyis az adott pillanatban viszonylag csekély jelentőségűnek tűnő események bekövetkezése jelentős és tartós következményekkel is járhat. Végül az időzítés és a sorrendiség kritikus szerepét kell kiemelni, amelynek szintén nagy jelentősége lehet a változások bekövetkezésében.

Pierson szerint tehát a politika komplex társadalmi környezetben működik. A növekvő hozadék és a pozitív visszacsatolás jelensége meghatározó jelentőségű a politika szereplői számára, mivel folyamatos és bővülő elvárásokat generálnak az intézmények felé, amelyek egyes komponensei folyamatos változásokon mehetnek keresztül a többi összetevő szükség-szerű módosulása nélkül. Az alkotóelemek egy részének változása hosszú távon az érintett intézmény vagy közpolitika egészének megváltozásához vezet anélkül, hogy letérne a kialakult fejlődési pályáról.

*A szintén politikatudományi nézőpontot képviselő Kathleen Thelen (1999), miközben egyetért a pozitív visszacsatolás és a növekvő hozadék jelentőségével, komoly kritikát fogalmazott meg az útfüggőség koncepciójával kapcsolatban. Megítélése szerint az útfüggőség nem zárja ki a fokozatos változás lehetőségét, amit leginkább a politika szereplői tudnak kezdeményezni és előidézni.*²¹ Thelen ezzel egy nagyon fontos problémára mutatott rá: a stabilitás és a változás egyidejű jelenlétére, illetve a közöttük lévő kölcsönös hatásokra. A változás, megítélése szerint főleg külső, a stabilitás pedig belső tényezőkre vezethető vissza.

*A fokozatos változás a rétegződés (layering) és az átalakítás (conversion) fogalmival írható le. Utóbbi azt jelenti, hogy a meglévő intézményeket a célok megváltozásához kell hangolni. Előbbi pedig arra utal, hogy amennyiben nincs elegendő kapacitás vagy erőforrás az intézmények átalakítására, a meglévőkön belül lehet új formációkat vagy konfigurációkat létrehozni.*²²

Thelen tehát lehetségesnek tartja az útfüggőségen belül a kis lépésekben megvalósuló változásokat, amelyeket belső és külső hatások egyaránt kiválthatnak.

Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy az útfüggőség fogalma alapvetően a növekvő hozadéokra és a pozitív visszacsatolásokra vezethető vissza. Ebből egyaránt következhet egy pozitív, rugalmas, a változásokra nyitott, valamint egy változásra, átalakulásra nehezen képes, a bezáródást hangsúlyozó megközelítés. Ugyanakkor mindkét esetben vitás kérdésnek számít a külső és belső hatások, illetve a változatlanság és a változás közötti kapcsolat és viszonyrendszer megítélése. Ennek következtében *az útfüggőség modelljét és az intézményi változások mögött meghúzódó folyamatokat leginkább különböző koncepciók együttes használatával és kombinációjával lehet leírni és megérteni.* Ezek közül a továbbiakban az új institucionalizmus irányzatait tekintjük át, abból az alapvetésből kiindulva, hogy az intézmények nem csupán formális jogi eszközökkel előállított társadalmi konstrukciókat, hanem rendszeresen és tartósan ismétlődő magatartásokat is megtestesítenek, amelyek segítségével az egyének és csoportok megkísérlik átalakítani társadalmi-politikai (szűkebben: közpolitikai) környezetüket.

²¹ THELEN, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Sciences*, Vol. 2, 371.

²² A közigazgatás NPM-reformjai ebben az esetben is példaként szolgálnak: a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság hatására megerősödött neo-weberianus felfogás szerint először a tradicionális weberianus elemek biztosításával kellene az államot és a közigazgatást stabilizálni, majd a tradicionális strukturális és működési mechanizmusok bázisán, az állam szerepének újragondolásával lehetővé válik a modern, menedzserialista módszerek észszerű alkalmazása.

2. A neoinstitucionalista felfogások²³

A politikatudományt az 1960–1970-es években az egyéni és csoportos magatartásokat vizsgáló, úgynevezett behaviorista nézőpont uralta. Ez lényegében válasz volt a kormányzat és a politikai folyamatok formális jogi megközelítésére, mint a „régiklasszikus institucionalizmus”, ami jóval kevesebb figyelmet fordított a társadalmi csoportok befolyására és a szervezeti struktúrák működését szintén befolyásoló „mögöttes” tényezőkre. Az 1980-as és 1990-es évekre azonban az institucionalizmus visszanyerte befolyását, de immár jelentős mértékben megváltozott formában. Az „új institucionalizmus” – mint neoinstitucionalizmus – felfogása különböző irányzatokra bomlik, de valamennyi abból indul ki, hogy az intézmények már nem pusztán formális jogi szereplők, hanem olyan közösségek, amelyek egyszerre képesek alakítani, befolyásolni és korlátozni a különböző társadalmi csoportok magatartását, a döntéshozatalhoz történő hozzáférés lehetőségeit.

2.1. A racionalista institucionalizmus

A racionalista institucionalizmus szerint a releváns szereplők stabil és kialakult preferenciákkal rendelkeznek, magatartásuk teljes mértékben instrumentális, amennyiben előre meghatározott stratégiák és eszközök bázisán az intézményeket használják fel célkitűzéseik megvalósítására. A koncepció ennek megfelelően – a szakirodalomban elterjedt kifejezéssel élve – a „következmények logikájára”-ra épül. *Az intézményépítés legfontosabb kiváltó oka az egyes szereplők racionális számításokon alapuló haszonmaximalizálási törekvése.* Ennek alapját az intézmények funkciói és az abból nyerhető előnyök jelentik, ami egyben magyarázatot ad arra, hogy egyes intézmények működése miatt bizonyul tartósnak, mások pedig miért szűnnek meg, vagy alakulnak át.

2.2. A szociológiai institucionalizmus

A szociológiai institucionalizmus az intézmények fogalmi körébe tartozónak véli az informális normákat, tudáselemeket, szimbólumokat és morális elveket is. Ennek alapján az intézmények „konstituálják” és szocializálják a velük kapcsolatba kerülő szereplőket, amit a nemzetközi szakirodalom az „alkalmasság logikájának” nevez. Más szóval még a tisztán racionális szempontok figyelembevételével készülő stratégiákat is befolyásolhatnak kulturális minták és hatások.

²³ Ebben az alfejezetben erőteljesen támaszkodtam két korábbi tanulmányom egyes részleteire. Lásd KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–95.; KAISER Tamás (2015): Krízis-kommunikáció, válságkezelés, intézmények. A katasztrófavédelem területi dimenziója. *Comitatus*, 25. évf. 218. sz. 53–62.

A szociológiai institucionalizmus előfeltevése szerint egy új intézmény létrehozása nem jelent mást, mint hogy az érintett szereplők kölcsönvesznek létező intézményi mintákat, a környezet pedig meghatározza az intézmények létrehozásának módját és hatókörét. Ezzel magyarázhatóvá válik, hogy egyes intézményi modell mikor, miért érvényesül. A szociológiai institucionalizmus *arra próbál választ adni, hogy a társadalmi és politikai intézmények belső kultúrája miért tér el jelentős mértékben egymástól, az milyen összefüggést mutat a hatékonysági tényezőkkel, továbbá milyen módon hat vissza a stabilitás és változás feltételrendszerének alakulására.*

2.3. A történeti institucionalizmus

A legtöbbet hivatkozott – gyakran az államtudományokkal is összefüggésbe hozott történeti institucionalizmus *az intézmények korhoz kötöttségének kontextusában (útfüggőség logikája) hívja fel a figyelmet arra, hogy a jelen állapotát és perspektíváit a múltban hozott döntések határozzák meg,* még akkor is, ha az eredeti körülmények és feltételek már nem állnak fenn. A történeti institucionalizmus adottnak tekinti az intézményeken belüli aszimmetrikus hatalmi viszonyokat. Ebből az következik, hogy *az intézményi változások logikája alapvetően hatalmi természetű,* amelyet alapvetően múltban lejátszódott események komplex rendszere, a korábban részletesen tárgyalt útfüggőség határoz meg.

2.4. A diszkurzív institucionalizmus

A diszkurzív institucionalizmus koncepciója szakít az adott intézményeket eleve adottnak és statikusnak tekintő szemlélettel. Helyette a változások dinamikájára épít, amelyben *az intézmények egyszerre léteznek a múlt következményeiként és a jelenben zajló cselekvések által létrehozott struktúrák hordozóiként.* Ebből az alapvetésből merít a „kommunikáció logikája”, ami a *cselekvések, a diskurzusok, szövegek szoros összekapcsolásának eredményeként hozza létre az érdekelt szereplők intézményteremtő képességét.*

A diskurzusok kereteinek kialakítása és az üzenetek célba juttatása szempontjából *meghatározó az adott közpolitika szűkebb vagy tágabb (hazai, nemzetközi, európai uniós) kontextusa, továbbá különböző típusú szövegek más-más feltételek mellett kiváltott hatásai.* Ráadásul napjainkban a közpolitikai diskurzusok gyakorlatilag értelmetlenné és okafogyottá válhatnak az „integrált megközelítés” szemlélete nélkül. Ezt az is mutatja, hogy nehezen lehet önmagában például a klímaváltozásról beszélni úgy, hogy az ne érintené a versenyképesség, az oktatás, az innováció, a minőségi jogalkotás, a környezetvédelem, az egészségügy és még sok minden más tényező szempontjait. Ezért *a jelenkori kommunikációban felértékelődik a Pierre Bourdieu (1984) által előtérbe állított elismert nyelv, és ennek révén a legitim beszéd birtoklása, ami lehetővé teszi a nyelvi piac feletti uralom megszerzését.* A kommunikációs kapcsolatokat részben vagy egészben a szimbolikus hatalmi viszonyok váltják fel, és megfordítva: a politikai diskurzusok hatalmi viszonyokat hoznak létre és fejtenek ki. Összességében, a diskurzusok irányítása és befolyásolása pozíciókat és hatalmi viszonyokat jelöl ki, ami nemcsak a közbeszéd tematizálásának, hanem az intézményi változások kezdeményezésének lényeges előfeltétele is.

3. Esettanulmány

Nagy-Britanniában a 2010-es választások után a hatalomra került konzervatív-liberális koalíció nyíltan felhagyott a regionalizációval, és azt a lokalizáció területpolitikai filozófiájával váltotta fel. Az esettanulmány a közpolitikai változások szempontjából azt mutatja be, hogy *a brit önkormányzatok milyen alkalmazkodási mechanizmusokkal reagáltak a 2010 és 2015 között bevezetett megszorító intézkedésekre*. A közpolitikai változás kiindulópontjaként az angol önkormányzatok a korábbi költségvetésük több mint egyharmadát elveszítették. Az elemzés során arra keresünk választ, hogy a közpolitikai változások két végpontja közül *radikális vagy éppenséggel inkrementális változással van-e dolgunk*. További kérdés, hogy a változások által kiváltott hatások – vagy azok mértéke – okoztak-e gyökeres, transzformatív változást, illetve felléptek-e menet közben olyan hatások, amelyek alkalmasak hosszú távon vagy ideiglenesen enyhíteni, vagy akár teljesen felpuhítani a változások hatásait. *Az elemzés során Peter Hall modelljét és tipológiáját alkalmazzuk*, ami nem zárja ki, hogy az inkrementális változás olyan hatásokat válthat ki, amelyek akár gyökeres, transzformatív, vagyis a magától értetődőnek vélt referenciakereteket átalakító változásokhoz is elvezethetnek.

3.1. Elméleti keretek

A szakirodalom áttekintése során jól láthattuk, hogy mind a radikális, mind az inkrementális mechanizmusokban egyaránt *megvan a lehetőség a fokozatos és a transzformatív változásokra*. Az adott folyamat jellege és az általa kiváltott hatás között mutatkozó összefüggéseket számos tényező befolyásolhatja: az inkrementális folyamat hosszú távon eredményezhet transzformatív hatásokat, míg radikálisnak tűnő változásokról is bebizonyosodhat, hogy az intézményekre és közpolitikákra gyakorolt hatása viszonylag csekély.

Ennek megfelelően a radikális és az inkrementális változások egymás mellett létezhetnek a többszintű kormányzás rendszerében. Az ágazatok számára a lokális és a területi szereplők alkalmazkodási és válaszreakciói döntő fontosságúak. Mivel a változások alapvetően helyi szinten csapódnak le, ezért *a különböző szinteken elhelyezkedő intézmények alkalmasak arra, hogy megtörjék vagy megsűrjék a változásokat*. A többnyire „felülről” kezdeményezett változások kiválthatnak támogatást vagy ellenzést (*vétőpontok*), vagy éppen rugalmas alkalmazkodóképességet (*reziliencia*) az érintettek részéről.

3.2. A változások modellezése

Visszatérve az esettanulmányunkhoz, a 2010-ben hivatalba lépett brit konzervatív-liberális kormány által bevezetett megszorításokra reagáló helyi önkormányzati válaszok és változások folyamatát kezdetben inkább *az inkrementális változások* jellemezték.²⁴ Ez a változások hatásait enyhítő válaszoknak köszönhető, ami azonban ideiglenesnek bizonyult.

²⁴ GARDNER, Alison (2017): Big Change, Little Change? Punctuation, Increments and Multi-Layer Institutional Change For English Local Authorities Under Austerity. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 2. 150–169.

A reziliencia hagyományos intézményi erőforrásait lassan kimerítette a folyamatos pénzügyi nyomás, ami fokozatosan egyre radikálisabb változásokat, *a szolgáltatásellátás piaci típusú, kiszervezésekre épülő újraszervezését*, majd ennek nyomán, intézményi reformokat indított el, ezzel lényegében visszatérve az 1980-as évek „thatcherista” gyakorlatához és az NPM eszközrendszeréhez. Mivel az önkormányzatok számára a legfontosabb feladattá a megszorítások menedzselése vált, a vétőpontok alkalmazása helyett, a költségvetés csökkenését megpróbálták összekötni és kiegészíteni a feladatellátás hatékonyságát célzó intézkedésekkel. Ugyanakkor a materiális javakban, alkalmazotti létszámban, szaktudásban, lakossági támogatásokban mérhető veszteségek az önkormányzatok szempontjából gyakorlatilag elvonták az útfüggőség koncepciója során megismert „pozitív visszacsatoláshoz” szükséges erőforrásokat. Az esettanulmány jó példája annak, amit Paul Pierson „hosszú távú inkrementális változásként” aposztrofált.²⁵ Az említett lépések viszonylag ritkán kerülnek be a politikai közbeszédbe, mégis az intézményi változások egyik legfontosabb előfeltételének tekinthetők.

A továbbiakban Peter Hall korábban már ismertetett értékelési keretrendszerét alkalmazzuk a brit önkormányzati rendszerben bekövetkezett változások modellezésére.

2. táblázat

A közpolitikai változások keretrendszere

A változás típusa	A változás jellege	Az esettanulmány elemzésében történő alkalmazás
Anyagi jellegű	Elsőrendű (a szabályozásban és az intézményi struktúrában megnyilvánuló).	Költségvetési változások, az új funkciókhoz történő alkalmazkodás, a szolgáltatások volumene és minősége.
Anyagi jellegű	Másodrendű (az eszközök formájában és alkalmazásában jelentkező).	Jelzi a jelenlegi struktúráktól és intézményektől való elmozdulást a szolgáltatásellátás új formái felé.
Diszkurzív jellegű	Harmadrendű (a célok megváltozásához kapcsolódó és paradigmaváltást eredményező).	Alapvető változást jelez a politikai célok, eszmék és értékek terén.

Forrás: a szerző saját szerkesztése GARDNER 2017, 155. alapján

Az „elsőrendű változás”: a követelmények (szabályozások, „beállítások”) változása

A követelmények ebben az értelemben a költségvetésben, valamint a feladatokban és a szolgáltatásellátás volumenében bekövetkezett változásokat jelentik. A brit önkormányzatok költségvetése kiadási oldalon 2010 és 2015/2016 között mintegy 22%-kal csökkent. A megtakarítások elsősorban a hatékonyságnövelő intézkedéseknek köszönhetők, ami 23%-kal csökkentette az összesített alkalmazotti létszámot és jelentősen csökkentette a többi szolgáltatásellátónak fizetett díjak mértékét. Mindez néhány szolgáltatás mennyiségének

²⁵ PIERSON 2000,

csökkentéséhez vezetett (közösségfejlesztés, ifjúságpolitika, autópálya-szolgáltatások). Összességében nem a feladatokat, hanem a szolgáltatások mértékét csökkentették (mintegy 5%-kal), miközben a feladatellátás hatékonyságát növelték.

A „másodrendű változás”: az eszközök megváltozása

A másodrendű változás azt jelenti, hogy a közpolitika a célok elérése érdekében megváltoztatja az eszközöket és azok alkalmazási technikáit. Az önkormányzatok esetében ez azt jelenti, hogy új feladatellátási formák lépnek a hagyományos intézmények és struktúrák helyébe. *A konzervatív kormány lokalizációs terveivel kapcsolatban számos think tank és kutatócsoport közölt tanulmányokat és elemzéseket, amelyek közül különös jelentőségűnek bizonyultak a Lord O’Neill által vezetett Városfejlesztési Bizottság (City Growth Commission) szakanyagai. Valamennyi jelentés hangsúlyozza a hatáskörök az egyesült önkormányzatokhoz történő kitelepítését. A hatáskör gyakorlásához erős, felelős, az érintett önkormányzatok közötti együttműködést elősegítő kormányzásra és intézményrendszerre van szükség. A folyamat több lépcsőben, egymástól eltérő, de egymásra reflektáló intézményi-jogi formában és területi léptékben valósult meg.*

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek megszüntetését követően a *Cameron-Clegg kormány* harminckilenc úgynevezett *Helyi Vállalkozási Partnerséget* (Local Enterprise Partnerships, LEP) hozott létre Angliában. Az LEP-ek a magánszektor által vezetett, jogi háttérrel nem rendelkező, önkéntes alapon szerveződő testületek, *amelyek feladata a helyi gazdaságfejlesztés menedzselése és támogatása*. Létrehozásuk azon az előfeltételezésen alapszik, hogy az új együttműködési forma jobban leképezi a természetes módon kialakult gazdasági egységek határait, ezáltal gazdasági és funkcionális értelemben is valódi térségeket alkotnak.

A 2011-ben elfogadott lokalizációs törvény, a *The Localism Act* felhatalmazta a minisztereket, hogy hatásköröket ruházzanak át azon városoknak, amelyek innovatív javaslatokat fogalmaznak meg a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében. *A városokkal kötött megállapodások (city deals) folyamata* lényegében úgy értelmezhető, *hogy a városok és vonzáskörzetük a megnövelt hatáskörökért cserébe nagyobb részt és felelősséget vállalnak a helyi gazdasági növekedés elősegítésében*.

Az egyesült önkormányzatok (combined authorities) kettőnél több tagból álló testületek, amelyek az érintettek kezdeményezésére a miniszter rendeletben hoz létre. A folyamat kezdődhet „alulról”, az önkormányzatok irányából az eredeti, 2009-es törvény alapján, de az új, 2016-os törvény (The Cities and Local Development Devolution Act) szerint a miniszter is elindíthatja egy új egyesült önkormányzat megalakulását, feltéve, hogy a részes önkormányzatok kinyilvánítják egyetértésüket. Az egyesült önkormányzatok eredetileg nem rendelkeztek közvetlenül választott polgármesterrel, az irányítás a tag önkormányzatok képviselőiből álló irányító testület (kabinet) hatásköre. A 2016-os törvény tette lehetővé, hogy az egyesült önkormányzat közvetlen formában válasszon polgármestert. Ez a lehetőség nyilvánvalóan az úgynevezett devolúciós egyezmények (devolution agreements) megkötését ösztönzi, amelyek lényeges eleme, hogy a több feladat- és hatáskört átvett, így megnövelt politikai felelősséggel és elszámoltatási kötelezettséggel felruházott önkormányzatok kötelesek polgármestert választani.

A „harmadrendű változás”: a célok megváltozása

Mind a koalíció, mind a 2015 óta egyedül kormányzó konzervatívok egyértelművé tették, hogy céljuk a jóléti állam megszüntetése és a közszolgáltatások esetében a neoliberális gyakorlat ismételt elterjesztése. A helyi önkormányzatok esetében ez azt jelentette, hogy az államközpontú modellt a piaci alapú megközelítés váltotta fel. Ez a változás nem egyik napról a másikra, és nem is mindent azonnal felforgatva valósult meg, sőt a köztisztviselők és az állampolgárok mindennapi életében sem jelentett gyökeres változásokat. Ugyanakkor a változtatás terve magában hordozta a hosszabb távon jelentkező transzformatív változás lehetőségét. *A harmadrendű változás alapvetően diskurzusokra épül*, előkészítve az intézményi változásokat, amelyek annak leginkább kiteljesedett formájában, a paradigmaváltásban összegződnek.

3.3. Következtetések

A megszorítások által kiváltott változások, a többszintű kormányzás kontextusában, több, jellemzően egy időben zajló folyamatok révén indukálódnak. Hangsúlyozni kell, hogy a változás folyamata nem feltétlenül determinálja a változás eredményeit, így ami a felszínen csekély mértékűnek és inkrementálisnak tűnik, az valójában transzformatív hatásokhoz vezethet. Az önkormányzatok megpróbálkozhatnak a rugalmas ellenállás különböző formáival, így a változás folyamata lehet inkrementális, de ez nem zárja ki azt, hogy végül valóban bekövetkezik a radikális fordulat a közszolgáltatásokban, ami elvezet a „harmadrendű változáshoz”, azaz a teljes körű paradigmaváltáshoz. A vizsgált példában az intézmények formálisan nem változtak, és látszólag sikeres válságmenedzselést hajtottak végre. Egyre radikálisabb lépésekre volt szükségük a költségvetési deficit elhárítására, ennek következtében a válságmenedzselő intézkedések végül átmenetivé váltak. A változás folyamata felgyorsult, az ellenállás tartalékai megfogyatkoztak, kiütköztek az önkormányzati világ szereplői közötti érdekellentétek. Mindez végül azt eredményezte, hogy az önkormányzatokra háruló kormányzati, megszorító intézkedések sikeresnek bizonyultak: a transzformatív változások radikális változások nélkül következtek be.

Összefoglaló

A közpolitikai változásokra vonatkozó felfogások jelentős mértékben különböznek egymástól a változások kiváltó okainak, tartalmának, időzítésének, feltételeinek és sebességének megítélésében. Ugyanakkor, mégis azonosíthatók a változásokat meghatározó fő tényezők (ideák, értékek, intézmények, politikusok, szakértői közösségek befolyása, gazdasági és társadalmi feltételek) és a társadalmi interakciók során érvényesülő ok-okozati összefüggések.

A változások kezdeményezésében és tényleges megvalósulásában számos tényező játszik szerepet: az ügyek (újra)definiálása, a támogatók, az új szereplők azonosítása és mobilizálása, a közvéleménynek a média, illetve egyéb, figyelemfelhívó akciók és demonstrációk révén történő befolyásolása, a változások tartalmi elemeinek felmérésekkel,

kutatási eredményekkel történő alátámasztása, a hivatalban lévő döntéshozók meggyőzése és a hozzájuk vezető csatornák megtalálása, illetve kiépítése.

A közpolitikai változások mögött jól kitapintható társadalmi igények, külső hatótényezők (válságok), illetve az ezek megoldására vállalkozó vagy rájuk hivatkozó – kollektív vagy egyéni – politikai kezdeményezések húzódnak meg. Ezek egyik legfontosabb közvetítő közege változatlanul az intézményrendszer, amely egyaránt lehet a változások kezdeményezője, alakítója, nemritkán pedig elszenvetője. A közpolitika dinamikája ezért sokféle tényezőnek lehet következménye, amelyek a közpolitika különféle elemeiben okozhatnak változásokat. Ezek megnyilvánulhatnak például a probléma definíciójának módjában, az értékek és ideológiák által vezérelt célok meghatározásában, az intézkedések kiválasztásában, a döntéshozatali eljárás kialakításában, a hatalmi erőforrások elosztásában, valamint az intézményi struktúra jellemzőinek meghatározásában.

Mindez azt feltételezi, hogy a változásokat kezdeményező és azokat fogadó szereplők hitelessége, társadalmi elismertsége és legitimitációja szilárd, rendelkeznek a szükséges szervezeti és adminisztratív kapacitásokkal. A változások mibenléte rövid és hosszú távon jelentkezhet. Előbbi a közpolitikák tartalmában, az érintett intézmények hatásköreiben és működésében, a személyi kör összetételében, utóbbi a társadalmi és fizikai környezet, az értékek és normák megváltozásában jut kifejezésre. A változások dinamikája azonban ennél jóval összetettebb jelenség, mivel egyidejűleg különböző szinteken, eltérő sebességgel számos közpolitikai folyamat bontakozhat ki. Az ezeket megalapozó döntések viszont meghatározott történeti kontextusban történnek, amelyeket elkerülhetetlenül meghatároz a múlt öröksége és a jövő kiszámíthatatlansága. Annak érdekében, hogy a közpolitikai változások leírása és elemzése valódi hozzáadott értéket jelentsen a „terepen” zajló folyamatok és jelenségek megértéséhez és „dekódolásához”, az elméleti keretek elmélyítésére és azok tényalapú kutatásokra, esettanulmányokra alapozott empirikus tesztelésére van szükség.

Tájékoztató irodalom

- ÁGH Attila (2006): *Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei*. Budapest, Századvég.
- ARTHUR, W. Brian (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. – JONES, Bryan D. szerk. (2002): *Policy Dynamics*. Chicago, University of Chicago Press.
- DAVID, Paul A. (2007): Path Dependence – A Foundational Concept for Historical Social Science. *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Economic History*, Vol. 1, No. 2. 91–114.
- FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press.
- GARDNER, Alison (2017): Big Change, Little Change? Punctuation, Increments and Multi-Layer Institutional Change For English Local Authorities Under Austerity. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 2. 150–169.
- GIESSEN, Lukas (2011): Reviewing Empirical Explanations of Policy Change: Options for its Analysis and Future Fields of Research. *Allgemeine Forst- und Jagdzeitung*, Vol. 182, No. 11–12. 248–259.

- HALL, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. 275–296.
- KAISER Tamás (2008): Az európaizációs folyamat politikatudományi aspektusból: elmélet vagy kutatási módszer? In GARACZI Imre – SZILÁGYI István szerk.: *Társadalmak, nyelvek, civilizációk*. Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány.
- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás szerk.: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–95.
- KAISER Tamás (2015): Krízis-kommunikáció, válságkezelés, intézmények. A katasztrófavédelem területi dimenziója. *Comitatus*, 25. évf. 218. sz. 53–61.
- KINGDON, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Harper Collins College Publisher.
- LINDBLOM, Charles E. (1994): A kis lépések tudománya. In STILLMAN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég.
- OLSEN, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5. 921–952.
- PIERSON, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2. 251–267.
- PETERS, Guy B. – PIERRE, John (1998): Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2. 224.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- THELEN, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Sciences*, Vol. 2, 369–404.
- SABATIER, Paul A. – JENKINS-SMITH, Hank C. eds. (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.
- TÖRÖK Gábor (2005): *A politikai napirend-politika, média, közvélemény*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- VINK, Maarten – GRAZIANO, Paolo (2006): *Europeanization: New Research Agenda*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Ajánlott irodalom

- GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás szerk. (2015): *Közpolitika – Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.

Ellenőrző kérdések

1. Egyénileg vagy csoportmunka keretében dolgozza fel a 3. alfejezet végén szereplő brit esettanulmányt!

A feldolgozás ajánlott szempontjai:

- Azonosítsa azokat az elméleteket, megközelítéseket, amelyekkel az esettanulmány leírható és elemezhető!
 - A szövegben alkalmazott kiemelésekhez rendeljen az elméleti keretek során megismert fogalmakat, illetve gyűjtsön további terminológiákat!
 - Keressen érveket és ellenérveket ahhoz, hogy az angol önkormányzatok esete mennyiben írható le a megismert elméletekkel!
 - Keressen olyan tényezőket, amelyek besorolhatók a külső-belső, radikális-fokozatos kategóriák által felállítható mátrixba!
 - Szabadon választott példák alapján, mutasson rá néhány kiválasztott elmélet korlátaira!
2. Az alábbiakban egy hosszabb tanulmány összefoglalóját ismertetjük. Rendelje hozzá az előző feladat szempontrendszerét, és készítsen gyorselemzést azok felhasználásával. A munka során a szöveg mellett – akár azzal vitatkozva – támaszkodhat a magyar önkormányzati rendszer átalakításához fűződő ismereteire, gyakorlati tapasztalataira!

„A magyar önkormányzati rendszer új korszakba lépett. Szinte okafogyottá vált foglalkozni a régivel, a változás iránya pedig egyértelmű. Jelen tanulmány elsősorban az alapvető jogszabályi változásokra épít, de azoknak kevésbé a közjogi részleteire, inkább a közpolitikai következményeire koncentrál. A területi kormányzási rendszer modellje átalakításának hatása csak hosszabb távon lesz mérhető, de a szabályozásban lefektetett irányok alapján ma is nagy valószínűséggel prognosztizálhatók a következmények. A reform az önkormányzati rendszert teljesen új közjogi és politikai kontextusba helyezte. A 2010-ben hatalomra került kormányzat »sarkalatos« változásokat hajtott végre szinte a teljes magyar közjogi berendezkedésben. E változások közül az önkormányzati rendszer esetében a változások mértéke joggal illethető a modellváltás kifejezéssel. Nem pusztán az önkormányzatokról szóló korábbi törvény egyes rendelkezéseinek, intézményeinek a korrekciójára került sor, hanem a »szellemisége« tűnt el. Egy fontos demokratikus közjogi intézmény, a helyi önkormányzati rendszer, illetve a kormányzás területi szintje alapjaiban változott meg (...).

A modellváltás nem csak, sőt nem is elsősorban a sarkalatos törvények (Alaptörvény, önkormányzati törvény) következménye. Már ezek elfogadását megelőzően, majd követően alacsonyabb rangú jogalkotással, intézkedésekkel, intézményépítéssel, puhább kormányzási eszközök alkalmazásával formálódott a területi kormányzás új rendszere olyanná, amire talán még a törvényhozó sem gondolt 2011-ben. Fontos előzetesen megjegyezni azt is, hogy a magyarországi centralizáció nem elszigetelt jelenség. Kétségtelenül, a 2008 utáni időszakban sok ország próbálkozott centralizációs intézkedésekkel kezelni a válságot, tanulmányomban arra törekszem, hogy rámutassak, a magyar centralizáció messze túllépte a válságkezelő korrekciók határait.”

III. Közpolitika a gyakorlatban: a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan” elvének érvényesítése

Zongor Gábor – Farkasné Gasparics Emese

1. Közigazgatás és önkormányzatiság

Zongor Gábor

1.1. A közigazgatásról általában

A közigazgatás alatt széles értelemben mindazon szervezeteket és azok tevékenységének összességét értjük, amelyek az állam vagy az önkormányzat nevében közhatalmat gyakorolva, közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A demokratikus közigazgatás két fő egységből: államigazgatásból és önkormányzati igazgatásból áll. Az államigazgatás jellemzően a központi hatalomgyakorlás végrehajtó szervezetrendszereként és tevékenységeként ragadható meg, míg az önkormányzati igazgatás során a helyi önkormányzatok a közhatalom gyakorlása, valamint a közszolgáltatások szervezése és biztosítása során alkalmazott igazgatási szerveződéseit és tevékenységét értjük. A közigazgatás egységes működése feltételezi az állami- és az önkormányzati igazgatás közötti szoros kapcsolatot és együttműködést.

Magyarországon az államszocialista egypártrendszer, s vele a helyi közigazgatást meghatározó úgynevezett tanácsrendszer időszakában, 1950 és 1990 között, a közigazgatás helyett az államigazgatás megnevezés volt a meghatározó, mivel a központosított és hierarchikusan működő állam uralma érvényesült a községi (közös) és városi tanácsok szintjéig. Az államigazgatás fogalmkörébe a legapróbb községi tanácsoktól kezdve az országos politikai, kormányzati intézményig minden beletartozott, így a helyi igazgatást is uralta a központosított állami igazgatás.

Az 1990-es őszi polgármesteri és helyi képviselői választásokkal létrejött önkormányzati rendszer ismét differenciálta a közigazgatás rendszerét két egymástól elkülönülő, de egymással összefüggő, együttműködő egységre. A közigazgatás egyrészt az államnak az igazgatási szervei által végzett igazgatásból (államigazgatás), másrészt az önkormányzatok által ellátott igazgatásból (önkormányzati igazgatás) tevődik össze. Főszabályként a helyi ügyekben az önkormányzati igazgatás, míg az országos jelentőségű ügyekben, valamint a centralizált igazgatásban az államigazgatás jár el.

Az önkormányzati igazgatási szervek sajátos önállósága, autonómiája a polgári társadalmi fejlődés eredményeként jött létre. A polgári demokráciákban a közérdek érvényesítését és a közfeladatok ellátását az alábbi két meghatározó szervezetrendszer egyidejűleg

szolgálja. Egyrészt a kormány által irányított felülről lefelé, központi és területi szintre szerveződő, hierarchikusan felépülő úgynevezett államigazgatási szervek rendszere. Másrészt a helyben (települési és területi alapon) szervezett és választott testületek által irányított önkormányzati közigazgatási szervek rendszere.

A közigazgatás szervei működésük során alapvetően háromféle tevékenységet látnak el. A közigazgatás egyszerre lát el szabályozó és szervező, szolgáló és szolgáltató, hatósági ügyintéző feladatokat. Napjainkra már közhely, hogy a modern közigazgatás működését egyre inkább a szolgáltató jelleg határozza meg. Ennek ellenére megmaradt a közigazgatás hagyományos hatósági ügyintézésre, illetve a jogszabályok (törvények és rendeletek) végrehajtására és betartatására épülő tevékenysége. Ugyanakkor a modern, innovatív közigazgatás szellemében a fejlett önkormányzatiságra az újító kreativitás és az együttműködésre való törekvés jellemző.

A közigazgatás sajátos működési megnyilvánulása, hogy a közigazgatási, közhatalmi feladatokat az állami, illetve önkormányzati igazgatási szervek kiszervezik. Így a köztestületek, a kamarák vesznek át bizonyos kormányzati, önkormányzati hatósági feladatokat. Összefoglalásként érdemes idézni a *Magyar Nagylexikonból* (1993–2004), amely tömören és lényegre törően, a hazai szakirodalom felhasználásával a következőket tartalmazza a közigazgatásról:

„A közigazgatás az állam végrehajtó, rendelkező és szervező feladatait ellátó szervek, valamint ezek tevékenységeinek összessége. A hagyományos, a hatalommegosztás elméletét alkalmazó felfogás a végrehajtás szerveit és funkcióját tekinti közigazgatásnak, amely kevesebb és több is, mint a végrehajtó hatalom. Kevesebb, mert a kormányzást annak ellenére sem tekinti közigazgatásnak, hogy vannak bizonyos végrehajtó elemei is. Több, mert a közigazgatás nemcsak egyszerű végrehajtója a kormányzati döntéseknek, hanem önálló rendelkező, szervező, adminisztratív és szolgáltató feladatai is vannak.

A közigazgatás egyrészt meghatározott funkciót, másrészt meghatározott szervezetet jelent. Szervezete többféle szervtípust fog át. A közigazgatás jelenti az államigazgatást, amely központi, területi és helyi szervek hierarchikus rendszere, de jelenti az önkormányzati szervezetrendszer is, amely viszont alá-fölé rendeltségi viszonyban nem álló területi és helyi szervek együttese.

A közigazgatás hagyományos és ma is alapvető feladata a rendészet, amely a hatósági jogosítással, kötelezéssel és szankcionálással összefüggő feladatokat öleli fel. A rendészeti közigazgatási funkciót többnyire az államigazgatás szervei gyakorolják, de jelen van ez a funkció az önkormányzati igazgatásban is.

A közigazgatás funkciója továbbá az is, hogy szolgáltatást, ellátást nyújtson, vagy szervezzen olyan területeken, ahol ezek a szolgáltatások, illetve ellátások a piacgazdaság feltételei között nem lennének általánosan hozzáférhetőek. Szolgáltató funkciót a közigazgatás oktatási, kulturális, egészségügyi és szociális ágazatba tartozó szervei látnak el, s ezek a legkiterjedtebben az önkormányzatok keretein belül működnek. A szolgáltatási feladatokat általában nem maguk a közigazgatási szervek végzik, hanem az általuk létrehozott és igazgatott közintézmények (például kórházak, iskolák, kulturális intézmények).

A közigazgatás szervei jogvita esetekben is eljárnak, mintegy »bíráskodnak«. Erre példa a birtokvédelem, melynek során a közigazgatás szervei csak ténykérdésekben, míg a bírósági szervek jogkérdésekben is döntenek. A »bíráskodó« közigazgatás jellemzőit mutatja a szabálysértési ügyek elbírálása is.

A társadalomtudományok a közigazgatás egy-egy sajátos vonását emelték ki. A szociológia szerint a közigazgatás a hatalomgyakorlás eszköze, amely a politikai változásoktól függetlenül is biztosítja a társadalom egységét és irányíthatóságát. Az igazgatástudomány a közigazgatást a döntés-előkészítés és a -végrehajtás racionális és szakmai szervezetének tartja. A közgazdaságtudomány a közigazgatásban a közjavak és a társadalmi erőforrások elosztásának sajátos technikáját látja.”¹

1.2. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás összefüggései

A közigazgatás két bemutatott meghatározó szektora korszakonként eltérő mértékben és intenzitással, de szoros együttműködésben tevékenykedik. Az államigazgatás nem tud érvényesülni, és céljait tekintve maradéktalanul megvalósulni az önkormányzati igazgatás nélkül, ami fordítva is igaz. Nézzük meg röviden az államigazgatás és önkormányzati igazgatás közös vonásait, valamint azok legfontosabb eltéréseit!

Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közös vonásai:

- közérdekű feladatokat látnak el a jogszabályok által meghatározott körben és módon,
- közhatalommal rendelkeznek, így kötelező erejű döntéseket hoznak és rendelkeznek a döntések kikényszerítési, szankcionálási jogával,
- közpénzből gazdálkodnak,
- nemzeti vagyont kezelnek,
- jogszabályi felhatalmazás alapján önálló szabályozási jogosítványokkal rendelkeznek,
- döntéseik felett bírósági kontroll érvényesíthető,
- károkozás esetén magánjogi per indítható,
- a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek.

Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti eltérések:

- míg az államigazgatás központi érdekeket érvényesít, és az ország mint állami és politikai közösség teljes területén egységesen szervezett, addig az önkormányzat az illetékességi területén helyi érdekeket érvényesít és a jogszabályi keretek között szabadon dönt,
- míg az államigazgatás központi szervei határozzák meg az ágazati közpolitikákat, a területi szervei pedig azok egységes végrehajtására hivatottak, addig a helyi önkormányzati közpolitikák meghatározása elsődlegesen a választott helyi politikusok testületi döntésein alapulnak,
- míg az államigazgatás döntési rendszere hierarchikus, így a felettes szerv adott esetben a döntés jogát magához vonhatja, illetve utasíthatja az alsóbb szintű szerveket, addig az önkormányzatok között nincsen ilyen típusú hierarchikus alá-fölé rendeltség: a helyi önkormányzatok egymástól függetlenek, így a megyei

¹ GLATZ Ferenc szerk. (2000): *Magyar Nagylexikon 11.* Budapest, Magyar Nagylexikon Kiadó. 503.

- önkormányzat nem felettese a települési önkormányzatnak, ahogy a fővárosi önkormányzat sem a fővárosi kerületi önkormányzatoknak,
- míg az államigazgatás döntően – a megyei önkormányzatokhoz hasonlóan – a központi költségvetés által biztosított pénzügyi forrásokból gazdálkodik, addig a települési önkormányzatok a központi költségvetésben meghatározott állami támogatások, normatívák rendszerén túl, az önkormányzati igazgatási feladatai ellátása és a települések fejlesztése érdekében, helyi adókból és egyéb helyi vállalkozási, intézményi, pályázati bevételekből gazdálkodik,
 - míg az államigazgatási szerv a nemzeti vagyont részét képező állami vagyont kezelőjeként jelenhet meg, addig az önkormányzat az egyúttal a nemzeti vagyont részét is képező önkormányzati vagyont tulajdonosa, amellyel a törvény keretei között szabadon gazdálkodik,
 - míg az általában törvény által felhatalmazott államigazgatási szerv a végrehajtást segítő jogszabályokat alkothat (végrehajtási rendeletalkotás), addig az önkormányzat a törvényben kapott felhatalmazás alapján végrehajtási jellegű önkormányzati rendeletet, illetve törvény által nem szabályozott kérdésekben, mint helyi társadalmi viszonyok rendezésére szabályozó jellegű önkormányzati rendeletet alkot.

A közpolitika szempontjából a leglényegesebb különbség az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás között, hogy az előbbi esetében egy alapvetően egységes ágazati irányítás alatt önálló ágazati közpolitika megvalósításában vesznek részt az államigazgatási szervek. Ezzel szemben a helyi önkormányzati szférában a 2014. október 12-i általános helyi önkormányzati választások óta 3178 települési és 19 megyei önkormányzati közpolitika érvényesül, és ezek a közpolitikák inkább komplex, horizontális jelleggel, ágazatközi módon jelennek meg.

1.3. A közigazgatás szintjei

Magyarországon többszintű közigazgatási rendszer működik. Legalsó szint a település, ahol csak önkormányzati igazgatás működik, míg országos szinten csak államigazgatás működik. A központi és a helyi igazgatás között meghatározó a megyei szint. Itt mind államigazgatási, mind önkormányzati igazgatási szervezetek működnek. A megyei államigazgatás alsó középszintje a járás, ahol csak államigazgatás működik.

Területfejlesztési szempontból, a központ és a megye között létezik a régió, míg a megye és a település között a kistérség. Igazgatási szempontból, az önkormányzatok társulási formában működtethetnek regionális és kistérségi szervezeteket.

Az önkormányzatok közigazgatási – benne a hatósági, valamint közszolgáltatási jellegű – feladataik ellátása érdekében szabadon társulhatnak; a társulási szabadság része a nemzetközi standardok szerint értelmezett önkormányzati autonómiának. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény lehetővé teszi kötelező önkormányzati társulás létrehozatalát, amit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Möt.), a közös önkormányzati hivatal intézményének keretében szabályozta.

A települési szint

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy az ország fővárosa Budapest és Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók ki.

Az Mötv. tartalmazza, hogy a települések joga a helyi önkormányzás. Pontosabban a kormányzás joga a települési és megyei önkormányzatok – mint területi önkormányzatok – választópolgárok által megválasztott tagjait illeti meg. Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.

A legutóbbi, 2014-es általános helyi önkormányzati választások óta Magyarországon a 3155 település és a fővárosi kerületek megoszlásának köszönhetően 3178 települési önkormányzat van. A települések 89%-a község vagy nagyközség. A települések egyharmada 500 főnél alacsonyabb lakosságú (1066 község esetén). 1000 főnél alacsonyabb lakosságú – 1738 község – a települések több mint fele (54%). A 2000 főnél kisebb települések száma 2371 (75%), ebből 2353 községi, 12 nagyközségi és 6 városi önkormányzati jogállás. A következő települések 2000 lakosnál kisebb népességű városok: Pálháza 1100 fő, Óriszentpéter 1191 fő, Igal 1445 fő, Pacsa 1725 fő, Visegrád 1841 fő és Gyöngyös 1877 fő.² 5000 lakos alatt összesen 2871 (90,9%) település van, közülük 2697 község, 85 nagyközség és 89 város. Mindezekből látható, hogy a magyar települési önkormányzati rendszer struktúrája szétaprózódott.

5001 és 10 000 lakos között találunk 6 községet, 20 nagyközséget és 112 várost, összesen 138 települést (4,4%). 10 000 lakos feletti településből 168 van Magyarországon, ez a települések 5%-át jelenti, közülük csupán egy: Solymár nagyközség nem rendelkezik városi címmel. Ezen belül 50 000 lakost meghaladó népességű város 18 van (valamennyi megyei jogú), rajtuk kívül még 5 megyei jogú várost tartunk számon, közülük Szekszárd és Salgótarján megyeszékhelyként lett megyei jogú, míg három városnak, miután megkapta a megyei jogú város címet, az elmúlt negyedszázadban 50 000 alá csökkent a lakossága: Hódmezővásárhely 45 656 fő, Dunaújváros 47 520 fő és Nagykanizsa 48 293 fő.

A fővároson kívül csupán hét olyan városunk van (Kecskemét, Nyíregyháza, Győr, Pécs, Miskolc, Szeged, Debrecen), amelyeknek a lakossága meghaladja a 100 000 főt, közülük is egyedül Debrecenben él több mint 200 000 fő (204 754).

1. táblázat

A magyarországi települések típus szerint differenciált számértékei és egymáshoz viszonyított százalékos arányai – 2016. január 1.

Típus	Szám	Százalék	Lakosság	Százalék
Község	2703	85,67	2 630 428	26,25
Nagyközség	106	3,36	395 363	3,94
Város	322	10,21	3 299 134	32,92

² A lakosság számra vonatkozó 2016. január 1-i adatok a Belügyminisztérium Nyilvántartásokért Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság által gondozott www.nyilvantarto.hu honlapról származnak.

Típus	Szám	Százalék	Lakosságszám	Százalék
Megyei jogú város	23	0,73	1 992 363	19,88
Főváros/kerület	1/23	0,03	1 705 272	17,01
Összesen	3155	100	10 040 143	100

Forrás: www.nyilvantarto.hu. (A letöltés dátuma: 2018. 04. 21.)

Tekintettel arra, hogy Budapest mint főváros, települési és területi önkormányzat is egyben, illetve 23 kerületi, települési önkormányzatra tagolódik, így országos viszonylatban a 3155 település 3178 települési önkormányzatot foglal magába.

2013-tól az önkormányzatok önálló polgármesteri hivatalt csak városokban, illetve 2000 lakosnál népesebb településeken tarthattak fenn. A 2000 lakosnál kevesebb népességű települési önkormányzatoknak, az Mötv. 85. §-a alapján, közös önkormányzati hivatalt kellett létrehozniuk. Ennek következtében az önkormányzati igazgatást megvalósító hivatalok száma 1798-ról (522 polgármesteri és 748 közös önkormányzati hivatal) 1270-re csökkent. 2016. január 1-jén, a KSH Magyarország közigazgatási helynévkönyvének adatai szerint, 1281 településen van polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatali székhely. Így külön problémát jelent a hivatali székhellyel nem rendelkező 1897 községi önkormányzatnak a helyi közszolgáltatási és közpolitikai feladatok szervezése és ellátása.

A területi szint

Magyarországon a jelenlegi megyei rendszer, valamint a mai értelemben vett egységes – régi szóhasználatban – Nagy-Budapest alapvetően 1950-ben alakult ki. Az ekkor létrehozott 20 területi egység: a főváros és a 19 megye kisebb-nagyobb korrekciókkal és névváltoztatásokkal ma is létezik. A megyei önkormányzatok mellett, a megyei szinten működő államigazgatás kiemelkedő intézménytípusa az integrált megyei kormányhivatal.

A megyei önkormányzatok intézkedési területe, valamint feladat- és hatásköre nem terjed ki a megyei jogú városokra. A 23 megyei jogú város, kiemelten a 18 megyeszékhely, a települési feladatok mellett, az irányadó Mötv. szerint területi önkormányzati igazgatási feladatokat lát el.

2. táblázat

Budapest és a magyarországi megyék település- és lakosság száma. 2016. január 1.

	Megye	Településszám	Népesség
1	Baranya	301	389 231
2	Bács-Kiskun	119	528 544
3	Békés	75	360 384
4	Borsod-Abaúj-Zemplén	358	691 171
5	Csongrád	60	417 459
6	Fejér	108	427 940
7	Győr-Moson-Sopron	183	450 714
8	Hajdú-Bihar	82	548 077

	Megye	Településszám	Népesség
9	Heves	121	305 847
10	Jász-Nagykun-Szolnok	78	388 232
11	Komárom-Esztergom	76	310 159
12	Nógrád	131	200 212
13	Pest	187	1 267 747
14	Somogy	246	321 221
15	Szabolcs-Szatmár-Bereg	229	584 640
16	Tolna	109	231 138
17	Vas	216	255 182
18	Veszprém	217	355 988
19	Zala	258	283 402
20	Budapest	24	1 705 272
	Összesen	3178	10 022 560

Forrás: www.nyilvantarto.hu. (A letöltés dátuma: 2018. 04. 21.)

A járási szint

A jelenlegi járási államigazgatási rendszer 2013. január 1-jén jött létre. A 19 megyében összesen 175 járást alakítottak ki. Ugyanakkor a polgárdi járás 2014. december 31-i megszűnésével jelenleg 174 járást tartunk számon. A járásokban működő, általános első fokú hatósági jogkörrel rendelkező, úgynevezett járási hivatalok a megyei kormányhivatalok kihelyezett területi egységei. Az Mötv. többletjogosítványokkal ruházta fel a járásszékhely város önkormányzatát, mégsem beszélhetünk járási szinten önkormányzati igazgatásról, mivel nincsenek választott járási tanácsok, csupán felülről létrehozott járási államigazgatási hivatalok.

A NUTS-rendszer

A NUTS-rendszer – angolul *National Unit of Territorial Statistics*, franciául *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*, magyarul *a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája* – az európai regionális társadalmi-gazdasági folyamatok elemzésére és a regionális politikájának támogatására létrehozott területi egységek statisztikai rendszere, amelyre az Európai Parlament és az Európa Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) mint kötelező érvényű jogszabály vonatkozik. Az Európai Unió Statisztikai Hivatala (EUROSTAT) által korábban kidolgozott öt NUTS-szint helyett ma három, a népességszám szerint meghatározott szint alkotja a NUTS-rendszert.

Ennek értelmében Magyarországon, NUTS1-szinten három úgynevezett nagyrégiót alakítottak ki (Dunántúl, Közép-Magyarország, Alföld és Észak-Magyarország), NUTS2-szinten hét tervezési-statisztikai régió található, a NUTS3-szintnek pedig a megyerendszer felel meg. A NUTS3-szint alatt, a területi szintű tervezésben, úgynevezett LAU (*Local Administrative Unit*) egységeket alakítottak ki. A LAU1-szintet nem minden tagállam alkalmazza, Magyarországon ennek a kistérség (újabbán a járás) felel meg. A települési szintű LAU2-besorolást viszont minden tagállamban alkalmazzák.

A régió

Az Országgyűlés az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998. (III. 20.) OGY határozatában döntött a tervezési-statisztikai régiós beosztásról, ez alapján az alábbi NUTS2-szintű régiókat mint tervezési egységeket határozták meg, amelyek egy kivétellel, három NUTS3 területi szintű megyét foglalnak magukban:

1. Nyugat-Dunántúl: Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye,
2. Közép-Dunántúl: Veszprém megye, Fejér megye, Komárom-Esztergom megye,
3. Dél-Dunántúl: Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye,
4. Közép-Magyarország: Budapest, Pest megye,
5. Észak-Magyarország: Heves megye, Nógrád megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye,
6. Észak-Alföld: Jász-Nagykun-Szolnok megye, Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye,
7. Dél-Alföld: Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye.

A 2000-es évek első évtizedének második felében volt kormányzati törekvés, hogy a statisztikai régiók szintjén koncentrálják, s ezzel regionalizálják a működő területi államigazgatási szervezeteket. Ekkor területfejlesztési céllal működtek a regionális fejlesztési tanácsok, amelyben állami és önkormányzati szereplők vettek részt. A regionális fejlesztési tanácsok az európai uniós területfejlesztési források elosztásában vettek részt oly módon, hogy a régiót alkotó megyei és megyei jogú városi önkormányzatok egyeztető, tervezési és koordinációs fórumaként működtek. A 2010-es kormányváltást követően a régió helyett, a megye került fókuszba a fejlesztéspolitikában. Ennek következtében, érdemben meg is szűntek a regionális intézmények.

Jelenleg a hét régióban csak kivételes jelleggel működnek államigazgatási szervezetek. Fejlesztéspolitikai szempontból az érintett megyei közgyűlési elnökök részvételével regionális területfejlesztési konzultációs fórum működik, vagyis önkormányzati jellegű igazgatási szerveződések sincsenek.

3. táblázat

A statisztikai-tervezési régiók település- és lakosságszáma – 2016. január 1.

	Régió	Település	Lakosság
1	Dél-Alföld	254	1 306 387
2	Dél-Dunántúl	656	941 590
3	Észak-Alföld	389	1 520 949
4	Észak-Magyarország	610	1 197 230
5	Közép-Dunántúl	401	1 094 087
6	Közép-Magyarország	211	2 973 019
7	Nyugat-Dunántúl	657	989 298
		3178	10 022 560

Forrás: www.nyilvantarto.hu. (A letöltés dátuma: 2018. 04. 21.)

A kistérség

A kistérség fogalmát a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat (a továbbiakban: OFTK) a következő módon határozza meg:

„Kistérség: (1) statisztikai területi egység, az európai statisztikai rendszerben LAU1-szint (korábban NUTS4). (2) Több település funkcionális együttműködéseként önkormányzati társulások formájában létrejött terület, mely nem követi szükségszerűen a statisztikai kistérségek határait.”

A statisztikai körzet kategóriáját a Központi Statisztikai Hivatal elnöke 9006/1994. (S.K.3) közleményével vezette be, ezáltal létrehozva a település és a megye közötti területi egységet. A tércategória bevezetésekor a KSH 138 statisztikai körzetet alakított ki. Ezt követően csaknem évente változott a statisztikai körzetek száma. A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelettel már jogszabály határozta meg a kategóriát, amelybe akkor 168 kistérség tartozott. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról szóló 2007. évi CVII. törvény már 174 kistérséget határozott meg. Ez a szám 2011-ben az ajkai kistérségből kiváló Devecseri kistérség létrehozásával végül 175-re emelkedett. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény hatályos szövege már nem tartalmazza a kistérséget mint fejlesztési egységet. Ennek megfelelően a Központi Statisztikai Hivatal Területi Számjelrendszerében már nem szerepel a kistérség, helyette a járási beosztás jelenik meg.

A társulások

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) III. fejezetének 41–43. §-a rendelkezett az alkotmányban rögzítetteknek megfelelően a települési önkormányzatok szabad társulásairól. Az önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény már részletszabályokkal egyértelműsítette a társulásokra vonatkozó rendelkezéseket. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény, miközben fenntartotta az önkormányzati társulás szabadságát, pénzügyi ösztönzőkkel „kényszerítette” együttműködésre a településeket. Az Möt. beépítette a társulásokra vonatkozó korábbi szabályozást és a IV. fejezet 83–95. §-ában rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre. Az egyes közigazgatási közfeladatok társulás keretében történő ellátása esetén, a részt vevő önkormányzatoknak közpolitikájukat is össze kell hangolniuk.

Az OFTK az önkormányzati társulások kapcsán beszél az úgynevezett mikrotérség kategóriáról, amely szerint a „Mikrotérség: néhány településből álló, földrajzilag összefüggő térség, mely a települések közötti szoros gazdasági, társadalmi, kulturális hasonlóságon és kapcsolatokon alapul. A hivatalos formában való megjelenése társulás, települési önkormányzatok szövetsége, melynek kialakulását a közös lokális érdekek és a közös

feladatmegoldás felismerése motiválja.”³ Amint azt már korábban jeleztük az Möt. által életre keltett közös önkormányzati hivatalok mint hatósági jellegű önkormányzatok, társulások formában működnek.

1.4. A helyi autonómia és a lokális közpolitika

Az autonómia görög eredetű kifejezés (*auto-nomosz*), jelentése önkormányzás. Történetileg az autonómiáknak számos változata alakult ki. Ezek közül legjelentősebb a települési és a területi, azaz helyi önkormányzatiság (község, város, megye, régió, tartomány), továbbá a szakmai önkormányzatiság (szakszervezetek, kamarák), a vallási közösségek önkormányzatai (egyházak), valamint az egyetemek és az egyesületek, civil szervezetek intézményi autonómiái.

Jelen esetben az *autonómia* kifejezésen a helyi önkormányzati autonómiát értjük, amely egy demokratikus jogállam esetében egyrészt a hatalom decentralizációját jelenti, másrészt a központi hatalom bizonyos feladatainak átruházását a helyi közigazgatási egységekre. Az előző mondatban kifejtett, a *szubszidiaritás* elve szerint olyan feladatok intézésére és ellátására kell gondolni, amelyek helyi jellegűek, így helyileg rendezhetők a legmegfelelőbbben. A *szubszidiaritás* fogalma az önkormányzati rendszer bevezetésével jelent meg a magyar közigazgatásban, és az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően terjedt el széles körben. Az elvet minden uniós intézményre alkalmazni kell; gyakorlati jelentősége pedig különösen a jogalkotási eljárások keretében van. A lisszaboni szerződés megerősítette a nemzeti parlamentek és a bíróság szerepét a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzésében. Azzal, hogy kifejezetten hivatkozik a szubszidiaritás elvének infranacionális dimenziójára, a lisszaboni szerződés megerősítette a Régiók Bizottságának szerepét, és megteremtette a lehetőséget – a nemzeti parlamentek döntésétől függően – a jogalkotási hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek részvételére a „korai előrejelzés” mechanizmusában.

Látható, hogy az autonómia mai fogalma szoros kapcsolatban áll a szubszidiaritás fogalmával, amely szerint a jogosítványokat a döntésekben érintett közösséghez lehető legközelebbi szintre kell levinni. Az önkormányzati autonómia megértéséhez további fogódzót nyújt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Önkormányzati Charta).

Az Önkormányzati Charta 3. cikk 1. pontja a helyi önkormányzás fogalmát a következőképpen határozza meg: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” Az autonóm jogkörrel felruházott közösségek önszabályzó, önszervező, önfenntartó önkormányzó mechanizmusa, lényegét tekintve, megegyezik a helyi önkormányzati mechanizmussal.

Az autonómia érvényesülése feltételezi a szubszidiaritás megvalósulását. „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat

³ Országos Területfejlesztési Koncepció [97/2005. (XII. 25.) OGY határozat] – Fogalommagyarázat.

természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”⁴ Az elv érvényesítése alapozza meg a helyi szintű döntések jelentőségét, a decentralizáció felé vezető utat. A modern demokráciák jogrendszerében a szubszidiaritás kettős jellegű, egyrészt elősegíti a hatalom megosztását a kormányzat különböző szintjein, másrészt a végrehajtás során ellenőrző, kontrollszerepet is betölt.

Természetesen az egységes állami berendezkedésen belül érvényesülő decentralizáció és autonómia nem jelenti, hogy az államigazgatásnak nincs joga és felelőssége az önkormányzatok tevékenységének felügyeletére. Ahogy az önkormányzatok a tevékenységüket az alkotmányosság és a törvényi keretek között kell hogy gyakorolják, de az államigazgatás felügyeleti jogköre sem korlátlan. A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletéről az Önkormányzati Charta a következő módon rendelkezik:

„1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”⁵

A helyi önkormányzatok, a törvény keretei között, szabadon döntenek önként vállalt feladatokról, amelyekben leginkább megragadható az adott autonómia sajátos közpolitikája. *Az Mőt. 10. §-a értelmében* „a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

Az önkormányzati autonómia alapja a gazdasági stabilitás, azaz az önkormányzat a feladatai ellátásához rendelkezzen szükséges és elégséges anyagi forrással. Mivel az önkormányzati közszolgáltatások alapvetően az államtól kapott feladatok, így a források biztosításában az állam is szerepet vállal. Az önkormányzati szféra számára biztosított állami hozzájárulás összege, elosztásának módja és a felhasználására vonatkozó központi szabályok döntő mértékben befolyásolják az adott országra jellemző önkormányzati autonómia mértékét. Örök dilemma, hogy jelentős és tervezhetően rendelkezésre álló helyi bevétel hiányában, mennyiben tekinthető az adott önkormányzat ténylegesen autonómnak.

Az egyes helyi önkormányzatok autonómiájának mértéke alapvetően az önként vállalt feladatok, és a rájuk fordítható közpénzek mennyiségében, valamint a kötelező feladatok ellátásának minőségében mérhető. Helyi közpolitikai döntés, hogy az egyes

⁴ Önkormányzati Charta, 4. cikk 3.

⁵ Önkormányzati Charta, 8. cikk.

kötelező közszolgáltatások közül melyek esetében nyújt – amennyiben erre forrással rendelkezik – az önkormányzat a jogszabályokban előírt minimum követelményeket meghaladó minőségű szolgáltatást.

Összefoglaló

A polgári közigazgatás két fő területének, az államigazgatásnak és az önkormányzati igazgatásnak elhatárolása, együttműködésének és egymáshoz való viszonyának tisztázása alapvetően szükséges a helyi igazgatás területének megértéséhez. Az állami és az önkormányzati igazgatás közötti munkamegosztás folyamatosan változhat. Döntően az állami szabályozás függvénye, hogy mely feladatok és hatáskörök tartoznak az önkormányzati igazgatás körébe. A decentralizáció és a dekoncentráció, valamint a centralizáció együtt és együttműködésben van jelen a közigazgatás területén. Kormányzati filozófia kérdése, hogy mikor és mely területen kerül sor centralizációra vagy decentralizációra. Az állami közfeladat ellátása nem nélkülözheti az önkormányzati igazgatást, mivel települési szinten nincsenek állami igazgatási szervezetek, és ezek sem csak az adott településre vonatkozóan látnak el feladatokat. A szubszidiaritás elve nem csupán az Európai Unió, hanem a modern társadalomirányítás egyik működési alapelve is.

A magyar közigazgatás többszintű: a legalsó, települési és a legmagasabb, központi igazgatási szint között jelen van az államigazgatási eljárás, az önkormányzati térségi társulás, az egyaránt állami és önkormányzati körbe tartozó megye, valamint a területfejlesztési célt szolgáló régió.

A szubszidiaritás gyakorlatából és gyakorlásából, valamint a helyi önkormányzatok részleges függetlenségéből következően az önkormányzati autonómia mértéke, mélysége és szabadságfoka meglehetősen széles skálán mozog. Mivel az önkormányzatok az állam szervezetrendszerének részei, nem beszélhetünk abszolút autonómiáról, még akkor sem, ha az önkormányzati önállóság nagymértékben függ az adott önkormányzat saját bevételétől, gazdasági erejétől. Ennek következtében jelentős különbségek alakulhatnak ki az egyes önkormányzatok önállóságát tekintve. Az állam felelőssége, hogy milyen módon biztosítja az önkormányzati mozgásteret, illetve ellenőrzi az önkormányzatok működését, valamint milyen eszközöket alkalmaz a különbözőségeket kiegyenlítésére.

E folyamatokban a közigazgatás szabályozó és szervező, szolgáló és szolgáltató, valamint hatósági ügyintéző szerepe érvényesül, amelyek együttesen biztosítják a jogállami működést az adott országban.

Tájékoztató irodalom

- ÁGH Attila – RÓZSÁS Árpád – ZONGOR Gábor (2004): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon. Jótár, a TÖOSZ módszertani füzetek.* Budapest.
- BIBŐ István (1986): *Válogatott tanulmányok – Harmadik kötet 1971–1979.* Budapest, Magvető.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar Közigazgatási jog (Általános rész).* Budapest, Osiris Kiadó.

- FOGARASI József szerk. (1995): *A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- KÁDÁR Krisztián szerk. (2008): *Idea és valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Budapest, Közigazgatásfejlesztési Társaság.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- SZIGETI Ernő (1996): A közigazgatási területbeosztás településföldrajzi vetületei és lehetőségei. In SZABÓ Gábor szerk.: *Város és vonzáskörzete. Alapítvány a magyarországi önkormányzatokért*. Budapest, ÖN-KOR-KÉP Kiadó.
- SZIGETI Ernő szerk. (2004): *Az önkormányzati közigazgatás az EU csatlakozás tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Jogszabályok

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
1997. évi CXXXV. törvény az önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
- 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról Európai Parlament és az Európa Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről.
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2007. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról

Ellenőrző kérdések

1. A demokratikus polgári közigazgatás milyen főbb egymással összefüggő, együttműködő, de mégis elkülönülő egységekből áll?
2. A közigazgatás szervei működésük során alapvetően hányféle tevékenységet látnak el?
3. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közös vonásaiból emeljen ki legalább ötöt.
4. Mennyiben tér el az önkormányzati igazgatás közpolitikájának meghatározása az államigazgatástól?
5. Jelölje meg, hogy a közigazgatás szintjei közül melyik az, ahol államigazgatási és önkormányzati igazgatási szervezetek egyaránt működnek?

6. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 3. pontjának megfogalmazása szerint mit jelent a szubszidiaritás?
7. Miképpen mérhető az egyes helyi önkormányzatok autonómiájának mértéke?

2. Szakpolitikák mint a közpolitika érvényesítése

*Farkasné Gasparics Emese*⁶

2.1. A helyi szakpolitika

A helyi szakpolitika a helyben megvalósítandó közfeladatokra vonatkozó stratégiai tervezést határozza meg, amelyek mentén végrehajthatók a helyi társadalmi alrendszerre háruló feladatok.

A közpolitika átfogó rendszerét alkotó helyi szakpolitika szereplőinek, a helyi társadalmi alrendszerben vezető szerepet betöltő választott tisztségviselőknek, a helyi politikusoknak olyan közéleti szereplőknek kell lenniük, akik a társadalom egészének politikai rendszerét és viszonyait ismerik. Fontos, hogy tisztában legyenek az alapvető politikai intézményekkel, azok szellemi alapjaival, továbbá a hatalom helyi és központi szervezetével és működésével.⁷

A helyi szakpolitika megjelenítése az államtudományok területén azt a célt szolgálja, hogy a helyi önkormányzati szakemberek képesek legyenek a helyi közpolitikákkal kapcsolatos szakértői tevékenység elvégzésére. Ennek fontos eleme a helyi politikai-társadalmi viszonyok elemzése és kutatása, továbbá olyan szervezői és tanácsadói munka ellátása, amely révén hatékony segítségére tudnak lenni a helyi politikai döntéshozóknak, elsődlegesen a polgármestereknek és a képviselő-testületek tagjainak.

Az általános társadalomtudományi alapismeretek – úgymint a szociológia, társadalomfilozófia, társadalomelmélet, közgazdaságtan és kommunikációelmélet – mellett szükséges ismerniük a helyi önkormányzatok feladatait, a feladatellátás szakmai-ágazati tartalmát, a lakossági igényeket és a közszolgáltatások, valamint a társadalmi fejlődés egyetemes irányait. E kompetenciák elsajátítása után képessé válnak a *Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!* elve mentén végezni munkájukat, így valósítva meg a jólétet a helyi lakosságön-szervező és öngondoskodó részvétele mellett.

A helyi közpolitika és szakpolitika kapcsolata

A helyi közpolitika azon általános elemekeit jelenítjük meg a következőkben, amelyek mentén mindenkor kialakíthatók a helyi szintű szakpolitikák, azok szakmai-ágazati részei, valamint meghatározzák a fejlesztési irányokat. A 2010-es években a Magyary-program keretében újragondolták a teljes magyar közigazgatási rendszert s vele az önkormányzati igazgatást.

⁶ Jogász, Nemzeti Közszelektálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézet, megbízott igazgató.

⁷ KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszelektálati Egyetem.

A Magyary-program négy fő pillért határozott meg, amellyel leírható valamennyi közigazgatási szervezet, szakágazat. Ezek a következők:

- feladat,
- működés (eljárás, folyamatok),
- szervezet,
- személyzet (humán erőforrás).

A közpolitika tudománya nem az egyes intézmények, szervezetek, feladatok oldaláról közelíti meg a tevékenységeket, hanem meghatározott problémahelyzetek céltudatos megoldását célzó állami cselekvések rendszereként fogja fel és elemzi azokat.

A közpolitikai megközelítés célja egyrészt a problémák megértése, körülhatárolása, elemeire bontása, majd azok megoldására vonatkozó – lehetőleg egyeztetett és a lehető legtöbb ember számára elfogadható, vagy az állam közhatalmi jellege révén közjogi erővel bíró – tényleges javaslatok kidolgozása és alkalmazása.

Szakpolitikai megközelítésben, a problémákat jellegük szerinti csoportosíthatjuk. Beszélhetünk különböző szak- és ágazatpolitikákról, így gazdaságpolitika, egészségpolitika, biztonságpolitika. A közpolitikai szemléletben az egyes élethelyzetek, egyéni problémák szakmai-ágazati feladatokká, szakpolitikai kérdésekké válnak. Megoldásuk érdekében, mind helyi, mind központi szinten, meghatározott és hatékonyan ellenőrizhető szervezeti formában kell biztosítani társadalmi felismerés és cselekvés, a jogalkotás és a jogalkalmazás lehetőségét.

A közpolitikai cselekvés egyes állomásai (közpolitikai cselekvés folyamata, ciklusa), amint azokat a jelen tankönyv közpolitika-alkotásról szóló fejezetében már részletesebben bemutatottuk:

- problémaérzékelés és -azonosítás, amely szakpolitikai szempontból kiegészül a szakpolitikai jelleg meghatározásával,
- döntés-előkészítés, amely szakpolitikai vonatkozásában a lehetséges megoldási alternatívákhoz az ágazati-szakmai specifikumokat is meghatározza,
- döntés, amely az optimális és eredményes megoldás lehetőségét választja és biztosítja (létrehozza) a szakmai megvalósulás feltételeit,
- megvalósítás,
- a közpolitikai (itt szakpolitikai) döntések nyomán követése, értékelése, szakmai hatásvizsgálatok és elemzések.

A helyi szakpolitika kérdéseinek rendszerszintű megközelítésekor indokolt, ha a 2011. évi CLXXXIX. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben (továbbiakban Möt.) foglaltak szerint értelmezett önkormányzatiságból, illetve a törvényben meghatározott helyi önkormányzati feladatokból indulunk ki.

Az önkormányzatiság fogalma közvetíti a problémahelyzetek megoldására vonatkozó társadalmi elvárásokat, mégpedig azon a szinten, ahol azok megjelennek. A helyi önkormányzatok a helyi hatalomgyakorlás demokratikus elvek szerint működő letéteményesei; a helyi közügyek intézésére, és a helyi közhatalom gyakorlására hivatottak választott képviselők útján. Ez a megfogalmazás a helyi közpolitika általános tartalmát adja meg.

A helyi közügyek a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörében jelennek meg: alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás

és a helyi lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre a közpolitikai cselekvés folyamatában a helyi önkormányzati szakpolitikák megjelenéseként értelmezhető.

Az önkormányzatiság helyi és térségi közpolitikai szakmai szempontok szerinti differenciálódása megjelenik a helyi önkormányzatok mint testületek szakpolitikai differenciálódásában (települési önkormányzatok, megyei önkormányzatok, fővárosi önkormányzat), amelyek az Möt. szerint a települési és a területi önkormányzat feladatait is elláthatják.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének megalakulását követően kötelező legalább a vagyonyilatkozatokat vizsgáló, illetve a pénzügyi bizottságokat létrehozni, azonban egyéb szakmai-ágazati törvény más szakfeladatra is meghatározhatja a képviselő-testület által létrehozandó bizottság (például szociális, környezetvédelmi, településfejlesztési vagy oktatási, kulturális) megalakítását.

Közpolitikai kontextusban, nem a funkcionális jellegű helyi önkormányzati feladatkörök elemzése a meghatározó, mint például a jogi, pénzügyi-költségvetési vagy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségek, összeférhetetlenségre vonatkozó előírások. Sokkal inkább a helyi közügyek, közszolgáltatások azon körét érdemes vizsgálat tárgyává tenni, amelyek általánosságban meghatározzák és alakítják a helyi társadalmi életviszonyokat, továbbá folyamatos fejlesztésük az önkormányzati stratégiai tervezés, feladatellátás mindennapos része.

E feladatkörök a következők:

Helyi egészségpolitika

A szociálpolitika fontos helyi eszköze a települési támogatás nyújtása, amelyről a települési önkormányzat pénzbeli, természetbeni juttatásokra, személyes ellátásokra vonatkozó szociális rendeletében rendelkezik. Ilyenek az élelmiszer-támogatás, krízistámogatás (eseti rendkívüli segély, temetési támogatás), gyógyszer-támogatás (korábbi közgyógyigazolvány), oltási támogatás, lakásfenntartási támogatás, közlekedési támogatás, jövedelempótló rendszeres támogatás, hogy a csak a legegyszerűbb támogatási formákat említsük.

A helyi egészségpolitika leglényegesebb része az egészségügyi alapellátás biztosítása. Ennek folyamatos fejlesztése, kötelező feladat jellegéből adódóan, a lakosság elvárásai, igényei szerinti megvalósítása, menedzselése közvetlen kihatással lehet a helyi önkormányzat megítélésére. Ehhez, ugyancsak a helyi önkormányzat szervezésében, járulnak kiegészítő egészségügyi szolgáltatások, nevezetesen házi gondozás biztosítása, az orvosi ügyelet és sürgősségi betegellátás megelőzése, illetve a megelőzéssel összefüggő közszolgáltatások biztosítása.

Az egészségügyi szakfeladatokat az Möt. által meghatározott önkormányzati feladatok és a szakmai-ágazati szabályozást jelentő egészségügyi törvény (az 1999. évi CLIV. törvény) határozza meg az Alaptörvényben rögzített egészséggel kapcsolatos emberi jogokra alapozva.

Helyi környezetpolitika és fenntartható fejlődés

Napjaink talán legidőszerűbb feladata, a fenntartható fejlődés keretében, a föld, a víz, a levegő védelme, a klímaváltozás hatásainak ellensúlyozása (termőföld védelme és hasznosítása, tájvédelem, egészséges ivóvíz biztosítása, vízbázis védelme, levegőszennyezés csökkentése, zaj elleni védekezés programjának kidolgozása). E körben a megújuló energia felhasználásával kapcsolatos kérdésektől, a hulladékgazdálkodáson és -hasznosításon, a szelektív hulladékgyűjtésen át a jelen ökológiai lábnyomának minimalizálásáig számos új feladat került előtérbe. A jövő generációi iránt érzett felelősség az erőforrások megőrzésének tekintetében komplex szakpolitikai feladatokat ró a helyi irányításra. Ezek önkormányzati igazgatási szempontok szerinti körvonalazására, jelen esetben csupán részlegesen vállalkozhatunk, de a teljesség igénye nélkül sem hagyható ki a felsorolásból a településfejlesztés és a helyi építettörökség-védelem kérdése.

Helyi biztonságpolitika

A mindennapok biztonsága nem egyszerűen büntetőjogi kérdés. A helyi közbiztonság szervei (a polgárőrség, városőrség, faluőrség) mellett, a kötelező önkormányzati feladatot jelentő mezőőri szolgálat, a rendőrséggel való együttműködés lehetőségei, mind beletartoznak a biztonságpolitika körébe. Emellett a katasztrófavédelem, és hozzá kapcsolódóan, a polgármester jogosítványai, valamint a helyi társadalmi együttélés szabályainak meghatározása stratégiai kérdésként kerül szakpolitikai szintre (szakágazati szintű szabályozását a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény jelenti, míg a társadalmi együttélésre vonatkozóan az egyes önkormányzatok saját önkormányzati rendeletet alkotnak).

A helyi kulturális politika egyes kérdései

A humán erőforrás mint önálló szakpolitika; a jövő nemzedékének felnevelését és minőségi környezetének megteremtését jelentő kérdések egyes elemei, a szubszidiaritás elve alapján, ugyancsak települési szinten jelennek meg. Ide sorolandó a nemzeti közművelődés politika helyi települési szintű megvalósítása, mint a hagyományörzés, a helyi értékek megóvásának és a kultúrának fejlesztése, összhangban a világban tapasztalható művészeti, tudományos irányzatokkal.

Digitális világ

Az információs társadalom robbanásszerű fejlődésen ment keresztül mind az egyén, mind az állam egészének aspektusából. A digitális világgal kapcsolatos szakpolitikai kérdések körében megkerülhetetlen a digitális menetrend (nagysebességű és szupergyors internet, interoperábilis alkalmazások) beépítése mindennapjainkba. Az e-közigazgatást, az „okosvárosokat” (*smart cities*), a modern kommunikáció alapjait jelentő informatikai rendszereket, az információbiztonságot, az e-nyilvántartásokat ma már külön ágazati, szakmai feladatként kell kezelni. A digitális világ eszközeinek alkalmazása új szemléletet, újfajta feladatmegoldásokat várnak el a közszervezettől központi és helyi szinten egyaránt. A stabil

jogi keretek létrehozása, a hatékony alkalmazás és készség megteremtése az online szolgáltatások révén, fontos szakpolitikai feladattá vált.

A helyi szakpolitika érvényesülése

A közpolitika a kormányzat által folytatott, egy adott problémahelyzet megoldását célzó céltudatos akció, amelynek jellemzője, hogy elmosódnak a határok az egyes részterületek között. A közpolitika a problémamegoldás szakmai, ágazati specifikumaival foglalkozik, vagyis gyakorlatilag az egyes ágazatok, szakterületek kérdéseit gyűjti össze, és azokra igyekszik azonos vagy hasonló eszközök alkalmazásával megoldásokat kínálni.

A szakpolitikai folyamatoknál mindig érvényesül a rendszerszemléletű problémamegoldás, mivel a társadalmi problémahelyzetek megoldására vonatkozó lakossági igények, a közügyek, közfeladatok és közszolgáltatások kezelésében mindig a megoldás, a hatékony és eredményes feladatellátás oldaláról értékeli a közpolitikai helyzetet és annak szakpolitikai megjelenését.

Az állam a közügyek intézését az egyes problémák, feladatok megoldására szakosodott szervezetek, intézmények létrehozása, működésének megszervezése és tevékenységének szabályozása révén biztosítja. A szakpolitikák helyi szinten az állami közpolitikai célkitűzések végrehajtását biztosítják.

A szakpolitikák kölcsönhatásban állnak egymással, így az egészségügyi kérdésekkel foglalkozó szakemberek megfigyelései, valamint az egészségügyi problémák ok-okozati összefüggéseinek feltárása akár környezetigazgatási feladatokat is generálhatnak, illetve akár egyes helyi gazdaságfejlesztési elképzelések kapcsolódhatnak össze településfejlesztési kérdésekkel.

A helyi szakpolitikák szinergiája hosszú távon a helyi közösségek önszervező, öngondoskodó képességét biztosítja és fejleszti, garantálva ezzel a helyi társadalmi működés alapját. A szakpolitikák kapcsolódási pontjait a helyi szakpolitikai stratégiák, fejlesztési programok foglalják leginkább össze.

A szakpolitika mint a stratégiaalkotás folyamata, a közpolitikai ciklushoz igazodóan a következő elemekből állhat:

- problémák észlelése, meghatározása és a múltbéli viszonyok feltárása,
- elsődleges problémaelemzés, így
 - a dilemmák megfogalmazása, a környezet – adott helyzetben meglévő releváns feltételek – feltérképezése,
 - a jó megoldás – a cél – megfogalmazása, valódi és releváns társadalmi igények beazonosítása,
 - a lehetséges cselekvési alternatívák kidolgozása: megvalósíthatósági tanulmány készítése, a lehetséges megoldási eszközök számbavétele, költségek, előirányzatok mellérendelése,
 - a modellezés,
- döntés a megfelelő közhatalmi szinten (helyi önkormányzati, miniszteriális, kormányzati, országgyűlési),
- megvalósítás a szabályozás, a gyakorlati folyamatok levezénylése révén.

2.2. Helyi szakpolitikák

A helyi közpolitika Magyarországon elsődlegesen a helyi önkormányzatok társadalmi alrendszerében jelenik meg a mindennapokban. Meghatározza a munkához, a környezethez való viszonyainkat.

A szakpolitikai kérdések a következő dimenziókban jelenhetnek meg:

- Mi hajt bennünket?
- Mit jelent ma számunkra a közösség, a biztonság, a munka?
- Mi a fontosabb: a szabadság vagy a biztonság, emberi jogaink vagy saját emberi minőségünk önmegvalósítása?
- Hogyan és miért vállaljunk felelősséget?
- Lét vagy jólét? Hogyan kell „öngondoskodni”?
- Digitális/okos világ vagy a nem digitalizálható emberi szolgáltatások?

A helyi közpolitikai célkitűzések megvalósítása, tematikus megközelítésben, összefoglaló jelentések és stratégiák révén, ötvözve a szakpolitikai tervezés és végrehajtás integrált megközelítését, a konkrét szakpolitikai lépések meghatározását követően, sikeresen járulhat hozzá a konkrét helyi szakpolitikai döntések támogatásához.

Az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltást követő strukturális átszervezés a demokratikus folyamatok hangsúlyát erőteljesen alapozta a helyi viszonyokra: az önkormányzatisággal megteremtette a feladatellátás szubszidiaritás elvére épített rendszerét. Az önkormányzati rendszer a 20 éves működése során 2010-re a túlzott mértékű feladatterhelés, a szétforgácsolódott és irányt vesztett köz- és szakpolitikai célrendszer, a prioritások hiánya miatt szinte működésképtelenné vált, amelyhez jelentős finanszírozási nehézségek (eladósodottság) társultak.

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás a „Jó Állam” programmal, a társadalmi alrendszerek és intézmények reformjával, az Alaptörvényben újrafogalmazott közhatalmi viszonyokkal, fenntartható növekedési pályára állította a magyar társadalmat. A különböző szakterületeken elfogadott sarkalatos törvények meghatározták az érvényes közpolitikai és szakpolitikai kereteket.

A helyi közhatalom gyakorlására, a helyi közügyek szabályozására és intézésére, a helyi közfeladatok ellátására és átalakítására irányadó szabályok újrafogalmazását jelentette az *Mötv. elfogadása*. Mivel a 2012-ben hatályba lépő Mötv. másként fogalmazta meg az önkormányzati feladatokat és több, korábban a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységet állami hatáskörbe emelt, illetve számos megosztott feladat- és hatáskört vett vissza a helyi önkormányzatoktól, ezért a helyi önkormányzatok választott döntéshozói (testületek, polgármesterek) a törvény erejénél fogva maguk is „rákényszerültek” a helyi szakpolitika kereteinek újraértelmezésére és módosítására.

A feladatok és hatáskörök újradefiniálásának eredményeként, a törvényalkotó szándéka szerint a helyi önkormányzatoknál a „valós helyi szervezést igénylő feladatok”, a lakossági igényekre és a helyi sajátosságokra figyelemmel, a helyi önkormányzatok által hatékonyan ellátható helyi közügyek, helyi közszolgáltatások maradtak. A helyi közpolitika így a nemzeti közpolitika szerves részévé vált, mind az általános közpolitikai célokat tekintve

(a demokrácia kiépülése és megerősödése vonatkozásában), mind az ágazati szakmai szakpolitikai stratégia végrehajtását illetően.

A helyi szakpolitikák a helyi önkormányzatok feladatai mentén szerveződnek, és a feladatellátás kötelezettsége vagy önkéntes ellátása képezi a szakpolitikai stratégia megalkotásának kiindulópontját.

A 2014-ben megválasztott helyi önkormányzati tisztségviselőket és irányító testületeket az új nemzeti jogszabályi környezet mellett másfajta gondolkodásra készítette az Európai Unió 2014–2020 közötti időszakra meghatározott fejlesztési stratégiája is. Az Európa 2020 stratégia középpontjában a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, kutatási és fejlesztési célkitűzések, oktatáspolitikai, szociális fejlesztési területek állnak, miközben a környezet- és energiapolitika egymással összefüggő céljainak elérését a fenntartható fejlődés szellemében kell biztosítani a tagállamokban.

Az EU 2020 foglalkoztatási és növekedési stratégiáját 2010-ben fogadták el az uniós tagállamok annak érdekében, hogy elérjék a biztonságos, fenntartható és a különböző szakterületek együttműködésére építő növekedés feltételeit.

2020-ig az alábbi – valamennyi tagállamra kötelező – célokat fogalmazták meg:

- tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása,
- erőforrás-hatékonyabb, környezetbarát gazdaság, kutatás-fejlesztési (K+F) szolgáltatások és innováció (a gazdaság – ipari termelés – az éghajlatváltozásra való kihatásának csökkentése, a megújuló energiaforrások nagyobb térnyerése, a szállítási ágazat modernizálása),
- magas foglalkoztatottság, szociális és területi kohézió (munkavállalók mobilitása révén közeledjen egymáshoz a munkaerőpiaci kereslet és kínálat),
- a felsőfokú végzettségűek arányának növelése, az oktatási hátrány minimalizálása, (az oktatási rendszerek teljesítményének növelésével a fiatalok munkaerőpiacra történő belépésének segítése, vagyis a szakképzés előtérbe helyezése),
- a szegénységi kockázat minimalizálása, a népesség előregedése és a jóléti rendszerek növekvő terhelése okozta hátrányok kiküszöbölése.

A megfogalmazott célok szorosan kapcsolódnak egymáshoz, partnerségi megközelítésben kell megvalósulniuk. E folyamatok érintik az európai uniós intézmények mellett, a tagállami parlamenteket, a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, valamint a szociális partnereket és a teljes a civil társadalmat. A megvalósulás fontos eleme, hogy a megfogalmazott célokat megismerve, az említett szegmensek mindegyike a tőle telhető legtöbbet tegye saját hatáskörében. E célok mentén csak a legfontosabbnak tartott (fentebb felsorolt) helyi szakpolitikai kérdésekkel kívánunk foglalkozni.

A helyi szakpolitika szereplői, végrehajtói

A helyi önkormányzatok esetében a szakpolitikai döntéshozatalban részt vevők, valamint a meghozott döntések végrehajtásában érintettek közösen mint a helyi szakpolitikai szereplők az alábbiak szerint azonosíthatók:

- választott tisztségviselők: polgármester, helyi képviselő-testület (városokban közgyűlés), amelynek tagjai a helyi önkormányzati képviselők;
- közszolgálati jogviszonyban állók: a polgármesteri, illetve közös önkormányzati hivatal dolgozói, a jegyző, az önkormányzati gazdasági társaság vezetői, dolgozói, az önkormányzati társulás munkaszervezetének dolgozói, továbbá a helyi önkormányzattal megbízási vagy más jogviszonyban álló szakértők, tanácsadók;
- külső szereplők (partnerek): a lakosság, az önkormányzati munkában egyéb jogcímen részt vevő szervezetek munkatársai, tagjai, a társadalmi csoportok érdekképviselői.

A helyi döntéshozatal és végrehajtás folyamatában a szerepek folyamatosan változnak, a döntéshozók, az irányítók és a végrehajtók, illetve a külső partnerek a szakpolitikai kérdések különböző szakaszaiban más-más pozíciót vehetnek fel. Ugyanakkor a hazai önkormányzatiság elmúlt közel három évtizedének fontos tapasztalata, hogy a helyi önkormányzatok társadalmi alrendszerében nem tudott meggyökeresedni a „közmenedzsment” típusú közpolitikai irányítási modell, így a nemzetközi szakirodalomban elfogadott kategóriának számító úgynevezett közpolitikai hálózatok (*policy network*) meghatározott strukturális és funkcionális jellemzői meglehetősen vegyesen vannak jelen a hazai helyi köz- és szakpolitikai folyamatokban.

A magyarországi helyi viszonyokban a szereplők dominanciája sokkal nagyobb, a feladatmegoldások dekoncentrált hatáskörökön nyugszanak, ugyanakkor a végrehajtás irányítása helyileg központosított. A helyi önkormányzatok jelenleg a helyi közszolgáltatásokra mint a jogszabályban számukra előírt feladatellátására – településüzemeltetésre, egészségügyre, szociális szolgáltatások nyújtására, helyi gazdaság fejlesztésére – koncentrálnak.

Ezért volt szükség arra, hogy az Möt. külön megfogalmazza a helyi önkormányzatok számára azt a kötelezettséget, hogy erősítsék a települések önfenntartó képességét, támogassák és működjenek együtt a lakosság önszerveződő közösségeivel, biztosítsák a helyi ügyekben a széles körű lakossági részvételt. A helyi közösségek számára pedig a törvény azt a kötelezettséget fogalmazza meg, hogy öngondoskodással enyhítsék a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint járuljanak hozzá a helyi közösségi feladatok ellátásához.

2.3. Helyi egészségpolitika

Az Alaptörvény a magyar állampolgárok veleszületett emberi jogai között említi az élethez, testi és lelki egészséghez, szociális biztonsághoz való jogot. Az egészséghez való jog érvényesülése érdekében külön garantálja, hogy Magyarország fenntartja a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasági termelést, biztosítja az egészséges élelmiszerekhez és ivóvízhez való hozzáférést és megszervezi az egészségügyi ellátást.

Az Országgyűlés a lakosság iránti felelősség jegyében és abban a meggyőződésben, hogy az egyén egészségéhez fűződő érdeke és jóléte elsőbbséget élvez, továbbá mivel az egyén egészsége, életminősége megítélésének és önmegvalósításának alapfeltétele, külön törvényben (*Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény*) szabályozza az emberi egészség legalapvetőbb kérdéseit, ami az egészségügyi szakpolitika kereteit jelenti.

Minden szakpolitika alapját az adott ágazatra vonatkozó elvek jelentik. Az egészségügyi szakpolitika elveinek középpontjában a beteg áll.

- Elsődleges a beteg személyes szabadsága, egészségügyi állapotában önrendelkezési joga. Az egészségügyi szolgáltatások során érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek.
- Érvényesülnie kell a beteg emberi méltósághoz való jogának, ami azt jelenti, hogy csak az egészsége helyreállításához szükséges beavatkozások végezhetők el rajta. A beteg, önrendelkezési joga alapján, visszautasíthatja a kezelést.
- Fekvőbeteg-ellátás esetén megilleti a kapcsolattartás joga, súlyos esetben, hogy más személy mellette tartózkodjon, illetve ezeket ki is zárhatja vagy korlátozhatja. A beteg joga saját vallását szabadon gyakorolni még betegsége idején is.
- A beteg jogosult saját ruházatának és személyes használati tárgyainak használatára – betegtársai jogának tiszteletben tartása mellett.
- A beteg jogosult – önrendelkezési joga alapján – a gyógyintézetet bármikor elhagyni. Ez a jog csak külön meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén korlátozható.
- A beteg egészségügyi adataira a személyes adatok kezelésére és védelmére vonatkozó szabályok az irányadók, azokat bizalmasan kell kezelni.
- Mindenkinek joga van az egészségével összefüggő ismeretekhez és tájékoztatáshoz, valamint joga van sürgős szükség esetén életmentő, súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, fájdalomának csillapításához.
- A betegnek joga van az ellátását végző orvos megválasztásához.
- A magyar egészségügyi intézményrendszer szakmai ellátási szintekre tagolt, szolgáltatásai kizárólag szakmai tartalmán alapulnak, és az adott megbetegedésben szenvedők egészségi állapota által meghatározott szükségletekhez igazodik.

Az egészségügyi szakpolitika tárgyát képező feladatok:

A helyi egészségügy (népegészség), a lakosság egészségének védelme és fejlesztése a helyi önkormányzatok kötelező feladata. A népegészségügyi feladatok részét képezik a szűrővizsgálatok, az egészségnevelés, az ifjúsági egészségügyi állapot felmérése, a közegészségügyi és munkaegészségügyi feladatok is.

A helyi önkormányzatoknak a közegészségügyi követelményeknek megfelelő állapotban kell tartaniuk a köz- és magánterületeket. A település-egészségügy feladata a környezet egészségkárosító hatásainak vizsgálata, és a megelőzés lehetőségeinek feltárása. A magyar és az európai uniós szabályok alapján rendszeresen vizsgálni kell az ivóvíz, a fürdővíz állapotát, a levegő szennyezettségét, a környezeti rezgés-, fény- (UVA, UVB) és zajártalmakat, a hőmérsékleti- és légnyomásártalmakat, a sugárzási értékeket, a szennyvízelvezetéssel és a szilárd hulladék elhelyezésével összefüggő ártalmakat, valamint a veszélyes anyagok előfordulásával összefüggő környezeti terheléseket. A helyi önkormányzatok feladata az egészségügyi szempontból káros rovarok és rágcsálók irtása is.

Az egészségügyi ellátások osztott feladatellátásban valósulnak meg az állam és a helyi önkormányzatok között. A helyi önkormányzatok feladata az egészségügyi alapellátás. Az egészségügyi törvény mellett a 2017. január 1-jén hatályba lépett *az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXXIII. törvény* rendelkezik az egészségügyi alapellátásban el látandó feladatokról.

Az alapellátás az jelenti, hogy a beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosítva van egy a beteg választásán, személyes kapcsolaton alapuló, a beteg nemétől, korától, betegsége természetétől független folyamatos és hosszú távú egészségügyi ellátás.

A települési önkormányzatok az egészségügyi alapellátás körében gondoskodnak:

- a háziorvosi, a házi gyermekorvosi ellátásról,
- a fogorvosi alapellátásról,
- az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról,
- a védőnői ellátásról,
- az iskola-egészségügyi ellátásról,
- a megelőző ellátásról,
- az egyén egészségfejlesztéséről,
- az alapellátáshoz kapcsolódó otthoni szakápolásról és otthoni hospice ellátásról.

Az egészségügyi alapellátás körében a helyi önkormányzat kötelezettsége:

- meghatározni a háziorvosi, fogorvosi, valamint védőnői körzeteket,
- a körzetek meghatározásánál figyelembe kell venni a település szerkezetét, a lakosság összetételét, egészségi állapotát, szociális helyzetét, az ellátandók számát (több települést magába foglaló körzet esetén a többi települési önkormányzattal egyetértésben kell eljárni),
- szerződést kell kötnie a feladat ellátására az egészségügyi szolgáltatókkal:
 - a feladatellátás megvalósulhat társulás keretében (társulási szerződés),
 - a hatáskör ellátásának átadásával (feladatellátási szerződés, közigazgatási szerződés),
 - háziorvosi praxis keretében (polgári jogi szerződés),
 - közszolgálati jogviszony keretében (közalkalmazotti foglalkoztatásra vonatkozó szerződés),
- az egészségügyi szolgáltatások nyújtása tekintetében, a szakmai kamarákkal együttműködésben kell a területi ellátási kötelezettségéhez tartozó, egészségügyi feladatokat ellátó szolgáltatókkal megkötendő szerződések ügyében eljárni,
- a lakosságot tájékoztatni szükséges az alapellátást végző háziorvosokról, az orvosi területi körzetekről és az esetleges helyettesítésekről.

Az egészségügyi szakpolitika feladata a beteg és az egészségügyi szolgáltatást végző személyek, az egészségügyi dolgozók kölcsönös együttműködésének, az egészségügyi ellátórendszer folyamatos és harmonikus működésének biztosítása az egészségügyi szolgáltatások rendszerében.

A jogi szabályozásnak ezért ki kellett terjednie az orvosok és az egészségügyi dolgozók gyógyító-megelőző tevékenységére is. Az egészségügyi tevékenység végzésére vonatkozóan az *egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény* szabályoz. Eszerint az egészségügyi dolgozókkal szemben támasztott követelmények egységesek és függetlenek az egészségügyi dolgozót foglalkoztató szolgáltató jogállásától, illetve az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony fajtájától. Általános szabály, hogy az egészségügyi tevékenységet az adott helyzetben elvárható gondossággal, a szakmai követelmények szerint, a kidolgozott etikai szabályok megtartásával, a rendelkezésre álló tárgyi és személyi feltételek mellett kell biztosítani.

Az egészségügyi dolgozók munkavégzésére, az egészségügyi tevékenység időtartamára, bármely foglalkoztatási jogviszonytípusban az általánostól eltérő, az egészségügyi tevékenység végzésére vonatkozó törvény és az EU munkaidő és pihenőidő tekintetében érvényes irányelve, szabályai az irányadók.

Az egészségügyi dolgozók érdekvédelmét és érdekképviselését szakmai kamara és ágazati szakszervezet látják el. Az egészségügyi tevékenységhez kapcsolódóan, az egészségügyi szolgáltatók feladatainak ellátásában, közérdekből, önkéntes segítők is részt vehetnek.

Az egészségügyi szakpolitika jelenlegi kihívásai:

Az egészségügyi szakpolitika legnagyobb kihívása Magyarországon az egészségügyi dolgozók bérezése, a közalkalmazotti jogviszonyban álló orvosok, egészségügyi szakdolgozók díjazása. 2016-ban az egészségügyben működő reprezentatív szakszervezetekkel és az egészségügyi szakmai kamarákkal a kormány bérrendezésre vonatkozó megállapodást kötött. Eszerint 2016. szeptembertől az egészségügyben a szakdolgozók számára új bértáblát vezetnek be: 2019-ig egylépcsős béremelés valósul meg, amely az alapbérben realizálódik, és egyúttal a változó illetmények alapjául is szolgál. A háziorvosoknak és a házi gyermekorvosoknak praxisonként a 2017. évi központi költségvetés nyújt kiemelt, meghatározott mértékű, a kártyapénzt kiegészítő – átlagosan havi 130 000 Ft összeget kitevő – juttatást. A kormányzat ugyancsak rendezni kívánja a védőnők, illetve a területi ellátási kötelezettséggel bíró fogorvosok díjazását. Az egészségügyi bérrendszer fejlesztése, az egészségügyi életpálya bevezetése és fejlesztése továbbra is kiemelt ágazati szakpolitikai feladat marad, mind központi szinten, mind a központi szakpolitikai megoldások megvalósulásának helyi támogatása szükségességét illetően.

Az egészségügyben dolgozó orvosok, szakdolgozók bérezése mellett, a másik nagy probléma az egészségügyben dolgozó szakképzett és fiatal munkaerő külföldi munkavállalása. Ennek következtében a magyar egészségügyi dolgozók átlagéletkora jelentősen emelkedett, és nincs meg a természetes utánpótlás sem. Ugyanakkor a hazai kiterjedt orvosi és egészségügyi szakképzés terhelhetőségének felső határán van, nincsenek kihasználatlan részei.

A magas átlagéletkorú gyakorló orvosok mellett magas a betöltetlen, területi ellátást biztosító praxishelyek száma is. Ezek feladatellátást a jelenlegi rendszer többé-kevésbé a helyettesítés alkalmazásával biztosítja, azonban ez a megoldás csak „tűzoltásra” alkalmas. A helyi önkormányzatoknak végleges és minőségi ellátást biztosító megoldásokat kell kidolgozni a körzetek ismételt szétosztására, vagy más megoldások alkalmazására.

A jelenlegi helyzetben, maguk az ellátást végző orvosok is kísérleteznek új megoldásokkal. Szakvizsgával rendelkező, illetve még rezidens orvosok úgynevezett orvosi praxisközösséget alakítva vállalják egy-egy területi ellátás biztosítását az ügyeleti szolgáltatás megoldásához. A helyi önkormányzatok, illetve a szakmai kamarák egyaránt nyitottak a feladatellátás új formáira, amelynek kiegyensúlyozott – díjazás, munkavégzési idő, egyéb szakmai feltételek – viszonyai biztosíthatják a megfelelő színvonalú egészségügyi szolgáltatásokat a lakosság számára.

Az egészségügyi szolgáltatások fejlesztésének területei kapcsolódnak a Digitális Nemzeti Fejlesztési Programhoz. Az e-egészségügyi fejlesztések kapcsán megfogalmazódott célok a következők:

- az egészségügyi intézmények informatikai szintjének emelése,
- az egészségügyi ellátórendszeri folyamatok hatékonyságának növelése infokommunikációs eszközökkel,
- a betegút szervezésének támogatása,
- a közösségi egészségfejlesztési és megelőzési központok működési hatékonyságának erősítése,
- az egészségügyi rendszer áteresztőképességének, a gyógyító és megelőző ellátás hatékonyságának emelése,
- a népegészségügyi adatok összegyűjtése és elemzése, ennek alapján az ágazati irányítás, tervezés és fejlesztés javítása,
- a lakossági tájékoztatás fejlesztése az egészséges életmód vonatkozásában.

A helyi egészségügyi szakpolitika ilyen irányú fejlesztésére nem szükséges jelentős anyagi erőforrás, a helyi önkormányzatok bekapcsolódása ugyanakkor nélkülözhetetlen támogatást jelent, és képes előrelépést biztosítani a hátrányban lévő területek minőségi javítására, így a hiányos ellátási problémák enyhítésére, ideális esetben felszámolására.

2.4. A szociális szakpolitika

A szociálpolitika átalakítása 2010 után, a nagy ellátó- és feladatrendszerek (oktatás, egészségügy, megyei önkormányzatok intézményfenntartása, közigazgatás) reformját követően kezdődött meg. Legfontosabb szakterületeit tekintve, helyi szinten a „segély helyett munkát és ebből származó jövedelmet” állította a középpontba, a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódóan pedig a munkanélküliség helyett a közfoglalkoztatás megteremtését, majd annak kiszélesítésével és társadalmi hasznossága növelésével a helyi szintű értékteremtést indította el ezen a szakterületen. A munka emberi mivoltunk egyik legnagyobb adománya, amelyet Voltaire *Candide* című művében a legfrappánsabban foglal össze: „A munka a legnagyobb jótétemény, mert megóv az elzülléstől, az éhségtől és az unalomtól. Társadalmi viszonyaink az értékteremtő munkán alapulnak.”

A foglalkoztatás biztosítása mellett természetesen szükséges megtartani – a társadalmi szolidaritás jegyében – a jövedelempótló segélyezés rendszerét mint állami és önkormányzati kötelezettséget, a szegények és elesettek megsegítése céljából. Ugyanakkor a rendszerváltást követően, kormányzati szintű politikai támogatást kapott egy olyan szociális szabályozási rendszer, amely preferálta a szociális biztonságot, viszont így a támogatás egyszersmind túl bonyolulttá is vált. Közel két évtized múltán jelentkezett az igény a kormányzati szintű kiigazításra a különféle, olykor egymásnak is ellentmondó feltételek mentén kialakított támogatási jogcímek esetében, mivel azok gyakran hiányosan, vagy párhuzamosan fennálló – ezért igazságtalan – támogatási szisztéma szerint működtek a gyakorlatban.

A szociális szakpolitika egyértelmű prioritást élvező területe a család, amelyet sarkalatos (azaz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadával megszavazott) törvény szabályoz. Ugyancsak fokozott védelemben részesülnek, így a szociális szakpolitika keretében is különös figyelmet kapnak, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők. Az ő jogaikat az esélyegyenlőség és szociális biztonság szem előtt tartásával kell biztosítani.

Az alábbi, Alaptörvényben rögzített elvek és az elvek alapján kialakított jogi szabályozás valamennyi szakpolitika kiindulópontja, területeinek meghatározója, működési kereteinek biztosítója.

Magyarország törekszik arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

A szociális biztonságot a törvény szerint nyújtott támogatással, illetve a szociális intézmények és intézkedések rendszerével kell megvalósítani. A szociális ellátások feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam szerveinek és a helyi önkormányzatoknak egyaránt feladata (osztott feladat- és hatáskör). A szociális igazgatásért felelős szervek:

- a helyi önkormányzat képviselő-testülete, jegyzője,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatala.

A szociális ellátásra jogosultságot a kérelmező vagyoni, jövedelmi viszonyai határozzák meg. A szociális ellátásra jogosultság megállapításánál a jövedelmi, vagyoni viszonyokat teljeskörűen szükséges feltárni és figyelembe venni. A jogosulatlanul igénybe vett ellátásokat meg kell téríteni. Az Möt. a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak körében megjelöli a szociális szolgáltatások és ellátások nyújtását, és az ahhoz kapcsolódó települési támogatás biztosításának lehetőségét. A helyi önkormányzatok a szociális ellátások körében nagyjából az *1993. évi III., a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben* (a továbbiakban: Szt.) foglaltakat teljesítik kötelező feladatként, de saját hatáskörükben, saját bevételeik terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.

A helyi önkormányzatokhoz rendelt szociális ügyek, feladatok:

- gyermekvédelmi támogatások (gyermekintézményi térítési támogatás, gyermek-étkeztetés),
- lakásfenntartási támogatások (szociális lakbértámogatás, rezsi-hozzájárulások),
- rendkívüli településtámogatás (temetési segély, krízishelyzeti támogatás, adósságcsökkentési támogatás),
- oktatási támogatások (tehetségprogramok, Bursa Hungarica, iskolakezdési),
- fűtéstámogatás,
- gyógyszer-támogatás, egészségügyi szolgáltatásra jogosultság megállapítása,
- köztemetés,
- szociális alapszolgáltatások nyújtása (falugondnok, tanyagondnok, étkeztetés, házi segítségnyújtás, utcai szociális munka, otthonápolási szolgálat).

A járási hivatalok leggyakoribb szociális ügyei:

- időskorúak járadékának megállapítása és folyósítása,
- foglalkoztatást helyettesítő támogatás megállapítása és folyósítása,

- egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás megállapítása és folyósítása, közgyógyellátásra jogosultság megállapítása,
- ápolási díj megállapítása és folyósítása,
- ápolást, gondozást nyújtó intézmények fenntartása (idősek otthona, pszichiátriai betegek otthona, szenvedélybetegek otthona, fogyatékos személyek otthona, hajléktalanok otthona, rehabilitációs intézmények) lakosságszámától függően, megosztva a fővárosi, illetve a megyei jogú városok önkormányzataival.

A helyi önkormányzatok az 1993. évi III. törvény (Szt.) alapján szociális célú támogatásokról, pénzbeli és természetbeni juttatásokról, helyi szociális ellátásokról alkotnak rendeleteket, amelyek a törvényeknek végrehajtásául is szolgálnak.

A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A szociális ügyekben az eljárás költség- és illetékmentes. A hatóság és az ügyfél kapcsolattartása megvalósulhat személyesen, képviselő vagy ügygondnok kijelölése révén, postai vagy hivatali kézbesítő útján, elektronikusan, távközlési eszközök (telefon, telefax) révén, hirdetményi úton.

A helyi önkormányzat jegyzője, valamint a járási hivatal a feladatkörébe tartozó szociális ügyek intézéséhez a szociális ellátásra jogosultság megállapítása, továbbá az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából nyilvántartást vezet. A szociális tárgyú eljárásban a személyes adatok fokozottan védettek, azok csak az érintett hozzájárulásával, illetve a törvényben meghatározott feltételek esetén továbbíthatók.

A szociális ágazatban az ellátottaknak és a dolgozóknak speciális – törvényben meghatározott – jogaik vannak. A szociális ágazatban foglalkoztatottak meghatározott köre közfeladatot ellátó személynek minősül, és fokozott jogi védelemben részesül.

A szociális ellátás alanyi jogon járó gondoskodás, azonban az ellátás biztosításáért térítési díjat kell fizetni a jövedelmi viszonyoktól függő mértékben.

A helyi szociális szakpolitika fejlesztési irányait elsődlegesen a hátrányos helyzetű rétegek, települések vonatkozásában támogatja a Digitális Nemzeti Fejlesztési Program is. Először, a helyi önkormányzatok segítségével, illetve közreműködésével feltárja a digitális írástudatlanságot a leghátrányosabb helyzetű térségekben is. A következő lépésként a leghátrányosabb helyzetű családok motivációjának kialakítását végzi, amely a helyi informatikai szakemberek révén biztosítható. A motiváció tovább növelhető a kedvezményes eszközvásárlás, egyéb eszközjuttatás révén, amelynek lebonyolítására szintén a helyi szociálpolitika végrehajtására szakosodott intézmények, munkatársak alkalmasak. E programok előnye, hogy nem járnak jelentős anyagi erőforrással, viszont a felzárkóztatás hatékonyságának növelését nagymértékben szolgálják.

A szociális szakpolitika azonban nem kizárólag Magyarország belső ügye. Az Európai Unió és tagállamai közösen felelnek a foglalkoztatási és szociális szakpolitikáért. A tagállamok szakpolitikáját az Európai Bizottság hangolja össze és követi nyomon. Az összehangolt szakpolitikák fejlesztésére az Európai Szociális Alap révén számtalan lehetősége nyílik, így a helyi szinten megvalósított szakpolitikai megoldások egymáshoz közeledhetnek. A munkaerő szabad áramlásának elve és a szociális védelmi rendszerek koordinálása, a szegénység leküzdése céljából történő társadalmi befogadás erősítésében, valamint a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésében, fejlesztésében nyújt támogatást.

2.5. Helyi környezetpolitika és fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés napjaink kiemelkedő nemzetközi, hazai és egyre inkább helyi horizontális (tehát a különböző szakpolitikákat átfogó) közpolitikai kérdéskör, ami állandó napirendi pont az állami és helyi döntéshozói szinteken. A fenntarthatóság alatt olyan társadalmi-gazdasági folyamatokat értünk, amelyek egyrészt garantálják a jelenben fennálló társadalmi szükségletek kielégítését, másrészt biztosítják, hogy a jövő generációi számára is megfelelő mennyiségű és minőségű erőforrások maradjanak a majdani szükségletek kielégítésére. Azaz egyszerre történik meg a környezet adottságainak felhasználása és az elhasznált erőforrások visszapótlása. A fenntartható fejlődés már nem valósulhat meg a környezeti és társadalmi problémák egymástól elszigetelt módon történő, differenciált ágazatpolitikai kezelésével, hanem komplex megoldásokat igényel minden szinten.

Magyarország a fenntartható fejlődés elvéhez kapcsolódó szabályokat a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáról szóló 18/2013. (III. 28.) OGY határozatban* (a továbbiakban: NFFT) foglalta össze. Ennek ismerete elengedhetetlen a kapcsolódó helyi (térségi és települési) problémák kezelésében, támogatva ezzel a felelős döntéshozatalt. Ez a dokumentum a közpolitikai döntés-előkészítő és döntéshozatali rendszerben hosszútávú koncepcióként funkcionál, kereteket ad, és prioritásokat fogalmaz meg.

A Magyarország jogrendjének alapját képező Alaptörvény megfogalmazta, hogy a fenntartható fejlődés a jövő nemzedékek lehetőségeinek védelme érdekében biztosítja a nemzeti erőforrásainkkal való hosszútávú, felelős gazdálkodás követelményét. Így a fenntartható fejlődés követelményeinek betartása valamennyi ágazati szakpolitika számára feladat.

A NFFT megerősíti, hogy a központi, illetve a helyi költségvetés elfogadásakor a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban folyamatosan érvényre kell juttatni mindazon alapelveket és célkitűzéseket, amelyek a fenntartható fejlődést szolgálják.

A NFFT külön figyelemmel van az EU 2020-ig meghatározott, a Partnerségi Szerződésben előirányzott tervezési céljaira, és a Kohéziós és Strukturális Alapokból rendelkezésre álló fejlesztési források elosztásának javaslataira. Ezen célok és javaslatok között helyi szempontból relevánsak a fenntartható településmodellek.

A négy alapvető erőforrás fenntarthatóságát szükséges biztosítani:

- emberi erőforrások: megfelelő létszámban, jó egészségi és fizikai állapotban lévő emberekre van szükség szellemi tudásukkal és képességeikkel együtt,
- társadalmi erőforrások: az emberek anyagi, szellemi, lelki jólétének elősegítéséhez szükséges közjavak biztosítása, így erkölcsi értékek és normák, kulturális örökségek,
- természeti erőforrások: élelmezés-, energia- (nyersanyag-) és környezetbiztonság (ökoszisztéma fenntartása és javítása),
- gazdasági erőforrások: fizikai tőke (termelőeszközök), pénztőke, a szellemi alkotások és *know-how* formájában testet öltő technológiai tudás, vállalkozói kultúra, épített környezet.

A fenntartható fejlődési pályára állás eszközeit a takarékoság, a hosszú távra tervezés, az észszerű kockázatvállalás, a fejlesztő, újító képesség és az együttműködés jelenti. A fenntarthatóságot biztosító felelősségi és döntési rendszereknek – a helyi közpolitikához kapcsolódó legfőbb elven – a szubszidiaritás elvén kell alapulnia. A felelősség és a dön-

tési jogosultság egyéni és családi döntések, nem kormányzati (köztes) intézmények döntéseire – ide tartoznak a helyi önkormányzatok – és nem a kormányzati döntések rendszerére épül.

A helyi szinten jelentkező és megoldást igénylő, az erőforrásokhoz kapcsolódó problémák:

Emberi erőforrások körében:

- Demográfia: helyi szinten jelenti a település népességfogyásához, elöregedéséhez, egészségügyi szolgáltatásához (megelőzés, gyógyítás) kapcsolódó kérdések kezelését.
- Tudás fejlesztése.
- Társadalmi kohézió: a szegénység és leszakadás elleni intézkedések, a szolidaritás biztosítása.

Társadalmi erőforrások körében:

- Fenntarthatóságot támogató kultúra támogatása, a múlt örökségének és a helyi hagyományoknak ápolása.
- Helyi közösség alakítása: összetartozásának építése, önkéntes tevékenységek szélesítése, egyházak bevonása a kohéziós tevékenységekbe.
- Helyi kormányzás stabilitásának biztosítása a bizalom infrastruktúrájának kiépítésével (helyi demokrácia működtetése, kiszámíthatóság).
- Munkahelyteremtés, a helyi foglalkoztatás előmozdítása, megelőzve az elvándorlást.

Természeti erőforrások körében:

- Biodiverzitás megóvása, a megújuló természeti erőforrások kiaknázása és a nem megújuló erőforrásokkal való takarékoság.
- A környezeti terhelések csökkentése, küzdelem a klímaváltozáshoz kapcsolódó negatív hatások ellen, föld-, víz-, levegő-, környezetvédelem.

Gazdasági erőforrások körében:

- Makrogazdasági egyensúlyhoz kapcsolódó feltételek biztosítása helyi szinten, fizikai és pénztőke javainak hatékony hasznosítása, továbbá az amortizáció hatásainak pótlással történő ellensúlyozása.
- A nonprofit alapú gazdálkodási szemlélet feltételeinek megteremtése.
- Helyi gazdasági kapcsolatok fejlesztése.
- Innováció erősítése.
- Emberi erőforrások, foglalkoztatás hatékony fejlesztése.

Helyi (térségi, megyei) szintű, hosszú távú hatásokkal járó, aktuális ügyekben hozott döntéseknek nincs túl sok érintettje. Az érintettek alacsony tranzakciós költséggel tudnak együttműködni úgy, hogy a jogi szabályozás keretében létrehoznak és működtetnek helyi szintű tanácskozó, döntés-előkészítő testületeket, továbbá foglalkoztathatnak járási szintű (állami, kormányhivatali) vagy helyi önkormányzati fenntarthatósági referenst.

A természeti és épített környezet komplex védelmét megalapozó helyi szintű intézkedések a következő módon jelennek meg:

- Föld (Natura 2000 keretében):
 - génmódosított termékek előállításának tilalma,
 - tájvédelem szabályozásában a helyi önkormányzatok hatósági jogosítványainak kiszélesítése,
 - parlagfű elleni védekezés.
- Víz:
 - vízbázis védelme,
 - egészséges ivóvíz biztosítása,
 - szennyvízelvezetés, csatornázás és kezelés, szennyvíziszap hasznosítása,
 - termál- és gyógyvizek hasznosítása.
- Levegő:
 - levegőszennyezés elleni intézkedések,
 - fényszennyezés,
 - zaj elleni szabályozás,
 - káros sugárzások megakadályozása (telekommunikációs átjátszó állomásokhoz kapcsolódó hatósági jog).
- Természeti környezet:
 - erdők, természetvédelem alatt álló növények, állatok védelme,
 - arborétumok, vadasparkok, túraösvények, természetvédelmi területek létesítése, üzemeltetése,
 - helyi közbiztonsági védelem működtetése: erdőőr, mezőőr foglalkoztatása.
- Hulladék:
 - kommunális, illetve veszélyes hulladék gyűjtése, hasznosítása, kezelése.
- Energia:
 - megújuló energia (napenergia, bioenergia) előállításában, hasznosításában való aktív közreműködés.
- Élelmiszer:
 - helyi termékek helyi piacokon történő értékesítése lehetőségének biztosítása.
- Közlekedés:
 - elkerülő utak építése,
 - tömegközlekedés fejlesztése,
 - alternatív üzemanyagok használatának szélesítése.

Magyarország elismeri és védi mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani, vagy a helyreállítás költségeit viselni, megtéríteni. Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

Az információs társadalom korában Magyarországon is egyre határozottabb módon fogalmazzák meg a különböző innovatív, környezetkímélő, úgynevezett zöld megoldásokat a környezetet szennyező anyagok használata és kibocsátása, a termékek újrahasznosítása, a fogyasztás csökkentése érdekében.

A kommunikációs aktivitás jelentősen megnöveli az energiafogyasztás szintjét, aminek ellensúlyozására környezettudatos szemlélet bevitele szükséges a mindennapok gyakorlatába. Elengedhetetlen a zöld technológiai tudatosság növelése mind a vállalkozások, mind

a lakosság körében, és a környezettudatosság, az energiatakarékosság módszereinek, lehetőségeinek fejlesztése a K+F+I területén is.

2.6. Helyi biztonságpolitika

A helyi önkormányzatok biztonsági stratégiája, a települési bűnmegelőzési kérdések kezelése, a településbiztonsági feladatok szervezése nem tartozik a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak körébe, így nem jelenik meg közvetlenül a kapcsolódó állami feladatfinanszírozás rendszerében. Ugyanakkor a központi állami szakpolitika kiemelt hangsúlyt helyez a helyi biztonsággal összefüggő kérdések támogatására. A központi biztonsági szakmai irányításért felelős vezetésben és a szakmai, tudományos közéletben mindig is feltették azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzatok milyen módon és milyen mélységben kaphatnak szerepet a helyi közbiztonság szolgáltatásában. Az együttműködés, a központi szakágazati törekvések ellenére, nagymértékben függ a helyi önkormányzatok kezdeményezőkézségétől, a célokhoz és szakpolitikai stratégiák érvényesítéséhez rendelt erőforrásoktól, valamint a helyben kialakított társadalmi partnerségtől.

A szakpolitikák jogszabályi kereteinek kiindulópontja Magyarország Alaptörvénye. Az Alaptörvényben foglalt és a szakpolitikák részét képező elveket áthatja az állampolgárok biztonságához fűződő jogának garantálása: az élet, az egészség, a testi épség védelme, a tulajdonhoz fűződő jogok biztosítása, emberi és állampolgári jogok, az emberi méltósághoz való jog garantálása, a környezet biztonságának és a természeti adottságok megóvása.

A helyi biztonságpolitika az objektív biztonsági helyzet és a szubjektív biztonságérzet megismerését, folyamatos monitoring tevékenységét követeli meg. A helyben létező biztonságérzet összetevőinek és a kapcsolódó igényeknek a megismeréséhez vezető út egyfelől a helyzetfelmérés, amely magában foglalja a mérhető biztonsági elemek, adatok értékelését és elemzését, másrészt a szubjektív biztonságérzetre vonatkozó közvélekedés társadalmi és helyi önkormányzati tapasztalatainak összegzését. Mindezt össze kell vetni a jogszabályok biztosította lehetőségekkel, amelyek eszközként szolgálnak a biztonságra vonatkozó szakpolitikai stratégiák meghatározásához, illetve megalkotásához.

A helyi biztonsági közfeladat két részre osztható; egyfelől a helyi önkormányzatok rendészeti hatóságai jogosítványainak gyakorlására, másrészt csak rendészeti jellegű, rendészetközeli teendők ellátására.

Az objektív biztonsági helyzet meghatározásához a bűnmegelőzés legtagabb értelmezéséből ajánlott kiindulni. A helyi döntéshozók talán legfontosabb biztonságpolitikai kérdésköre az, hogy mit és hogyan kívánunk megelőzni.

Az objektív biztonsági helyzet elsődlegesen az elérhető kriminológiai adatokon alapul, így az elkövetett jogsértések volumenének, dinamikájának, szerkezetének, továbbá az elkövetett cselekmények belső megoszlásának és területi szóródásának adataira fókuszál. A közbiztonság egy ideális állapot, amelyben az állami, helyi szervezetek, állampolgárok (lakosság) zavartalanul élhetnek, dolgozhatnak, továbbá biztonságosan működhetnek a jog által biztosított és meghatározott keretek között.

A helyi biztonságpolitika megalapozásakor, a közbiztonsági feltételek helyzetfeltárása során a lehető legkonkrétabb szintre kell eljutni, ami alapján meghatározhatók az adott település jellemzőihez pontosan igazodó helyi közbiztonsági feladatok. Elengedhetetlen

szempont a jogsértések földrajzi behatárolásának szűkebb és tágabb környezeti viszonyai (település jellege, a konkrét elkövetési helyszín: lakás, utca, elhagyatott terület), a támadás iránya, a támadott értékek (tulajdon, személy, közjavak), a jogsértések időpontja, a sértettek (áldozat) helyzete és körülményei. Ugyancsak a részletes elemzés részét kell hogy képezze az elkövetők életkorának, nemének, lakóhelyének, életkörülményeinek és egyéb kriminológiai szempontból figyelembe veendő jellemzőinek ismerete is. E kérdések elemzéséhez támpontot nyújtanak a rendőrség által meghatározott időszakonként elkészített közbiztonsági tájékoztatók, valamint az azok alapján készült szakmai és egyéb összefoglaló (sajtó) elemzések is.

A közbiztonsági jogkörök többsége helyben végzett hatósági jogkörök gyakorlását jelenti. A helyi közbiztonsági feladat ellátására jogosult szervezet a helyi képviselő-testület hozza létre, így a mezőőr, a természetvédelmi őr és a közterület-felügyelet intézményeit, amely a törvényi keretek között – legtöbbször önkormányzati rendeletben – közvetlenül meghatározza a feladathoz kapcsolódó jogköröket, valamint az intézkedések eszközeit.

A szakpolitikai feladat végrehajtásánál elengedhetetlen, hogy a szakemberek a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó rendészeti (helyi körzeti megbízott, önkéntes rendőr, közterület felügyelő) és rendészeti típusú (mezőőr, erdő- és természetvédelmi őr, polgárőrség) jogalkalmazói tevékenységek, szolgálatellátások során keletkezett információkat, tapasztalatokat elemezzék.

A helyi biztonsági stratégia meghatározásánál figyelemmel kell lenni a technikai fejlődés nyújtotta lehetőségekre is, valamint a stratégiai célkitűzések során gondoskodni kell az ezek megszerzéséhez szükséges anyagi erőforrásokról. A finanszírozást jelentő erőforrások rendelkezésre állásához érdemes és szükséges igénybe venni a helyi önkormányzatok azon jogosítványát, hogy felterjesztéssel élhetnek a központi közigazgatási és jogalkotó szervek felé, amelyben a feladataik ellátásához szükséges feltételek biztosítását kérik, illetőleg javasolják. Az elmúlt években ilyen program keretében valósult meg a helyi önkormányzatok számára pályázati úton biztosított közterületi kamerák beszerzésének központi finanszírozása.

A környezet kriminogén tényezőinél érdemes figyelembe venni, hogy azok milyen jogsértésekkel, milyen közösséggellenes magatartással valósulnak meg, továbbá milyen az elkövetések és a mikrokönyezet kölcsönhatása. Így például, ha nincs megfelelő közvilágítás, akkor megnövekedhetnek az utcai támadások, a tulajdon és személy elleni erőszakos cselekmények, az ingatlanvagyon elleni bűncselekmények, az egyes intézmények ellenőrzési rendszerének hiányosságai pedig összefüggésben állnak az ellenük elkövetett bűncselekmények számának alakulásával.

A szubjektív biztonságérzet tényezőinek ismerete a helyi biztonsági szakpolitika stratégiai dokumentumának nélkülözhetetlen része. Ezen információbázis megszerzéséhez különböző eszközök állhatnak a helyi önkormányzatok rendelkezésére: a helyi közvélemény-kutatások, közbiztonsági nyílt napok, egyéb önkormányzati fórumok, a közérdekű bejelentések (legyenek azok személyes, telefonos vagy e-mail alapúak) és a működtetett ügyfélszolgálati központok – panaszirodák – tapasztalatai.

A helyi biztonsági szakpolitika eszközeinek lehetőségét bővítette az Möt. azon rendelkezése, hogy a helyi önkormányzat rendeletet alkothat a közösségi együttélés alapvető szabályairól, meghatározhatja azok tartalmát, illetve elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

A helyi önkormányzat közreműködik a település közbiztonságának biztosításában. Ezen túlmenően a települési és fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának vagy más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. Ez a lehetőség a helyi biztonságpolitikai célkitűzések végrehajtására alkalmas eszközt jelent. A helyi önkormányzati biztonsági szervezet a rendészeti alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei és fővárosi rendőrkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi. Az együttműködési megállapodás tartalmát, a végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, a szervezet működésére vonatkozó általános és speciális szabályokat, továbbá az e feladatokkal szemben támasztott személyi feltételeket a *rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* határozza meg. E szabályok irányadók akkor is, ha a helyi önkormányzat a helyi közbiztonsági feladatok ellátásáról nem önálló szervezet létrehozása útján gondoskodik.

A szubjektív biztonságérzet javulásának érdekében kiemelt figyelmet igényelnek a közösségi életterek (közterületek), az utca rendjét sértő jogellenes magatartások elleni fellépések, valamint a gyermekintézmények (óvodák, iskolák) védelme.

2.7. A helyi közbiztonság speciális feladatai: a katasztrófavédelem és a polgári védelem

A 2010-es években az új önkormányzati törvény (Mötv.), valamint a különböző szakágazati törvények újrastrukturálták az állami és önkormányzati feladatok rendszerét, jelentős kompetenciatranszfert valósítva meg ezzel az önkormányzatok és az állam között. A folyamat részeként a katasztrófavédelmi feladatok – különösen a tűzvédelem – kikerültek a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörből. A törvény a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatot nemzeti ügyvé nyilvánította, és kimondta, hogy a katasztrófahelyzetekkel szembeni védekezés egységes állami feladat. A helyi önkormányzatoknál csak az önkéntes helyi tűzoltóságokkal összefüggő – önként vállalható feladat- és hatáskör lehetősége maradt, amelyet saját döntési jogkörükben szervezhetnek meg.

A katasztrófavédelem mint önálló szakpolitika és szakigazgatási terület magában foglalja a tűzvédelmet, a polgári védelem ágait, az iparbiztonság ügyeit, így a veszélyes áruk szállítását, veszélyes üzemek működését, vízügyi és vízvédelmi szakfeladatokat.

A katasztrófavédelem mint állami feladat nem nélkülözheti a helyi szintű együttműködést. Ennek érdekében egyrészt megmaradtak a települési polgármesterek polgári védelemmel összefüggő feladat- és hatáskörei, másrészt a 2011-es katasztrófavédelmi törvény előírja, hogy a helyi önkormányzatnak szükséges köztisztviselői jogviszonyban álló személyt – közbiztonsági referenst – alkalmaznia vagy kijelölnie a polgármestert a katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, védekezési, helyreállítási szakmai, továbbá rendvédelmi és honvédelmi feladatainak ellátásában való közreműködésre. A helyi közbiztonsági, katasztrófavédelmi stratégiának folyamatosan foglalkoznia kell a védelmi terv, a biztonsági kockázatelemzés, a megelőzés, a szükséges személyi erőforrások rendelkezésre állásának kérdéseivel a helyi lakosok biztonságának megőrzése és növelése érdekében.

2.8. Egyes helyi kulturális és kapcsolódó kérdések

A kultúra fogalmának meghatározására, amelyre a helyi kulturális szakpolitika felépíthető, nincs egzakt meghatározás. Makrodimenzióban az emberiség szellemi értékeinek valamely korszakban való megnyilvánulása, ami magában foglalja a tudást, a művészeteket, a jogot és szokást, vagyis minden olyan emberi képességet és viselkedést, amelyet az ember a társadalom tagjaként gyakorol. Szűkebb értelemben egy embercsoport szokásainak és hagyományainak összességét is jelentheti.

Az utóbbi értelmezés alapulvételével, a helyi kulturális szakpolitika összetevőjeként, a hagyományörzés és a helyi értékek megőrzésének kérdéskörét, lehetőségeit vizsgáljuk.

Az Országgyűlés a magyar nemzeti értékek, így a kiemelkedő művészeti alkotások, szellemi teljesítmények, örökségek megőrzése céljából alkotta meg a *magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvényt*.

A helyi önkormányzati képviselő-testületek, a települések, illetve jelen esetben a megyék kulturális kérdéseivel való foglalkozás, és azok fejlesztésével összefüggő kérdések kezelése során, kulturális tárgyú stratégiai céljainak meghatározásakor mindenképpen találkoznak a magyar nemzeti értékekkel.

A hungarikumok esetében a 2012. évi XXX. törvény tesz először kísérletet arra, hogy összefoglalja a magyar értékek fogalmi körét. Eszerint a magyarság, a magyarországi államalkotó nemzetiségek tevékenysége, tudása, hagyományai, a magyar tájhoz, élővilághoz kapcsolódó, valamint a magyar nemzet történetéhez tartozó, illetve a múlt során felhalmozott és megőrzött minden szellemi és anyagi, természeti, közösségi értéke vagy terméke, illetve a tájhoz és élővilághoz kapcsolódó materiális vagy immateriális javak tartoznak ebbe a körbe, amelyek tanúskodnak a magyar emberek közösségének és az adott terület történelmének kapcsolatáról.

A hungarikumok gyűjteménye a területi, illetve ágazati értéktárakon alapul. A települési önkormányzat a területén fellelhető nemzeti értékeket a települési értéktárban gyűjti össze. A megye területén fellelhető nemzeti értékek a megyei értéktárba való felvétele a Megyei Értéktár Bizottság feladata. Több szomszédos település, illetve földrajzi, történelmi, vagy néprajzi szempontok alapján egységet alkotó tájegység területén fellelhető nemzeti értékek közül a Tájegységi Értéktár Bizottság által tájegységi értéknek nyilvánított gyűjtemény a tájegységi értéktár. Az ugyancsak területi alapon szervezett értéktár a külhoni nemzetrész értéktár, amely országhatáron túli, egy adott ország területén élő magyarságra jellemző értékeket, a Külhoni Nemzetrész Értéktár Bizottság által külhoni értéknek nyilvánított értékeket tartalmazó gyűjtemény.

Az egyes ágazatokért felelős miniszterek által azonosított nemzeti értékek adatait az ágazati értéktár tartalmazza.

A települési, a megyei, a külhoni nemzetrész és az ágazati értéktárakból a kiemelkedő nemzeti értékek gyűjteménye a Magyar Értéktár.

A megóvando értékek azonosításában, rendszerezésében, adataik nyilvántartásba vételében, gondozásában a települési és megyei önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a Magyar Állandó Értekezleten képvisellel rendelkező külhoni szervezetek, természetes és jogi személyek működhetnek közre. Ez a feladat természetesen nem nélkülözheti az egyes értéktárak együttműködését, továbbá az értéktárak, a Hungarikum

Bizottság, valamint az e feladatokat is ellátó és segítő állami szervezetek, intézmények tevékenységét sem.

A Hungarikum Bizottság összetételének törvényi meghatározása garantálja, hogy az együttműködési koordináció a különböző feladatkörben is tevékenkedő szervezetek között biztosított legyen. A Hungarikum Bizottság tagjai a következők: az Országgyűlés által delegált tag, a Magyar Állandó Értekezlet által delegált tag, a nemzetpolitikáért, az igazságügyért, a helyi önkormányzatokért, a kultúráért és oktatásért, az agrárpolitikáért, a turizmusért, a kulturális örökségvédelemért, külgazdasági ügyekért, az informatikáért és a honvédelemért felelős miniszter által delegált egy-egy tag, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia elnöke által delegált egy-egy tag, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának elnöke által delegált tag.

A helyi közösségek kulturális identitását támogató központi kormányzati intézkedés végrehajtását szolgálja az „Itthon vagy – Magyarország, szeretlek” évente szeptember 25-én megrendezésre kerülő, Szent Mihály napi, települési szinten megtartott rendezvények köre, országosan egyszerre történő tűzgyújtással, amelyet az országos média is közvetít. A helyi önkormányzatok szervezésében valamennyi település megmutathatja múltbeli és jelenkori értékeit, közösségformáló élményeket és programokat biztosíthat lakosai és vendégei számára. A médián keresztül valamennyi település megismertetheti lakói mindennapi életét, illetve elszármazott, külföldön vagy Magyarországon élő hírességeit, megtartott vagy fel-levenített szokásait.

A kulturális szakpolitika szorosan összefügg a helyi média működésével. A média-szolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény mindenkor a közérdeklődés középpontjában áll. A tájékoztatáshoz és a tájékozódáshoz fűződő jogunk a társadalmi nyilvánosság elengedhetetlen része, a demokrácia érvényesülésének alapja.

Kulturális vonatkozásban a helyi szakpolitikának rendelkeznie kell azokról az intézményekről, feltételekről, termékekről, amelyek alkalmasak a helyi kultúra mindenkori közvetítésére.

2.9. Infokommunikációs szakpolitikák, a digitális világ

Az információs társadalom fejlődése oly mértékben felgyorsult, hogy sem az állam, sem a helyi önkormányzatok nem hagyhatják figyelmen kívül a különböző szakpolitikák kidolgozásánál az infokommunikációs kérdések rendezését, fejlődési és fejlesztési irányait, a szükséges operatív intézkedéseket, a becsült forrásigényeket, a szakterületért és az intézkedések megtételéért felelős szervezeteket.

2014-re elkészült a magyar kormány által Zöld könyvnek nevezett dokumentum az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztéséről, amely kijelöli a közpolitikai és fejlesztési irányokat, a szabályozási és támogatási teendőket, meghatározza az egyes akciók megvalósításához szükséges operatív teendőket.

A digitális világ az alábbi pillérekre épül:

- digitális infrastruktúra,
- digitális kompetenciák,
- digitális gazdaság,

- digitális állam,
- információbiztonság.

Digitális infrastruktúra

A digitális infrastruktúra alapja a széles sávú infrastruktúrát nyilvántartó rendszer (*mapping*) és térképes alapú adatbázis, azaz pontos infrastruktúra- és lefedettség térkép gerinc-, körzet- és helyi hálózat szintjén, sáv szélesség és technológia szerinti bontásban.

Ehhez helyi szinten is fel kell mérni, létre kell hozni azokat az adatbázisokat, amelyek rendelkezésre állnak az országos nyilvántartások kialakításához, és meg kell fogalmazni azokat a követelményeket, amelyek szükségesek a nyilvántartó rendszer üzemeléséhez.

A digitális infrastruktúrához kapcsolódó felmérések jó alkalmat adnak a helyi önkormányzatoknak arra, hogy korszerűsítsék, naprakésszé tegyék a települések közműtérképeit.

A digitális infrastruktúra-programok keretében az államok ösztönzik a helyi nagysebességű, széles sávú hálózatok kiépítését, a hálózatépítés szabályozási környezetének akadálymentesítését, az önkormányzati és állami közműfejlesztések, útépitések esetén az alépitmények megosztását, az önszabályozás és társszabályozás új formáinak kialakítását, közérdekű megállapodások megkötését. Ezen cél teljesítése magával vonja a közterület-használat szabályainak átalakítását a digitális infrastruktúra hálózatára vonatkozó szabályozás akadálymentesítése céljából.

Szükséges az egységes önkormányzati építésügyi keretrendszer megalkotása, kiszámítható építési feltételek és engedélyezési folyamatok megfogalmazása. Az építésügyi infrastruktúra digitális vonatkozásai módosítást igényelnek az építésügyi szakhatósági irányítási munkában is. Meg kell találni a helyi területfejlesztési feladatok végrehajtásának és az elektronikus hírközlési infrastruktúra fejlesztésének közös pontjait a szakmai közös prioritások érvényesítése céljából.

Az infrastruktúrafejlesztés országosan kiegyenlítő szerepet is betölthet a különböző térségek fejlettségi szintjei között. Az innováció és beruházások ösztönzése a helyi szintekhez eljuttatandó, vissza nem térítendő vagy visszatérítendő támogatások biztosításával jár, illetve más kedvezmények (fejlesztési adókedvezmény a beruházók számára) megadását igényli.

Ugyancsak a digitális infrastruktúra fejlesztése a feltétele annak, hogy a helyi közigazgatási, önkormányzati, oktatási, egészségügyi, szociális és más ágazati feladatokat ellátó intézmények hálózati ellátottsága megfelelő legyen, ezáltal pedig növekedjen az általuk nyújtott és igénybe vett szolgáltatások köre, minősége. Amíg a fejlesztések el nem érik a helyi települési szinteket, gondoskodni kell az átmeneti, de már működő megoldásokról, szükség szerint bekapcsolva más célú, de már kiépített hálózatokat is.

Digitális kompetenciák

A korszerű széles sávú szolgáltatások elterjedésének alapvető feltétele a növekvő használati intenzitás, a felhasználók számának folyamatos bővülése.

A digitális kompetenciák fejlesztése több, egymással párhuzamos feladatsort jelent. Mindenekelőtt a digitális kompetenciák általános szintjét kell emelni a lakosság körében, és a digitális szakadékokat csökkenteni a társadalom egyes rétegei között, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű csoportokra. Ennek jelentős hozadéka van a munkaerőpiaci kompetenciák tekintetében is, így e célcsoportok számára prioritását kell biztosítani a képzések során.

A munkaképes korú, hátrányos helyzetű célcsoportok esetén azonnali megoldást jelenthet a helyi közösségi internetszolgáltató helyek felszerelése és használata. Az e-Magyarország pontként működő teleházak, netkávézók, közművelődési intézmények és könyvtárak számára a helyi szakpolitika keretében is biztosítható támogatás, amellyel közvetlen eredmények érhetők el, és indikátorok teljesíthetők. Egyidejűleg az e-közigazgatás szolgáltatásai, egyes e-közszolgáltatások (pályázati úton biztosított támogatások) körének bővítése is ösztönző lehet a lakossági digitális írástudás növelésére, az igények és hozzáállás javítására.

A munkavállalók digitális kompetenciafejlesztése körében külön csoportot és egyúttal feladatot képeznek a közszolgálatban dolgozók (kormány- és köztisztviselők, közalkalmazottak, egyéb speciális közszolgálati jogviszonnyal rendelkezők). Az e-közigazgatási ismeretek fejlesztése, az állam- és közigazgatás elektronikus szolgáltatásainak bővítése minden helyi szintű államigazgatási és önkormányzati szerv számára fontos oktatási, képzési célprogramot kell hogy jelentsen mind a működés, mind a dolgozók szempontjából. A közigazgatásban és a közszolgáltatási szektorokban szükséges gondoskodni az informatikai tudás folyamatos fejlesztéséről, továbbképzésekről és a szakmai folyamatok fejlesztéséről. A közneveléstől a felsőoktatásig valamennyi oktatási és nevelési intézményben szükséges a digitális szaktudás biztosítása, valamint speciális infokommunikációs módszertani ismeretek elsajátítása annak érdekében, hogy az intézményekben a nevelő-oktató testületek ne legyenek hátrányban a tanulókhöz képest. Fontos, hogy a helyi intézményekben dolgozók motiváltságának támogatásához jelentős ösztönzők, támogatások párosuljanak. Ezek költségeit a helyi szervezeteknek be kell építeniük a mindenkori éves költségvetésükbe úgy, hogy egyúttal képezzék részét a központi költségvetésből fedezett feladatfinanszírozásnak is.

Digitális gazdaság

Az információs társadalom a személyek és szervezetek általános digitális kompetenciáján túl igényli a mennyiségi és minőségi felsőfokú végzettséggel rendelkező IKT-szakemberek jelenlétét a gazdaságban. Ehhez nagyon fontos az informatika tantárgy és a digitális műveltség megerősítése az oktatás szinte teljes szintjén, és ezzel az IKT-szakma vonzóvá tétele az ifjúság, s a majdan a munkaerőpiacra lépni szándékozók számára.

Az oktatási, képzési szektorban az IKT szakmai jelenlétét a különböző képzések a piaci elvárásokhoz való igazítás mellett a piaci szereplőkkel történő folyamatos együttműködés révén lehet igazán vonzóvá tenni. Csökkenteni kell a magasan képzett informatikai szakemberek elvándorlását Magyarországról, ami az informatikai szakterületen jelenleg nem túlságosan versenyképes kereseti lehetőségek javításával lehetséges. Mivel az informatikai gazdaság szereplőinek hajlandósága és motivációja központi intézkedésekkel közvetlenül nem, vagy csak kevéssé változtatható a keresetek versenyképessé tétele kapcsán, olyan kiegészítő ösztönzőkkel lehet dinamizálni a szektort, mint például tanulmányi támogatások,

ösztöndíjak, az elhelyezkedést kiegészítő támogatások. Kiemelt cél továbbá, hogy az IKT-iparágban tevékenykedő cégek és az oktatási intézmények között olyan együttműködések jöjjenek létre, amelyek megkönnyítik a tanulást, az átképzést és továbbképzést, valamint a munkaerőpiaci elhelyezkedés lehetőségeit. Ehhez a helyi önkormányzatok közvetítői szerepvállalással, kapcsolatok felvételét biztosító rendezvények szervezésével, a helyi média útján történő tájékoztatási lehetőségek biztosításával járulhatnak hozzá.

A helyi gazdaságban a kis- és középvállalkozások, különösen a *startupvállalkozások* számára tőkehelyzetük stabilitását segítő hozzájárulást biztosíthatnak a helyi önkormányzatok, illetve a helyi vállalkozások működésének támogatására kialakított ipari parkok és inkubátorházak. A korábbi, helyi gazdaságfejlesztési programokban lefektetett irányelvek az inkubáció megújítását is jelenthetik az IKT-szolgáltatások nyújtása terén.

Digitális állam

A digitális állam mint egyre gyakrabban használt fogalom az egyre növekvő és bővülő mértékű elektronikus államigazgatási és az önkormányzati igazgatási belső folyamatokat és az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat jelenti.

Ehhez egységes és üzembiztosan működő kormányzati és önkormányzati információs technológiai háttér szükséges, valamint a közigazgatási folyamatok digitális nyelvre történő átírása. A digitális állam alapfeltétele, hogy az állam- és önkormányzati igazgatási belső folyamatokat (*back-office*), a különböző közszolgáltatásokat, illetve általában a közügyek ellátását nagyteljesítményű informatikai adatközpontok támogassák, valamint az adatok mentésének és biztonságos tárolásának felhőalapú garantálása is biztosított legyen.

A központi kormányzati és önkormányzati IT-hálózatok integrálása, egységes szakrendszeri szolgáltatások révén, lehetővé teszi egy sokrétű és hatékony kapacitású hálózat megszervezését, amelyhez egységes információbiztonságot szükséges társítani. Ehhez elengedhetetlen a különböző nyilvántartások felülvizsgálata. Átgondolást igényel az egyes adatok vonatkozásában a párhuzamos nyilvántartások megszüntetése, adott esetben – a törvény általános elveihez való igazítással – a szükségtelen adatbekérésekből származó adminisztratív kötelezettségeket jogszabályi úton való felszámolása. Ezzel párhuzamosan az adatok hozzáférhetősége, a személyes adatok védelme, a nyilvántartásokban szereplő információkhoz történő hozzáférési jogosultságok fokozott biztonsági kockázatot jelenthetnek. Az adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítése, az interoperabilitás megteremtése mellett kulcsfontosságú az adatvédelem, illetve a rendszerek biztonságos működésének védelme a különböző számítógépes vírusfertőzések ellen. Ezek elsődlegesen a központi kormányzat feladatát képezik, azonban a helyi közigazgatásnak – így az önkormányzati szektornak – is érdeke, hogy saját maga is képes legyen az adatbiztonság garantálására, valamint a külső és belső folyamatok biztonságos, elektronikus rendszerű működtetésére.

A közigazgatási szervek informatikailag célzott területe az igazgatásszervezés: az informatikai megoldások elhelyezése a közigazgatási eljárások rendszerében, a *szabályozott eljárások ügyintézési szolgáltatásai (szeüsz)*, a jogosultságok, a feladatok és a szereplők egymáshoz való viszonyának rendezése pedig az interoperabilitás kulcs tényezője.

Külön kormányzati programot jelenthet az önkormányzati szféra belső és külső folyamatainak digitalizálása, így a polgármesteri hivatalok, a közös önkormányzati hivatalok, valamint az önkormányzati fenntartású intézmények működési hatékonyságának javítása. Az önkormányzati informatikai fejlesztések célzott területei – szakrendszerek – közül a következő területek kerülnek az infokommunikációs alkalmazás körébe:

- az önkormányzati gazdálkodás,
- az önkormányzati iratkezelés,
- az önkormányzati települési és elektronikus ügyintézési portál,
- az önkormányzati ingatlanvagyon-kataszter,
- az önkormányzati adórendszer,
- az önkormányzati ipari és kereskedelmi rendszer.

Az önkormányzati ASP-program országos kiterjesztése 2017. január 1-jével kezdődött meg, és egyre több település folyamatos bekapcsolódásával 2020-ra nyeri el végleges alkalmazását. Mindehhez társul az elektronikus szolgáltatások nyújtására alkalmas személyazonosítás és személyi azonosító okmány feltételeinek megteremtése, az elektronikus ügyintézéseket biztosító kormányablak és ügyfélkapu, amellyel a gyorsabb és egyszerűbb ügyintézés segíti a kormányzati és önkormányzati szervek működését és döntéshozatalát.

A digitális állam az infokommunikációs eszközök nyújtotta előnyök kihasználása tekintetében helyi szinten a leglátványosabb előrelépést a városokban (különösen nagyvárosok, metropoliszok) elérhető közszolgáltatások színvonalnövelése terén érte el. Ez a folyamat az intelligens város (*smart city*) gyűjtőfogalom jegyében történik. A *smart city* programok akkor valósíthatók meg a leghatékonyabban, ha alapos lakossági igényfelmérés, illetve megvalósíthatósági tanulmány előzi meg, amelyeknek a költségei a helyi (települési) önkormányzatot terhelik elsődlegesen. A *smart city* fejlesztések további célja a különböző hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása, ösztönözve a hazai digitális írástudás (képzettség, foglalkoztatottság) terén elmaradott területek fejlődését. A digitális alapú közszolgáltatási/közigazgatási fejlesztések középpontjában mindig az embernek, az állampolgárnak kell állnia. A kísérleti programokban az önkormányzatok elképzeléseit kell preferálni, azokat figyelembe véve kell a digitális fejlesztési modelleket felállítani. Olyan fenntartható fejlesztésre van szükség, amely a lakosság terheinek érdemi növelése nélkül valósul meg, vagyis az önkormányzatok számára kigazdálkodhatók az ilyen típusú projektek üzemeltetésének költségei. A fejlesztések során törekedni kell az intelligens energia, a közlekedés harmonizálására, valamint – a szolgáltatások kormányzati programokhoz történő csatlakozása révén – azok hatékony működtetésére. Az Európai Unió átfogó, horizontális Európa 2020 versenyképességi programjának kutatási-fejlesztési és innovációs pillérjének megerősítését szolgálja az úgynevezett Horizont 2020 program, amely a különböző kapcsolódó tagállami kezdeményezéseket igyekszik támogatni.

Információbiztonság, adatvédelem

A magyar állam elemi állambiztonsági feladata a törvényhozói, végrehajtói, igazságszolgáltatási hatalmának alapját jelentő belső rendszerek és külső szolgáltatások működéséhez használt informatikai infrastruktúra, alkalmazások és adatok maximális védelmének

biztosítása és biztonsági felügyelete. 2013-ban a kormány elfogadta a *Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia* elnevezésű szakpolitikai dokumentumot, amely alapjául szolgált az *állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvénynek*. E törvény hatására jött létre és kezdte meg működését a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság (GOVCERT).

Összefoglaló

A helyi szakpolitikáknak azon részelemeit mutattuk be, amelyek az elkövetkező közép- és hosszútávú közpolitikai és helyi szakpolitikai stratégiaalkotás legfontosabb elemei lesznek a közügyek intézése terén. Valamennyi szakterület – a helyi egészségpolitika, szociális politika, a helyi környezetpolitika és a fenntartható fejlődés, a helyi közbiztonság kérdései és a digitális társadalommá alakulás – az eddigi társadalmi igényeket és az azokból adódó feladatokat újrafogalmazta. A fejezet átfogó képet próbált nyújtani arról, hogy a közigazgatásban és a közszolgáltatások terén tevékenykedők milyen szakmai kihívásokkal találkozhatnak, milyen politikai és szakmai válaszokat szükséges adniuk az ország fejlődése, a jövője és megmaradása érdekében.

Tájékoztató irodalom

- Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Európai Bizottság, 2010.
Elérhető: ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KÁKAI László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* Budapest, Századvég.
- PALLAI Katalin (2010): *Társadalmi részvétel. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Polgármester Akadémia, önkormányzati vezetők képzése. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- SABJÁN Katalin (2010): *Önkormányzati tervezés. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Polgármester Akadémia, Önkormányzati vezetők képzése. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
- ZONGOR Gábor (2013): Első benyomások az új magyar önkormányzati rendszerről. *Comitatus*, 18. évf. 214. sz. 108–114.
- ZONGOR Gábor szerk. (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Budapest, Szerif Kiadó Kft.

Jogszabályok

- 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról

Ellenőrző kérdések

1. Milyen elemekből épül fel a helyi szakpolitikában a stratégiaalkotás folyamata?
2. Hogyan alkalmazza a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a közigazgatás új szemléletét?
3. Milyen módon jelennek meg az Európa 2020 stratégia által meghatározott célok a magyar helyi szakpolitikai célkitűzésekben?
4. Melyek az egészségügyi szakpolitika alapelvei?
5. Milyen feladatokat kell megoldani helyi szinten az egészségügyi szakágazatban?
6. Melyek a szociális szakpolitikát meghatározó alapelvek?
7. Milyen feladatokat lát el a helyi önkormányzat, illetve az állam alapszinten a szociális szakágazatban?
8. Melyek a főbb fejlesztési irányok az egészségügyi és a szociális szakpolitika területén?
9. Mi a fenntartható fejlődés lényege?
10. Hogyan kapcsolódik össze a környezet és a fenntartható fejlődés szakpolitikája?
11. Melyek a fenntartható fejlődéssel leginkább érintett területek?
12. Melyek a helyi biztonságpolitika objektív elemei?
13. Melyek a helyi biztonságpolitika szubjektív elemei?
14. Milyen szervezeti lehetőségek vannak a helyi közbiztonság megvalósításában?
15. Hogyan érvényesülhetnek a kulturális szakpolitikában a hagyományőrzéssel, az örökségünk ápolásával összefüggő igények?
16. Milyen szerepe van a Hungarikum Bizottságnak?
17. Hogyan épül fel az értéktárak rendszere Magyarországon?
18. Mutassa be a digitális fejlesztési elképzelések főbb területeit!
19. Milyen szabályozással biztosítja az állam az információbiztonságot?
20. Melyek a digitális fejlődés állami alkalmazási területei?

Vákát oldal

IV. Az önkormányzati közpolitika módszerei, eszközei

Zongor Gábor¹

Bevezető

A helyi önkormányzati közpolitika alakítása és megalapozása szempontjából, illetve az eszközök tekintetében számtalan kutatási eredmény és ezekből készült tananyag áll rendelkezésre. Kiemelésre érdemes a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2015-ben, Kaiser Tamás szerkesztésében kiadott *Helyi közpolitika* című egyetemi jegyzet.

A párhuzamosságok elkerülése érdekében a társadalmi részvétel, a partnerség, a helyi civil szervezetek kérdésével, a vezetést támogató megoldásokkal, a közmenedzsment és a közpolitika hatékonyságával és az önkormányzati közpolitikai folyamatok vizsgálatával a következőkben nem foglalkozom. A hangsúlyt inkább az eddig kevesebb figyelmet kapott, de az önkormányzati és a kormányzati közpolitika befolyásolása szempontjából jelentős közpolitikai „eszközre”, az önkormányzati érdekképviselőre helyezem.

1. Az önkormányzati érdekképviselő megjelenítési formái és fejlesztése

1.1. Országos önkormányzati érdekképviselő

A helyi önkormányzatok az önkormányzati sajátos érdekek a kormány és az Országgyűlés felé való közvetítése, képviselése és azok megjelenítése következtében érdekszövetségekbe tömörültek. Az önkormányzati szövetkezés, társulás jogát előbb az Alkotmányt tartalmazó 1949. évi XX. törvény, majd Magyarország Alaptörvénye (elfogadás időpontja: 2011. április 25.) egyaránt rögzítette. Ezenkívül a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)*, majd az azt felváltó *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)* tartalmazza az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokat. Mindkettő az összes parlamenti képviselő kétharmados többségével elfogadott úgynevezett *sarkalatos törvény*.

Az országos önkormányzati szövetségek feladata közpolitikai szempontból három jelentős, egymással szorosan összefüggő, de mégis elkülöníthető területet foglal magában:

Az önkormányzati érdekszövetségek alapfeladata, hogy a szektor számára közpolitikai szabályozási szempontból pozitívan befolyásolják az önkormányzatokra vonatkozó, a helyi autonómiákat érintő központi szabályokat. E tevékenységet igyekszik valamennyi szövetség

¹ Önkormányzati szakértő.

ellátni képességei és lehetőségei függvényében. Ugyanakkor az egyes kormányzatokkal való tárgyalás módja és minősége tekintetében jelentős különbségeket tapasztalhattunk 1990 óta.

Fontos és egyre növekvő jelentőségű érdekképviseleti feladatkör, hogy az adott szövetség a szakmai munkával, információval, valamint úgynevezett „jó önkormányzati gyakorlatok” ismertetésével, tudásátadással és tudáshálózatok létrehozásával segítse a tag-önkormányzatok közpolitikai tevékenységét, erősítse azok innovációs képességét és kreativitását, valamint felkészítse az önszervező önkormányzás képességére az önkormányzati vezetőket, döntéshozókat. Ez a tevékenység az önkormányzati szövetségek kiemelkedő önként vállalt feladata, aminek mélysége, terjedelme az egyes szövetségek tevékenységében meglehetősen eltérő lehet.

A különböző önkormányzati tematikájú nemzetközi szervezetekben való aktív részvétel, így különösen az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE), az Régiók Európai Bizottsága (CoR), valamint az Európai Régiók és Települések Tanácsa (CEMR) tevékenységében. E tekintetben a hazai önkormányzati szövetségek részvétele meglehetősen esetleges.

Az alábbi részfejezetekben közpolitikai szemszögből megközelítve mutatjuk be a központi jogalkotással és döntéshozatallal kapcsolatos magyarországi önkormányzati szövetségi tevékenységet.

1.2. Az országos érdekképviseleti szervezetekről

Az önkormányzati érdekszövetségek 1989–1991-es megalakulását követően kialakult hét szövetséges rendszerben 2009-ig nem történt lényeges változás az országos önkormányzati érdekképviseleti terepen. Jelenleg nyolc érdekszövetség működik Magyarországon. Lássuk röviden az egyes szövetségeket megalakulásuk sorrendjében.

Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ)

A jelenleg is tevékenykedő országos önkormányzati érdekképviseleti szervek közül kettő, még a politikai rendszerváltozást megelőzően, de már az átalakulási folyamat részeként jött létre. Elsőként, 1989. március 10-én Budapesten 152 tanácstestület döntése alapján alakult meg a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége. Természetesen a szervezők már az alakuláskor tudták, hogy tanácsi önkormányzatok – egyfajta fogalmi képtelenségként – nem is léteznek, viszont a kezdeményezés célja az újonnan létrejövő önkormányzati szféra érdekérvényesítő képességének megteremtése volt. A TÖOSZ az 1991. januári tisztújítás során hivatalosan módosította a nevét Települési Önkormányzatok Országos Szövetségre. A szövetség megalakulása óta az általános önkormányzati érdekek képviseletére, illetve az eltérő önkormányzati érdektípusok összehangolására törekedett.

A TÖOSZ tevékenységében kezdetektől fogva jelentős szerepet játszott a szakmai megalapozó munka, amelyet elsődlegesen a főtitkár vezette titkárság jelenít meg közel harminc éve. A TÖOSZ a tagönkormányzatok informálása céljából már 1989 őszétől *Hírlevelet* adott ki, ez a tájékoztatási forma 1990 januárjától *Önkormányzat* elnevezéssel folytatódott. 1991 második felétől, kezdetben havonta, jelenleg negyedévente jelenik meg az *Önkormányzat*

című folyóirat.² Tagjai számára eseti jelleggel, míg a szélesebb közvélemény részére heti gyakorisággal küld elektronikus hírlevelet a szövetség.

A TÖOSZ országos ismertségét elsődlegesen az önkormányzati vagyonért vívott sikeres küzdelmének köszönheti. Tagjai között volt az alapítástól számítva egészen 2011-ig Budapest Főváros Önkormányzata is. A TÖOSZ jelenlegi tagjai között megtalálhatunk kerületi önkormányzatot éppúgy, mint megyei közgyűlést, városi, valamint nagy- és kisközségi önkormányzatokat. A szövetség tevékenységét nyomon követhetik a világhálón,³ ahol a szervezet tagjainak neveit is közzéteszik. A TÖOSZ-ban a jelenlegi tagönkormányzatok száma mintegy 1600, ezzel elmondható, hogy a magyarországi önkormányzatok több mint fele a szövetség tagja. Értelemszerűen a tagság túlnyomó többsége községi jogállású település.

2002 márciusára valamennyi megyében megalakultak a megyei TÖOSZ-tagozatok mint az országos szintű érdekképviseletmegyei szerveződései. A TÖOSZ a felügyelő bizottság mellett szakmai bizottságokat külön nem működtet, helyette a küldöttgyűlés tanácsnokokat választ az egyes szakterületi munkák koordinálására és képviseletére. A TÖOSZ 2009-ben létrehozta az önkormányzati vezetők képzésére a Polgármester Akadémiát.

Magyar Faluszövetség (MFSZ)

Ugyancsak a rendszerváltozás lázában született meg 1989. október 11-én, Budapesten a Magyar Faluszövetség. Az alapító kistelepülések száma 136 volt, és a kezdeményezők, szervezők többnyire a Hazafias Népfront Mozgalommal⁴ voltak szoros együttműködésben. A szövetség munkáját főfoglalkozású szakmai apparátus nem segíti, tevékenységük elsődlegesen a társszövetségekkel közös rendezvényeken való megjelenésben, illetve egyes jogszabályok véleményezésében merül ki. A Magyar Faluszövetség újsággal nem rendelkezik, honlapjuk⁵ szerint a tagönkormányzatok száma 190. Valamennyi megyében található a Faluszövetséghez köthető önkormányzat, akik 2013 áprilisában a Hétfa Kutatóintézetrel közösen jelentették meg a szövetség első elektronikus hírlevelét.

Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ)

Az első önkormányzati választásokat követően alapvetően kormánypárti, Magyar Demokrata Fórum (MDF) támogatással jött létre 1990. november 18-án a Magyar Önkormányzatok és Önkormányzati Képviselők Szövetsége (MÖSZ), amelynek ideiglenes központja akkor Lakitelek volt. A megalakuláskor, ahogy a névből is kitűnik, nem csupán önkormányzati

² Lásd <http://xn-tosz-5qa.hu/szolgalatasaink/onkormanyzat-ujstag/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

³ Lásd www.toosz.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

⁴ A Hazafias Népfront (HNF) sajátos társadalmi szervezet, tömegmozgalom volt 1954 és 1990 között, amelynek célja „a magyar társadalom valamennyi osztályának, rétegének összefogása” volt. Nem volt nyilvántartott tagsága, feladatait választott testületek, tisztségviselők és aktivisták közreműködésével oldotta meg. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) befolyása alatt tevékenykedett, az országgyűlési és a tanácsai választásokon jelöltállító szerepet töltött be. Önálló napilapja volt 1954 és 1989 között: a *Magyar Nemzet*.

⁵ Lásd www.faluszovetseg.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

testületek lehettek a MÖSZ tagjai, hanem polgármesterek és önkormányzati képviselők is. A szövetség 1991-ben alakult át, és vette fel a Magyar Önkormányzatok Szövetsége elnevezést. A szövetséghez kapcsolódó alapítvány 1996-tól két évente megrendezi a Magyar Polgármesterek Világtalálkozóját, ahol jelentős számban képviseltetik magukat a határon túli magyar polgármesterek is. A MÖSZ 1998-ban ingyenes havilapot jelentetett meg *Magyar Polgármester* címmel. Jelenleg csupán online változata⁶ jelenik meg. A szövetség honlapja⁷ alapján nem állapítható meg pontosan a MÖSZ-tagönkormányzatok száma.

Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ)

1990 ősze, az önkormányzati szövetségek lázas megalapításának az időszaka volt. November 22-én Jászberényben 32 városi polgármester alapította meg a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetségét. A KÖÖÉSZ képviselteti magát a közös önkormányzati szövetségi rendezvényeken, továbbá próbál aktívan részt venni a kormányzattal folyó tárgyalásokon, valamint esetenként részt vesz a jogszabályok véleményezésében is. A KÖÖÉSZ évente kétszer tart többnapos közgyűlést, amelyre általában kormányzati előadókat hívnak meg szakmai viták folytatása céljából. A szövetség újságot nem jelentet meg, viszont 2001 óta rendelkezik internetes honlappal.⁸

Községek és Kistelepülések Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ)

1990. november 24-én 113 – többségében Baranya megyei – polgármester alapította meg a kistelepülések által dominált Községi Önkormányzatok Szövetségét Pécsen. A 2002-es választásokat követően megtartott tisztújításkor megváltozott a szervezet neve Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségére. Követve a közigazgatási változásokat, miután a többcélu kistérségi társulások rendszerét felszámolták, és a társulások jelentősége visszaszorult, 2016-ban ismét változott a szövetség elnevezése Községek és Kistelepülések Országos Önkormányzati Szövetségére. A szövetséghez tartozó községek és a 15 000 lakosnál nem népesebb kistelepülések listájáról a szövetség honlapjáról⁹ lehet tájékozódni.

Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ)

Az Ötv. által létrehozott speciális települési önkormányzati típust alkotó nagyvárosok, miután a fővárosi kerületekkel tervezett közös szervezet létrehozását elvetették, Kecskeméten megalakították a Megyei Jogú Városok Szövetségét 1990. december 19-én. Az MJVSZ kezdetektől fogva teljeskörűen magába tömörítette a magyarországi vidéki nagyvárosokat.

⁶ Lásd www.magyarpolgarmester.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

⁷ Lásd <http://moszlap.hu> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

⁸ Lásd www.kisvarosok.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

⁹ Lásd www.kosz.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

A szabályozás értelmében az 50 000 lakost meghaladó lakosságszámú városok kezdeményezhették a megyei jogú város státusz elnyerését, amely cím adományozásáról az Országgyűlés határoz. 1994-től lakosságszámától függetlenül a megyeszékhely városok is megyei jogúak. Tekintettel arra, hogy a nagyvárosokban a pártpolitikai szempontok jelentős mértékben érvényesülnek az önkormányzatok összetételében, így a szövetség eddigi vezetői többnyire kormánypártiak. A szövetség Budapesten is működtet irodát és munkaszervezetet. Az MJVSZ belső, információs rendszerében színvonalasan alkalmazza az elektronika nyújtotta lehetőségeket. Az internetes honlapja¹⁰ lehetőséget nyújt a szövetség és az azt alkotó nagyvárosok tevékenységének megismeréséhez.

Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖÖSZ)

Az országos önkormányzati érdekképviselők közül a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége alakult meg utoljára, mivel az 1990-es megyegyűlési elektori választásokra csak a települési képviselő-testületek megalakulását követően kerülhetett sor. A MÖÖSZ 1991 márciusában alakult meg Tokajban, majd mind a 19 megyei önkormányzat a szövetség tagjává vált. 1991 júliusától havonta adták ki a szövetség szakmai folyóiratát, a *Comitatus Önkormányzati Szemlét*. 2013-tól a folyóirat már nem a MÖÖSZ, hanem a Comitatus Társadalomkutató Egyesület lapja. A munkabizottságokon túl, változó aktivitású szerepet tölt be a Főjegyzői Kollégium is. Internetes honlappal a szövetség az utóbbi két ciklus óta rendelkezik.¹¹

Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ)

Egészen 2009. május 16-ig hét országos önkormányzati szövetségről beszélhettünk, ezen a napon vette nyilvántartásba a bíróság a Budapesti Kerületek Országos Önkormányzati Szövetségét (BKOÖSZ). A szövetség jogelődje a Budapesti Külső Kerületek Önkormányzati Szövetsége volt. A BKOÖSZ kifejezésre kívánta juttatni, hogy a Főváros kerületei, sajátos helyzetüknél fogva, önálló szövetségbe tömörülve kívánnak részt venni az önkormányzatiságot érintő kérdések országos szintű megvitatásában, továbbá az önkormányzatokat érintő jogszabálytervezetek és egyéb állami döntésekkel kapcsolatos határozattervezetek véleményezésében, az állásfoglalások kialakításában.

A 2010-es önkormányzati választások jelentős változást eredményeztek a fővárosi és a kerületi önkormányzati érdekek képviselésében. A korábbi kerületi szövetségből, (BKKOÖSZ) közös elhatározással, kiléptek a kerületi önkormányzatok, és 2011. július 8-án létrehozták a Budapesti Önkormányzatok Szövetségét (BÖSZ). A szövetség honlappal rendelkezik.¹² A szövetségbe később, 2015. március 31-ével lépett be tagként a Fővárosi Önkormányzat.

¹⁰ Lásd www.mjvsz.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

¹¹ Lásd <http://moosz.com/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

¹² Lásd <http://buosz.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 23.)

1. táblázat

Az egyes önkormányzati szövetségek tagsága 2015-ben, önkormányzati típus szerinti bontásban

Típus/ szövetség	BÖSZ	KÖOÉSZ	KÖSZ	MFSZ	MJVSZ	MÖOSZ	MÖSZ	TÖOSZ	ÖSSZESEN
Község	–	–	368 (13%)	198 (7%)	–	–	366 (13%)	1474 (52%)	2406 (85,6%)
Város	–	92 (29%)	5 (1,5%)		–	–	110 (34%)	134 (42%)	341 (106,5%)
Ebből járászhely	–	53	–		–	–	?	52	105 (?)
Megyei jogú város	–	–	–		23	–	4	1	28 (121%)
Főváros	1	–	–		–	–	–	–	1
Fővárosi kerület	22	–	–		–	–	7	1	23 (100%)
Összesen	23 (1%)	92 (3%)	373 (12%)	198 (6%)	23 (1%)	–	487 (15%)	1610 (51%)	2945 (92,7%)
Megye	–	–	–		–	19	1	4	24 (126%)
Mindössz- szesen	23	92	373	198	23	19	488	1614	2969

Forrás: a szerző saját szerkesztése

2. Az önkormányzati érdekszövetségek együttműködése

Az elmúlt közel három évtizedben kialakult sokszereplős önkormányzati szövetségi struktúra szereplői – a gyakorta egymással is versengő szövetségek – miatt jó néhány kritika érte az önkormányzatokat, mondván a fragmentált fellépés rontja a szektor hatékony érdekvédelmét. Az 1990-es évek eleje óta több kísérlet is volt a szövetségek együttműködésének erősítésére, szövetségbe való integrálására. Az integrációs kísérletek közül fontos mozzanat volt az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának (ÖSZT) 1996. május 31-i létrehozása. Az ÖSZT 1996–1999 között rövid időre képes volt a hét szövetség együttműködését koordinálni. A jogi személyiséggel rendelkező tagszervezetek az ÖSZT keretei között megtartották önállóságukat és a közös ügyek vitelére létrehozták az ugyancsak önálló jogi személyiségű közös szervezetüket. Az ÖSZT azonban hamar működésképtelenné vált, mivel egyrészt minden döntés teljes konszenzust igényelt, másrészt mindvégig megoldhatatlan kérdés maradt, hogy az eltérő számú tagönkormányzatot tömörítő és láthatóan differenciált szakmai háttérrel, valamint anyagi bázissal rendelkező önkormányzati szövetségek miképpen vehetnek részt azonos súllyal a döntéshozatalban.

Az ÖSZT 1999. január 31-i jogutód nélküli megszüntetése után, öt önkormányzati szövetség – MJVSZ, MÖOSZ, KÖSZ, KÖOÉSZ, MFSZ – új szövetségi társulásként 1999 szeptemberében megalakították a Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulását (MÖSZT), amelynek azonban nem vált tagjává sem a TÖOSZ, sem a MÖSZ. A MÖSZT lényegében

hasonlóan az ÖSZT-hez – nem tudta tartósan integrálni a részt vevő szervezeteket, így nem is tudott egységesen fellépni az önkormányzati szektor érdekében. A társulást alkotó „ötök”, valamint a MÖSZT gyakran egymás mellett, párhuzamosan éltek önálló életet. Nem meglepő, hogy a MÖSZT jogutód nélkül szűnt meg 2004. március 1-jén.

Ugyanakkor mind a társulást alkotó, mind a kimaradt szövetségek fontosnak tartották, hogy mégis legyen együttműködés és folyamatos kommunikáció az önkormányzati érdekképviseltek között. Ennek érdekében 2000. március 27-én Jászberényben került sor az önkormányzati egyeztető fórum létrehozásával kapcsolatos első megbeszélésre, ahol egyértelműen tisztázódott, hogy a TÖOSZ és a MÖSZ mellett az „ötöket” megjelenítő MÖSZT együttműködéséről lehet csak szó. Az önkormányzati egyeztető fórum csupán néhány ülést ért meg, és gyakorlatilag 2001-től már nem működött, mégis az ezredforduló sikerének tekinthető, hogy az Országgyűlés az 57/2000. (VI. 16.) OGY határozattal döntött a *Helyi Önkormányzatok Napja* megünnepléséről.

A települési önkormányzati típus szerinti egyesülésére tett kísérlet volt a két városi szövetség között 2003 májusában kötött megállapodás, amely értelmében 2004. január 1-jei határidővel megalapították a Magyar Városok Szövetségét (MVSZ). Az új városszövetségnek nem a városok lettek a tagjai, hanem az alapító két szövetség, így ezzel a megoldással gyakorlatilag nem csökkent a szövetségek száma. Az MVSZ 2004–2010 között mutatott csak aktivitást, majd 2010 után nem működött tovább.

Ugyancsak nem járt sikerrel a KÖSZ kezdeményezése a magyar kistélepülések egységes országos érdekszövetségének létrehozására, mivel az MFSZ nem kívánt egyesülni az akkori Községi Önkormányzatok Szövetségével.

A következő kísérlet a MÖSZ kezdeményezésére indult, ami alapján 2009 februárjában létrehozták az Önkormányzati Szövetségek Konzultatív Tanácsát, amely mindösszesen még két alkalommal ülésezett. Az utolsó ülésre 2009. szeptember 30-án került sor a Helyi Önkormányzatok Napja ünnepén. A tanácskozás fő témája a kormánnyal való további egyeztetés kérdése volt, ugyanis a rendezvényt megelőzően az önkormányzati szövetségek vezetői egységesen kivonultak a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) üléséről, amiről később részletesebben lesz szó. A tanácskozáson elfogadott közös nyilatkozat ugyanakkor önkormányzati szemszögből tartalmazta a legfontosabb önkormányzati átalakítást érintő kérdéseket.

A 2010-es választásokat követően – tekintettel a kormánnyal folytatott tárgyalások szervezett rendjében bekövetkezett jelentős változásokra, mint a KÖEF megszűnése – a szövetségek vezetői között tartott egyeztetések meglehetősen esetlegessé váltak. Időközben sor került az önkormányzati rendszer átalakítása szempontjából fontos törvények – többek között Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) – elfogadására úgy, hogy a szövetségek nem alakították ki egységesen álláspontjukat. Tették ezt annak ellenére, hogy a kisebb települések érdekét képviselő önkormányzati szövetségek véleménye nagyrészt megegyezett. Az önkormányzati rendszert érintő átalakítási folyamatban döntő szerep jutott az MJVSZ-ének, különösen akkori elnökének, a Debrecen 1998 óta fideszes színeiben, polgármesterként irányító Kósa Lajosnak, aki azóta is meghatározó szereplője a kormánypártnak. A polgármesterség és a parlamenti képviselőség közjogi szétválasztása óta parlamenti képviselő, 2015 óta pedig parlamenti frakcióvezető is.

A 2010-es választásokat követően a vitás kérdések megbeszélése céljából az MJVSZ akkori elnöke, az említett Kósa Lajos, megbeszélést kezdeményezett a szövetségek vezetőivel. Ezek az informális tárgyalások többször is hivatkozási alapként szolgáltak a szövetségek közös álláspontja tekintetében. A rendszerváltás óta eltelt közel három évtized során többször és többféle formában tettek kísérletet az önkormányzatok érdekvédelmi szervezetei a szorosabb, intézményesített együttműködésére. Az eddigi próbálkozások láthatóan nem jártak sikerrel. A gyenge képviselőlet egyik oka a látszólag erős képviselőletből fakadt: ugyanis a 2010–2014 közötti törvényhozási időszakban az Országgyűlésben minden korábbi ciklushoz képest nagyobb számban voltak jelen polgármesterek, önkormányzati vezetők. Annak lehetőségét, hogy polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök egyben országgyűlési képviselői posztot is betölthessenek, még a Horn-kormány kétharmados országgyűlési többsége alakította ki az 1994-es őszi Ötv. módosítása során. A megelőző, 1990–1994 közötti parlamenti ciklus időszakában a törvényhozói és önkormányzati kettős képviselőlet lehetősége összeférhetetlen volt. A kettős képviselőletet lehetővé tevő öt parlamenti ciklust áttekintve látható, hogy annak végére, a 2010–2014 közötti ciklusban, a fővárosi kerületi, valamint a megyei jogú városi polgármesterek többsége már egyben országgyűlési képviselőként is tevékenykedett. A kisvárosi polgármesterek körében is nőtt a kettős képviselőletet betöltők aránya, így már több mint 10%-uk parlamenti képviselő volt. A községi polgármesterek közül is ebben a ciklusban voltak a legnagyobb számban parlamenti képviselők, bár számarányuk még így sem érte el az 1%-ot.

A pártpolitikai befolyás ciklusról ciklusra történő növekedése leginkább a megyei közgyűlésekben és a közgyűlési elnökök tekintetében ragadható meg. Látható, hogy a „kieső” elnökök helyére lépett új elnökök zöme is a parlamenti képviselők köréből került ki, amíg a jogszabályok lehetővé tették a kettős képviselőletet.

A növekvő számú és arányú közvetlen önkormányzati vezetői jelenlét azonban nem eredményezett valódi önkormányzati képviselőletet és erős szektorális lobbikat a törvényhozásban, mivel a parlamenti képviselő polgármesterek többnyire a saját településük, és nem az önkormányzati szféra egésze érdekében politizáltak, nem működtek közre kellő mértékben az önkormányzatokat érintő parlamenti viták és döntések során. Az összetételből és a települési, illetve pártpolitikai súlyból fakadóan elsődlegesen a fővárosi kerületek és megyei jogú városok érdekei érvényesültek, míg a települések többségének (különösen a községek) szempontjai háttérbe kerültek. A kettős képviselőlet esetében egészen sajátos jelenségnek tekinthetők azok az esetek, amikor a kormánypárti frakcióvezetők egyben polgármesterek is voltak.¹³

Az elmúlt parlamenti ciklusok tanulságai alapján mindenképpen üdvözlendő, hogy a kettős képviselőlet törvényi megszüntetésével a 2014-es önkormányzati választásokat követően már nem lehet önkormányzati vezető tisztségviselő egyben országgyűlési képviselő is. A kettős képviselőlet megszűnése egyben új helyzetet teremtett az önkormányzati érdekek megjelenítésében. A kormányzat ezután már nem hivatkozhat az országgyűlési képviselő polgármesterekkel folytatott „belső egyeztetésre”, vagyis a törvényhozáson kívül kell szervezeten lefolytatni a párbeszédet. Ehhez azonban elengedhetetlenül szükséges az önkormányzati érdekszövetségekkel való szorosabb, de átlátható formális együttműködés.

¹³ A 2010-ben megalakult Országgyűlés Fidesz frakciójának előbb a hódmezővásárhelyi Lázár János, majd a Budapest V. kerületi polgármester, Rogán Antal volt a vezetője.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy az egyes önkormányzati típushoz tartozó helyhatóságoknak és a szövetségeiknek gyakran nagyon eltérők, egymástól akár gyökeresen különbözők az érdekeik. Nagyon jól érzékelhető, hogy az MJVSZ-ének és az általa képviselt magyar „nagyvárosoknak” nem érdeke a kistéleplési önkormányzatok problémájával foglalkozni. Ennek kompenzálásaként két olyan szövetség működik a nyolcból (TÖÖSZ, MÖSZ), amelyek gyakorlatilag majdnem mindegyik típusba tartozó önkormányzatot a tagjaik között tudhatnak. Ezeknél a szövetségeknél a belső döntéshozatali mechanizmusok során szükséges kialakítani azt a moderált, de világosan artikulált közpolitikai álláspontot, amelyet a szövetség közös érdekeként tud képviselni a kormányzattal való tárgyalások során.

3. Kormányokkal való érdekegyeztetés

A sajátos önkormányzati érdekek feltárása, képviselése és érvényesítése nem csupán az önkormányzati szféra számára fontos, hanem a kormányzat is hasonlóan érdekelt ebben. A „jó kormányzás” (*good governance*) feltétele a hatalom megosztása, a decentralizáció és a végrehajtásban érintettek bevonása a döntés-előkészítésbe az eredményesebb végrehajtás megvalósítása érdekében. Természetesen az egyes kormányok, hatalomgyakorlási filozófiájuknak megfelelően, eltérő módon viszonyulhatnak – és tapasztalatok szerint viszonyultak – az önkormányzatokhoz, így eltérő volt a jogi kötelezettségeken túli kapcsolattartás módja.

A Magyarországon 1990 után hatalomra jutott demokratikus kormányzatok az önkormányzatokkal való kapcsolattartásnak szervezeti formáját eltérő módon alakították. Először az országos érdekképviseleti szervekkel való tárgyalások és egyeztetések révén törekedtek és törekednek az önkormányzati vélemények megismerésére.

Az Antall-, majd a Boros-kormány (1990–1994), majd a Horn-kormány időszakában (1994–1998) alapvetően a Belügyminisztérium (BM) volt az önkormányzati érdekegyeztetés terepe. A leglényegesebb egyeztetésekre a költségvetés készítésének időszakában került sor, amin részt vett a pénzügyi kormányzat is.

Az első Orbán-kormány időszakában (1998–2002) a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) közigazgatási és területpolitikai államtitkársága havi rendszerességgel szervezte az önkormányzati szövetségek fórumát. Ez a fórum bevallottan nem minősült hivatalos kormányzati és önkormányzati érdekegyeztetésnek, viszont alkalmas volt arra, hogy a szövetségek részvétele révén az önkormányzati szféra első kézből megismerhesse a kormányzati szándékokat és törekvéseket, valamint a szakmai előkészítés időszakában a kormányzat lemérhesse egy-egy jogszabályváltozás fogadtatásának várható hatásait. Ezen túlmenően a fórum lehetőséget biztosított a szövetségek képviselői közötti rendszeres találkozásra és egyeztetésre is. A MEH által vállalt koordinátori szerep következtében a Belügyminisztériummal való egyeztetés másodlagossá vált, mindazonáltal valódi tényleges érdekegyeztetési rendszer nem alakult ki.

2000-ben ünnepeltük az önkormányzati rendszer tízéves évfordulóját. Ebben az évben az országos önkormányzati szövetségek kezdeményezésére az Országgyűlés a helyi önkormányzati rendszer létrejöttének tizedik évfordulójának tisztelete alkalmából minden év szeptember 30-át, (az első helyhatósági választások 1990-ben tartott napját) a Helyi Önkormányzatok Napjává nyilvánította. Az első ünnepségre a Budapesti Kongresszusi Központban

került sor a belügyminiszter és a hét országos önkormányzati szövetség elnökének, valamint jelentős számú önkormányzati vezető részvételével.

A Medgyessy-kormány (2002–2004) alatt ismételten a Belügyminisztérium vált az önkormányzatok elsődleges kormányzati partnerévé, ugyanakkor a korábbi kormányfőktől eltérően, maga a miniszterelnök állt élére az egyeztetésnek. Az így megnyilvánuló tárgyalási szándék és a BM párbeszédre vonatkozó kinyilatkoztatásai ellenére a Medgyessy-kormány két esztendeje alatt sem alakult ki a kormányzati és önkormányzati érdekegyeztetés intézményesített formája az általános önkormányzati ügyekben.

A 2004–2006 között regnáló első Gyurcsány-kormány időszakában is maradt posztján a 2002 óta belügyi tárcavezetőként tevékenykedő Lamperth Mónika, így folytatódott a meghatározott időközönkénti folyamatos egyeztetés a BM és az önkormányzati szövetségek között. Ekkor a közigazgatási és önkormányzati rendszer átalakítását megalapozó IDEA kormányzati munkacsoport munkájában közvetlen módon vettek részt a szövetségi vezetők, viszont ez sem pótolhatta a formalizált egyeztetést.

A második Gyurcsány-kormány (2006–2009) viszont megszüntette a Batthyány-kormány óta a magyar kormányzati rendszerben folyamatosan működtetett Belügyminisztériumot, a rendészetet leválasztva előbb Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (2006–2008), majd a fejlesztéspolitikától is „megtisztított” Önkormányzati Minisztérium (2008–2010) elnevezésű tárcák keretében kezelték tovább a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó kormányzati feladatokat. Az addig meglehetősen laza, eklektikus egyeztetési folyamatban jelentős változás következett be, amikor Lamperth Mónika ÖTM-miniszter javaslatára a kormány 2006 decemberében létrehozta a *Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórumát* (KÖEF). Lamperth Mónikát a miniszteri székben követő Bajnai Gordon használta az intézményesített egyeztetés rendszerét. A kormányzati ciklust lezáró Bajnai-kormány (2009–2010) Varga Zoltán önkormányzati miniszter vezetésével ugyancsak folytatta a kialakult gyakorlatot.

3.1. *Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF)*

Részben a 2007. évi költségvetés érdemi egyeztetésének hiánya miatti önkormányzati felháborodás eredményeként jött létre 2006. december 14-én a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF), amelyet egyik oldalról az 1121/2006. (XII. 12.) Korm. határozat, a másik oldalról az országos önkormányzati szövetségek egyetértése legitímált.

A KÖEF az önkormányzati érdekegyeztetés első intézményesített és szervezett fóruma volt, amely az önkormányzati szféra és a kormányzat közötti folyamatos közpolitikai és szakmai együttműködésnek kívánt terepet biztosítani. A KÖEF csaknem hároméves időszakában összesen tizenkilenc plenáris ülést tartott. A KÖEF elnöki tisztségét betöltő önkormányzatokért felelős miniszterek személyének gyakori változása ellenére a fórum mindvégig foglalkozott az önkormányzati rendszer átalakításának kérdésével, amelyet alapvetően a kormányzati javaslatok határoztak meg. A közösen kialakított törvénymódosítási javaslatoknak azonban nem lett kézzelfogható eredménye a szükséges parlamenti konszenzus hiánya miatt.

A 2010. évi költségvetést érintő 120 milliárd forintos kormányzati elvonásról szóló bejelentést követően szorgalmazott, de elmaradt egyeztetés következtében az önkormányzati

oldal 2009. szeptember 4-én egységesen felfüggesztette KÖEF tagságát. Ezzel véget is ért az első kísérleti intézményesített fórum a kormány és az önkormányzatok képviselői között.

A Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma létének talán legfontosabb eredménye a hét országos önkormányzati szövetség *vezetői szinten történő* együttműködésének rendszeressé válása, s ezzel a *szövetségi elnökök* és tisztségviselők közötti szakmai és emberi kapcsolatok intenzitásának növekedése. Tevékenységük lényeges elme volt, hogy a *KÖEF-üléseket* megelőzően, a *fórum ügyrendjének értelmében* az önkormányzati oldal álláspontjának *kötelező* egyeztetésére került sor, így úgy tűnik, hogy a külső „kényszer” jótékony hatással volt az amúgy természetesnek tűnő együttműködésre.

A KÖEF 2009 őszén bekövetkező kudarcát több okra vezethetjük vissza, ugyanis a KÖEF tényleges szerepe és viszonya nem tisztázódott egyértelműen. Nem történt meg az üléseken tárgyalt témáknak a kormányzati és parlamenti döntéshozatali mechanizmusokba való illesztése, vagy roppant esetleges módon került arra általában sor, továbbá hasonlóan nem kerültek egyes, nagy jelentőségű, az önkormányzatiságot érintő kérdések a KÖEF elé. Ennek következtében keveredtek a napirendre került ügyek. Ritkán került a fórum elé koncepcionális állapotában egy-egy kormányzati kezdeményezés, illetve gyakran olyan jogszabálytervezetekről folyt a „vita”, amelyekben már megszületett a döntés, vagy a tárgyalt törvényjavaslatot a kormány már korábban benyújtotta az Országgyűlésnek. Az előzőekben írtakból következően ugyancsak nem sikerült tisztázni a KÖEF viszonyát az egyéb ágazati egyeztető fórumokhoz.

Nem történt lényegi változás a jogszabálytervezetek véleményezésére adott határidő kérdésében sem, így az önkormányzati szövetségeknek továbbra sem marad kellő ideje a tagsággal, valamint a szakértői körökkel való érdemi egyeztetésre.

A kormányzati oldal által diktált tempót az önkormányzati oldal többnyire nem volt képes felvenni, ennek következtében mélyreható szakmai viták nem, vagy csak nagyon nehezen alakulhattak ki a plenáris üléseken. Az érdemi egyeztetés hiányosságai nem csupán a kormányoldalra voltak jellemzők, hanem időnként az önkormányzati oldal szereplői között is volt rá példa.

3.2. Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma (ÖNEF)

A második Orbán-kormány első esztendejében nem került sor érdemi egyeztetésre a kormányzati szereplőkkel. A 1220/2010. (X. 25.) Korm. határozattal létrehozott új egyeztetési formáció, az *Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma* 2011. június 16-án tartotta meg alakuló ülését. A kormányhatározat értelmében a fórum a kormány mellett működő, javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testület, amelynek célja a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről történő egyeztetés, valamint konzultáció az éves központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről a kormányzat és az országos önkormányzati érdekszövetségek képviselői között. A lényegi különbség az ÖNEF és a majd helyébe lépő ÖNET között, hogy utóbbiban már nem kapott társelnöki szerepet az önkormányzati oldal, vagyis meghatározóvá vált az ülés előkészítésével és vezetésével kapcsolatban a kormányzati oldal: a belügyminiszter, illetve az általa vezetett minisztérium. Az ÖNEF ugyanakkor megőrizte a KÖEF összetételére vonatkozó szabályozást, így a Belügyminisztérium mellett

tagjai voltak az egyeztető fórumnak az önkormányzatok életére meghatározó hatással lévő minisztériumok és államtitkárságok. A fórum mindössze három ülést ért meg és tevékenysége meglehetősen formális volt, miközben az önkormányzati rendszer egészét érintő jogszabályi és közpolitikai változtatások sokaságára került sor ebben az időszakban.

3.3. *Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsa (ÖNET)*

Az ÖNEF helyébe lépett Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsát az *1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat* hozta létre. Az ÖNET alakuló ülését 2012. június 14-én tartotta. A tanács feladat- és hatáskörei a kormányhatározat szerint egyrészt konzultáció a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről (különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására), másrészt konzultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről és javaslatlattétel a kormány számára (különös tekintettel a jogalkotási feladatokra).

Az ÖNET tagjai kormányzati oldalról a belügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkára, valamint önkormányzati oldalról az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei. Lényeges változás, hogy a testület tagjai köréből kikerült a korábbi egyeztető fórumban (ÖNEF) kormányzati oldalról még helyet kapó nemzeti fejlesztési miniszter, vidékfejlesztési miniszter, illetve Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára. Ennek következtében jelentősen csökkent a fórum kormányzati jelentősége. A 2014-ig tartó parlamenti és kormányzati ciklusban, az alakuló ülést is beleértve, összesen négy ÖNET-tanácskozáásra került sor, a napirendi témák pedig többnyire a központi költségvetést érintették.

A 2014–2018 közötti parlamenti és kormányzati ciklus első felében érdemi változás nem történt az ÖNET működésében. Jelentős fordulatot eredményezett azonban, hogy a Magyar–Norvég Önkormányzati Kapacitásfejlesztési (MANORKA-) projekt keretében a 2009 óta már nyolc országos önkormányzati szövetségen kívül a Belügyminisztérium, továbbá a Miniszterelnökség és a Nemzetgazdasági Minisztérium is elkötelezték magukat, hogy közösen megújítják a kormányzat és az önkormányzatok közötti egyeztetési folyamatot.

A közös kormányzat és önkormányzati előkészítő munka eredményeként 2015. szeptember 30-án, a 25 éves magyar önkormányzati rendszerre megemlékező napon, aláírták az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsa megújítására irányuló megállapodást a kormány és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti stratégiai együttműködésről.

Az ÖNET-re vonatkozó megállapodást is magába foglaló *1742/2015. (X. 13.) Korm. határozat* szerint a tanács társelnökét rotációs elv alapján az országos önkormányzati szövetségek konszenzusos döntése alapján biztosítják. Ennek megfelelően a nyolc országos önkormányzati szövetség is kialakította saját belső egyeztetési és működési rendszerét, majd 2015. november 17-én, egyhangú döntéssel az ÖNET első társelnökévé választották a 2016-os évre Schmidt Jenőt, a TÖOSZ elnökét, a 2017-es évre pedig Lipők Sándort, a KÖÖÉSZ elnökét. Abban is megállapodtak a részt vevő szövetségek vezetői, hogy mindig egy évvel korábban megválasztják a következő társelnököt, így – egyfajta trojkát alkotva – a mindenkori elnök munkáját segíti a korábbi, illetve a következő önkormány-

zati ÖNET-társelnök (2018-ban Szita Károly, az MJVSZ, majd 2019-ben Szabó Gellért, az MFSZ lesz az ÖNET-társelnöke).

Az ÖNET megújításának közpolitikai jelentősége

Az ÖNET megújításáról szóló megállapodást aláíró országos önkormányzati érdekszövetségek egyenrangú partnerként határozták el, hogy az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján erősítik az egymás közötti együttműködést az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján a közösségi célok elérése érdekében. Eközben figyelemmel voltak a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény 4. cikk 6. pontja szerint arra, hogy lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzatok véleményét, amely őket közvetlenül érinti.¹⁴

A megállapodást aláírók tekintettel voltak a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 131. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések szerint arra, hogy az országos önkormányzati érdekszövetségek jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek, konzultációt folytathatnak a Kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

A megállapodás értelmében megfelelő időben érdemi egyeztetésre kerül sor a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat, közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, kormányzati programokról és javaslatokról, valamint a központi költségvetés és a zárszámadás önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

Az önkormányzati álláspontok kialakításához előzetes egyeztetés szükséges az önkormányzatokat érintő jogszabálytervezetekről és kormányzati döntésekről. Az európai uniós döntéshozatali eljárásban ugyancsak előzetes egyeztetést irányoz elő a megállapodás az önkormányzatokat érintő döntésekről, továbbá érdemi egyeztetést a helyi szabályozást érintő kérdésekről.

Az előzőekben megjelölt területeken és tárgykörökben az 1742/2015. (X. 13.) Korm. határozattal elfogadott stratégiai együttműködés a következő célokat és alapelveket határozta el.

„1. A Kormány és az országos önkormányzati szövetségek közötti együttműködés alapvető célja a folyamatos kapcsolattartás és rendszeres érdemi párbeszéd lehetővé tétele a Kormány önkormányzatokat érintő elképzeléseiről, az önkormányzati szektor javaslatairól és észrevételeiről a közösségi célok együttes elérése érdekében.

¹⁴ Lásd a kormány és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti stratégiai együttműködésről szóló megállapodás aláírásáról, valamint az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról szóló 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat módosításáról szóló 1742/2015. (X. 13.) Korm. határozatot.

2. Az együttműködési rendszer célkitűzései a következők:

- a) A kormányzati és az önkormányzati szint közötti folyamatos egyeztetés biztosítása a feladatokról és a hozzájuk kapcsolódó finanszírozási forrásokról;
- b) A források felhasználási feltételeinek meghatározása a két oldal által egyeztetett prioritások mentén;
- c) Minden település számára biztosítani az önkormányzathoz való jogot, ennek jegyében lehetőséget teremteni valamennyi települési közösség számára a helyi szabadság kiteljesítésére közös megoldásokon keresztül, az erőforrások hatékony felhasználása, a helyi demokrácia megerősödése érdekében;
- d) Az önkormányzati szektor számára kiszámítható, biztos jogi és gazdasági keretek kialakítása;
- e) A Kormány és az Országgyűlés számára megbízható információs bázis szolgáltatásának létrehozása és elérhetővé tétele az állami és önkormányzati menedzsment hatékony tervezésének biztosításához;
- f) Az állam és az önkormányzatok együttműködése a közfeladatok ellátásának átláthatósága érdekében;
- g) A társadalmi közérzet javítása, a konstruktív, együttműködő közhangulat megteremtése;
- h) A közösségi célok elérése érdekében hasznosítható vélemények, javaslatok felszínre hozatala, amelynek értelmében az önkormányzati szövetségek felterjesztési joggal rendelkeznek;
- i) A közösségi döntések nehézségeivel, felelősségével való társadalmi azonosulás elérése;
- j) Az esetleges konfliktusok minimalizálása, a kormányzati és önkormányzati hatáskörök és korlátok jobb megértésének elősegítése;
- k) Az európai uniós döntéshozatali eljárásban az önkormányzatokat érintő döntések esetében a helyi önkormányzatok véleményének megismerése és a döntések társadalmi hatásának egyeztetése, így különösen az Európai Unió Régiók Bizottságában a magyar delegáció teljes jogú tagjai által a magyar önkormányzati érdekek képviselőjének és érdekérvényesítésének az elősegítése, valamint a magyar tagok bizottsági munkájának megismerhetővé tétele.

3. Az együttműködés alapelvei a következők:

- a) Az együttműködés azon a közös elvi alapon nyugszik, hogy az Országgyűlés és a Kormány felelőssége az országos gazdasági és politikai célok meghatározása az önkormányzati szektorban.
- b) A Kormány célja az erős és hatékony önkormányzati szektor, amely alkalmas arra, hogy kulcsszereplő legyen a helyi közfeladatok ellátásában, és amely a jó szolgáltatásokat, a választás szabadságát és az állampolgárok bevonását képes biztosítani a helyi demokrácia jegyében, mindezt az egyéni jogok védelme mellett.
- c) Az önkormányzati szektor számára ezért olyan keretfeltételeket kell biztosítani, amelyek megengedik, hogy a települési és területi önkormányzatok elláthassák a feladataikat mint közszolgáltatók.

- d) Fontos, hogy az együttműködés során láthatóvá váljon a felek közötti valamennyi vitás kérdés, és világosan meghatározható legyen a döntéshozók számára az együttműködő felek közös vagy eltérő álláspontja.
- e) Az együttműködés keretében lefolytatott egyeztetés a sikeres közszolgálat egyik alapfeltétele. A siker záloga a nyíltság, a becsületesség és a partner tisztelete.
- f) A felek közötti egyeztetés lényege, hogy a célokat, a korlátokat közösen kell meghatározni, egyértelművé tenni.
- g) A feleknek egyértelmű mandátummal kell rendelkezniük, az összes résztvevő álláspontját, elvárásait világossá kell tenni.
- h) Az együttműködő partnereknek az önkormányzati vélemények kialakításához egymás rendelkezésre kell bocsátani az összes fontos információt.
- i) Az együttműködési folyamat minden elemében meg kell nyilvánulnia az egyenrangú partneri viszonynak, a folyamatért és az eredményért közös a felelősség.
- j) Megegyezés esetén tisztázni kell, hogy kinek mi a feladata, felelőssége a Megállapodás végrehajtásában, rögzíteni kell a visszacsatolás módját.”

A kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti megállapodásban – amely alapját képezi az ÖNET-ről szóló 1742/2015. (X. 13.) Korm. határozatnak – foglalt célok és alapelvek megvalósulása révén jelentős előrelépésre kerülhet sor a magyar önkormányzás területén, valamint az állami és az önkormányzati közpolitikák megvalósításában. Természetesen mindezek csak tevékeny együttműködés révén válhatnak valósággá. Ebben az együttműködési folyamatban meghatározó jelentőségű, hogy az önkormányzati szférát képviselő szövetségek mennyire lesznek képesek valódi együttműködést kialakítani, amely révén közösen vállalható, valamint közösen képviselt és támogatott közpolitikákat tudnak kialakítani. Az országos önkormányzati érdekszövetségek által kialakított közös tevékenység alapot teremt a kormányzattal és a törvényhozással kapcsolatos egyeztetéseknek, tárgyalásoknak.

Az országos önkormányzati érdekszövetségek kinyilvánították, hogy a kormányzattal való együttműködést a bizalomra és a folyamatos párbeszédre építik, annak érdekében, hogy az eltérő érdekekből adódó vitákat és nézetkülönbségeket egymás között, konstruktív módon rendezzék közös stratégiai érdekeik védelmében.

Megállapították, hogy a szövetségek közötti bizalmat ki kell építeni, majd erősíteni, valamint azt, hogy az érdekképviselő során az érdekképviselők közötti versengés destruktív hatású. Rögzítették, hogy a jelenlegi önkormányzati érdekképviselő viszonylagos gyengeségének nem a szövetségek nagy száma, hanem azok megosztottsága és megoszthatósága az oka.

Az országos önkormányzati szövetségek kinyilvánították, hogy egymás véleményét tiszteletben tartva, egymást segítve és erősítve végzik küldetésüknek megfelelő munkájukat, valamint céljaik és stratégiáik közös pontjait feltérképezve erőforrásaik észszerű megosztására törekkenek. Összefogásukkal egységes önkormányzati oldalt képviselnek bármely harmadik féllel szemben.

Az önkormányzati közpolitikák szempontjából kiemelten fontos az önkormányzati szövetségeknek a kormánnyal kötött, és azt kormányhatározattal elfogadott megállapodáshoz kapcsolódó 2015. november 17-én aláírt belső megállapodásában foglalt általános célok és elvek:

„Az önkormányzás nem jelentett és nem jelenthet a jövőben sem mindentől és mindenkitől való függetlenséget, így a központi hatalomtól sem, hiszen a jó állam csak az államszervezetet alkotó egyes szervezetek, szereplők együttműködése és a kiszámítható partnerség esetén lesz képes nyújtani mindazt az itt élők számára, amit polgáraink joggal elvárnak.

Az országos önkormányzati érdekszövetségek tevékenységüket a magyar önkormányzatok és önkormányzatiság megerősítése és védelme érdekében végzik, hogy az önkormányzatok a jövőben is a helyi közügyek autonóm intézői, a helyi közszolgáltatások differenciált biztosítói, a helyi demokrácia és helyi társadalom erjesztői, védelmezői legyenek.

Az erős önkormányzati érdekképviselő és érdekérvényesítő alapvető feltétele, hogy valamennyi önkormányzati szint és típus fogadja el a másikat. A kicsi a nagyot, a nagy pedig a kicsit. Érvényesülni kell a közös önkormányzati értékeknek és elveknek, valamint a szolidaritásnak.

Ehhez elengedhetetlenül fontos, hogy az önkormányzati vezetők, különösen a polgármesterek higgyenek az önkormányzás erejében és ismerjék fel az új feladat- és felelősségmegosztásban a lehetőségeket. Az átláthatóság és a rendezettség segíti a települések fenntarthatóságát és önkormányzatuk megerősödését egyaránt.

Változtatnunk kell az eddigi szemléleten és megközelítésen: nem elegendő azt ki-fejezni, hogy mivel és miért nem értünk egyet, hanem arra is választ kell adnunk, hogy az adott vitás kérdést, vagy megoldatlan közszolgáltatási feladatot hogyan oldanánk meg, vagyis saját alternatív javaslatokkal kell rendelkezünk. Ebből következően az önkormányzati szférának magának is meg kell fogalmaznia a jelen társadalmi és gazdasági folyamatainak ismeretében a reálisan megvalósítható önkormányzati jövőképet. Ez természetesen komoly belső vitákat feltételez a különféle önkormányzati típusuk között.

Az egyes önkormányzati típusoknak és szövetségeknek lehetnek eltérő érdekei, amelyeket nem lehet integrálni, így ezekben az esetekben a különvélemények tiszteletben tartása mellett szükséges az álláspontokat nyilvánosságra hozni.”

4. Az országos önkormányzati érdekérvényesítés helyzete

Az önkormányzati érdekek képviselője szempontjából kiemelkedően fontos a szövetségi elnökök személyes lobbiképessége. Miközben valamennyi érdekszövetség mint társadalmi szervezet alapszabályban rögzíti a pártoktól való függetlenségét, mégis kézzelfogható, hogy jelen vannak a politikai pártok a szövetségi munkában. A nyolc országos érdekszövetség elnöke – kivéve a Magyar Faluszövetséget – hosszabb-rövidebb ideig pártpolitikus, illetve parlamenti képviselő volt.

Az önkormányzati érdekszövetségek és a pártpolitika természetesen nem állnak távol egymástól. A parlamenti pártok és a kormányok szempontjából nem lényegtelen, hogy az egyes önkormányzati szövetségek vezetői mely politikai csoportosuláshoz tartoznak, még akkor is, ha a szövetségek álláspontja eredendően nem pártpolitikai szempontú.

Az 1994–2014 közötti kettős képviselő korszakában azon országgyűlési képviselő polgármestereknek, akik – különösen, ha az adott parlamenti ciklusban kormánypárti pártokban ültek – kapcsolatrendszere szoros volt a központi kormányzati hatalom szereplőivel,

befolyásolási lehetőségeik is kedvezőbbek voltak. Ugyanakkor a tapasztalatok azt bizonyították, hogy az önkormányzati szféra reprezentánsai, az Országgyűlésben a vélt vagy valós frakciófegyelemnek engedelmessé, általában elutasították azokat az önkormányzatok számára kedvező javaslatokat, amelyeket a kormány nem támogatott. Az egykamarás parlament hazai működése kapcsán állítható, hogy az önkormányzatok érdekének szervezett képviseletét nagymértékben megnehezítette, illetve lehetetlenné tette a pártpolitika. Ezt igazolta az 1994 és 2014 közötti öt választási ciklus gyakorlata, amikor az egyidőben kettős funkciót betöltő (polgármester és országgyűlési) képviselők elsődlegesen a saját településük, megyéjük konkrét ügyeiben lobbiztak, háttérbe szorítva az önkormányzatiság olyan átfogó sarokköveit, mint a finanszírozás kérdése.

Az érdekképviseleti szervezetek – így az önkormányzati szövetségek – lobbitevékenységének első számú célpontja a kormányzat, mivel azon belül dőlnek el a legfontosabb szabályozási kérdések. Az eredményes érdekérvényesítés feltétele a szövetségi vezetők és a kormányzati szereplők (kormánytagok, minisztériumi szakpolitikusok, kormánytisztviselők, egyéb szakértők) közötti személyes és folyamatos napi szintű kapcsolat. Hatékony együttműködés esetén már az egyes kormányzati döntéseket megelőző, előkészítő szakaszban kialakul a szakmai egyeztetés, amely révén az önkormányzati szempontok már a tervezetek korai szakaszában jó eséllyel beépülhetnek azokba, így a kormányzat által is felvállalt törekvésekké transzformálódhatnak az egyeztetés további folyamataiban.

Az intézményesített kormány-önkormányzat párbeszéd esetén ugyanakkor nagyon fontos követelmény az írásbeliség és a megfelelő nyilvánosság (transzparencia) megléte. Ennek során lehetőségük van az önkormányzati szövetségeknek tájékoztatni, és kedvező esetben megnyerni céljaiknak a különböző médiumokat, ezzel biztosítva a megfelelő közfigyelem meglétét a két fél közötti egyeztetési folyamatokra. Az írott és az elektronikus sajtó alapvetően önkormányzatbarát módon viszonyul a szövetségi törekvésekhez, illetve az újságírók örömmel fogadják a jól felépített és számokkal alátámasztott önkormányzati követeléseket.

Tapasztalatok szerint, amennyiben egy törvényjavaslatot a kormány nyújt be az Országgyűlés számára, akkor már meglehetősen nehéz változásokat elérni, ha a kormányzat nem érdekelt abban. Természetesen akadnak példák arra, hogy egy jól szervezett akcióval a parlament többsége az önkormányzatok számára kedvező irányba módosítja az eredeti törvényjavaslatot. Ilyen volt a gázközművagon önkormányzatokat megillető kártalanításáról szóló törvényjavaslat 2000-ben történt tárgyalása. A TÖOSZ elkészítette azokat a módosító javaslatokat, amelyek elfogadásával az érintett önkormányzatok számára kedvező döntés születhet. A javaslatokat valamennyi parlamenti frakciónak megküldték, arra kérve őket, hogy egyetértés esetén nyújtsák be az Országgyűlés számára. Az akkori ellenzéki pártok és egyes kisközgazda képviselők éltek a felkínált lehetőséggel, így hivatalos módosító indítvánnyá váltak a TÖOSZ javaslatai. Ezt követően a szövetség felhasználta a sajtó nyilvánosságát, így valamennyi megyei napilapban közzétették azon települések listáját, amelyeknek járt a kártalanítás, valamint felszólították a megyebeli parlamenti képviselőket, hogy támogassák a TÖOSZ javaslatait. Az akciónak köszönhetően a kormányzat átmenetileg szüneteltette a törvényjavaslat tárgyalását, mivel joggal tartott tőle, hogy az eredeti javaslatot leszavazzák. Ezt követően a TÖOSZ már a módosító indítványoknál segítette a képviselőket az önkormányzatbarát javaslatok elfogadásához, és megjelölte a megszavazandó indítványokat.

A szervezőmunka eredményeképpen az eredeti törvényjavaslatot öt pontban sikerült az önkormányzatok számára kedvezőbbré változtatni. Természetesen ehhez szükséges volt az akkori ellenzék egységes támogatása és néhány kormánypárti „renitens” képviselő együttműködése.

A parlamenti bizottságok irányába történő nyomásgyakorlás és szakmai lobbizás szintén nagyon fontos eleme a hatékony önkormányzati érdekvédelemnek, különösen az Országgyűlés önkormányzati ügyekért felelős bizottsága kérheti ki a fajsúlyosabb kérdésekben a szövetségek véleményét.

Kiélezett parlamenti erőviszonyok esetén is van lehetőség egyetértésen alapuló döntést kialakítani, amennyiben az önkormányzatok széles körét érintő ügyről van szó. 2004 nyarán teljes politikai konszenzussal sikerült módosítani a polgármesterek jogállásáról szóló törvényt. A végső döntés meghozataláig tartó másfél éves időszakban meglehetősen sokszor és sokféle módon kellett lobbizni a közös politikai egyetértés megszületéséért. Ebben a folyamatban is meghatározó jelentősége volt az önkormányzati szövetségek közötti együttműködés és egyetértés kialakításának.

Az önkormányzati érdekek képviselője többnyire a központi kormányzati szereplőkkel való egyeztetés formájában jelenik meg. Ennek kétféle formája ismeretes: egyrészt az informális, másrészt a formalizált véleménycsere és egyeztetés. A kétféle kommunikáció jelentős mértékben képes erősíteni az érdekképviselő hatékonyságát. Abban az esetben viszont, ha a háttéregyeztetés és a formalizált tárgyalás eltérő partnerekkel történik, és így lesz olyan, aki nem ismeri az előkészítési szakaszban történeteket, az gyengítheti az önkormányzat pozícióját. Az önkormányzati közpolitikai szempontok hatása ugyancsak gyengül, ha és amennyiben a kormányzati tárgyaló fél, vagy delegáció személyi összetételében tárgyalásról tárgyalásra változás van.

Az érdekérvényesítés szempontjából, mint már történt utalás rá, ki kell térni a sajtókapcsolatok fontosságára. Sokszor a médiában történő célzott megjelenés, megfelelő időpontban tett nyilatkozat, közlemény hatásosabb lehet, mint több hónapnyi előzetes, de alacsony hatásfokú egyeztetés. Természetesen ennek az ellenkezője is igaz: egy rossz időpontban történő megszólalás leronthatja több hónap előkészítő munkáját. Ezért is lenne fontos az érdekszövetségeknek előzetesen egyeztetni egymással a különböző médiaszerepléseket. A jelenlegi nyolcszereplős önkormányzati érdekképviselői rendszerben ezt még nem sikerült a mindennapok gyakorlatává tenni. Így történhetett meg, hogy a kormányülés előtti este, egy ellenzéki médiához sorolt televízióban tett önkormányzati szövetségi elnöki kormányzatot érintő kritika miatt, a kormány nem támogatta az önkormányzati szféra egésze számára kedvező minisztériumi előterjesztést. Fontos, hogy ne az informális és a hivatalos egyeztetési rendszeren kívüli eszközök domináljanak a kormány és önkormányzati szektor közötti egyeztetések folyamán, hanem a két fél közötti párbeszéd intézményes fórumai.

Természetesen van arra is eset, hogy az önkormányzati érdekek képviselője nem a képviselői demokrácia intézményrendszerén belüli eszközök felhasználásával történik, hanem olykor erősen áthatja a pártpolitika. Erre példa a települések tüntetése, amely az elmúlt két évtized egyetlen önkormányzati tüntetése volt 2009. október 10-én. A települések tüntetésén az Országház előtti Kossuth Lajos téren a résztvevők Kósa Lajos, Debrecen polgármestere által felolvasott tizenkét pontos kiáltványt közfelkiáltással elfogadták.

5. A települési önkormányzatok helyi érdekképviselete

Eddig az önkormányzati érdekek országos képviselétől szóltunk. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a helyi önkormányzatok felelősek a településen élők érdekeinek képviseletére mindazon ügyekben is, amelyek nem tartoznak az adott önkormányzat kompetenciájába. Az Alaptörvény [32. cikk (1) bekezdés j) pontja] rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat.

Az Alaptörvény felterjesztési jogra vonatkozó szabályozását az Möt. 7.§ (1)–(2) bekezdése részletezi, amely szerint a „megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül érdemben köteles válaszolni. Amennyiben a tájékoztatás, a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.”

Tekintettel arra, hogy több, korábban települési önkormányzati feladat- és hatáskör került állami kompetenciába, az önkormányzatok ezen közszolgáltatások gyakorlásával kapcsolatban a lakossági vélemények és álláspontok képviseletére hivatottak.

Az Möt. szabályozása és a nemzeti köznevelési törvény értelmében az iskolai oktatás 2017 januárjától már nem minősül helyi közügynek, így az iskolák fenntartásával és működtetésével kapcsolatos vélemények képviselete az önkormányzatok feladatává vált. Ennek a problémának a kezelésére példa a két budapesti (VIII. és XIV.) kerületi iskolák egyházi fenntartásba adásával kapcsolatos önkormányzati fellépés. A kerületi önkormányzatok alapvetően a szülők és az általuk képviselt gyermekek érdekeire tekintettel léptek fel az állami fenntartás egyházi fenntartásba adása ellen, sikerrel.

A helyi önkormányzati érdekképviselet szempontjából is fontos, hogy az egyes életviszonyok, közszolgáltatások tekintetében az önkormányzat alakítsa ki saját közpolitikáját, amelyet adott esetben képviselni tud. Ehhez a helyi érdekképviseleti és közpolitikai feladathoz egyes országos önkormányzati szövetségek képzési és információs rendszereiken keresztül nyújtanak segítséget.

Összefoglaló

Az önkormányzás, az önkormányzati igazgatás szempontjából kiemelkedő jelentősége van a központi hatalom érdekétől részlegesen eltérő helyi önkormányzati érdekek feltárásának, képviseletének, védelmének és érvényesítésének. A többszintű kormányzás kiteljesedésének és a közpolitikai feladatok érvényesülésének, folyamatos korrekciójának egyik feltétele, hogy a helyi közfeladatok ellátását megvalósító önkormányzatok rendszeresen és szervezett módon jelezzék a kormányzat és az Országgyűlés felé a szükséges jogszabályi változtatásokat, helyi közpolitikai igényeket, hogy így szervezett párbeszéd, partnerség jöjjön létre a központi és a helyi hatalom képviselői között.

Magyarországon az 1990-es liberális helyi önkormányzati szabályozással összefüggésben az érdekképviselet szabadsága érvényesült, amelynek következtében alapvetően önkormányzati típusok szerint, valamint integratív jelleggel is létrejöttek az országos önkormányzati érdekszövetségek. Csaknem két évtizeden keresztül hét szövetség tevékenyke-

dett, korszakonként eltérő mértékű együttműködésben. Ebben az időszakban több kudarcos kísérlet is történt a szövetségek szervezeti integrálására. Ahogy egyes közpolitikai kérdésekben a központi hatalom és a helyi önkormányzatok érdeke eltérhet, úgy az egyes önkormányzati típusok tekintetében is gyakran más az érdeke a nagyvárosnak, a fővárosnak, a kerületnek, a kisvárosnak és a községnek. A helyi önkormányzatokon belül elkülönülő, sajátos érdeket jelenít meg a területi önkormányzatként működő megyei önkormányzat, miközben az elmúlt csaknem harminc esztendőben az önkormányzás érdemben településeken érvényesült.

Fontos, hogy a közös önkormányzati értékek és érdekek mentén jöjjön létre az eltérő típusú önkormányzatok érdekét megjelenítő szövetségek között tartalmi és intézményesült partnerség. Amennyiben az országos önkormányzati szövetségek nem képesek egységes álláspontot képviselni a kormányzattal való tárgyalás során, úgy nincs esély hatékony és hatásos érdekvédelemre.

Az érdekképviselő megosztottsága nem csupán önkormányzati típusok szerint jelenik meg, hanem pártpolitikai szempontból is. A politikai pártok többnyire arra töreksznek, hogy az egyes szövetségek vezetését saját pártjuk képviselőjével töltsék be. Mindegyik kormányzat törekedett arra, hogy lehetőleg kormánypárti önkormányzati vezető legyen a meghatározó szövetség élén, mivel a pártpolitikai szempontok adott esetben felülírják az önkormányzati érdekeket.

Különösen jól érzékelhető volt mindez abban az időszakban, amikor önkormányzati vezető egyben országgyűlési képviselő is lehetett. A kettős képviselői funkció 2014-ben történt megszüntetése új lehetőséget nyújt az önkormányzati érdekképviselőnek abban, hogy a közvetlen kormányzati befolyás nélkül alakítsa ki álláspontját. Ehhez az érdemi érdekképviselői tevékenységhez megfelelő szabályozott keretet nyújt a kormányzattal való megállapodás az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa megújításával kapcsolatban, továbbá a szövetségek közötti belső egyeztetési folyamatra vonatkozó megegyezés. A jelenlegi önkormányzati törvény (Mötv.) szabályozza azon feltételeket, amelyeknek teljesülnie kell ahhoz, hogy az egyes szerveződések országos szövetségnek minősüljenek.

Az önkormányzati érdekképviselő eszközrendszere és módszere folyamatosan alakul és változik. Ennek a változási folyamatnak a felismeréséhez, kezeléséhez nyújtanak információs és szakmai segítséget az országos önkormányzati szövetségek. A magyar önkormányzás megerősödésének elengedhetetlen feltétele, hogy az önkormányzati vezetők és képviselők felkészültek és alkalmasak legyenek közfeladataik ellátására. Képesek legyenek a sajátos önkormányzati érdekek felismerésére, és közvetlen vagy társulásaik, illetve szövetségeik útján történő képviselőre.

Tájékoztató irodalom

- ACZÉL Gábor – ZONGOR Gábor (2000): *Csak az első lépés nehéz*. Budapest, TÖOSZ.
- AGG Zoltán – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (1994): *A rendszerváltás és a megyék*. Veszprém, Comitatus.
- ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (2006): *A közigazgatási reform új perspektívái. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*. Budapest, Új Mandátum.

- BOYE, Niels et al. (2002): LOGON riport 2002: Lobbyzás Európában: egy kihívás a helyi és regionális önkormányzatok számára. Ford.: JUHÁSZ György – SABJÁN Katalin. Budapest, MÖSZT, TÖÖSZ, MÖSZ.
- BŐHM Antal szerk. (2006): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon – 1990–2002*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézete.
- CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1991): Az önkormányzatok érdekszövetségeiről. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 1. sz. 87–91.
- CSEFKÓ Ferenc (1992): Előterben az önkormányzati érdekképviseleti érdekvédelem. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 1. sz. 11–17.
- CSEFKÓ Ferenc (1992): A területi érdekképviselet, a területi politika és a normatív szabályozás alapkérdései. *Tér és Társadalom*, 6. évf. 1–2. sz. 47–56.
- CSEFKÓ Ferenc (1992): Területi politika – települési érdekvédelem. *Társadalmi Szemle*, 47. évf. 2. sz. 67–76.
- CSEFKÓ Ferenc (1993): A megye érdekképviseleti szerepéről (I.). *Comitatus*, 3. évf. 3. sz. 21–26.
- CSEFKÓ Ferenc (1993): Megyei önkormányzatok a megye érdekképviseleti szerepéről (II.) – *Comitatus*, 3. évf. 4. sz. 53–62.
- CSEFKÓ Ferenc (1997): *A központi kormányzat és az önkormányzatok viszonya: helyi érdekvédelem és képviselet*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet.
- CSEFKÓ Ferenc szerk. (2001): *EU-integráció – önkormányzatok II*. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- CSEFKÓ Ferenc – MAGYAR Levente (2001): *Az önkormányzati érdekképviselet továbbfejlesztésének lehetséges útjai, figyelemmel az EU-csatlakozásra. EU-integráció: önkormányzatok II*. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- CSEFKÓ Ferenc – FÁBIÁN Adrián (2007): Önkormányzati érdekvédelem Magyarországon. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 2. sz. 52–64.
- CSEFKÓ Ferenc (2016): Partnerek és ellenfelek – bábok, vagy ellensúlyok. Önkormányzati érdekképviselet a rendszerváltástól napjainkig. In *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar. 83–94.
- DOMBOVÁRI Ottó (1998): Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának feladatai az önkormányzati érdekképviseletben. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 4. sz. 244–247.
- DOMBOVÁRI Ottó – KOVÁCS Zoltán (2000): A MÖÖSZ története 1991–2000. *Comitatus*, 10. évf. 9. sz. 58–62.
- FOGARASI József szerk. (2000): *Önkormányzati Kézikönyv. 3. kiadás. VIII. rész. A helyi önkormányzás és az érdekképviseleti szervek*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó. 395–419.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KOVÁCS Gyula (1993): Az érdekképviseleti szervezetek részvétele az országgyűlési bizottságok munkájában. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 4. sz. 225–227.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2003): A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. *Politikatudományi Szemle*, 12. évf. 3. sz. 4. sz. 167–191.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- SZABÓ Gábor (1990): Önkormányzati érdekszövetségek Nagy-Britanniában és Dániában. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 8. sz. 729–737.

- SÓLYOM Zoltán (2000): A kettős képviselet nehézségei Magyarországon, avagy mennyiben érvényesülnek az önkormányzati érdekek a Parlamentben. *Önkormányzat*, 1. évf. 1. sz. 3–5.
- SÓLYOM Zoltán (2004): Hangok és szólamok – Az önkormányzati érdekképviselési szövetségek tevékenységéről és együttműködéséről. *ÖN-KOR-KÉP*, 1. évf. 3–4. sz. 17–21.
- SZABÓ Tamás (2009): KÖEF a mérlegen: közpolitikai elemzés a Kormány – Önkormányzatok Egyeztető Fórum működéséről. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 3. sz. 112–131.
- VEREBÉLYI Imre (2001): Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 7. sz. 390–401.
- VEREBÉLYI Imre (2001): Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 8. sz. 455–469.
- ZONGOR Gábor (1994): A megyei önkormányzatok érdekképviselésének és érdekérvényesítésének helyzete. *Comitatus*, 5. évf. 4. sz. 3–14.
- ZONGOR Gábor (2000): Az önkormányzati érdekek érvényesítésének lehetősége a nagypolitikában. *ÖN-KOR-KÉP*, 1. évf. 10–11. sz. 6–10.
- ZONGOR Gábor (2002): Arccal a törvényhozás felé. In OLÁH Miklós szerk.: *Kit a szó nevéen szólít – A 2002-es parlamenti választások Veszprém megyében*. Veszprém, KISZI. 191–234.
- ZONGOR Gábor (2002): Önkormányzati vezetők és a nagypolitika – I. rész. *Önkormányzat*, 11. évf. 4. sz. 19–24.
- ZONGOR Gábor (2002): Önkormányzati vezetők és a nagypolitika – II. rész. *Önkormányzat*, 11. évf. 5. sz. 6–13.
- ZONGOR Gábor (2002): Polgármesterek a nagypolitikában. *Önkormányzat*, 11. évf. 7–8. sz. 9–14.
- ZONGOR Gábor (2004): A kistépülések sajátos helyzete és érdekvédelme. *Területi Statisztika*, 7. (44.) évf. 3. sz. 99–106.
- ZONGOR Gábor (2004): Az önkormányzati érdekvédelem. In SZIGETI Ernő szerk.: *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 207–220.
- ZONGOR Gábor (2006): Polgármesterek, önkormányzati vezetők a Parlamentben – Tanulmányok a 2006-os országgyűlési választásokról. *Comitatus*, 2006. évi különszám. 5–51.
- ZONGOR Gábor (2006): Hazai pályán, pártmezben. *Önkormányzat*, 16. évf. 9. sz. 5–7.
- ZONGOR Gábor (2006): Hazai pályán, pártmezben II. *Önkormányzat*, 16. évf. 10. sz. 8–9.
- ZONGOR Gábor (2006): Parlamenten polgármesterek. *Önkormányzat*, 16. évf. 10. sz. 9–13.
- ZONGOR Gábor (2010): Gyorsjelentés – Parlamentbe igyekvő önkormányzati vezetők a 2010-es országgyűlési választásokon. *Önkormányzat*, 20. évf. 3. sz. 2–7.
- ZONGOR Gábor (2010): Győztes önkormányzati vezetők az Országgyűlésben. *Önkormányzat*, 20. évf. 4–5. sz. 2–6.
- ZONGOR Gábor (2010): Kettős képviselést betöltő önkormányzati vezetők a 2010-es országgyűlési választásokon. *Comitatus*, 20. évf. 6. sz. 46–58.
- ZONGOR Gábor (2010): Az önkormányzati érdekképviselés 20 éve. *ÖN-KOR-KÉP*, 6. évf. 6–7. sz. 23–28.
- ZONGOR Gábor (2010): 20 years of local government interest protection. *Comitatus*, English edition, Vol. 20, No. 193. 40–51.
- ZONGOR Gábor szerk. (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Budapest, Szerif Kiadó Kft.

Jogszabályok

1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.
- 57/2000. (VI. 16.) OGY határozat a Helyi Önkormányzatok Napja megünnepléséről
- 1121/2006. (XII. 12.) Korm. határozat a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórumának létrehozataláról
- 1220/2010. (X.25.) Korm. határozat az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Fórumának létrehozataláról
- Magyarország Alaptörvénye (elfogadás időpontja: 2011. április 25.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsáról
- 1742/2015. (X. 13.) Korm. határozat a Kormány és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti stratégiai együttműködésről szóló megállapodás aláírásáról, valamint az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsáról szóló 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat módosításáról

Ellenőrző kérdések

1. Az országos önkormányzati szövetségeknek közpolitikai szempontból melyik a három legjelentősebb feladatköre?
2. Soroljon fel legalább ötöt a nyolc országos önkormányzati szövetségből!
3. Mekkora mértékig volt lehetőség arra, hogy polgármester, illetve megyei közgyűlési elnök egyben országgyűlési képviselő is lehessen?
4. Miért jelentős a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) 2006-os létrehozatala?
5. Mi az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsa (ÖNET) megújításának a jelentősége?
6. Hogyan értékelhető a kettős funkcióban lévő polgármesterek mint parlamenti képviselők tevékenysége az általános önkormányzati érdekek képviselése szempontjából?
7. A helyi önkormányzat felterjesztési joga mire terjed ki?

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Fodor József Péter

Korrektor: Balla Nóra

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5877-89-6 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5877-90-2 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE