

Zongor Gábor

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS SZERVEZETFEJLESZTÉS

The Local Government System and Organization Development

Dr. Zongor Gábor nyugdíjas önkormányzati érdekvédő, mentor oktató, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, zongor53@gmail.com

A magyar önkormányzati rendszer a 2011-es Alaptörvény hatálybalépését követően jelentős átalakuláson ment keresztül. Megváltozott az önkormányzással és az önkormányzatisággal kapcsolatos korábbi államszervezési felfogás, jelentős mértékben átrendeződtek a közszolgáltatási kompetenciák az állam és az önkormányzati szféra között, miközben az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó általános szabályok kevésbé változtak. Az állami túlsúly növekedése mellett tovább csökkent az önkormányzatok autonómiája, miközben növekedett a különbség az egyes települési önkormányzatok között a lehetőségek és tényleges mozgástér tekintetében. Az önkormányzati rendszer fenntartásához elengedhetlenül szükség van az önkormányzati vezetők képzésén keresztül az önkormányzó képességük megeremtésére, fejlesztésére. Az önkormányzati gyakorlatot támogató szervezetfejlesztés elengedhetetlen feltétele, hogy megfelelően differenciált legyen, ugyanis a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások következtében egészen másra van szüksége a kisebb településeknek, mint a nagy infrastruktúrát, beleértve hivatalt és intézményhálózatot fenntartó nagyobb önkormányzatoknak.

KULCSSZAVAK:

autonómia, jegyző, képesség válás, képzés, önkormányzás, önszervezés, polgármester

The Hungarian local government system has undergone significant transformation since the coming into effect of the Fundamental Law in 2011. The precedent state-organizing attitude related to local governance and local governing has changed, local service competences between the central and local sector were significantly rearranged, whereas the general rules concerning the organization and operation of local governments have changed only to a small extent. While state predominance increased, the autonomy of local governments decreased even more, and the difference among the various municipalities increased in respect to opportunities and real room for manoeuver. In order to maintain the local government system, it is indispensable to develop and improve the local governing capacities of local government leaders through trainings. It is necessary for the organization development supporting local government practice, to be adequately differentiated, because as a result of access to limited resources, small municipalities need a completely different support than bigger municipalities with larger infrastructure, including the office and the institutional network.

KEYWORDS:

autonomy, capacity-building, local governance, mayor, notary, self-organization, training

1. BEVEZETÉS

Az 1990-ben létrejött és sokáig a politikai rendszerváltoztatás „sikerágazatának” tekintett magyar önkormányzati rendszer két évtizedes folyamatos változását követő utóbbi évtizedben paradigmaváltásra került sor. Jelentősen megváltozott az önkormányzatok alkotmányos szerepe a közigazgatásban, csökkent az önkormányzás jelentősége a társadalomirányítási rendszerben, és háttérbe szorult az önkormányzatiság a központi hatalommal szemben. Megszűnt a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való alkotmányos alapjoga. Az Alaptörvény az önkormányzatokat az államszervezet sajátos végrehajtó-egységeinek tekinti.

Ma Magyarországon gyakran hangzik el az a kijelentés, hogy már nincsenek önkormányzatok, megszűnt az önkormányzati rendszer. Sokszor az önkormányzatiság és az önkormányzás felszámolásáról értekeznek politikusok, újságírók és önkormányzati szakértők.

Miközben az önkormányzatiság gyengüléséről hallunk, aközben nem feledkezhetünk meg arról, hogy még a legutóbbi, 2014. október 12-ei általános önkormányzati választásokon is tovább nőtt a települési önkormányzatok száma, a Balatonkenese városról levált Balatonakarattyva önálló községgé válásával. (1990-től összesen 97 új község jött létre Magyarországon.¹⁾

Így a jelenlegi önkormányzati ciklusban 3178 települési önkormányzatról és polgármesterről, valamint 20 területi önkormányzatról, azaz 19 megyei közgyűlési elnökről, továbbá a főpolgármesterről beszélünk. Minden nehézség és bizonytalanság ellenére jelenleg is működnek az önkormányzatok. Ugyanakkor az önkormányzati rendszeren belül tovább nőttek a különbségek a kisebb és a nagyobb lakosságú települések, a községek és a városok között.

2. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKULÁSA

Az elmúlt 28 esztendő során folyamatos változáson ment keresztül az önkormányzati rendszer. Az önkormányzatok és az állam viszonyrendszere is állandóan változóban volt.

Az 1990-es magyar önkormányzati törvény² – a kétharmados szabályozási kényszer politikai kompromisszuma eredményeként – Európa egyik legliberálisabb szabályozását eredményezte. A törvényi szabályozás alapvetően egyfajta természetjogias felfogásból indult ki, amely az önkormányzatokat, mint részben önálló hatalmi ágat igyekezett megjelölni. A politikai rendszerváltozás befejező mozzanataként létrejött önkormányzati rendszerrel egy álom született, amely sok száz – korábbi társközség státuszú – kistelepülés számára is lehetővé tette a függetlenség élményének megélését.

¹ Az első ciklusban, annak lezárásával, 1994. december 11-ével összesen 67 új községi önkormányzat jött létre. Az ezt követő két évtizedben még további 30 településsel nőtt a települési önkormányzatok száma.

² Lásd: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.).

A létrejött kompromisszum következményeként a magyar önkormányzati rendszer struktúrájában a dél-európai modellt követte, azáltal, hogy minden település önálló önkormányzatot alkothatott. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét tekintve viszont az észak-európai modellhez hasonlóan széles felelősséget rótt valamennyi települési önkormányzatra, viszont differenciálatlanul. Mindehhez egy sajátos, többnyire évente változó finanszírozási rendszer társult, állandósítva a rendszeren belüli, működőképességet nehezítő ellentmondások sokaságát.

A jogszabályok biztosította széles körű függetlenség mellett 1991-ben az állam és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás jelentős forrásbőséget biztosított, elsődlegesen az újonnan alakult kistélepülési önkormányzatok számára. Az első éveket követően az állami támogatás mértéke már folyamatosan csökkent.

A helyi önkormányzatok kezdetben széles körű jogi függetlenséggel rendelkeztek,³ viszont a sokoldalú tevékenységükhöz nem társult tényleges gazdasági alap. Valójában nem jöttek létre erős autonómiák, viszont a függetlenség és a szabadság élménye hihetetlen erőket és helyi energiákat szabadított fel, aminek révén főleg a kisközségek sokasága indult meg a fejlődés útján.

A 1990-es törvény jelentős működtető vagyont ígért a településeknek, amelyből alapvetően a közszolgáltató intézményekhez kötődő, ennek révén korlátozottan forgalomképes ingatlanok kerültek az önkormányzatokhoz, míg a működtető vagyomból csupán a víz- és csatornarendszer egy része vált önkormányzati tulajdonná. A villamos- és gázszolgáltatók belterületi vezetékes vagyona ígervény maradt, majd hosszú küzdelem eredményeként került sor a részleges kártalanításra, miközben a vagyont eladták.

Mindezen problémák, belső ellentmondások ellenére 1990-ben közvetlen, demokratikus választások eredményeképpen létrejöttek a települési önkormányzatok, amelyek elsődlegesen a helyi közügyek intézésére, a közszolgáltatások biztosítására voltak hivatottak.

Az első 20 esztendő tanulsága, hogy a fenntartható önkormányzás egyre kevesebb önkormányzat számára volt elérhető és az egymást váltó kormányok ugyan az átalakítás szükségességét felismerték, de nem volt meg a közös politikai akarat a változtatáshoz. A települési önkormányzatok növekvő része a mindenkori központi költségvetés szabályozásától függően volt képes csupán talpon maradni. Az európai uniós csatlakozás felerősítette és növelte az önkormányzati feladatok terhét, miközben a közszolgáltatások megfelelő minőségű ellátásához szükséges források nem álltak rendelkezésre. A kormányok többnyire a strukturális átalakításokat erőltették, és nem törekedtek a működőképesség megerősítésére. Egyre nyilvánvalóbbá vált Sen Amartya megállapítása: *„A gazdasági szabadság hiánya társadalmi szabadsághiányt teremt, éppúgy, ahogy a társadalmi vagy politikai szabadsághiány gazdasági szabadsághiányhoz vezethet.”*⁴

Az önkormányzati rendszeren belüli tartós bizonytalanságot a világgazdasági válság hatásának magyarországi megjelenése felerősítette. Az önkormányzatok egy része megpróbált

³ Az akkori jogi függetlenségre egy különleges példa, hogy 1991 nyarán Vas megye önkormányzata előbb ismerte el Szlovénia függetlenségét, mint a Magyar Köztársaság.

⁴ Lásd: SEN, Amartya (2003): *A fejlődés, mint szabadság*. Budapest, Európa. 27.

előre menekülni azzal, hogy külső forrás bevonásával biztosítsa a fejlesztésekhez szükséges pénzügyi hátteret. A bankok egy része ebben partner volt és felkínálták a kötvényt, mint sajátos hitelezési formációt. Ez a termék gyorsan elterjedt, aminek következményeként az önkormányzati adósságállomány ugrásszerűen megnőtt. Ahogy a szolgáltatások minőségében, úgy az eladósodás mértékében is jelentős különbségek alakultak ki, míg a megyei jogú városok és megyei önkormányzatok milliárdos tételekkel adósdottak el, addig több száz kistélepülésnek arra sem volt esélye, hogy hitelt kapjon.

2010-re nyilvánvalóvá vált, hogy tovább nem terhelhetők az önkormányzatok, a konfliktus konténerek megteltek, az átalakítás elkerülhetetlenné vált. A második Orbán-kormány egyik fontos feladata lett az önkormányzati rendszer működőképességének megteremtése, és új, fenntartható rendszer kiépítése. A válságban lévő gazdaság és társadalmi folyamatok lehetséges kezelésére megjelent az erőteljes állami befolyás és állami ellátás filozófiája.

Az új államfilozófia leglátványosabb jogi terméke a korábbi köztársasági alkotmányt felváltó Alaptörvény. A legfontosabb törvényi szabályozás szerkezetében és felépítésében szakított az előző két évtized gyakorlatával. Az Alaptörvényben az önkormányzatok, mint az állami szervezetrendszer egyik részelemeként jelennek meg, már szó sincs arról, hogy az önkormányzathoz való jog a választópolgároknak alapjoga lenne. Az új felfogás értelmében az önkormányzatok az állam végrehajtó szervezeteinek egyik sajátos formája, amely jelentős felügyeletre és pénzügyi kontrollra szorul.⁵

Az Alaptörvény szabályozását követően született több mint 30 sarkalatos törvény egyike, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) Ugyanakkor ezzel egyidejűleg számtalan olyan törvény született, amely szintén jelentős mértékben befolyásolja az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, valamint szerepét és mozgásterét.

Az önkormányzati rendszer talán legnagyobb léptékű változtatása a megyei önkormányzati szerep 2012-es teljeskörű átalakítása. A kormányzat egyrészt megmentette a megyei önkormányzatokat a felhalmozott adósságaiktól, másrészt megszüntette középfokú közszolgáltató szerepüket, és harmadrészt ezzel „összhangban” elvette vagyonukat. A megyei önkormányzatok intézményrendszerüktől megfosztva lettek a térségfejlesztés központjai. Ehhez csupán pénzük, tudásuk, apparátusuk és lehetőségük nem lett, viszont maradtak a politizáló testületek, érdemi témák és tényleges döntések nélkül. Az állam tovább erősödött középszinten a megyei integrált kormányhivatalok létrehozatalával. Régi kormányzati elképzelés vált valósággá azáltal, hogy sor került a megyei dekoncentrált szervek túlnyomó többségének integrálására a kormányhivatalokba. Ezáltal egy erős állami és államigazgatási szervezet jött létre, élükön a kormány megbízottakkal, akik a kormánypolitika megyei végrehajtói. A korábbi megyei önkormányzati fenntartású középfokú intézmények átmenetileg a Megyei Intézményfenntartó Központba kerültek, majd a következő évtől az intézmények vagy a megyei jogú városokhoz, vagy az intézmény székhelye szerinti

⁵ Lásd: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) A helyi önkormányzatokról szóló 31–35. cikkeit.

települési önkormányzatokhoz, vagy egyes kormányzati szervezetekhez kerültek. Ezzel a megyei, mint térségi önkormányzat elvesztette területi közszolgáltatási szerepét.

A 2013-as év hatása az önkormányzati rendszerre hasonló jelentőségű, mint az 1990-es esztendő volt. Gyakorlatilag ettől az évtől kezdődik az új típusú önkormányzás, amely mind hatáskörét és feladatkörét, mind finanszírozási rendszerét, mind pedig pénzügyi helyzetét tekintve teljesen eltér a korábbi évtizedekben kialakulttól. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkent az önkormányzatok jogi autonómiája és feladatellátási súlya. Sor került a köznevelési intézmények előbb részleges, majd teljes állami fenntartásba vételére, a járási hivatalok megalakítására, elsődlegesen a kistélepüléseket érintően a közös önkormányzati hivatalok kialakítására. A települési önkormányzatok száma változatlan maradt, viszont feladatkörük és szervezetalakítási szabadságuk jelentősen változott. A korábbi, úgynevezett normatív finanszírozás rendszerét felváltotta a feladatalapú finanszírozás. A kötelező feladatok ellátásához szükséges források az új rendszerben elvileg valamennyi önkormányzat számára rendelkezésre állnak, részben a központi költségvetésből, részben saját bevételből. Az új szisztémában méginkább egyértelművé vált, hogy érdemi saját bevétele a települési önkormányzatok csupán 10%-ának áll rendelkezésére, így az önkormányzatok túlnyomó része számára az önkormányzás szabadsága korlátozott. A nagy átalakítás fontos része, hogy a kormányzat határozott lépéseket tett a felhalmozódott, mintegy 1200 milliárd forint önkormányzati adósság rendezésére. Gyakorlatilag az önkormányzatok valamennyi közvetlen adósságát átvállalta az állam, függetlenül annak keletkezésétől, indokoltságától, megalapozottságától. A helyzet rendeződött, a felelősség viszont vizsgálat nélkül maradt.

3. A PARADIGMAVÁLTÁS SZERVEZETI HATÁSAI

A paradigmaváltás ellenére elvileg a magyar önkormányzati rendszer struktúrájában nem történt érdemi változás. Továbbra is maradt minden település önálló önkormányzat, élükön a polgármesterrel, képviselő-testülettel, saját költségvetéssel és szabályozási, döntési kompetenciával. Viszont a 2000 lakos alatti népességű települési önkormányzatok 2013-tól nem tarthatnak fenn önálló polgármesteri hivatalt, így a szervezetalakítási szabadsága a kisebb településeknek csorbult. Önmagában nem probléma, hogy nincsen minden községben önálló hivatal, (korábban a települések 40%-ában nem volt hivatal, most 60%-ában nincsen)⁶ viszont a kényszerűen létrehozott közös önkormányzati hivatalok szervezetének kialakításakor a központi költségvetés szűkre szabta a támogatott hivatali létszámot.

Lényegesen kevesebben dolgoznak a közös hivatalokban,⁷ mint amennyire szükség lenne a nem székhely községek közigazgatási közszolgáltatásokkal való kiszolgálásához. A feladatalapú finanszírozás rendszerében elismert hivatali létszámon túl, az érdemi saját

⁶ ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 9. sz. 37–42.

⁷ BALÁS Endre (2018): Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 28. évf. 229. sz. 94–102.

bevétellel nem rendelkező kisebb települések jellemzően nem tudnak biztosítani többletlétszámot, annak ellenére, hogy erre igény lenne.

A másik probléma, hogy egyes, korábban jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek járási hivatalokhoz telepítésével jelentős szakemberi kör is kikerült az önkormányzati hivatalok állományából. Ennek következtében az önkormányzatok szellemi, humánerőforrása csökkent. További probléma, hogy egyes, főleg a szociális hatósági ügyek egy része átkerült a járási hivatalokhoz, míg a másik része maradt az önkormányzati hivataloknál. Ugyanakkor a szociális támogatásra szorulókról való végső gondoskodás az önkormányzatok feladata, miközben a rájuk vonatkozó információkat is megosztották, így nem állnak teljeskörűen rendelkezésre. Összességében a települési önkormányzatok kötődő humánerőforrás körét jelentősen csökkentette az egyes közszolgáltatások állami fenntartásba vétele.

A hivatali rendszer átalakításával egyidejűleg megváltozott a jegyzők jogállása is. Az eredeti elképzelés szerint a jegyzői szerep is átalakult volna oly módon, hogy a korábbi bürokratikus, jogi, hatósági jellegű megközelítést felváltotta volna a településmenedzseri karakter. A felemás átalakítás következtében továbbra is maradt a jegyzőnél hivatalnoki munka, így a településmenedzseri szerep csak részlegesen érvényesül. Ezen túlmenően a jegyző kinevezésének módjában is lényegi változás következett be, azáltal, hogy az új helyzetben már nem a képviselő-testület, hanem a polgármester nevezi ki a jegyzőt. Ennek következtében a jegyző korábban meglévő részleges szakmai függetlensége megszűnt, és elsődleges szempont lett a polgármesterrel szembeni lojalitás.

Az átalakulás következtében a kisebb településeken, ahol megszűnt az önálló önkormányzati hivatal megnövekedett a polgármester adminisztratív terhe. A lényegesen kevesebb közigazgatási szakmai támogatás következtében több és többféle feladat hárul a polgármesterre. Amennyiben társadalmi megbízatásban látja el a feladatot a polgármester, a község esélyei a fejlődésre és fejlesztésre tovább romlanak.

Az önkormányzat, mint szervezet fejlesztésének ügye döntően a polgármesterre hárul. A polgármester személye, felkészültsége, eltökéltsége, együttműködési készsége és képessége jelentős mértékben meghatározza a település fejlődését. Természetesen az önkormányzati törvényben foglaltaknak megfelelően a képviselő-testület és annak tagjai szerepe végső soron a meghatározó. A laikus képviselők szervezett felkészítése a feladatokra és a felelősségükre eddig hiányzott a rendszerből. E tekintetben a törvényi szabályozás⁸ előrelépést jelent, viszont a képzés, a felkészítés módja és minősége még jelentős fejlesztésre szorul. Az önkormányzatok fejlesztése nem képzelhető el a fejlesztők (polgármesterek, jegyzők, önkormányzati képviselők) képessé tétele nélkül.

A magyar önkormányzati rendszerben kezdetektől megjelent az egységes szabályozás ellenére a különbség kistelepülések, községek és a nagytelepülések, városok és főleg a megyei jogú városok között. A főváros és vidék különbözőségéről most nem is beszélek. A 10 ezer lakos feletti települési önkormányzatok egyrészt a rendelkezésre álló erőforrások

⁸ Möt. 32. § (2) bek. j) pontja, amely szerint az önkormányzati képviselő: „*eskütelét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen*”.

tekintetében térnek el a községektől, másrészt az önkormányzat választott szereplőinek politikai identitásában. Azáltal, hogy ezen városi körben a képviselő-testület tagjává válhatnak a jelöltet indító politikai pártok és civil szervezetek képviselői is, úgynevezett kompenzációs listáról, így a pártpolitika fókuszába kerülnek a nagyobb városok.

A pártpolitikai befolyás viszont hatással van a szervezetfejlesztésre is egyrészt a politikai stáb beépítésének igényével a hivatalba, másrészt az adott település fejlesztési forrás-szerző-képességét jelentősen befolyásolja, hogy a polgármester, illetve a képviselő-testület kormánypárti, illetve ellenzéki-e. A kialakult magyar támogatási rendszer következtében a településfejlesztési programok kormányzati támogatásánál meghatározóvá és elvárttá vált a kormány iránti elkötelezettség. Ez a pártbefolyás adott esetben torzító hatással van az önkormányzati autonómia érvényesülésére, illetve a helyi igényeknek megfelelő fejlesztésekre. Az a tény, hogy a polgármesternek a helyi igények, fejlesztési elképzelések következetes képviselésén túl pártpolitikai szempontoknak is meg kell felelnie annak érdekében, hogy elnyerje a térségben a „kijáró” bizalmát és támogatását gyakorta ellene hat a fenntartható önkormányzásnak.

A nagyobb lakosságszámú települések privilegizált helyzete következtében a szervezetfejlesztésre fordítható, zömében uniós forrásokat is a nagyvárosok használják fel. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról a tényről sem, hogy a városi polgármesteri hivatalok valóságos szervezetrendszer alkotnak, így valóban mód nyílik a szervezet fejlesztésére, amelyre vonatkozóan európai uniós források is rendelkezésre álltak. A városi szervezetfejlesztések fő fókuszában a versenyképességre való alkalmassá tétel jelenik meg.⁹

A kistelepülések esetében klasszikus szervezetfejlesztésről alig, vagy nagyon ritkán beszélhetünk, mivel nem állnak rendelkezésre sem anyagi, sem szellemi erőforrások. A kistelepülési „szervezetfejlesztések” nem tudatos, nem tervszerű, sokoldalú stratégián alapuló fejlesztések többnyire inkább a mindennapi kihívásokra adandó rövid távú válaszok.

Minden nehézség ellenére a jó gyakorlatok és megoldások sokaságával találkozhatunk, még a szervezeti rendszer hatékony, észszerű és célszerű működésével kapcsolatban is. Egyetérték Vigvári András tíz évvel ezelőtt leírt megállapításával, amely szerint: „A külső kényszerek miatt az önkormányzati szektor szereplői tekinthetők a közszektorban a leginnovatívabb, tanulásra leginkább hajlamos szereplőknek.”¹⁰

Amennyiben kiragadunk konkrét önkormányzati gyakorlatokat a sokaságból, akkor egyre inkább szembesülhetünk azzal, hogy a magyar önkormányzati rendszer átfogó jellemzője a kettéosztottság. Egyrészt vannak a tehetős önkormányzatok, amelyek jelentős helyi bevétellel, zömében iparüzési adóbevétellel rendelkeznek és valóságos önkormányzásra képesek a csökkentett kompetencia ellenére. Ez az önkormányzati kör a települések mintegy 10%-át képviseli. Másrészt vannak a saját bevétellel nem, vagy csekély mértékben

⁹ A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása – 4. (Szakpolitikai kérdések) Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2014/08/18/a-helyi-kozzszolgaltatasok-versenykepessseget-szolgalo-modernizalasa-4-szakpolitikai-kerdesek/> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 19.)

¹⁰ VIGVÁRI András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 22. évf. 1. sz. 162.

rendelkező és zömében alacsonyabb lakosságú települések, amelyek a működésüket tekintve döntő mértékben a központi költségvetésnek, míg fejlesztési szempontból a „kijárásnak” kiszolgáltatottak. Ezek a kis önkormányzatok a mindennapi túlélésért küzdenek, nem távlatos stratégiák alapján cselekszenek, viszont képesek minden nehézségük ellenére a helyi közösségek építésére, összetartására és képviselőre.

4. ÖSSZEGZÉS

A Magyarországon általánosan érvényesülő és létező jogi szabadságot jelentős mértékben korlátozza a települési önkormányzatok túlnyomó többsége számára szabadon felhasználható pénzügyi források szűkös volta. Ennek következtében a kisebb településeknek új stratégiára van szüksége, jelesül az önszervező önkormányzásra¹¹ való felkészülésre. Ennek következtében a meglévő, sok helyen meglehetősen szűkös humánerőforrással való lehető legeredményesebb gazdálkodásra kell felkészülniük. A kistelepülések legfőbb szervezetfejlesztési erőforrása a közért tevékenykedő választott és öntevékeny ember. Közülük is kiemelendő a település elsőszámú vezetője, a polgármester és legfőbb szellemi és szervező támasztéka, a jegyző. Az ő együttműködésük és képességük meghatározó jelentőségű a település fejlődése szempontjából.

Természetesen az egyes települési önkormányzatok léte önmagában egyre kevésbé értelmezhető. Igaz ez még a fővárosra és a megyei jogú városokra is, bár ezt gyakorta hajlamosak a nagyok elfelejteni. Ebből következően jelentős szervezeti és működési erőforrás áll rendelkezésre a települések közötti társulásban és együttműködésben, valamint a hálózatokban való aktív cselekvésben. Ehhez nyitottságra és innovációra, kreativitásra van szükség, amelyek viszont még mindig jellemzői a sikeres önkormányzati vezetőknek.

A gyakorló polgármesterek és jegyzők jól tudják, hogy a helyi közösség együttműködése, akarata és szándéka teszi alkalmassá a helyi önkormányzatot, hogy valódi autonómiává váljon. Erről a közigazgatás fejlesztőinek soha nem szabad megfeledkezniük. Ezért fontos kiemelni Balázs István megállapítását, amely szerint: *„A főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatások azonban a megelőző szabályozási tartalommal megjelenő autonómia szinthez képest visszalépést jelentenek.”*¹²

Az elkövetkezendő időszak fontos feladata, hogy segítse a kisebb települési önkormányzatokat is abban, hogy képessé váljanak az öntevékenységre, a fejlesztésre és a fejlődésre, vagyis az önkormányzásra. Az önkormányzati vezetők célzott, szervezett és rendszeres képzése, felkészítése nélkül egyes területek, térségek leszakadása tovább folytatódik és visszafordíthatatlanná válik.

¹¹ Az önszervező önkormányzat fogalmát lásd: ZONGOR GÁBOR (2018): *Önkormányzati HR. Az önkormányzat humán erőforrásai.* – Önszervező önkormányzat 5. Budapest, Dialóg Campus. 10.

¹² BALÁZS ISTVÁN (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 3. sz. 10. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁS Endre (2018): Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 28. évf. 229. sz. 94–102.
2. BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 3. sz. 10. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)
3. *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása – 4.* (Szakpolitikai kérdések) Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2014/08/18/a-helyi-kozszoigaltatasok-versenykepesseget-szolgalo-modernizalasa-4-szakpolitikai-kerdesek/> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 19.)
4. SEN, Amartya (2003): *A fejlődés, mint szabadság*. Budapest, Európa.
5. VIGVÁRI András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 22. évf. 1. sz. 141–167. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1161>
6. ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 9. sz. 37–42.
7. ZONGOR Gábor (2018): *Önkormányzati HR. Az önkormányzat humán erőforrásai*. – Önszervező önkormányzat 5. Budapest, Dialóg Campus.

Ajánlott irodalom

1. ALMÁSY Gyula – BELÉNYESI Emese – GÁSPÁR Máttyás (2015): *Önkormányzati szervezetfejlesztés*. Budapest, Nemzeti Közszeigálalati Egyetem.
2. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
3. ZONGOR Gábor szerk. (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Budapest, Szerif Kft.

Dr. Zongor Gábor 1953-ban született. Egyetemi jogi diplomát Budapesten, az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerzett. 1977-től Veszprémben a közigazgatás különféle szervezeteiben dolgozott. 1990 és 1998 között a Veszprém Megyei Önkormányzat közgyűlésének elnöke. 1998–1999-ben országgyűlési képviselő. 1999 és 2016 között a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára volt, nyugdíjba vonulásáig. Jelenleg a Nemzeti Közszeigálalati Egyetem mentor oktatója, kutatója. Kutatási területe az önkormányzatok működése és jó gyakorlatai, az önkormányzati szereplők és a pártpolitika viszonya. 33 szakmai folyóiratban, több mint 200 írása, míg könyvekben 70 tanulmánya jelent meg. 5 könyv szerzője, és hétnek a szerkesztője, illetve társszerkesztője. 1991 óta a *Comitatus Önkormányzati Szemle* szerkesztőbizottságának alapító elnöke.