

# ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZET- ÉS MŰKÖDÉSHATÉKONYSÁG: A STRATÉGIAALKOTÁS

Prof. Dr. Tózsá István szerk.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST



**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZET- ÉS MŰKÖDÉSHATÉKONYSÁG: A STRATÉGIAALKOTÁS

**Szerzők:**

Zongor Gábor

*A magyar önkormányzati rendszer hatékonysága 1990–2018*

**Lektor:** Budai Balázs Benjámin

Gáspár Mátyás

Tevanné dr. Südi Annamária

*Zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása  
az önkormányzatok működésében*

**Lektor:** Belényesi Emese

Bajnok Andrea

*Az önkormányzati kommunikáció új keretei – kommunikációs stratégia*

**Lektor:** Malomsoki István

Buskó Tibor László

*Stratégiaalkotás a településmarketingben*

**Lektor:** Sikos T. Tamás

Tózsza István

*Local Marketing Theory – Grounding FDI in Urban Environment*

**Lektor:** Sikos T. Tamás

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. december 31.

**Kiadó:**

Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt  
keretében készült el és jelent meg.

© Zongor Gábor, Gáspár Mátyás, Tevanné dr. Südi Annamária,  
Bajnok Andrea, Buskó Tibor László, Tózsza István, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

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

ZONGOR GÁBOR: A magyar önkormányzati rendszer hatékonysága 1990–2018 . . . . .	6
GÁSPÁR MÁTYÁS – TEVANNÉ DR. SÜDI ANNAMÁRIA: Zárt ciklusú stratégiai menedzsmentrendszer (ZCSM) megvalósítása az önkormányzatok működésében . . . . .	68
BAJNOK ANDREA: Az önkormányzati kommunikáció új keretei – kommunikációs stratégia . . . . .	202
BUSKÓ TIBOR LÁSZLÓ: Stratégiaalkotás a településmarketingben . . . . .	268
ISTVÁN TÓZSA: Local Marketing Theory – Grounding FDI in Urban Environment . . . . .	330

# SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Ez a szakkönyv, amely az önkormányzati stratégiaalkotás módszerére fókuszál a működéshatékonyág szempontjából, hat kutató egyéves kutatási tevékenységének eredménye. Mivel ez igen széles téma, az elméleti alapok (hatékonyági tényezők, magyarországi gyakorlatok, a zárt ciklusú menedzsment stratégiái és az intézményi stratégia önkormányzati alkalmazásának sajátos jellemzői) feltárása után egy olyan területre fókuszál, amely az új önkormányzati törvényben meghatározott, választható feladatellátáson belül a hatékonyság, a sikeresség egyik jól mérhető és elismert területe: a települési tőkevonzás. Ahhoz, hogy a kutatás eredménytermékei ne csak általánosan a stratégiaalkotás legkorszerűbb, zárt ciklusú menedzsmentjét és az önkormányzatok szempontjából intézményesített jellegét bocsássák a szakma rendelkezésére, a tőkevonzás legfontosabb eszközének, a településmarketing alkalmazásának a bemutatására fókuszál – szintén a stratégiaalkotás szempontjából.

Ezért jelen szakkönyv logikája „alulról felfelé építkezve” az alábbi: (1) a stratégiák szerepe a hatékonyság szempontjából; (2–3) a sajátosan önkormányzati intézményi stratégia és a zárt ciklusú stratégiák hatékonysága; (4) a kommunikációs stratégia jellemzői és (5) a településmarketing stratégia. Ezt az egymásra építkezést szemlélteti az alábbi ábra:



Ez a szakkönyv, amely az NKE ÁKK Önkormányzati Kutató Intézet égisze alatt folytatott kutatás eredménye, eddig jelentős előzmények nélkül mutatja be a kifejezetten önkormányzati stratégiák jellemzőit, és alkalmazásukat a hatékonyság mérésére különösen alkalmas területen, a települési FDI (*foreign direct investment*), vagyis a helyi tőkebefektetés, tőkevonzás területén. Ez adja a kutatásnak és ennek a műnek a jelentőségét szakmai szempontból.

# Zongor Gábor

## A magyar önkormányzati rendszer hatékonysága 1990–2018

### ELŐSZÓ

Ez a fejezet – amelynek munkacíme *Az önkormányzat belső és külső szervezetének hatékonyság szempontú áttekintése és értékelése: a stratégiaalkotás szerepe* – egyéves kutatás eredményeként a legújabb kori magyar önkormányzati rendszer – 1990-től napjainkig, 2018-ig – átfogó bemutatására fókuszál, annak érdekében, hogy a szervezeti hatékonyság kérdése a csaknem 3200 helyi önkormányzat vonatkozásában reálisan értelmezhető legyen.

A mintegy három évtized alatt egyrészt kialakultak és tartalommal töltődtek fel a fogalmak, a feladatok, a szerepek, másrészt alapvetően két nagy szakaszra bontható az elmúlt időszak. Az első húsz esztendőben lényegében nem változott a kormányzatok hozzáállása az önkormányzatokhoz, az önkormányzathoz való alkotmányos alapjog deklaráció mellett kormányzati ciklusról ciklusra haladva ugyan gyengült az önkormányzó képesség és a települési önkormányzatok autonómiája, viszont a kormányzatok elismerték az önkormányzatok relatív függetlenségét. Ebben a két évtizedben folyamatos vita vette körül a középszintű területi, megyei önkormányzást, és kormányzati szinten kísérletet tettek a megyei közigazgatás régiókkal történő kiváltására, a regionalizációra.

A 2010-et követő időszakban az állam szerepének és közfeladat-vállalásának a megközelítése gyökeresen szakított az 1990-ben felépített közjogi berendezkedéssel. A paradigmaváltás következtében az önkormányzatok helye és szerepe is új dimenzióba került.

A tanulmányban bemutatjuk a különféle település típusok eltérő lehetőségeit és sajátosságait, valamint az önkormányzati rendszert működtető belső (a képviselőtestület, a bizottságok, a polgármester, az alpolgármester, a jegyző, az aljegyző, az önkormányzati hivatal, a társulás) és külső szereplőket (a civil szervezetek, a gazdasági szervezetek), amelyek tevékenysége kihat és befolyással van a szervezeti és működési hatékonyságra. Ugyancsak áttekintjük az önkormányzatok és a pártpolitika kapcsolatát és egymásra hatását.

Az átfogó áttekintés révén megállapítható, hogy az önkormányzati rendszeren belül kétféle csoportosulás alakult ki az elmúlt évtizedekben az önkormányzó képesség és a gazdasági autonómia szempontjából. A települési önkormányzatok túlnyomó többsége nem rendelkezik teljeskörűen önkormányzó képességgel, mert ennek nincsenek meg a gazdasági, a szervezeti és a személyi alapjai, és kiszolgáltatott a központi költségvetésen keresztül a mindenkori kormányzatnak. Ezen települések, amelyek nagy része községi jogállású, összességében inkább stagnáló, semmint fejlődő pályára került.

Ezzel szemben az értékelhető mértékű helyi bevétellel rendelkező, többnyire nagyobb lakosságszámú és városi jogállású települések egyértelműen fejlődő pályán vannak, még akkor is, ha itt sem teljes körű és folyamatos a fejlődés üteme és garanciája, valamint a fenntarthatóság. A „kétébességes” magyar önkormányzati rendszer következtében nem lehet ugyanazokat a működési és szervezetfejlesztési hatásokat, eredményeket elvárni az eltérő fejlődési ütemben lévő önkormányzatoktól. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy az önkormányzatok működését befolyásoló jogi, finanszírozási környezetben egyre erőteljesebb a szerepe az önkormányzatok tevékenységében és a település-, valamint területfejlesztésében az aktív pártpolitikai környezetnek is.

A megfelelő autonómiával és önkormányzó képességgel rendelkező szervezetek esetében Magyarországon is alkalmazzák az önkormányzatok azokat a működési és szervezeti hatékonyságot biztosító eszközöket, módszereket és jó gyakorlatokat, amelyeket a szakirodalom és a témával foglalkozó képzések ajánlanak.

A tanulmányban elsődlegesen a gyakorlati tapasztalatok, valamint a változó önkormányzati helyzet folyamatos értékelése és elemzése alapján az önkormányzati működés differenciált jellegének bemutatására fókuszáltam, és az általam meghatározó jelentőségűnek tekintett szakirodalmat a bibliográfiában, míg a témakörben korábban megjelent és felhasznált írásaimat külön jegyzékben tüntettem fel.

# 1. FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK

## 1.1. ÖNKORMÁNYZATOK, ÖNKORMÁNYZÁS, ÖNKORMÁNYZATISÁG ÉS ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER

Tekintettel arra, hogy gyakran keveredik az önkormányzatok, az önkormányzás, az önkormányzatiság és az önkormányzati rendszer fogalma még a szakmai tanulmányokban is, kísérletet teszek az egyes fogalmak pontosítására. A fogalmak és a mindennapi gyakorlat ismeretében talán sikerül egyértelművé tenni, hogy milyen állapotban is van 2018-ban az önkormányzati rendszer Magyarországon.

A fogalmak és tartalmak azonban az idők során változtak és változnak. Magyary Zoltán méltán híres és ismert könyvében, a *Magyar közigazgatásban* (Magyary 1942) az önkormányzat kifejezés több mint háromszáz alkalommal és sokféle jelzős formában jelenik meg, viszont nincsen szó a könyvben önkormányzásról, önkormányzatiságról és önkormányzati rendszerről sem, ugyanakkor *A közigazgatás szervezeti és működési elvei* fejezetnek a decentralizációról szóló alfejezetében részletesen elemzi az önkormányzat előnyeit, mely szerint az önkormányzat alapgondolata:

„»Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk.« Számos helyi ügy van, amelynek valamely meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számba venni.” (Magyary 1942, 116.)

### 1.1.1. Az önkormányzat fogalma

A helyi önkormányzatok az állam részeként, a központi szabályok által meghatározott keretek között gyakorolják a helyi közhatalmat és biztosítják a közszolgáltatásokat. Az önkormányzatok léte feltételezi, hogy a helyi közösség önrendelkezési és öngazgatási jogosítványokkal bír, vagyis az állam a feladatainak egy részét az önkormányzatok közreműködésével valósítja meg.

Az önkormányzatok a területükön élő, választójoggal rendelkező polgárok öt évente történő általános választásokon való szavazása eredményeképpen hozzák létre a szerveiket. Az önkormányzatok az állam által vállalt, de rájuk bízott kötelező feladatokon kívül önként vállalt feladatokat is elláthatnak, amennyiben ehhez szükséges saját forrással rendelkeznek.

Az állam által törvényekben meghatározott közfeladatokat és közszolgáltatásokat az önkormányzatok látják el, amely feladatokhoz a központi költségvetés támogatást nyújt. Az önkormányzat alanyai a területükön élő választópolgárok, és az önkormányzati feladatokat egyrészt a választott szereplők (polgármester, képviselő-testület, bizottságok, társulások, részönkormányzat), másrészt a szakmai ismereteket igénylő szervezetekben dolgozó köztisztviselők (hivatal) és közalkalmazottak (intézmény), valamint alkalmazottak (vállalkozás) végzik.

Önkormányzatok működnek minden esetben, amikor az állami feladatok egy részét a központi hatalom decentralizálja helyi – települési, illetve területi – szintre, és az állam magas szintű jogi szabályozással elismeri az



önkormányzati működés keretfeltételeit. A helyi önkormányzatok lényegüket tekintve a falvak, a városok és a megyék közösségének érdekeit kifejező, a központi hatalomtól részlegesen független politikai szervezetek.

Az önkormányzat jogi személy, és tevékenységét döntő mértékben jogszabályok határozzák meg. Az önkormányzat a szervezeti, a személyi, a szervezési és a jogi alapja az önkormányzásnak. Az önkormányzat alapvetően a formai feltételek kerete, amelyben megvalósul az önkormányzás.

Az önkormányzat politikai, gazdasági, szociális és közösségi egység, amely biztonsági garanciát nyújt a helyi közösség számára, és közszolgáltatási tevékenységében meghatározó jelentőségű az átláthatóság és a közbizalom.

### 1.1.2. Az önkormányzás fogalma

Az önkormányzás az önkormányzati működés megjelenési módja, amely kifejezésre juttatja az ellátandó feladatok és hatáskörök mértékét és mélységét, valamint magában foglalja a helyi társadalom önszerveződő, továbbá a helyi közösség és az önkormányzati szervezetrendszer feladatellátó képességét. Az önkormányzás tartalma a települési és a területi autonómia mértékét is megjeleníti.

Az önkormányzás fogalmát röviden, de lényegre törően a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (továbbiakban: Charta) a következőképpen rögzíti: „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.”<sup>1</sup> Az önkormányzás jog, de egyben feltételez megfelelő képességet is.

Az önkormányzás azt jeleníti meg, hogy az önkormányzat a reá ruházott feladatokat és az önként vállalt feladatokat milyen mértékben és minőségben képes megvalósítani. Az önkormányzás része a közvetlen demokratikus döntéshozatal is, így a helyi népszavazás, amikor az önkormányzat képviselő-testülete helyett a választópolgárok közössége közvetlenül dönt.

A helyi önkormányzás terjedelmét a Charta megfogalmazása szerint meghatározza, hogy az Alkotmány vagy törvény miképpen rendezi a helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait. Az önkormányzás függetlenségét garantáló szabály, hogy a „helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből, és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva”. Az önkormányzás terjedelme szorosan összefügg a szubszidiaritás gyakorlatával és annak mélységével, ugyanis a „közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

Az önkormányzás ugyancsak fontos garanciális szabálya, hogy a „helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.”

Az önkormányzás sajátos szerepe és ereje abban is megnyilvánul, hogy a helyi önkormányzatok a központi szervek által „átruházott hatáskört – amennyiben lehetséges – a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 3. cikk 1. pontját.

<sup>2</sup> Lásd Charta 4. cikk a helyi önkormányzás terjedelméről.

Az önkormányzás jellemzői:

- *a komplexitás és az ágazatközi jelleg.* Az önkormányzatok a feladataik ellátása során az adott helyi társadalmi viszony átfogó és komplex megvalósítására törekcsenek, amelynek következtében a többféle ágazati jogszabály és szakmai szempont együttes alkalmazásával valósítják meg a feladataikat;
- *a lakossági igények átfogó megvalósítása.* A feladatellátást vagy önállóan saját szervezeti rendszerében, vagy önkormányzati társulásban két vagy több önkormányzattal együttműködésben, vagy kiszervezve a civil szféra, illetve gazdasági társaság által;
- *a lakosság bevonása.* Az önkormányzás során a demokratikusan megválasztott szereplők és a lakosság közötti partnerségnek, a társadalmi részvétel lehetőségének folyamatosan érvényesülnie kell;
- *a gazdasági autonómiára való törekvés.* Az önkormányzat erejét kifejezi a helyi adó mértéke és milyensége, amely lehetőséget nyújt a kötelező feladatokon túl önként vállalt feladatok teljesítésére és fejlesztések megvalósítására;
- *az integráció és az innováció.* Az önkormányzás révén az önkormányzat képes az adott településen, térségben fellelhető különféle társadalmi erőket és tőkét integrálni, valamint a társadalmi innovációt erősíteni és felhasználni;
- *a fenntarthatóság és az önszervezés.* A sikeres önkormányzat a tevékenysége során törekszik a fenntarthatósági szempontok érvényesítésére, valamint az önszervező képesség erősítésére;
- *az átláthatóság és a nyitottság.* Az önkormányzás feltételezi, hogy a közfeladatok megvalósítása nyilvánosan, átláthatóan történjen, amelynek következtében a tevékenységnek nyitottnak kell lennie;
- az önkormányzó képességet korlátozza a túlzott, részletekbe menő központi szabályozás, a saját pénzügyi forrás hiánya, a választott önkormányzati szereplők felkészültségének hiányossága, valamint a stratégia nélküli, rövid távú, választási ciklusban való gondolkodás.

### 1.1.3. Az önkormányzatiság fogalma

Az önkormányzatiság azt fejezi ki, hogy az adott államon belül milyen súlyt képviselnek az önkormányzatok, mennyire decentralizált a döntéshozatali rendszer, illetve a helyi hatalom mennyiben jelent ellensúlyt a központi hatalommal szemben, továbbá ösztönzi-e a központi hatalom az önkormányzás kiteljesedését, hagyja-e a helyi folyamatok demokratikus önszervező rendszerének erősödését, fejlődését, avagy korlátozza-e a helyi döntési szabadságot. Az erős önkormányzatiság az erős demokrácia, míg a gyenge önkormányzatiság az erős központi hatalom kifejezője.

Az önkormányzatiság egyben társadalomirányítási filozófiai kérdés is. Amennyiben a központi hatalom a helyi ügyek lényegi körének intézését az önkormányzatokra bízza, és ösztönzi a demokratikus helyi hatalomgyakorlást, és tudatosan törekszik a centralizált és dekoncentrált, valamint a decentralizált feladat- és hatáskör-telepítés ésszerű és arányos rendszerére. A központi hatalom, a kormányzat és az önkormányzati szféra képviselői folyamatosan értékelik az állam és az önkormányzatok közötti feladat-, hatáskör-, felelősség- és forrásmegosztás kérdését, amelynek figyelembevételével időközönkénti korrekcióra kerül sor, a fenntartható önkormányzatiság érvényesülése érdekében.

#### 1.1.4. Az önkormányzati rendszer fogalma

Az önkormányzati rendszer magában foglalja a helyi (települési és területi) önkormányzatok teljességét, az önkormányzás és az önkormányzatiság mértékét és állapotát, az önkormányzatok egymáshoz való viszonyát és az állam szervezeteihez való kapcsolatát.

Az egyes országok önkormányzati rendszerei jellegüket tekintve sokféleképpen csoportosíthatók:

- egyrészt a települési önkormányzatok lakosság száma, mérete;
- másrészt az önkormányzatokhoz telepített közfeladatok mértéke;
- harmadrészt az önkormányzatok gazdasági autonómiája alapján.

Ugyanakkor egy országon belül is sokféleképpen csoportosíthatók az önkormányzatok. Magyarországon a települési önkormányzatok 19 megyébe, illetve a fővárosba sorolódnak. A főváros sajátos önkormányzat azáltal, hogy települési és egyben területi önkormányzati feladatokat is ellát, valamint területe 23 kerületi (települési) önkormányzatra oszlik. A megyéken belül az önkormányzatokat járasonként is lehatárolták. Vidéken jelenleg 174 járás létezik, amelyek 3154 települési önkormányzatot foglalnak magukban.

A közigazgatási térfelosztás mellett fontos megkülönböztetni az ország egyes térségeit aszerint, hogy milyen a településszerkezetük. Így egészen más problémákat kell megoldani az önkormányzatoknak az aprófalvas térségekben, mint az Alföld nagytelepülései, illetve tanyás vidékein, vagy a fővárosi és egyes nagyvárosi agglomerációkban. Az általánostól eltérő a feladata az üdülő jellegű településeknek, a turisztikailag kiemelt jelentőségű önkormányzatoknak. Ugyancsak speciális feladatok jelentkezhetnek az országhatár menti településeken, a határon átnyúló térségekben.

Az önkormányzati rendszer fontos jellemzője még, hogy milyen jellegűek a települési önkormányzati társulások, valamint milyen mértékű a társulási szabadság, vannak-e központi ösztönzők a társulások működtetésére, fenntartására.

A tanulmányban röviden szükségesnek tartom áttekinteni a magyar önkormányzati rendszert érintő változásokat 1990-től – az egyes kormányzati ciklusokon keresztül – napjainkig, annak érdekében, hogy tisztábban láthassuk az egyes fogalmak mögötti tartalmi kérdéseket, illetve megfogalmazzhassuk az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatainkat.

Kiemelten fontos az eltérő típusú település-önkormányzatok súlyának és szerepének változását áttekinteni az egyes időszakokban. Vizsgálendő, hogy milyen körülmények és okok rontották az önkormányzati rendszer működési és szervezeti hatékonyságát.

#### 1.1.5. A szubszidiaritás fogalma

A szubszidiaritás egyrészt azt jelenti, hogy az adott döntés lehetőség szerint az érintettekhez legközelebb lévő szinten szülessen, másrészt a döntéshozatal szintje rendelkezzen megfelelő kompetenciával, azaz szervezeti, személyi és technikai feltételekkel.

A szubszidiaritás érvényesülése feltételezi a differenciált hatáskör-telepítést, mivel a szubszidiaritás másrészt arra is válasz ad, hogy amennyiben a hatáskörrel rendelkező szerv nem tudja vagy nem akarja gyakorolni hatás-

körét, akkor helyette mely szervezet jár el. (Ez utóbbi szabály hazánkban 1990 és 2011 között csak a középfokú közszolgáltatási feladatok tekintetében érvényesült, amikor is a települési önkormányzat átadhatta a megyei önkormányzatnak az intézménye fenntartási jogosítványait. Miután a megyei önkormányzatok már nem gyakorolnak intézményfenntartó funkciót, így ez a gyakorlat megszűnt.)

A jelenlegi sarkalatos törvényi szabályozás elvi lehetőséget ad arra, hogy a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú hatáskört gyakorló önkormányzattól, annak hozzájárulásával más önkormányzat, illetve társulás önként átvállalja a feladatot. Viszont továbbra sincsen általános kiegészítő szabály arra, hogy ha a települési önkormányzat nem képes gyakorolni hatáskörét, akkor melyik önkormányzat és milyen feltételekkel lép be a helyére. A szubszidiaritás egyben a szolidaritás megnyilvánulási formája is.

## 2. AZ ELSŐ HÚSZ ESZTENDŐ JELLEMZŐI ÉS FŐBB MEGOLDATLAN PROBLÉMÁI – 1990–2010

Az elmúlt huszonnyolc esztendő során folyamatos változáson ment keresztül az önkormányzati rendszer. Az önkormányzatok és az állam viszonyrendszere is állandóan változóban volt, mint ahogy változott és egyre inkább differenciálódott a lakosság önkormányzatokkal kapcsolatos elvárása is. A településüzemeltetési közszolgáltatásokkal kapcsolatos ellátási igények és az intézményhez kötött közszolgáltatások helyben történő elérésének igénye általánossá váltak. A rendszerváltoztatást követő időszakban a települések sokasága törekedett a települések megfelelő infrastruktúrával történő ellátására. Miközben gyakorta változott a közszolgáltatást biztosító szerveződés jogi és tulajdonosi formája, aközben a lakosság továbbra is a települési önkormányzattól kérte és kéri számon az ellátás hiányát, vagy nem megfelelőnek ítélte minőségét. Ugyanez elmondható a szűken vett közigazgatási (hatósági) közszolgáltatásra vonatkozóan is. A lakossági beidegződést mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a rendszerváltozást követően csaknem harminc évvel még mindig sok helyen ügyintézés céljából a „tanácsházára” mennek a lakosok.

A tanulmány ezen fejezetében kísérletet teszek az egyes kormányzati ciklusok jellemzőinek rövid összefoglalására és a leginkább fontosnak tartott esztendőök kiemelésére. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a köztes években nem történtek lényeges változások, változtatások, de talán a rövid áttekintés révén mód nyílik a változások irányának és jellemzőinek felvillantására, az önkormányzás és az önkormányzatiság állapotának értékelésére. Az egyes kormányzati ciklusok értékeléseknél igyekszem bemutatni a jogszabályi környezetet, az önkormányzati működés főbb jellemzőit, a finanszírozás helyzetét, az együttműködés, a társulások alakulását és az önkormányzati fejlesztés lehetőségeit.

Amikor az állam részeként tevékenykedő helyi önkormányzatokat vizsgáljuk, akkor alapvetően kétféle helyi, egyrészt települési, másrészt területi önkormányzatokról beszélhetünk. Az elemzésemben döntő mértékben a települési önkormányzásra koncentrálok, mint ahogy 1990-től folyamatosan a jogi szabályozásban is a helyi önkormányzatok között a települési önkormányzatok elsődlegessége érvényesült.

### 2.1. AZ ANTALL-KORMÁNY ÉS A BOROSS-KORMÁNY – 1990–1993/1994

Az 1990-es magyar helyi önkormányzati törvény<sup>3</sup> – a kétharmados szabályozási kényszer politikai kompromisszuma eredményeként – talán Európa legliberálisabb szabályozását eredményezte. Megszületett egy álom és a függetlenség élménye. A rendszerváltó politikai erők alapvetően egyfajta természetjogias felfogásból indultak ki, amely az önkormányzatokat mint részben önálló hatalmi ágat igyekeztek megjeleníteni. Az önkormányzatok államszervezetben belüli szerepével kapcsolatban a rendszerváltó politikai erők között érdemi vita nem volt.

---

<sup>3</sup> Lásd : A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (továbbiakban: Ötv.)

Ezt az időszakot önkormányzati szempontból alapvetően az jellemezte, hogy a település – függetlenül méretétől, nagyságától és állapotától – felértékelődött, az önkormányzás középpontjába került és a szabályozásnak köszönhetően a települési önkormányzat mintegy mindenhatóvá vált. A korábbi körzetesítések, a közös tanácsok negatív ellenhatása és a rendszerváltó politikai közhangulat következtében az önállósulási törekvések érhetők és megkerülhetetlenek voltak. Így a korábbi, jellemzően igazgatási szempontú racionalitás helyett a helyi „demokrácia kis körei” jöttek létre, vagyis az észszerűséget felváltotta az érzelmi politizálás.

A létrejött politikai kompromisszum következményeként a magyar önkormányzati rendszer struktúrájában a dél-európai modellt követte azáltal, hogy minden „elemi település” (Pálné Kovács 2014, 421.) önálló önkormányzatot alkothatt. Az önkormányzatok feladatkörét tekintve viszont, az észak-európai modellhez hasonlóan, széles felelősséget rótt differenciálatlanul valamennyi települési önkormányzatra. Mindehhez egy sajátos finanszírozási rendszer társult, így a kezdetektől kialakult a belső ellentmondás azáltal, hogy sok alacsony lakosságú, kis önkormányzat jött létre, adott esetben elláthatatlan és finanszírozhatatlan felelősséggel.

A demokrácia helyi kis köreiként megragadott települési önkormányzatok izolált rendszere egyben a közigazgatás szétaprózódását is eredményezte, annak következtében, hogy az önkormányzati törvény túlzottan megengedő módon, jószérivel csupán formális feltételt támasztva<sup>4</sup> szabadjára engedte a polgármesteri hivatalok alakítását. Az újonnan létrejött jegyzőségek (körjegyzőségek) szakemberigényét megfelelő színvonalú és felkészültségű közigazgatási szakemberrel nem minden esetben sikerült biztosítani. A hivatalok gyors mennyiségi növekedése nem jár(hatott) a szakmai minőség megtartásával, aminek következtében a közigazgatási jogszolgáltatás színvonala összességében csökkent, és jelentősen eltért egy-egy közigazgatási egységnél. Három évtized elteltével már sokan tudják, hogy a helyi közigazgatás szétzilálása nem volt feltétele a demokratikus önkormányzásnak és a valódi települési autonómia kialakulásának.

A jogszabályok biztosította széles körű függetlenség mellett 1991-ben az állam és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás jelentős forrásbőséget biztosított, elsődlegesen az újonnan alakult önkormányzatok számára. Az első, aranykorok tekintett éveket követően – amikor például a személyi jövedelemadó (szja) előbb 100, majd 50%-a az érintett munkavállaló lakóhelye szerinti települési önkormányzat bevétele volt – az állami támogatás mértéke már folyamatosan csökkent.

Az önkormányzatok jogi függetlensége viszont nem társult tényleges gazdasági autonómiával. 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 látványos fejlődés útján. Egyetértve Sen Amartya megállapításával, mely szerint: „[a] gazdasági szabadság hiánya társadalmi szabadsághiányt teremt, éppúgy, ahogy a társadalmi vagy politikai szabadsághiány gazdasági szabadsághiányhoz vezethet.” (Sen 2003, 27.)

Az 1990-es önkormányzati törvény jelentős működtető vagyont ígért a településeknek, amelyből alapvetően a közszolgáltató intézményekhez kötődő, ennek révén korlátozottan forgalomképes ingatlanok kerültek az önkormányzatokhoz, míg a működtető vagyonból csupán a víz- és csatornarendszer egy része vált önkormányzati tulajdonná. A villamos és gázszolgáltatók vagyona ígérvény maradt, majd hosszú küzdelem eredményeként sor került a részleges kártalanításra (Aczél 2000, 135–172.), miközben az energetikai vagyont a következő kormány eladta.

Ebben a kormányzati ciklusban került sor a magyar lakásállomány tulajdonosi szerkezetének drasztikus átalakítására az ún. tanácsi bérlakások eladása révén. Ez az akkor kedvezőnek tűnő döntés a későbbiek során jelentős mértékben akadályává vált a munkaerő hazai mobilitásának.

<sup>4</sup> Lásd Az Ötv. 39. § (2) bekezdése.

Ugyancsak a felfokozott politikai hangulatnak vált áldozatává a tervezés és a tervszerű közösségi gondolkodás. Ezzel egyidejűleg az autonómia szűk értelmezése jószerivel teljesen háttérbe szorította a térségi szemléletet, a „felszabadult” települések mindent maguk kívántak megoldani. Bár az önkormányzati törvény lehetővé tette a településközi együttműködést, és szabályozta a társulások létrehozatalát, de nem társult hozzá kormányzati ösztönzés. A társulások létrejöttét, a települések közötti együttműködést nem igazán segítette a különféle fejlesztések központi pályázati rendszere sem. Gondolok itt a körzeti iskolák szétszedésére és az új kisiskolák építésére vagy a szennyvíztisztító rendszerek térségi szervezésének hiányára.

Átfogó jellegű, tudatosan felépített területfejlesztésről ebben a kormányzati időszakban nem beszélhetünk, még akkor sem, ha a kormányok kísérletet tettek a hátrányos helyzetű nagytérségek felzárkóztatására és kiemelt támogatására. Az Antall-kormány és a Boros-kormány előszeretettel alkalmazta az úgynevezett kihelyezett kormányuléseket, melyek révén többnyire egy-egy megye részesült központi támogatásban, amelynek elosztásából viszont az önkormányzati szféra többnyire kimaradt. Ebben az időszakban a területi államigazgatást regionálisan irányító köztársasági megbízottak tettek sikertelen kísérletet a térségfejlesztési szerepek megkaparintására. A megyék területfejlesztési intézményrendszere nélkül azonban ezek a központi források kevésbé tudtak hatékonyan érvényesülni.

Az autonómia élményének, újszerűségének elmúlásával, valamint a központi költségvetési támogatás fokozatos csökkenésével egyidejűleg a települések, különösen az alacsony lakosságúak, illetve a szabadságukat visszanyertek egyre jobban érzékelték, hogy egyedül vannak, és képtelenek az előttük álló feladatokat egyedül megoldani. Ennek révén megjelent az öntevékeny együttműködési igény, amelynek eredményeként sorra jöttek létre a kistérségi, tájegységi önkormányzati szövetségek. Ezek a fórumok elsődlegesen egyfajta érdekegyeztető, véleménycserélő képviselői fórumként kezdtek tevékenykedni, és gyakran nem foglalták magukban a kistérség központ város önkormányzatát. Már ebben az időszakban is, de többnyire kivételes jelleggel létrejöttek valódi térségfejlesztési társulások, együttesen megvalósítandó konkrét célokkal és közös forrással, valamint kis létszámú menedzsmenttel.

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. A több mint negyedszázada létrejött magyar települési önkormányzatok minden tekintetben megfeleltek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglaltaknak. Az akkori magyar önkormányzati rendszert a nyugati politikusok és önkormányzati szakértők sikeres és követendő példaként állították a többi közép-kelet-európai ország elé.

## 2.2. A HORN-KORMÁNY – 1994–1998

Már Boross Péter kormányzása idején felmerült az önkormányzati rendszer átalakításának szükségessége. A Horn-kormány programja 1995-re ígérte, hogy átfogóan hozzájárul az önkormányzatok feladat- és hatásköréhez, valamint struktúrájához. Ehhez a koalíciós kormánynak a kétharmados parlamenti többsége rendelkezésre is állt.

Az 1994-es választás formálisan is változást hozott, mivel az önkormányzati törvény módosítása megpróbálta a térségi elemet megjeleníteni, és területi önkormányzatnak nevezte a megyei önkormányzatot, de a megyei önkormányzat feladat- és hatásköre tekintetében lényeges érdemi változás nem történt, viszont megjelent a törvényben

– mintegy kakukkfőkaként – a térségfejlesztés új intézménye, a megyei területfejlesztési tanács. Az önkormányzati törvényt módosító törvény sajátos módon rendelkezett a megyei területfejlesztési tanácsok létrehozatalának időpontjáról is,<sup>5</sup> mely határidőt a koalíciós partnerek belső vitája miatt nem sikerült betartani, így egy évet csúszott az új rendszer bevezetése.

Bár az ekkori szocialista-liberális (MSZP-SZDSZ) koalíciónak rendelkezésére állt a kétharmados<sup>6</sup> parlamenti támogatottság a lényegi döntések meghozatalához, ez a két kormánypárt egyetértésének hiánya miatt többnyire elmaradt. Lényegében annyi történt, hogy az önkormányzati törvény részévé tették a fővárosra vonatkozó – korábbi külön törvényi – szabályozást is, és kisebb, döntően észszerűsítő jellegű, pontosító korrekciókat végeztek a szabályozásban.

Miután 1994 tavaszán nagyarányú győzelmet arattak a szocialisták, így visszamenőlegesen lehetővé tették, hogy az önkormányzati vezetők egyben országgyűlési képviselők is lehessenek. Ez a szabálmódosítás jelentős mértékben befolyásolta az önkormányzati érdekvédelmet, valamint a lokális érdekek közvetlen hatását a törvényhozásban az elkövetkezendő két évtizedben.

### 2.2.1. Az 1996-os fordulópont

A területfejlesztés ügyében fordulópontot jelentett az 1996-os törvény megszületése,<sup>7</sup> amelynek eredményeként – ha az önkormányzatok akkori megítélése szerint kis mértékben is, de – megindult egyfajta decentralizációs folyamat a térségi források feletti rendelkezés tekintetében. A területfejlesztési törvény mind alapelveit, mind a rendszer egészének szabályozását tekintve megfelelt az Európai Unió szabályozási elveinek és gyakorlatának. Az intézményrendszer összetételében és kapcsolatrendszerében hangsúlyosan jelent meg a partnerség elve, melynek következtében csökkent az állami, kormányzati befolyás szerepe, és kialakult a három oldal – az állam, az önkormányzati szféra és a gazdaság szereplői – szabályozott és kölcsönös érdekeken alapuló együttműködése.

Ebben az időszakban a területfejlesztés rendszerében a meghatározó intézménnyé a megyei területfejlesztési tanácsok váltak, és azokon belül erős szereplőkként vettek részt a kistérségek delegátusaiként a települési önkormányzatok. A megyei önkormányzatok befolyása a térségek fejlesztésére lényegében nem változott, viszont – a megyei területfejlesztési tanács elnökeként – egyértelműen felértékelődött a közgyűlés elnökének a személye.

A megyei területfejlesztési tanácsban való közvetlen részvételi lehetőség biztosítása miatt a kistérségi önkormányzati szövetségek többségében átalakultak területfejlesztési önkormányzati társulásokká, tekintettel arra, hogy a törvény lehetővé tette,<sup>8</sup> hogy a társulások statisztikai vonzaskörzetenként egy-egy képviselője tagja legyen a tanácsnak. Ebben az időszakban gombamód szaporodtak a társulások. Elvileg a 150 statisztikai kistérség szereplői juthattak be a tanácsokba, de gyakori volt, hogy egy kistérségen belül több társulás is működött, illetve

<sup>5</sup> Az Ötv.-t módosító 1994. évi LXIII. törvény 61. § (1) bekezdése értelmében a megyei területfejlesztési tanács a területfejlesztésről szóló törvény rendelkezései szerint, de legkésőbb 1995. június 30-ig jön létre.

<sup>6</sup> 1994-es parlamenti választások eredményeként a 386 fős Országgyűlésben az MSZP 209 és az SZDSZ 70 mandátumot szerzett, így 72,28%-os többséggel rendelkezett.

<sup>7</sup> Lásd a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.

<sup>8</sup> Lásd az 1996. évi XXI. törvény 14. § (1) bek. e) pontját, mely szerint a megyei területfejlesztési tanács tagja a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzaskörzetenként egy-egy képviselője.



működtek olyan társulások is, amelyek több statisztikai vonzáskörzetet foglaltak magukba. A kezdeti időszakban az érintett önkormányzatok számára elegendőnek tűnt a társulás formális megalakítása és ezáltal a megyei területfejlesztési tanácsban való részvétel biztosítása, viszont ezek nagy része sem tartalmilag, sem jogilag nem volt valódi társulás, mivel az együttes célok és feladatok nem voltak konkrétak, nem állt rendelkezésre a közös feladat megvalósításának közös forrása sem.

Az előbb említett okból a kistérségek és önkormányzati együttműködések felértékelődtek, valamint fontossá vált az adott település kistérségi besorolása. A megyei területfejlesztési tanácsok és a Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) megyei igazgatóságai együttműködésével korrigálták a települési igények figyelembe vételével a statisztikai körzeteket. Mindezek ellenére a KSH által lehatárolt 149 vidéki statisztikai vonzáskörzet között meglehetősen nagy különbségek voltak az ország egyes vidékeinek jelentősen eltérő településszerkezetéből adódóan.

A másik fontos eredménye a területfejlesztési törvénynek, hogy a közigazgatási és önkormányzati szempontból a megyéből kiszakított megyei jogú városok területfejlesztési szempontból lényegében visszatértek a megyébe. A megyeszékhelyek és a nagyvárosok térségi kapcsolata ezáltal intézményesen is erősödött, ami egy-egy megye és régió fejlődésére kedvező hatással volt.

A megyei területfejlesztési tanácsoknak mint kvázi közigazgatási szerveződéseknek a kezdeti nehézségek után kialakult a munkaszervezete és széles körű szakmai kapcsolatrendszere az érintett állami, államigazgatási, társadalmi szervezetekkel, valamint gazdasági szereplőkkel.

A megyei területfejlesztési menedzsmen és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (továbbiakban: KTM) háttérszervezeteként létrehozott Országos Területfejlesztési Központ munkatársai között eleven munkakapcsolat jött létre, így a kormányzati szakértők és a megyei szakemberek együttműködése révén alakultak ki a munkafolyamatok, és erősödött a decentralizációs szemlélet és bizalom.

A megyei területfejlesztési tanácsok a törvényi keretek között létrehozták 1996 év végére a regionális fejlesztési tanácsokat.<sup>9</sup> A regionális tanácsok tekintetében is érvényesült a partnerség elve az erőteljes állami részvétel és befolyás ellenére.

Bár nem a megyei önkormányzatok lettek a megyei fejlesztési központok, de alapvetően mégis ezeknek a bázisán jöttek létre a fejlesztési tanácsok, amelyekben az önkormányzati érdekkörön kívül hangsúlyos szerephez jutott a munkaadói és a munkavállalói oldal is. A kormányzat kezdetben nem létszámában, hanem hatáskörében volt erős szereplője a megyei (regionális) fejlesztési intézményrendszernek, azáltal, hogy a KTM miniszter képviselőjének vétó joga volt, viszont a partnerség elve mindezek ellenére érvényesült a mindennapi munkában.

Bár a megyei területfejlesztési tanácsok nem rendelkeztek jelentős fejlesztési forrásokkal, ekkor ténylegesen partnerségben és térségi szemlélettel születtek meg a fejlesztési döntések. Rövid ideig felvillant a decentralizált forráselosztás lehetősége, és kismértékben megvalósult a gyakorlata is. Erre az időszakra esik a fejlesztési jellegű társulások számának növelése következtében a társulási rendszer részletes szabályozása is.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Az 1996. évi XXI. törvény 15. § (1) bekezdése alapján a hét statisztikai régióban a megyei területfejlesztési tanácsok hat regionális fejlesztési tanácsot hoztak létre. Ekkor az Észak-Magyarországi és az Észak-Alföldi tervezési-statisztikai régiót alkotó hat megye alkotott egy regionális fejlesztési tanácsot, a további öt régióban azonosan alakult a statisztikai lehatárolás és a regionális tanácsok összetétele.

<sup>10</sup> Lásd a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt.

### 2.3. AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY – 1998–2002

Az első Orbán kormány kétharmados parlamenti támogatottság hiányában kísérletet sem tett az önkormányzati rendszer jogszabályi környezetének megváltoztatására. Ennek következtében az önkormányzást érintő jogszabályok érdemben nem változtak. Több területen, így különösen a hatósági ügyintézés területén került sor racionális szervezési lépésekre, ennek egyik jelentős eredménye az országosan egységes okmányirodai rendszer kialakítása, valamint a kistérség központ polgármesteri hivatala térségi feladatot ellátó hatósági szerveződései (gyámhivatal, építéshatóság) illetékességi területeinek egységesítésére való törekvés volt.

Nem történt érdemi változás az önkormányzatok finanszírozási rendszerében sem, így összességében tovább gyengült az önkormányzatok központi támogatásának mértéke, és tovább növekedett a normatív támogatási jogcímelek köre. Kétségtelen, hogy a normatív támogatások belső rendszerében voltak elmozdulások, így például a közoktatási normatíva mértéke növekedett.

Ugyanakkor az önkormányzatok érdekképviseleti szervezeteivel való folyamatos és rendszeres szakmai kapcsolattartást a Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkársága vonta magához a Belügyminisztériumtól, miközben formális egyeztetésekre továbbra is sor került a BM és az önkormányzati érdekszövetségek között.

Lényeges változásra került viszont sor a területfejlesztés rendszerében. Az alig három éve működő új területfejlesztési intézményrendszer átfogó átforgalmazására úgy került sor 1999 végén, hogy a tapasztalatok feldolgozása, értékelése nem történt meg. A változtatások okának részletes elemzésére és szakmai indoklására sem került sor, viszont jelentős változás történt az intézményrendszer belső összetételében. A gazdaság szereplői kikerültek a döntéshozó testületekből, így megszűnt a tagsága a gazdasági kamaráknak a megyei és regionális fejlesztési tanácsokban, továbbá kikerültek a megyei területfejlesztési tanácsokból a munkaügyi tanács munkaadói és munkavállalói oldalainak képviselői.

A térségi önkormányzati érdekvérvényesítés korábban kialakított rendjét is felszámolták, mivel a törvényi változtatás következtében megyénként – függetlenül a megyében kialakított statisztikai vonzáskörzetek számától – egységesen csak három kistérségi önkormányzati társulási képviselő kapott helyet a megyei területfejlesztési tanácsokban. Ugyancsak csökkent az önkormányzati társulások részvétele a regionális fejlesztési tanácsokban is, míg korábban az érintett területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb hat képviselője volt tag, a törvény módosítást követően megyénként már csupán egy-egy hely maradt a számukra.<sup>11</sup>

A tanácsok belső összetételének változtatása következtében a regionális tanácsokban tovább erősödött a már meglévő állami dominancia, és a megyei területfejlesztési tanácsokban is megnőtt az állami befolyás, tekintettel arra, hogy a vétójoggal rendelkező miniszteri képviselőn túl bekerült a tanácsba a megyei földművelésügyi hivatal vezetője és a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője is.

A tanácsokban bekövetkezett változások nem csupán az állami és önkormányzati szereplők arányában idézett elő változásokat, hanem a pártpolitika is bevonult a területfejlesztési intézményrendszerbe. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter képviselője a korábbi gyakorlattól eltérően – amikor is az Országos Területfejlesztési Központ munkatársai képviselték a kormányzati álláspontot – minden megyében a kisgazdapárt megyei politikusa,

<sup>11</sup> Lásd a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 1999. évi XCII. törvény 4. § (1) bekezdését, valamint 6. §-át.

többnyire a párt megyei elnöke lett. Így a „miniszter képviselői” már nem kormányzati és tárcaérdeket és leginkább nem a szakmai álláspontokat képviselték, hanem direkt pártpolitikai szempontokat. Ugyancsak sajátosan alakult a minisztériumok képvisellete a regionális fejlesztési tanácsokban, ahol az egyes tárcaikat nem a minisztériumok állományába tartozó köztisztviselők képviselték, hanem az adott minisztérium párthovatartozásának megfelelő elkötelezettségű helyi szereplő. Összességében a döntéshozó fejlesztési tanácsokban erőteljesen előretört a pártpolitikai szempont a szakmai megközelítéssel szemben.

Az 1999-es törvénymódosítás jelentős változást idézett elő a régió képzésfolyamatában is azáltal, hogy kötelező jelleggel hozta létre a tervezési-statisztikai régiókban a regionális fejlesztési tanácsokat.<sup>12</sup> Ezáltal megszűnt a megyéknek a lehetősége, hogy maguk alakítsák ki általános jellegű regionális együttműködésüket.

Ebben az időszakban tovább erősödött a kormányzati szabályozásban a kézzel fogható és állandósult határokra való törekvés, amely egyrészt a kistérségeknél a statisztikai vonzaskörzetek mint lehetséges közigazgatási egységek, másrészt a regionális fejlesztési tanácsok szabályozott kiépítését szorgalmazta.

### 2.3.1. A 2000-es finanszírozási krízis

Tíz esztendő elteltével egyértelművé vált, hogy a magyar önkormányzati rendszert feszítő belső ellentmondás miatt a működtetés és finanszírozás hosszú távon fenntarthatatlan. A települési önkormányzatok növekvő része a mindenkor központi költségvetés szabályozásától függően volt képes csupán talpon maradni. A fenntartható önkormányzás ekkorra illúzióvá vált.

Az alapvetően kivételes és kiegészítő jelleggel létrehozott önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatási rendszere (továbbiakban: ÖNHKI) ekkorra úgy alakult, hogy legalább minden harmadik önkormányzat „sikerrel” tudott pályázni kiegészítő állami támogatásra, így a kivételes helyzet jórészt általánossá vált. Mivel az ÖNHKI sem volt teljeskörűen képes a működőképesség biztosítására, ezért létrehozták az önkormányzatokért felelős miniszter saját kiegészítő támogatási keretét, amely lehetővé tette, hogy az év végén az érintett települések „talpon maradjanak”.

A központi támogatásnak való kiszolgáltatottság mellett a pártpolitika további előretörését eredményezte a kistérségi megbízotti hálózat létrehozatala 2000-ben.<sup>13</sup> Miközben működtek az önkormányzati kistérségi területfejlesztési társulások, aközben a kormányzat kinevezte valamennyi kistérségben a saját megbízottját. A személyek kiválasztásánál a koalíciós kormány vezető pártjának, a Fidesznek volt meghatározó szerepe. Ezzel a megkettőzött intézménnyel igyekezett a kormányzat további befolyást gyakorolni az önkormányzati együttműködésekre. A kistérségi megbízottak csatasorba állításával és a fejlesztési tanácsok kétpólusúvá válásával – az állami és az önkormányzati szereplők részvételével – a kormányzati befolyás összességében meghatározóvá vált.

Tíz esztendővel az önkormányzati rendszer létrehozatala után egyértelművé vált, hogy az önkormányzatok többsége nem képes az önálló gazdálkodásra, a kötelező feladatok ellátására, nem tekinthetők tényleges autonómiáknak, mivel csak bonyolult áttételeken keresztül tudják biztosítani és többnyire nagyon eltérő minőségben és biztonsággal a közszolgáltatási feladataikat.

<sup>12</sup> Lásd az 1999. évi XCII. törvénnyel módosított a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt 16. § (1) bekezdését.

<sup>13</sup> Lásd a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról szóló 61/2000. (V. 3.) Korm. rendeletet.

## 2.4. A MEDGYESSY-KORMÁNY ÉS AZ ELSŐ GYURCSÁNY-KORMÁNY – 2002–2004/2006

A Medgyessy-kormány programjában mindegyik elődjénél határozottabban fogalmazott a közigazgatási reform és a decentralizáció tekintetében. A kormányprogram ezen részének végrehajtása ügyében elsődlegesen a BM vállalt vezető szerepet, és az IDEA program<sup>14</sup> szakmai anyagai alapján, országos vitákon keresztül próbálta elfogadtatni a strukturális változtatásra vonatkozó kormányzati elképzeléseket.

A közigazgatási reformtörekvések alapvetően két, alkotmányos közigazgatási kategóriaként nem létező szintre koncentráltak, egyrészt a kistérségre, másrészt a régióra. A vizsgálódás köréből látszólag kiesett a létező három komplex közigazgatási szint, a települési, a megyei és az országos. A tervezett új típusú kistérség és régió viszont jelentős mértékben érintette a települési önkormányzatok autonómiáját. A települések, azon belül is a kistelepülések ügye a reform kapcsán megkerülhetetlen kérdésként jelentkezett, mivel a települések szerepének reális újragondolása nélkül nem volt értelmezhető sem az önkormányzati kistérség, sem az önkormányzati régió.

A központi kormányzati megnyilatkozások és fejlesztési tervek viszont csupán deklarálták, hogy a települési autonómia nem sérülhet, csak erősödhet, viszont érdemi lépések e tekintetben nem történtek.

A közigazgatási reformtörekvésekkel párhuzamosan elsődlegesen a kistelepüléseken élők életminősége szempontjából negatív folyamatok indultak be, sor került a 600 lakos alatti településeken a kisposták bezárására, a vasúti szárnyvonalak leállítására, a Volán-vállalatok privatizációjára és a kistelepülési buszjáratok számának csökkenésére vagy a falusi boltok megszűnésére. A gazdaság szereplőinek kivonulása a kistelepülésekről látszólag nem állami és önkormányzati ügy, viszont szoros összefüggésben van a közigazgatási változások bevezetésével.

Az elmúlt több mint egy évtized alatt megvalósított vagy megőrzött helyi intézményekhez (iskola, óvoda, posta stb.) való ragaszkodása a településeken élőknek érthető volt, még akkor is, ha azok fenntartása gazdaságosan nem volt mindenhol biztosítható, és adott esetben a helyben nyújtott szolgáltatás minősége sem volt megfelelő.

Többnyire nem voltak garanciák és kidolgozott megoldások arra vonatkozóan, hogy milyen módon juthatnak elérhető közelségben a szolgáltatásokhoz a falvakban lakók, ha a szolgáltatások a településükről elkerül. Pozitív példa viszont, hogy a mobil posta rendszerének bevezetésével a megszüntetett kis postahivatalok helyére lépett mobil szolgáltatás azokon a településeken is megjelent, ahol korábban soha nem volt elérhető helyben a postai szolgáltatás.

### 2.4.1. A 2004-es strukturális átalakítás

Az európai uniós tagságra való felkészülés jegyében átfogó jogharmonizációra került sor. Ennek következtében az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó ágazati törvények meglehetősen magasra helyezték azt a szolgáltatási minőséget, amelyet az államnak és az önkormányzatoknak nyújtani kell. Ehhez a széles körű európai szolgáltatási minőséghez szükséges pénzügyi forrás azonban nem állt rendelkezésre, és ezt többnyire nem is vizsgálták, viszont tovább növelték a forráshiánnyal küzdő önkormányzatok terheit.

<sup>14</sup> Lásd Kádár 2008, 1–144.

A strukturális átalakítás első lépcsője a statisztikai kistérségek új lehatárolása és a szabályozás kormányrendeletben való megjelenítése volt, amelynek eredményeként 2004. január elsejétől a korábbi 150 kistérség helyett 168 jött létre, többnyire a korábban kialakult kistérségi határok és együttműködések figyelembevételével.

A kormány az új kistérségeket a közigazgatási és területfejlesztési feladatokon túl egyes önkormányzati közszolgáltatási feladatok közös terepének is szánta. A kistérségi lehatárolás felülvizsgálata során az önkormányzati vezetők elsődlegesen a területfejlesztési szempontokat vették figyelembe, és ennek figyelembevételével foglaltak állás, hogy melyik város környékéhez kívánnak tartozni.

A hármas funkcióra és a 2004. évi költségvetési törvényben nevesített forrásra alapozva született meg a többcélú kistérségi társulások ösztönzésére meghirdetett pályázat.<sup>15</sup> A pályázat érdekében az 1997-es társulási törvény figyelembevételével kellett létrehozni az önkormányzatoknak a többcélú kistérségi társulásokat. Miközben áprilisban a kormányrendelet megszületett, közben az Országgyűlés kétharmados támogatottság hiánya miatt elvetette a kötelező jelleggel létrehozandó többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényjavaslatot, amelyet „átírtak” önkéntes jellegűvé. Az önkéntes változatot tartalmazó feles törvényt a parlament elfogadta. Ezt követően a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt nem írta alá, és az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény részben alkotmányellenes, mivel a szabályozás módja sérti az önkormányzatok szabad társulási jogát, és nem lehet kormányrendeletben erről a kérdésről rendelkezni.

A Medgyessy-kormányt váltó Gyurcsány-kormány lényegében folytatni kívánta a kitűzött közigazgatási reformot, amely elhatározások – a decentralizáció, a települési autonómiák megerősítése, önkormányzati finanszírozási reform, választott regionális önkormányzatok kiépítése – közül csupán a kistérségek tekintetében születtek érdemi döntések és változtatások.

A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt<sup>16</sup> már az első Gyurcsány-kormány idején fogadta el az Országgyűlés, amely intézményesítette a kistérséget mint sajátos közigazgatási kategóriát, valamint együttműködési teret. Az eredeti elképzeléshez képest a hármas funkcióból csupán kettő – a közszolgáltatási feladatok közös ellátása és a kistérségi területfejlesztés – maradt, mivel a hatósági igazgatási feladatok ellátása nem vált a többcélú társulási rendszer részévé.

A Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány másik fő fejlesztési célja a regionális önkormányzatok létrehozása volt, amelyre azonban kétharmados parlamenti támogatottság hiánya miatt nem kerülhetett sor.

A területfejlesztés területén a Medgyessy-kormány kísérletet tett a fejlesztéspolitika tényleges decentralizációjára, amelynek részeként a törvényt úgy kívánta módosítani, hogy a regionális tanácsokban egyértelmű legyen az önkormányzati dominancia. Ennek megfelelően a megyei és a megyei jogú városi közgyűlések tagjaiból álló testület jött volna létre, amelyben a kormányzat csupán egy személlyel, a területfejlesztésért felelős miniszter képviselőjével lett volna jelen. A Kormány javaslata a szabaddemokráciák támogatásának hiánya miatt megbukott. Így minden maradt a régiben, vagyis regionális szinten érvényesült az állami túlsúly, megyei szinten pedig fokozatosan apadt a felhasználható forrás, és a fejlesztéspolitikában a decentralizáció inkább csak jelzésértékű, semmint valóság lett.

<sup>15</sup> Lásd a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) Kormányrendeletet.

<sup>16</sup> Lásd a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvényt.

Az első Orbán-kormány idején létrehozott kistérségi megbízotti hálózatot is fenntartották,<sup>17</sup> és megerősítették az állami jelleget, egyben a kormányzó pártok politikája iránt elkötelezett emberekkel cserélték le a szereplőket. A területfejlesztési döntéshozatalban a pártpolitikai szempontok és befolyások továbbra is megmaradtak, csak a kormánypárti és ellenzéki szereplők cserélődtek.

## 2.5. A MÁSODIK GYURCSÁNY-KORMÁNY ÉS A BAJNAI-KORMÁNY – 2006–2009/2010

A jelentkező és növekvő forráshiány egyértelművé tette, hogy az önkormányzati rendszer finanszírozhatatlan és fenntarthatatlan. Ekkor folytatódtak az átalakítási kísérletek, permanensé vált az államreform. A második Gyurcsány-kormány továbbra is strukturális átalakításban gondolkodott, és a megyei szint helyett a regionális terepet helyezte a fókuszba. Az átalakítást részben végre is hajtották, bár feles törvénnyel<sup>18</sup> próbálták kétharmados szabályokon túljutni. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította<sup>19</sup> az Ötv.-módosítás és a kapcsolódó kormányrendelet<sup>20</sup> alkotmányellenességét, ezért azokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette, aminek következtében az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése másfél évig szünetelt.

Ebben az időszakban az átalakításokra vonatkozó tervek, elképzelések sokasága fogalmazódott meg, miközben a közszolgáltatások minősége meglehetősen eltérő volt, és egyre inkább igazságtalanná és még inkább „kétsebességessé” vált az önkormányzati rendszer. Egyre több település kezdett leszakadni.

A területfejlesztési ügyekben a kormányzat meghatározó szerepe továbbra is érvényesült. Tényleges döntési decentralizációra nem került sor. A megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok kompromisszumos döntéseit gyakorta felülírták a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a pártpolitikai szempontok.

A kormányzati befolyás garantálása érdekében átalakították a területfejlesztési tanácsok összetételét, hogy az ellenzék által megnyert önkormányzati választásokat követően is biztosított legyen a megyékben és a régiókban a kormánypártok akarata.

### 2.5.1. A 2008-as finanszírozási válság

Az önkormányzati rendszeren belüli tartós finanszírozási válságot felerősítette a világgazdasági válság hatásának begyűrűzése Magyarországra. A Gyurcsány-, majd leginkább a Bajnai-kormány önkormányzati forráskivonással próbálta a központi költségvetési helyzetet stabilizálni.

Az önkormányzatok egy része előremenekült azzal, hogy külső forrás bevonásával biztosította a fejlesztésekhez szükséges pénzügyi háttérét. A bankok egy része ebben partner volt, és bevetették a kötvényt mint sajátos hitelezési formációt. Ez a termék gyorsan elterjedt, aminek következményeként az önkormányzati adósságálló-

<sup>17</sup> Lásd a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól szóló 271/2004. (IX. 29.) Kormányrendeletet.

<sup>18</sup> Lásd a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényt.

<sup>19</sup> Lásd a [90/2007. \(XI. 14.\) AB határozatot](#).

<sup>20</sup> Lásd a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendeletet.

mány – jelentős részében deviza alapú hitel formájában – ugrásszerűen megnőtt. További problémát jelentett, hogy az eredetileg fejlesztési célú kötvény alapú hitel egy részét működésre használták fel, azaz részben felérték az önkormányzatok. Ahogy a szolgáltatások minőségében, úgy az eladósodás mértékében is jelentős különbségek alakultak ki, míg a megyei jogú városok milliárdos tételekkel adósodtak el, addig több száz kistélepülésnek arra sem volt esélye, hogy hitelt kapjon.

A 2009-ben megalakult Bajnai-kormány tevékenysége alapvetően kármentés volt, amelynek következtében az önkormányzatok működésére rendelkezésre álló központi támogatás mértéke is jelentős arányban csökkent, így a meglévő működési problémák továbbra is fennálltak, konzerválódtak. A fejlesztési források döntő mértékben az európai uniós keretek felhasználást jelentették, és a döntéshozatali szisztéma sem változott a korábbi időszakhoz képest jelentősen.

## 2.6. A KÉT ÉVTIZED JELLEMZŐINEK RÖVID ÖSSZEGRZÉSE

Az eddigi ismeretek alapján megállapítható, hogy az első két évtizedre általánosan jellemző, hogy jogilag erős, szervezetenként szétaprózódott, ugyanakkor gazdaságilag gyenge és sérülékeny önkormányzati rendszer jött létre. A szervezetalakítás szabadsága csaknem korlátlan volt, miközben a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások folyamatosan gyengültek.

Pálné Kovács Ilona sommás megfogalmazása szerint: „Sarkítva kissé a helyzetet, a rendszerváltás előtt elsősorban a demokráciával és decentralizációval, a rendszerváltás után, legalábbis az első két évtizedben elsősorban a hatékonysággal és modernizációval voltunk adósak.”<sup>21</sup>

Az 1990-es években hihetetlen mértékű változás és új fejlődési pálya lehetősége következett be, elsődlegesen a kistélepüléseken. Ugyanakkor tíz év elteltével már valamennyi magyar település (talán a főváros és a nagyvárosok kivételével) tisztában volt azzal, hogy egyedül nem megy, csak térségi összefogásban képes megvalósítani azokat a feladatokat, amelyek az adott település számára a felemelkedést szolgálják.

A településközi együttműködés szempontjából megkerülhetetlenné vált, hogy az egyes települések az ott élő emberekkel közösen megfogalmazzák jövőképeiket, tisztázzák értékeiket, lehetőségeiket, helyüket és szerepeiket a kistérségben, megyében és a régióban.

Az európai uniós csatlakozást követően, elsődlegesen az uniós pályázatok előírásainak következtében az önkormányzati tervezés, valamint stratégia- és programalkotás ismételten gyakorlatává vált az önkormányzati munkának. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy a stratégiai gondolkodás és a tervek figyelembevételével történő fejlesztések nem váltak általánosan részévé az önkormányzati működésnek. Mindenesetre ha lassan is, de kezdett beépülni az önkormányzati szervezetek működésébe a távlatosabb gondolkodás, annak ellenére, hogy az önkormányzatok vezetői és a képviselő-testületek többnyire csak választási ciklusokban gondolkodtak.

Az állam által az önkormányzatokra terhelt széles feladat- és hatáskör ellátásának feltételei csak részlegesen voltak biztosítottak. Az állam a közfeladatok jelentős részét decentralizálta, viszont nem történt meg a feladatok és felelőségek differenciálása a rendelkezésre álló erőforrások és képességek figyelembevételével. Az önkor-

<sup>21</sup> Lásd Pálné Kovács 2014, 420.

mányzatoktól elvárt közszolgáltatásokra vonatkozó központi előírások az európai uniós csatlakozással összefüggésben fokozatosan magasabb színvonalat jelöltek meg, mint a rendelkezésre álló pénzügyi, személyi és szervezeti erőforrások.

Az önkormányzati rendszer belső erőforrásainak kimerülése következtében a kormányzat erőteljes nyomást és pénzügyi ösztönzést vetett be a társulási folyamat gyorsítására. Az eredetileg többcélú kistérségi társulások döntően a közös intézményfenntartásra, illetve a kistérségi közös fejlesztési programok, stratégiák és pályázatok összefogására jöttek létre.

Az önkormányzatok választási ciklusról ciklusra egyre erőteljesebben váltak a pártpolitika terepévé. Kezdetben csak a 10 ezer lakos feletti települések (zömében városok) voltak a politikai pártok célpontjai. A pártok befolyása a kisebb önkormányzatok között is fokozatosan teret nyert. Fontos igazodási ponttá vált a kormányzó párttal, pártokkal való együttműködés az önkormányzati vezetők részéről.

Mindeközben a nagy ellátórendszerek reformja elmaradt. Az önkormányzati szféra konfliktuskonténerre vált, és a helyi önkormányzatok kétharmada eladósodott. A szubszidiaritás valóságossá válása lényegében elmaradt, és az önkormányzati autonómia folyamatosan csökkent és sérült. Az önkormányzatok jelentős része leszakadt, míg meg lehetőségek keveseknek sikerült megfelelő saját pénzügyi forrás birtokában valódi önkormányzást megvalósítani.

Az első húsz esztendőben az önkormányzati szférában nem épült ki az észszerűség, a hatékonyság, az igazságosság és a fenntarthatóság garanciarendszere. A megyei közgyűlések és a fővárosi önkormányzat sem jelentett érdemi ellensúlyt a központi hatalommal szemben.

A kormányzati szervek, mindvégig a centralizációra törekedtek, és a tényleges decentralizáció helyett saját befolyásuk fenntartását biztosító új szervezeti formációk kialakításában voltak érdekeltek. E tekintetben 2002 és 2010 között a regionalizáció mindent meghatározóvá vált, nem csupán a területfejlesztés, hanem a közigazgatás területén is. Ebben az időszakban az alkotmányosan létrehozott települési – megyei – országos központi közigazgatás rendszerébe igyekeztek – kudarcosan – beékelni a kistérséget és a régiót mint új közigazgatási szinteket.

Az önkormányzati érdekképviselet és érdekérvényesítés keretei nem lettek a kormányzat és az önkormányzati szféra közötti megállapodással tartalmilag feltöltve, és a szövetségi rendszer széttagoaltsága, széttartása mindvégig fennmaradt. Húsz esztendő után a változás és változtatás elkerülhetetlenné vált.



# 3. A VÁLTOZÁS LÉNYEGE ÉS KÖVETKEZMÉNYEI – 2010 UTÁN

## 3.1. AZ ORBÁN-KORMÁNYOK – 2010–2014–2018

A paradigmaváltásra a 2010-es országgyűlési választások eredményeképpen kétharmados parlamenti támogatással rendelkező második Orbán-kormány alkotmányozó folyamatával került sor. A 2011. április 25-én elfogadott Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) szakított az előző két évtized államfelfogásával, és új közigazgatási rendszer bevezetéséről döntött.

Az új közigazgatási berendezkedést biztosító sarkalatos törvényeket gyors ütemben, 2011. év végéig alkotta meg az Országgyűlés, amely folyamat részeként fogadták el december 19-én a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (továbbiakban: Mötvt).

Az önkormányzati rendszer átalakításának szükségességét alapvetően senki sem vitatta, mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a két évtizede kialakult struktúra és feladatellátás, valamint a finanszírozás rendszere igazságtalan és fenntarthatatlan. A szükséges parlamenti támogatottság megléte mellett a változtatást sürgette a mélyülő gazdasági válság is. Változtatni kellett, a kérdés csak az volt, hogy hogyan.

A változtatás mozgásterét és filozófiáját alapvetően meghatározta és behatárolta az Alaptörvény eszmeisége. Az Alaptörvény az erős és jó állam rendszerének felépítését tételezi fel, amelyben az önkormányzatok az állami szervezetrendszeren belül a közigazgatás viszonylagos önállósággal rendelkező, végrehajtó szerepet betöltő szervezeti egységei. Az alkotmányos szabályozás szakított a korábbi megközelítéssel, amely szerint az önkormányzatok egyfajta sajátos ellensúlyát képviselik a központi hatalomnak. Az Alaptörvény nem rögzíti, hogy az önkormányzati jog megilleti a helyi polgárok közösségét, hanem a központi szabályozás keretei között alakíthatják a helyi ügyek szervezését. Az alapvető feladatok, szervezeti és működési szabályok rögzítésén túl, az alkotmányos szabályozáshoz képest talán túlzott részletességgel szabályozza az önkormányzatok törvényességi felügyeletének kérdését. Ugyancsak rögzíti az Alaptörvény az önkormányzati hitelfelvétel kormányzati korlátozásának lehetőségét, valamint az önkormányzati vagyonnak mint a nemzeti vagyon részének védelmére vonatkozó szabályokat, továbbá a kötelező önkormányzati társulás előírásának a lehetőségét.

Az új önkormányzati rendszerben is minden településen önálló helyi önkormányzatként működik (választott képviselő-testülettel és polgármesterrel); a feladatokat a képviselő-testület és szervei látják el (polgármester, bizottságok, polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatal, jegyző, illetve társulás). Alapvetően nem változott a polgármester és az önkormányzati képviselő megbízásának keletkezése és megszűnése, valamint a feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlásának bírósági, alkotmánybírósági védelme. Viszont az önkormányzati választási ciklus 2014-től négyről öt évre növekedett. A 2010-ben megkezdett átalakítási folyamat folyamatosságát nem törték meg a kormányváltások, hiszen immáron már a harmadik Orbán-kormány alakult meg egymás után, és az önkormányzatokért felelős BM vezetője is folyamatosan Pintér Sándor miniszter. Mindennek következtében ebben a fejezetben az előző húsz év kormányzati ciklusaira vonatkozó kormányzati részletezést a rövid áttekintésben nem követtem.

Az Alaptörvény és a kapcsolódó Mötv. hatálybalépését követően sor került az önkormányzatok helyének újradefiniálására, az önkormányzás hatókörének csökkentésére, az önkormányzatiság, a szubszidiaritás és az autonómia visszaszorítása. Általánossá vált a recentralizáció.

Az állami szerepvállalás növelésének szándéka az önkormányzati kötelező feladatok meghatározásánál egyértelművé vált. Ennek a folyamatnak talán legnagyobb hatást kiváltó eleme az alap- és középfokú oktatás fenntartásának, majd működtetésének állami kézbe vétele volt.<sup>22</sup> Az iskolák állami fenntartása mellett viszont az óvodai ellátás továbbra is önkormányzati feladat maradt. Így sajátos módon az iskolai oktatás nem, de az óvodai nevelés helyi közügy a törvényi szabályozás alapján.

Az egészségügy tekintetében a törvényi feladat meghatározás eleve megosztja a feladatokat az állam és az önkormányzatok között. Míg a fekvő- és részben a járóbeteg szakellátás állami, addig az alapellátás, valamint az orvosi ügyeleti szolgálat működtetése, továbbá az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások helyi közügyeknek minősülnek.

Ugyancsak megosztott hatásköri rendszer alakult ki az állam és az önkormányzatok között a szociális ellátás területén. Az alanyi jogon járó juttatások és a korábban megyei önkormányzati fenntartású időotthonok állami kompetenciába kerültek, míg a helyi sajátosságok ismeretét feltételező szociális ügyek és juttatások maradtak a települési önkormányzatoknál.

A katasztrófavédelem, benne a tűzoltóság 2012. január 1-jétől ismételten állami feladat lett. A tűzoltóság tekintetében a korábbinál lényegesen markánsabban elvált egymástól a hivatásos és az önkéntes tűzoltóság kérdése, valamint a települési önkormányzatok közvetlen felelőssége a tűzvédelem területén csökkent.

Az Mötv. a korábbi szabályozáshoz képest egyértelműbben elkötelezte magát a differenciált hatáskör-telepítés mellett. Vagyis a jogalkotó köteles figyelembe venni a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet, a lakosság számát, valamint a közigazgatási terület nagyságát. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minimum feltételeinek szabályozása ugyancsak jelentős előrelépés a rendszer működőképességének fenntarthatósága szempontjából is. Az elmúlt nyolc év tapasztalatai alapján állítható, hogy a hatáskörök telepítésénél a differenciálás vagy továbbra is elmaradt, vagy pedig a korábbi kormányzati megközelítést követve maradt az önkormányzati típus helyett a lakosságszám szerinti megkülönböztetés.

A törvényben megcélzott differenciált hatáskör-telepítés így csupán részlegesen valósult meg, megszűnt viszont a társulások ösztönzése, és fokozatosan leépültek a többcélú kistérségi társulások. A korábbi többcélú kistérségi társulások egyik fő tevékenysége az iskolák közös fenntartására irányult. Mivel az iskolák fenntartása teljes mértékben állami kompetencia lett, így a társulások fő területe a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat, illetve a házi segítségnyújtási szolgáltatást biztosító intézmény, valamint esetenként az óvoda fenntartása.

Ebben a folyamatban különös jelentősége van az önkormányzatok szervezetének és működésének hatékonysága szempontjából az önkormányzati hivatalok kétirányú átalakításának.

Kettős átalakításról beszélhetünk, mivel korábban jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási hatósági ügyek a kormányzat szándéka szerint az újonnan létrehozott járási hivatalok kompetenciájába került. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok területi egységeiként létrehozott járási hivatalok felölelik az összes települési önkormányzatot, így a fővárosban – a kerületi polgármesteri hivatalok mellett – minden kerületben létrejöttek az állami kerületi

<sup>22</sup> Lásd a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény többszöri módosulását, amelynek következtében megvalósult a teljes körű állami fenntartás.

hivatalok is. Ennek a járási hivatali hatáskör- és illetékességkialakításnak a filozófiája lényegesen eltér a korábbi magyar járási rendszerektől, amikor is a megyéken belül a kisközségek ügyeinek intézésére és megsegítésére hozták létre a járásokat, míg a városok a saját területükön maguk intézték az állam megbízásából a hatósági feladataikat. A tanácsok járási rendszerei sem terjeszkedtek a városok területére. Ezzel szemben a 2013. január 1-jével létrehozott alsó középfokú közigazgatási egység, a járás kompetenciájába került a városoktól, a megyei jogú városoktól és a fővárosi kerületektől az összes átadásra kijelölt hatósági ügypélda.

Ez a szervezeti megkettőzés jelentős mértékben csökkentette a korábbi önkormányzati hivatalok személyi állományát, egyben a szakmai erejét és sokszínű összetételét is. A járási hivatalok és a polgármesteri (önkormányzati) hivatalok közötti együttműködést alapvetően a két szervezet vezetői közötti személyes és szakmai kapcsolat tette és teszi működőképessé. Az átalakítás vezénylése államilag történt, amelynek során a települési önkormányzatok igyekeztek saját és sajátos érdekeiket szem előtt tartva védeni elsődlegesen a humán erőforrásaikat.

A kettős átalakítás másik területe legnagyobb mértékben a kistélepléseket érintette azáltal, hogy az MÖtv. kategorikusan szabályozta az önálló polgármesteri hivatal létrehozásának, fennmaradásának feltételeit, valamint előírta a közös önkormányzati hivatal alakításának a feltételeit. Ennek következtében a kétezres lakosnál kisebb lakosság-számú települési önkormányzatok (kivéve a városi jogállásúakat) nem tarthattak fenn 2013. január 1-jét követően polgármesteri hivatalt, hanem kötelesek voltak közös önkormányzati hivatal létrehozására társulni a szomszédos településsel, településekkel. A közös önkormányzati hivatal létrehozása a települések kétharmadában vált kötelező társulássá. A törvény által meghatározott feltételek következtében a korábban működő körjegyzőségeket meg kellett szüntetni, és átalakítani közös önkormányzati hivatalokká. Amennyiben a korábbi körjegyzőséget alkotó települések nem azonos járásba kerültek, akkor bármennyire is jól működött a közös önkormányzati igazgatás, meg kellett szüntetni. Erre a folyamatra jellemző, hogy gyakran az észszerűségnek ellentmondó kényszermegoldásokra is sor került. Mivel az egyik feltétel a kétezres lakossági egyenérték volt, és a másik a legalább hét település társulása, így az ország eltérő településszerkezetének következtében meglehetősen sokféle összetételű és adottságú közös önkormányzati hivatal jött létre. A hivatalok megalakítását a megyei kormányhivatalok hagyták jóvá, illetőleg a törvényi szabályoknak nem megfelelően vagy létre sem jött szerveződések esetén pótolták az önkormányzatok döntését. Összességében önkormányzati döntéseken alapuló társulások biztosították az új önkormányzati hivatali rendszer kialakítását.

Végeredményben a korábbihoz képest, amikor is a települések 60%-ában volt hivatali központ, a változtatás következtében már csak a települések 40%-a lett hivatali székhely. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden korábbi hivatal megszűnt volna, mivel a kompromisszumok és a földrajzi, közlekedési adottságok következtében sok helyen maradtak a közös önkormányzati hivatalokon belül kirendeltségek, kishivatalok.

Az önkormányzati hivatali létszám a közös hivatalok esetében alapvetően alulméretezetté vált, ami viszont a rendelkezésre álló hivatali kapacitás csökkenését eredményezte. Ennek hatására a nem székhely települések számára a közös hivatal részéről sokszor nem jut megfelelő hivatali, szakmai támogatás. Ez elsődlegesen a kistéleplési önkormányzatok pályázatait és feladat ellátási képességét érinti.

A szervezeti rendszer változásával egyidejűleg megváltozott az önkormányzati (polgármesteri) hivatal vezetőjének, a jegyzőnek a jogállása is. A változtatás legfőbb indoka az volt, hogy a járási hivatali rendszer létrehozatalával a jegyzőtől elkerülnek az államigazgatási ügyek, így a jegyző már nem az állam kihelyezett szereplője és a helyi igazgatás megtestesítője, hanem a polgármestert és a rajta keresztül a képviselő-testületet segítő, helyzetbe hozó településmenedzser lesz a jövőben. Az átalakítás e tekintetben is félig valósult meg, mivel ugyan a jegyző hatás-

köréből valóban a járási hivatalhoz kerültek a jelentős ügyfélszámú nagy ügycsoportok, viszont a ritkán előforduló hatósági ügytípusok sokasága maradt a jegyzőnél.

Az államigazgatási feladatok döntő részének az önkormányzati hivataloktól történő kiszervezése több problémát is felvet. Egyrészt jelentősen csökkent ezáltal az önkormányzatok szakmai, hivatali személyi állománya és tudásbázisa, másrészt a település élete, adott esetben fejlesztése szempontjából is fontos információk kerültek el az önkormányzatoktól (ezek természetesen megfelelő együttműködéssel pótolhatók), harmadrészt a lakosság és az önkormányzat napi kapcsolata vált gyengébbé.

Mindent összevetve a 2013-as feladat- és hatáskör-átrendezés jelentős mértékben csökkentette az önkormányzatok belső humán erőforrását és ezáltal a komplex önkormányzati ügyekben való napi felhasználását.

Mint az első húsz év áttekintésénél láttuk, hogy 2010-re az önkormányzatok túlnyomó többsége jelentős adósságot halmozott fel. Ennek felszámolására indította az adósságrendezési eljárást a kormányzat. Az átfogó és teljes körű adósságrendezés alapvetően tiszta lapot teremtett az önkormányzati szféra számára. Az adósságrendezésben a települések kétharmada érintett volt, és a kormányzati beavatkozással mentesültek a hitel-visszafizetés kötelme alól. Az adósságteher megszüntetése a működés hatékonysága szempontjából is lényeges körülmény. (Az adósságrendezést érintő további részletes elemzéstől ugyan eltekintek, viszont nem hagyható szó nélkül, hogy maga a folyamat elleplezte azokat a hibás és káros döntéseket, amelyek tisztázása segítette volna az egész szféra pénzügyi tevékenységének megtisztulását.)

Az adósságrendezéssel párhuzamosan új, feladat alapú finanszírozási rendszert vezettek be, amely elvileg kizárja az újbóli eladósodást.

A területfejlesztés ügye a megyei önkormányzatok kompetenciájába került, azonban az egyes operatív programok minisztériumokhoz telepített irányító hatóságainak szerepe a végleges döntések meghozatalában meghatározóvá vált. Ebben a folyamatban egyre erőteljesebben ragadható meg a napi pártpolitikai befolyás erősödése. A területfejlesztési, köztük az európai uniós források „elosztásában” a vezető kormánypart választókerületi elnökeinek befolyása mindennapivá vált. Ennek következtében a zömében egyéni választókerületben megválasztott országgyűlési képviselők személyesen közreműködnek a térségi fejlesztési döntések meghozatalában, miközben a településvezetők számára egyértelmű igazodási pontként jelennek meg.

Mindennek következtében új dimenzióba helyezte a teljesítőképesség és az alkalmasság kérdését a területfejlesztési döntési mechanizmus. A helyzeten nem segített az ún. Modern Városok programja sem, mivel ez a fejlesztési akció lényegében független a területfejlesztési törvényben rögzített, szabályozott rendtől, és alapvetően a miniszterelnök és a nagyvárosi polgármester között kötött megállapodáson nyugszik. A nagyvárosok kiragadása az általános fejlesztési folyamatból tovább rombolja az átláthatóságot és a térségi szemléletet, mivel a kiemelt programok zöme lokális érdekkörű, annak ellenére, hogy a nagyvárosok által nyújtott szolgáltatások értelemszerűen kihatnak a város térségére is.

Az elmúlt csaknem három évtized alatt fokozatosan kialakult az önkormányzati szférában egy kettősség. A települési önkormányzatoknak csupán mintegy tíz százaléka rendelkezik tényleges mozgástérrel, önkormányzó képességgel, míg a túlnyomó többség végrehajtó pozícióba szorult. Több ezer település lényegében nem rendelkezik érdemi saját bevétellel, így teljességgel kiszolgáltatott a mindenkori központi költségvetésnek. A normatív támogatási rendszert felváltó feladatalapú finanszírozási modell képes a sok kistélepülés mindennapi működését finanszírozni, viszont ezen településeknek lényegében saját döntésen alapuló mozgástere nincsen. Az önkormányzás takaréklángon ég, és nem ösztönzi a még fellelhető helyi erőforrások feltárását, felszabadítását és becsatorná-

zását a közösségi feladatellátásba. Természetesen e tekintetben sem beszélhetünk egyértelmű és tiszta helyzetről, mivel több nagyváros is a rendelkezésére álló saját, szabad forrásán túl költekezik, amelyet viszont az év végén a kormányzat a maradványelosztás részeként kompenzál. Ennek következtében a működés hatékonysága ügyében más a mérce a nagyvárosok és a többiek között. A megyei jogú városok kivételezett helyzetben vannak, de ennek a jogalapja, biztonsága és tervezhetősége sem valósul meg, így a túlélési gyakorlatokat ezeknek a nagyobb településeknek is végre kell hajtania.

Érdemi mozgástere azoknak a kisebb településeknek van, amelyek jelentős és több gazdasági szereplő által fizetett iparűzési adóbevétellel rendelkeznek. Ezekben a településeken lehet hosszabb távú stratégiákat alkotni és saját forráson alapuló fejlesztéseket megvalósítani. A kormányzat ezt a saját forrással rendelkező szűk önkormányzati kört terheli 2017 januárjától az ún. szolidaritási hozzájárulással, amit az iskolák teljes körű állami működtetéséhez való hozzájárulásként állapítottak meg. A kormányzatok szándéka a helyi iparűzési adó megkaparítására nem új keletű. Az eddigi kísérletek az európai uniós szabályozásnak – a kettős adóztatás tilalmának – köszönhetően buktak meg.

### 3.2. AZ ELMŰLT NYOLC ÉV FŐBB JELLEMZŐI

A társadalomirányítás rendszerében az állami túlsúly még inkább erőteljesebbé vált. Az állam, a kormányzat nem csupán szabályoz és ellenőriz, hanem saját maga biztosítja a közszolgáltatások jelentős részét. Ugyanakkor az önkormányzati szféra egyre erőteljesebben a központi akarat végrehajtója, miközben a helyi érdekek és kezdeményezések lehetősége korlátos. Aránytalanul szűk, mintegy 10%-a a településeknek, amelyek gazdasági és pénzügyi szempontból tényleges autonómiáknak tekinthetők. Az állam által átvett közszolgáltatások következtében az önkormányzatok helyi társadalmi feladatellátó képessége és felelőssége gyengült.

A fokozatosan – 2000-től egyre nyilvánvalóbbá válóan – kialakuló „kétszempontú” önkormányzati rendszer még inkább jellemzővé vált. Vannak a nagyok és kedvezményezett helyzetben lévők, amelyek valódi önkormányzást valósítanak és valósíthatnak meg, és vannak a többiek, amelyek sokasága csak nyűg a centralizált kormányzat számára. A magyar önkormányzati rendszer alapvetően nem területileg, hanem lakosságszám alapján szakadt ketté. A főváros és a megyeszékhelyek, valamint megyei jogú városok vannak a kormányzati figyelem fókuszában, míg rajtuk kívül azok a települési önkormányzatok rúgnak még labdába, amelyek jelentős mértékű helyi iparűzési adóbevétellel rendelkeznek.

A kiegyenlítés rendszerére értelemszerűen szükség van, viszont amennyiben egy település nem tud a saját lehetőségeire építeni, hanem mindig központi támogatásra szorul, akkor az autonómiája is csak virtuális marad. Ennek következtében a „kétszempontú” önkormányzati rendszer tartósan fennmarad.

Ebben a kormányzati időszakban az önkormányzatok működési pályája a korábbi időszakokhoz képest kiszámíthatóbbá vált. Csökkent az ellátandó feladatok köre, vele együtt a feladatalapú finanszírozás következtében a saját bevétellel nem rendelkező önkormányzatok számára a mindennapi működés feltételei, keretei biztonságosabbá váltak, ugyanakkor beszűkültek. Ez egyben az innováció és a kreativitás, valamint a helyi társadalmi részvétel csökkenését is eredményezte, amelynek következtében az önkormányzás és az autonómia gyengült. Az egyes önkormányzatok közötti együttműködés, a társulási hajlandóság nem erősödött, miközben a hivatali tevékenység ellátásában lényegében kötelező társulások jöttek létre a közös önkormányzati hivatalt alakító szereplők között.

A járási fejlesztési tervek, az elkészített „dossziék” nem lettek az alapjai a megyei fejlesztési terveknek, így továbbra is az egyes települések „versenye” jellemzi a fejlesztési politikát, amelyben a meghatározó döntési pont a hivatalos intézményrendszeren kívül a politikai mezőben lelhető fel.

Az állami és önkormányzati rendszerben tapasztalható kettősség és esetenkénti párhuzamosság mellett eltérő pályán mozog az alkalmazottak javadalmazásának kérdése. Míg az állami fenntartásba került intézmények esetében a közalkalmazottak jelentős része részesült bérfejlesztésben, illetve meghirdették az ún. életpályamodellt, valamint a megyei kormányhivatali, továbbá a járási hivatali alkalmazottak is ütemezett bérfejlesztésben részesültek, addig az elmúlt tíz esztendőben kimaradt a bérfejlesztésből az önkormányzati szociális, valamint a közművelődési ágazat, továbbá nem emelkedett a köztisztviselői illetményalap sem, így a saját bevétellel nem rendelkező önkormányzatok hivatalaiban nem volt béremelés. Ugyancsak a „kétébességes” önkormányzati rendszert erősíti, hogy változatlan köztisztviselői illetményalap mellett a törvény lehetővé tette, hogy az önkormányzatok saját forrásból emeljék a béreket. Ezt megint csak a nagyvárosok és a tehetős önkormányzatok tudták megtenni, míg a túlnyomó többségnél a bércorrekciónak nincsen esélye, így általános jelenséggé vált az önkormányzati hivatalokban is a munkaerőhiány egyes, főleg pénzügyi területen. Az alulértékelt köztisztviselői kar elismerésének és minőségének gyengülése már kihatott a 2018-as országgyűlési választások lebonyolítására is,<sup>23</sup> és sok helyen működési zavarokat okoz a mindennapi munkavégzésben.

A megyei önkormányzás új feladatköre egyben részleges kiürülést és eljelentéktelenedést is eredményezett. Ezzel párhuzamosan megerősödött és igazodási ponttá vált a megyei kormány megbízott rendszere, valamint a járási hivatali szisztéma. Az önkormányzati megye helyett létrejött az erős állami megye.

A kialakult helyzettel kapcsolatban álljon most itt Kiss László sommás összefoglaló véleménye: „Némi leegyszerűsítéssel akár az is mondható, hogy az önkormányzatok mára ténylegesen és teljesen megszűntek az államon kívüli alakulatok lenni, azok szervesen beilleszkednek az állami mechanizmusba, annak részeként alanyai a vertikális munkamegosztásnak.”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Lásd Balás 2018, 94–102.

<sup>24</sup> Lásd Kiss 2014, 309–321.

## 4. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZERVEZETI TAGOLTSÁGA

### 4.1. A TELEPÜLÉSI HELYZETRŐL

A Magyarországon 1990-ben létrejött helyi önkormányzati rendszer drasztikusan szakított a korábbi tanácsrendszerral a tekintetben, hogy minden korábbi község elnyerte az önálló önkormányzat alakításának jogát. Így a korábbi 1586 tanács helyére 3081 települési önkormányzat lépett, vagyis csaknem 1500 község élhette meg az önállóság élményét. Az ekkor kialakított új rendszer az önkormányzás központi szereplőjévé a települést tette, míg a megyei önkormányzatot kiegészítő, másodlagos pozícióba helyezte. Kezdetben az önálló községgé válás, illetve a községegyesítés megszüntetésének feltételrendszere<sup>25</sup> is meglehetősen jelképes volt. Így az első ciklusban, annak lezárásával, 1994. december 11-vel összesen 67 új, zömében községi önkormányzat jött létre. Az ezt követő két évtizedben még további 30 településsel nőtt az önkormányzatok száma. A legutóbbi önkormányzati választásokkor, 2014. október 12-én már csupán egy új községi önkormányzat, a Balatonkenese várostól levált Balatonakarattya jött létre. Az önálló községgé válás feltételei oly mértékben megszigorodtak, hogy gyakorlatilag teljesíthetetlenek.<sup>26</sup> Az új község alakításának korábbi feltételei kiegészültek azzal, hogy az elkülönült településrész lakosság száma a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen, és infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot, valamint a községi önkormányzat számára meghatározott feladatokat az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással lássa el. A szigorú szabályozás a működőképesség szempontjából mindenképpen helyénvaló.

Jelenleg Magyarországon összesen 3155 település és a főváros kerületi megoszlásának köszönhetően 3178 települési önkormányzat van. A települések 89%-a község (nagyközség). A települések 1/3-a 500 főnél alacsonyabb lakosságszámú (1079 község). Ezer főnél alacsonyabb lakosságszámú (1745 község) a települések több mint fele (55%). A 2000 főnél kisebb lakosságú települések száma: 2374 (75%), ebből: 2356 község, 12 nagyközség és 6 város.<sup>27</sup> Ötezer lakos alatti összesen 2874 (91%) település, közülük 2698 község, 85 nagyközség és 91 város. Mindezekből látható, hogy a magyar települési önkormányzati rendszer struktúrája szétaprózódott.

Ötezer egy és tízezer lakos között találunk 8 községet, 18 nagyközséget és 109 várost, összesen 135 települést (4,3%). Tízezer lakos feletti település mindösszesen 147 van, ez a települések 4,7%-át jelenti, közülük csupán egy, Solymár nagyközség (11 142 fővel) nem rendelkezik városi címmel. Ezen belül 50 ezer lakost meghaladó népességű város 19 van, egyrészt a főváros és 18 megyei jogú város. A többi öt megyei jogú városból Szekszárd (32 974) és Salgótarján (35 982) megyeszékhelyként lett megyei jogú, míg három városnak (Hódmezővásárhely = 45 159, Dunaújváros = 46 228 és Nagykanizsa = 47 337), miután megkapta a megyei jogúságot, az elmúlt huszonnyolc év alatt ötvézezer alá csökkent a lakosságszáma.

<sup>25</sup> Lásd az Ötv. V. fejezetét (A község, a város és területük).

<sup>26</sup> Lásd az Möt. 98–99. §-ait az önálló község alakítására vonatkozó szabályozásról.

<sup>27</sup> A 2 ezer lakosnál kisebb népességű városok: Pálháza: 1088 fő, Óriszentpéter: 1160 fő, Igal: 1459 fő, Pacsa: 1700 fő, Gyöngyös: 1813 és Visegrád: 1818 fő.

A fővároson kívül csupán hét olyan városunk van (Kecskemét, Nyíregyháza, Győr, Pécs, Miskolc, Szeged, Debrecen), amelynek a lakosság száma meghaladja a 100 ezer főt, közülük egyedül Debrecenben élnek több mint két-százezeren (203 493).

Típus	Szám db	Százalék	Lakosság szám fő	Százalék
Község	2703	85,67	2 631 989	26,4
Nagyközség	106	3,36	387 589	3,9
Város	322	10,21	3 286 511	32,9
Megyei jogú város	23	0,73	1 971 766	19,8
Főváros/kerület	1/23	0,03	1 693 051	17,0
Összesen	3155	100	10 040 143	100

1. táblázat: Településtípus szerinti számok és arányok – 2018. január 1.<sup>28</sup>

Forrás: saját gyűjtés

## 4.2. A VÁROSIASODÁS, VÁROSSÁ NYILVÁNÍTÁSOK

Magyarország jelenlegi területén 1885-ig 40 város volt, a főváros jelenlegi kerületeinek elődtelepüléseit nem számlolva. 1945-ig további 10 település kapta meg a városi címet, majd a tanácsrendszer bevezetéséig még négy várossal gyarapodott az ország. A tanácsrendszer ideje alatt összesen 112 település kapta meg a városi címet. 1990. január 1-jén 166 városa volt az országnak.

A rendszerváltoztatásig a várossá válás feltételei meglehetősen részletesen rögzített objektív szempontokat foglaltak magukba, amelyek közül az egyik meghatározó a város térségi szerepe, vagyis a környező településeken élők számára nyújtandó széles körű szolgáltatások biztosítása. Az önkormányzati rendszer időszakában egyszerűbbé vált a városi cím elnyerése. Az Ötv. első szabályozása csupán a következőt tartalmazta: „59. §. A község a várossá nyilvánítását kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja. A képviselő-testület a kezdeményezését a belügyminiszter útján terjeszti a köztársasági elnök elé.” A részletszabályokat meghatározó területsszervezési eljárásról szóló törvény, a 1999. évi XLI. törvény már megfogalmaz szempontokat, de összességében ezek is meglehetősen puha szabályok voltak. Mindezeknek köszönhetően 2010-ig, az első öt választási ciklusban 164 nagyközség kapta meg a városi címet. Ebben a települési halomban már nagyon sok olyan város is van, amelyik érdemben nem lát el körzeti feladatot, nincsen valóságos városkörnyéke, csupán elnevezésében város, amely címet sikerült megfelelő lobbizással megszereznie az adott politikai kurzusban. Ezek a virtuális városok a legjobb esetben mikrotérségközpontoknak számíthatnak, ami ugyan nem jelentéktelen, de semmiképpen nem tekinthető széles körű szolgáltatási és térség-szervezői szerepnek.

<sup>28</sup> A lakosság számra vonatkozó hivatkozások Magyarország állandó lakosság száma 2018. január 1-jei állapotát tükrözik és a [www.nyilvantarto.hu](http://www.nyilvantarto.hu) honlapról származnak.



A várossá nyilvánítási folyamatban is jelentős változást hozott a 2010-es kétharmados politikai fordulat. Az Mötv. többek között integrálta a területszervezési eljárásra vonatkozó alapvető törvényi szabályozást is. A Mötv. 104. §-a rendelkezik a várossá nyilvánításról, mely szerint városi cím adható annak a községi önkormányzatnak, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet.

Az ezt megelőző szabályozás csak a nagyközségi jogállású települési önkormányzatok számára tette lehetővé a várossá nyilvánítási pályázat benyújtását. Mint ismeretes, az Mötv. kormány által beterjesztett törvényjavaslata meg kívánta szüntetni a nagyközség kategóriáját, amely végül is az Országgyűlés által elfogadott módosításnak köszönhetően maradt, viszont már nem lett előfeltétele a várossá nyilvánításnak a nagyközségi cím megléte.

Az átalakuló önkormányzati és közigazgatási rendszer időszakában a második Orbán-kormány 2013-ban végül is utat engedett a várossá nyilvánításnak. Az 1990-es rendszerváltoztatás óta ez volt az első olyan kormányzati ciklus, amikor csupán egy évben került sor várossá nyilvánításra. A visszafogottság alapvetően érthető és támogatható, ugyanis az önkormányzati rendszer átalakítására vonatkozó sarkalatos törvényi szabályok megalkotását indokolt volt megvárni, hiszen a várossá nyilvánítás tekintetében is változtak a szabályok. Ugyanakkor ebben az utolsó várossá nyilvánítási folyamatban három település (Besenyszög, Gyöngyöspata és Újhartyán), élve az új törvényi szabályozással, nem nagyközségként, hanem községként pályázott és nyert.

Végző soron az eddigi hat önkormányzati ciklusban összesen 182 település kapta meg a városi címet. Mivel a harmadik Orbán-kormány időszakában már nem lett új városunk, így 2018-ban Magyarországon 346 sajátos jogállású településünk van. Az időközben megalkotott kormányrendelet-módosítás<sup>29</sup> meglehetősen szigorú feltételekhez köti a várossá nyilvánítást, így nagy valószínűséggel állítható, hogy belátható időn belül nem lesznek új városaink.

A várossá válás igénye összetett kérdés, amelyre nehéz egyértelmű választ adni. Úgy tűnik, a pályázó települések esetében a polgármesteri ambíció a meghatározó. A városi cím elnyerése egyfajta előremenekülésnek is tekinthető. A cím elnyerésével az önkormányzat vezetői jobb és magasabb közszolgáltatási minőséget kívánnak nyújtani az immáron városban és a környező településen élő polgárok számára.

### 4.3. JÁRÁSSZÉKHELY VÁROSOK

Az Mötv. 3. § (2) bekezdése értelmében „[t]elepülési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek”. A járások 2013-as ismételt megalakítása egyben új kategóriát is eredményezett a járásszékhely városok megkülönböztetéssel. A járási rendszer kialakulásakor 175 vidéki közigazgatási egységet és ezzel egyidejűleg járásszékhelyet hoztak létre. Mivel 2014. december 31-vel megszűnt a Polgárdi járás és hivatala, így jelenleg 174 vidéki járás működik. Mind a járások és főleg a székhelyek kialakítása politikai kérdés volt, így néhány arra alkalmas, komplex szolgáltatást nyújtó város nem kapta meg ezt a címet.

Az elmúlt öt esztendő gyakorlata alapján azonban állítható, hogy mivel nem történt meg az egyes településtípusok figyelembevételével a hatáskörök differenciált telepítése, így nincsen túlzottan jelentős különbség a járásszékhely városok és a valódi térségi szolgáltatást nyújtó városok feladat- és hatásköre között.

<sup>29</sup> Lásd a 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendeletet a területszervezési eljárásról és az egyes kormányrendeleteknek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével és a területszervezési eljárással összefüggő módosításáról szóló 61/2015. (III. 24.) Korm. rendeletet.

#### 4.4. MEGYEI JOGÚ VÁROSOK

A megyei jogú város kategóriája is az Ötv. megalkotásának vitája során alakult át az eredeti tervhez képest. A törvényjavaslatot megalapozó szakmai szándék szerint csak a 100 ezer lakost meghaladó népességszámú nagyvárosok kerültek volna ki a megyékből mint megyei jogú városok. Szájer József soproni országgyűlési képviselő (Fidesz) javasolta a lakosságszám 50 ezer főben történő megállapítását, hogy Sopron is megyei jogú város legyen az örök rivális Győr mellett. A módosító javaslatot az Országgyűlés törvénybe foglalta, így a 19 megyeszékhelyből 16 megyei jogú város lett – mivel Salgótarján és Szekszárd lakosságszáma jelentősen alatta volt a megkívánt népességnek, valamint Pest megye székhelye Budapest, egyben főváros is –, valamint Sopron mellett további három magyar „nagyváros” (Dunaújváros, Hódmezővásárhely és Nagykanizsa) kapta meg ezt a címet.

Az Ötv. 1994-es módosítása a két említett megyeszékhelynek is megyei jogú városi címet adományozott.<sup>30</sup> A 23. megyei jogú város, Érd a lakosságszáma alapján – a megyei jogú városok lakossági sorrendjében a 12. – 2006. július 11-vel kapta meg az Országgyűléstől a címet.

A megyei jogú városok nem részei az adott megyei önkormányzatnak, így az ott élő választópolgárok nem szavazhatnak a megyegyűlési képviselői listára. A megyén belüli egy vagy két megyei jogú város területfejlesztési szempontból is kívül van a megyei önkormányzaton, aminek következtében a korábbi intézményfenntartási szisztémában gyakorta voltak feszültségek a két megyei joggal rendelkező önkormányzat között.

2012-től ez a vita is megoldódott azáltal, hogy a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények zöme állami fenntartásba, míg egyes kulturális, közművelődési intézmények a megyeszékhely város fenntartásába kerültek, megyei hatókörrel. Lényegében pont ezek az intézményekkel kapcsolatos hatáskörök különböztetik meg érdemben a megyei jogú városokat a többi várostól, hiszen az iskolai és egészségügyi intézményhálózatuk jelentős részét a nagyvárosok is elvesztették.

Amennyiben a megyei jogú városokat az általuk ellátott hatáskörök alapján, vagyis egyes közszolgáltatások megyei hatókörben való ellátása alapján különböztetnénk meg a többi járásszékhely várostól, akkor joggal vetethető fel a kérdés, hogy Pest megyében Szentendre miért nem megyei jogú város, hiszen kulturális területen itt vannak a Pest megyei intézmények. Tekintettel arra, hogy a megyei jogú várossá nyilvánítás nem a ténylegesen ellátott feladatok, hanem lakosságszám alapján történik, így a Duna-parti városnak ez alapján (27 794 fővel) nincsen esélye. Viszont Szentendre megyei jogú várossá nyilvánításának van egy másik útja is, amennyiben Pest megye székhelyének nyilvánítaná az Országgyűlés a várost központi fekvése és a széles körű, megyei hatókörű feladatellátása miatt. Ez a döntés célszerű és észszerű lenne, aminek következtében Pest megye székhelye a továbbiakban nem a főváros lenne,<sup>31</sup> ezáltal megszűnne a kettős székhely probléma.

<sup>30</sup> Lásd az Ötv. módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 37. § (1) bekezdését.

<sup>31</sup> Az 1955-ös osztrák alkotmány Alsó-Ausztria tartomány székhelyeként Bécs helyett Sankt Pölten városát jelölte meg. A tényleges tartományi székhelyváltásra 1996-ban sor is került, és azóta Sankt Pölten jelentős mértékben növelte térségi szerepét.

## 4.5. A FŐVÁROS ÉS ÖNKORMÁNYZATAI

A főváros és önkormányzatai speciális helyzetűek. A fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzat is.<sup>32</sup> A fővárost alkotó 23 kerület viszont települési önkormányzat, vagyis egy településen belül kétszintű önkormányzás működik egymás mellett. Budapest önkormányzati közigazgatásának átalakítása valamennyi önkormányzat idején benne volt az állami vezetők gondolkodásában. A korábbi és a jelenlegi szabályozás sem tekinthető optimálisnak, viszont a politikai kompromisszumok a jelenlegi helyzet konzerválását eredményezik. Egészen sajátos a fővárosi közgyűlés összetétele azáltal, hogy mind a 23 kerület polgármestere egyben közgyűlési tag. Rajtuk kívül tagja a 33 fős közgyűlésnek a közvetlenül választott főpolgármester és a kompenzációs pártlistákról további 9 képviselő.

A főváros sajátos helyzetével a továbbiakban részletesen nem foglalkozom, viszont amennyiben indokolt, érintem a budapesti helyzetet is.

## 4.6. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK

Magyarországon a vidék területi önkormányzatai a megyei önkormányzatok. A középszint önkormányzatiságának kérdése már a rendszerváltoztatás politikai vitáiban élesen megjelent. és az Ötv. országgyűlési vitájában, majd a kompromisszumos megoldásban is az egyik központi vitatéma volt. Az 1990-ben létrehozott megyei önkormányzati rendszer mind létrejöttét, mind feladat- és hatáskörét tekintve többször változott az elmúlt csaknem három évtized alatt.

Az első húsz esztendőben a megyei önkormányzatok alapvetően középszintű intézményfenntartói szerepet töltek be.<sup>33</sup> Ebben az időszakban a szubszidiaritásnak sajátos megnyilvánulási formáját is jelentették a megyei közgyűlések azáltal, hogy a települési önkormányzatok az intézményeik fenntartói jogát átadhatták a megyének, miközben annak vizsgálata elmaradt, hogy az átvevő megye képes-e a feladat ellátására. A megyei önkormányzatok úgy voltak területi önkormányzatok, hogy nem voltak felhatalmazva térségi érdekek egyeztetésére és képviselésére és területfejlesztési források közvetítésére sem. Ez utóbbira 1996-tól a megyei önkormányzatoktól elkülönülten létrehozott megyei fejlesztési tanácsok kaptak jogosítványokat és központi forrásokat.

A 2010-es országgyűlési választások után megalakult második Orbán-kormány a megyei önkormányzatok tekintetében teljesen új helyzetet teremtett. A miniszterelnök és a megyei közgyűlési elnökök között 2011. október 3-án létrejött megállapodás alapján a megyei önkormányzatok elvesztették intézményfenntartó feladataikat és a vagyonuk jelentős részét, viszont mentesültek a felhalmozott adósságaik visszafizetési köteleme alól, amelyeket a kormány átvállalt. 2012-ben egy kiüresített területi önkormányzat kezdte meg működését, drasztikusan csökkentett költségvetéssel és hivatali apparátussal.

A megyei önkormányzatokra vonatkozó Mötv.-szabályozás meglehetősen rövid, és egy mondatban foglalja össze az új típusú megyei önkormányzat feladatait, amely a törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Lásd az Mötv. 3. § (3) bekezdését.

<sup>33</sup> Lásd az Ötv. VIII. fejezetét (69–76. §) a megyei önkormányzatról.

<sup>34</sup> Lásd az Mötv. 27. §-át a megyei önkormányzatra vonatkozó szabályozásról.

A megyei önkormányzatok gyakorlatilag közszolgáltatási feladatokat nem látnak el, közvetlen lakossági kapcsolatuk nincsen, a területfejlesztési folyamatban játszanak szerepet. A szűk létszámú megyei önkormányzati hivatalok munkatársainak nagy része a közgyűlés és bizottságai, valamint a tisztségviselők tevékenységét segíti, és önként vállalt feladatok forrásaként csupán pályázati pénzeket tudnak felhasználni.

## 5. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MŰKÖDÉSÉT MEGHATÁROZÓ SZEREPLŐK

Az elmúlt évtizedek önkormányzati sikerei és kudarcai egyértelművé tették, hogy az önkormányzás milyensége döntő mértékben az adott önkormányzatnál meglévő humán erőforrástól függ. Az azonos jogi, szabályozási és gazdasági környezet ellenére minden korszakban fellelhetők voltak a példát mutató, jó gyakorlatokat folytató sikeres, innovatív, kreatív és fejlesztő típusú önkormányzatok. Ezért fontos, hogy alaposan megvizsgáljuk az önkormányzást meghatározó szereplőket.

Az önkormányzatok működését meghatározó szereplőket a következő módon csoportosíthatjuk:

- választott szereplők,
- önkormányzati alkalmazottak,
- a közvetlen demokrácia szereplői.

Az önkormányzást a kormányzati igazgatástól alapvetően a komplex jellege különbözteti meg. Míg az országos állami, minisztériumi döntéshozatalt és a területileg alárendelt dekoncentrált szervezetek végrehajtó tevékenységét az ágazati jelleg uralja, addig az önkormányzatok működésében az ágazatköziség a meghatározó. Egy település képviselő-testülete, polgármestere, sőt gyakorta a jegyzője sem mondhatja a problémával jelentkező lakosnak, hogy ez nem tartozik a kompetenciájába, még akkor sem, ha valóban nincsen hatásköre, mivel a valóságban keletkező ügyek szélesebb hatókörűek, mint azt ágazati szabályokkal teljes körűen le lehetne fedni. Amennyiben egyértelműen és jól körülhatárolhatóan államigazgatási ügyről van szó, akkor is közvetítő szerepet tölt be, főleg a kisebb településeken az önkormányzat választott vagy kinevezett tisztségviselője. Ezt a jelenséget egy jegyző egy konferencián találóan „árnyék hatáskörnek” nevezte.

Az önkormányzati döntéshozatal komplexitását a következő módon foglalta össze Pálné Kovács Ilona: „Az önkormányzati szervezet a bürokratikus típusú államigazgatástól alapvető módon megkülönböztethető sajátossága, hogy *képviselési* jellegű, miután választásokkal legitimált, illetve *komplex*, magában foglalva a stratégiai, szabályozási döntéshozást és magát a végrehajtást is.”<sup>35</sup>

Az önkormányzatok, bár egyre kisebb körben, de rendelkeznek saját döntési, eredeti jogalkotási szabadsággal, ugyanakkor a törvényi felhatalmazással történő helyi jogalkotás is biztosít mozgásteret a helyi specialitásoknak megfelelő önkormányzati rendeleti szabályozásra.

---

<sup>35</sup> Lásd Pálné Kovács 2008, 52.

## 5.1. A VÁLASZTOTTAK

A helyi önkormányzatok tisztségviselői demokratikus (általános, egyenlő, közvetlen és titkos) választások eredményeként nyerik el megbízatásukat. Magyarországon is a választópolgár kétféle szavazattal rendelkezik. Az egyik voksolás során megválasztja az országgyűlési képviselőket (egyéni és országos listára történő szavazással), ezáltal létrehozza a központi törvényhozó hatalmat és a kormányzatot, valamint az országos állami hatalmi ágakat és szervezeteket. Az országgyűlési választásokon való részvétellel a választópolgárok létrehozzák azt az alkotmányos állami szervezetrendszert, amely négy éven keresztül a polgárok megbízásából meghozza a társadalomirányítás meghatározó döntéseit és biztosítja az ország központi működését.

A másik szavazatukkal a polgárok döntenek a helyi hatalom gyakorlóinak személyeiről azáltal, hogy megválasztják a polgármestert, a képviselő-testület tagjait, a megyei közgyűlés képviselőit. Így – 2014-től ötévenkénti – választások útján történik a helyi önkormányzati döntések átruházása a törvényben meghatározott szereplőkre. Ez a második, helyi voks legalább olyan fontos, mint az első, az országos, mivel a mindennapi élet működési feltételrendszerét befolyásolja.

A választásokkal történő közvetett képviseleti rendszer felépítése mellett, ugyancsak törvényben és helyi önkormányzati rendeletben rögzített feltételek megléte esetén van mód a közvetlen demokrácia népszavazás útján történő gyakorlására is. A népszavazás viszont kivételes és eseti jellegű, így az önkormányzati működés általános problémájának elemzése szempontjából, most kiesik a további elemzési körből.

Az általános választásoknak, legyenek azok országosak vagy helyiek, azért is van nagy jelentősége, mert a meghatározott (négy-, illetve ötéves) ciklusra felhatalmazást kapnak a többséget szerzők, hogy irányítsák, illetve vezessék az országot, a települést.

Az önkormányzati választások sajátossága, hogy a helyi végrehajtó hatalom legfőbb letéteményesét, a polgármestert és a legfőbb döntéshozó hatalmat, a képviselő-testületet egyidejűleg választják meg a helyben lakó polgárok. Ebből következik, hogy nemegyszer előfordul, hogy a képviselő-testület és a polgármester eltérő álláspontot képvisel a település irányításával kapcsolatban. Különösen konfliktusos helyzet alakul ki, amikor a polgármester és a képviselő-testület többsége ellentétes pártpolitikai (kormányzó, illetve ellenzéki) körhöz tartozik. A választott településvezetésen belüli feloldhatatlan konfliktusok „megoldását” jelentheti a feloszlás lehetősége.<sup>36</sup> A feloszlás következtében időközi választásra kerül sor, amelyen a település választópolgárai polgármestert és képviselő-testületet választanak, abban a reményben, hogy sikerül az alapvető működőképesség feltételeit biztosítani. A polgármester vagy az önkormányzati képviselő személyében időközi választással történő változás még tovább árnyalhatja adott esetben az önkormányzati döntéshozatal helyzetét.

<sup>36</sup> Lásd az Mötv. 55. § (1) bekezdését: A képviselő-testület a megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását.

### 5.1.1. A polgármester

A polgármester, a település első embere egyben a képviselő-testület vezetője. Legitimitását egyértelművé teszi közvetlen választásának módja. A mai magyar közéleti helyzetben a legnagyobb politikai legitimitással a közvetlenül választott polgármesterek rendelkeznek.

Ugyanakkor figyelembe kell vennünk, hogy a polgármestert milyen lakosságszámú településen választják meg, ugyanis a választási szabályok eltérőek a 10 ezer lakos alatti, illetve feletti települések esetében. A polgármester közvetlen megválasztásában ugyan nincsen eltérés, viszont a 10 ezer lakosnál népesebb – zömében – városokban a települést egyéni választókerületekben megválasztott képviselőkön túl ún. kompenzációs listáról is mandátumhoz juthatnak a képviselőjelöltet indító politikai pártok és társadalmi szervezetek. Ennek következtében a pártok jelenléte ezen városokban meghatározó, ami értelemszerűen kihat a polgármester jelölésére is. Így nem meglepő, hogy ebben a települési körben a jelöltek és a megválasztott polgármesterek zöme is valamelyik politikai párthoz köthető.

A 10 ezer lakosságszám tekintetben is választóvonalnak tekinthető, hogy az ennél kisebb településeken, még akkor is, ha városi jogállásúak, a polgármester személyes közreműködése a mindennapi gyakorlati munkavégzésben lényegesen közvetlenebb, mint a nagyobb városok esetében. A kistelepülési polgármester, akit személyesen ismernek a helyi polgárok, gyakorlatilag minden. Tevékenysége nem csupán a képviselő-testület vezetésére, az önkormányzati hivatal irányítására irányul, hanem rendezvényszervező, pályázatíró, szociális munkás, lelki tanácsadó, beszerző, miközben a sikeres polgármester igyekszik minél több információhoz jutni annak érdekében, hogy a települése fejlődését elősegítse. Részt vesz a településen kívül a szomszédos önkormányzatok kiemelt eseményein, aktívan tevékenykedik a társulások működtetésében, kapcsolatokat épít az állami, az önkormányzati, a civil és a gazdasági szereplőkkel, valamint a meghatározó politikai pártok képviselőivel. Sok esetben személyesen vesz részt a lakosság tájékoztatásában, nemcsak szóban, hanem írásban, nyomtatott formában is. A kistelepülési polgármestereknek nincsen munkaideje. A mindenes szerepet betöltő polgármestereknek a kistelepüléseken és főleg a nem hivatal székhely községekben gyakran érdemi igazgatási segítség nélkül kell végezniük munkájukat, így nem meglepő, hogy a 3154 vidéki polgármesterből 2074-en (66%) főállásban látják el feladataikat.

Tekintettel arra, hogy a kistelepülések alkotják a helyi önkormányzatok túlnyomó többségét, nem meglepő, hogy a polgármesterek túlnyomó többsége is – hasonlóan a képviselő-testületek összetételéhez – független településpolitikus. A politikai pártok természetesen választásról választásra törekszenek a sikeres önkormányzati vezetők bevonására saját szervezetük munkájába.

A polgármester elkötelezettsége és képessége döntő mértékben befolyásolja az adott települési önkormányzat működését, fejlődését és jövőjét. A polgármester hozzáállásán múlik, hogy az adott település rendelkezik-e stratégiákkal, fejlesztési programokkal, és mennyire működik együtt a szűkebb belső és tágabb külső környezetével. Az önkormányzat működőképessége, önszervező és fenntartható településfejlesztési képessége alapvetően múlik azon, hogy a polgármester választási ciklusban, vagy hosszabb távon gondolkodik, mivel egy településen nem lehet négy, akár öt éves terminusokban fejleszteni, mindenképpen szükséges, hogy legyen a település vezetőséne, élükön a polgármesternek jövőképe és eltökéltsége annak lehető legteljesebb megvalósítására.

A polgármester nem csupán a település arca kell legyen, hanem a település fejlődésének fáradhatatlan motorjának is lennie kell. Ennek a mesterségnek a fogásait részben meg lehet tanulni, el lehet sajátítani, viszont mindenképpen arra alkalmas egyéniségnek és alkatnak kell lennie. A közösség kiválasztottjának a felelőssége a közösség

érdekének képviseletére is kiterjed, azon túl, hogy az önkormányzat erőforrásainak lehető legjobb felhasználásával folyamatosan képes biztosítani a helyben elérhető közszolgáltatásokat és megszervezni a távolabb elérhetőket, akár fizikai, akár virtuális értelemben. A polgármesternek pontos információval kell rendelkeznie a lakossági igényekről és azok kielégítési módjáról és annak megvalósítási lehetőségéről.

A polgármestert jelenleg közvetlenül választják meg, és az általános választhatósági feltételeken túl semmilyen speciális (akár iskolai végzettséghez vagy szakmai gyakorlathoz kötött) feltétellel nem kell rendelkeznie. Polgármester bárki lehet, akinek van magyar választójoga, és megválasztását követően azonnal tudnia kell a településvezetés összes feladatát, beleértve a költségvetési gazdálkodás és a képviselő-testületi ülés vezetésének ügyét. Ez a fajta univerzális és komplex feladat természetesen csak együttműködő és segítő közegben lehet rövid távon sikeres. A magányos polgármesternek is csapatban kell végeznie a munkáját, mert ellenkező esetben legkésőbb a következő általános választásokon a polgárok megválnak tőle.

### 5.1.2. Az alpolgármester

A hatályos önkormányzati törvény értelmében is köteles a képviselő-testület a polgármester javaslata alapján alpolgármestert választani. A betöltött alpolgármesteri tisztség is feltétele a működőképességnek. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a települések túlnyomó többsége számára csak társadalmi megbízatású alpolgármester működtetésére van igény és lehetőség.

A pártok által uralt nagyvárosokban az alpolgármesteri tisztség is politikai kompromisszumok eredménye. A nem a képviselő-testület tagjai köréből választott, ún. külsős alpolgármesteri tisztséget a 2010. október 4-ei általános önkormányzati választást követően megalakult képviselő-testületek hozhattak létre, amely szabályozást az Mötv.<sup>37</sup> is átvette, így állandósította a külsős alpolgármester intézményét.

Jellemzően a főállású alpolgármesterek szerepe az önkormányzati működés szempontjából fontos, mivel a nagyobb városokban a főállású alpolgármester a kialakított munkamegosztás alapján egyes szakterületekért felelős, így annak ellenére, hogy az alpolgármesteri funkció alapvetően a polgármester helyettesítésére vonatkozik, bizonyos értelemben és mértékben az alpolgármesternek is van saját döntési mozgástere, így befolyása az önkormányzati folyamatra.

Természetesen az adott önkormányzat működését negatívan befolyásolja, ha a polgármester és az alpolgármester eltérő politikát folytat, vagyis amennyiben az alpolgármester függetleníteni akarja magát a polgármestertől. A két településvezető belső harca többnyire az önkormányzat hatékony működését akadályozó tényezővé válik. E tekintetben is érvényes, hogy az önkormányzati szereplők együttműködése az egyik fontos záloga az önkormányzás hatékony működésének.

<sup>37</sup> Lásd az Mötv. 75. § (2) bekezdését: „Azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”



### 5.1.3. Az önkormányzati képviselő

A képviselő-testületi tagok kiválasztásánál a helyi ismertség és a közéleti tevékenység iránti elkötelezettség a meghatározó. Az önkormányzati választási szabályoknak köszönhetően a települések túlnyomó többségében a képviselők nem politikai pártok színeiben, hanem független, autonóm egyéniségekként vesznek részt a testületek munkájában. A függetlenek túlsúlya viszont nem jelenti azt, hogy ne érvényesülne a sokszínűség a kisebb települések életében is. A tízezer lakost meghaladó lakosságszámú településeken már egyértelműen megjelenik a pártpolitikai befolyás, és a függetlenek háttérben szorultak. A pártfrakciókra épített képviselő-testületi működésben az önkormányzati ügyek gyakorta napi pártpolitikai megközelítést is kapnak, viszont az önkormányzati szempontok meghatározó szerepe többnyire érvényesül.

A plurális demokrácia érdemi gyakorlásának színtere a képviselő-testület, amely a településpolitika alakításának meghatározó fóruma. A választott önkormányzati testületek ugyanakkor felismerték, hogy a képviselő-testületi tagok megválasztásával nem ért véget a lakossággal való kapcsolat. A nyitott településpolitikát folytató települések a döntés-előkészítés időszakába éppúgy, mint a végrehajtásba bevonják a civil szerveződések és a választópolgárokat. A képviselő-testület és a polgármester, az önkormányzat választott és szakmai vezetése közötti párbeszéd, viták nyugvó konstruktív együttműködés adja a megfelelő közpolitikai alapot az önkormányzat és az adott település hatékony, fenntartható és fejleszhető működéséhez.

A rendszerváltoztatást követően egészen 2014-ig nem volt semmilyen kötelezően előírt képzése az önkormányzati képviselőknek. Az Möt. e tekintetben pozitív változtatást vezetett be azáltal, hogy előírta a képviselők képzését.<sup>38</sup> A képzés tapasztalatai alapján mindenképpen szükséges az alapvető törvények ismertetésén túl jobban gyakorlatra orientált képzést szervezni a jövőben a képviselőknek és polgármestereknek.

### 5.1.4. A képviselő-testület bizottsága

A kisebb lakosságszámú településeken a képviselő-testület bizottságainak tevékenysége elsődlegesen a megválasztott képviselők viszonylag alacsony létszáma miatt gyakorta formálisnak tekinthető. Ezért fontos, hogy a vélemények és javaslatok sokszínűségét mégis biztosítsák, így – ahol erre van mód és igény – külső szakértőket vonnak be a döntések előkészítésébe. A települések sokaságában a képviselő-testület tagjainak egy része az önkormányzat alkalmazásában álló közalkalmazottakból és vállalkozókból került ki. Az iskolák állami fenntartásba kerülésével ez a fajta összeférhetlenség egy meghatározó intézmény tekintetében megszűnt, viszont a település életének befolyásolása a közsféra részéről számtalan módon fennmaradt. Amennyiben nem választott képviselőként vesz részt a településen foglalkoztatott közalkalmazott vagy közfeladatot ellátó személy, akkor a szakmai bizottság külsős tagjaként direkt módja van a döntés-előkészítésben való részvételre. Amennyiben nincsen választott funkciója a településen élő és aktív értelmiséginek, akkor is van módja egyénileg vagy civil szervezeten keresztül, megfelelő érvek mentén a döntés befolyásolására.

A nagyobb városokban a bizottsági tagság nem csupán szakpolitikai feladatot jelent, hanem egzisztenciális jelentősége is van. Ez érvényes a külső bizottsági tagságra is, így megfigyelhető, hogy a választási eredmény fi-

<sup>38</sup> Lásd az Möt. 32. § (2) bekezdés j) pontját, amely szerint az önkormányzati képviselő „eskütelét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen”.

gyelembevételével a frakciókat alkotó pártoknak lehetősége van külsős bizottsági tag delegálására. E tekintetben azonban a pártérdekek sokszor felülírják a szakmai felkészültséget és rátermettséget. Mivel a nagyobb városokban a bizottságok ténylegesen differenciáltak, egyes viszonylag jól körülhatárolható szakmai területeken jönnek létre, így megfigyelhető, hogy a bizottsági tagok nem csupán a választott testület tevékenységére, hanem az önkormányzati hivatal döntés-előkészítő munkájára is közvetlen befolyásolást kívánnak gyakorolni, ami azonban működési zavart okozhat.

### 5.1.5. A társulás

Az önkormányzatok társulási lehetőségei jogilag meglehetősen széles körűek. A társulásokra vonatkozó alapvető általános szabályokat, a társulási megállapodás törvényi kellékeit és a szervezetére, működésére vonatkozó minimum követelményeket az Mötv. rögzíti.<sup>39</sup> A jogi lehetőségeket azonban pénzügyi korlátok nehezítik azáltal, hogy a társulásban részt vevő önkormányzatoknak a megállapodásban rögzíteniük kell értelemszerűen a közös feladat ellátásához szükséges pénzügyi hozzájárulásuk mértékét. Gyakori jelenség, hogy az önkormányzati társulás gesztor települése viseli a felmerülő költségek jelentős részét, míg a társult tagok egy része nem, vagy nem rendszeresen fizeti a vállalt hozzájárulását.

A társult önkormányzatok között a feladatellátás garantált megvalósításán túl bizalommal is kell rendelkezniük egymás iránt, hiszen csak akkor működik az önkéntes társulás zavartalanul, ha valamennyi részt vevő önkormányzat számára kedvező a közös feladatellátásban való részvétel, érvényesülni tud a „győztes-győztes” helyzet.

Ez az elvárás azonban nem minden esetben érvényesül, mivel vannak olyan örökölt közös feladatok (pl. a szennyvízkezelés és a hulladékgazdálkodás területén), ahol a legnagyobb lakosságszámú, ezáltal a legjelentősebb hozzájárulást nyújtó önkormányzat többségi pozícióban van, és nincsen szüksége a sok kis önkormányzat együttműködésére. Ezekben a közös „vállalkozásokban” a kis önkormányzatok a kisorszvényes pozíciójában vannak, így részvételük nem igazán tekinthető érdeminek. E tekintetben törvényi szabályozással kellene biztosítani a kisebbség védelmét.

Ezzel szemben valódi közös érdekalapú együttműködésekkel létrehozott társulási formában tartanak fenn az önkormányzatok óvodákat, családsegítő központokat és egyes szociális ellátási formákat. Ezen társulások sok esetben a korábban pénzügyi ösztönzőkkel létrehozott többcélú kistérségi társulások átalakulásából jöttek létre, és gyakorta a térség meghatározó városának részvétele nélkül. Az önkéntes önkormányzati társulások megfelelő működése jelentős mértékben segítheti az egyes érintett önkormányzatok működésének hatékonyságát, a társulással érintett lakosság megfelelő színvonalú közszolgáltatással való ellátását.

A lényegében kénysztársulások alapján létrehozott közös önkormányzati hivatalok viszont kellő alapot nyújthatnak az igazgatási feladatokon túli közszolgáltatások közös ellátásához, illetve mikrotérségi társulások<sup>40</sup> létrehozatalához is.

<sup>39</sup> Lásd az Mötv. IV. fejezetét a helyi önkormányzatok társulásairól (87–95. §).

<sup>40</sup> A mikrotérség fogalma a 97/2005.(XII. 25.) OGY határozattal elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió szerint „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.”

A társulások sikerében is jelentős szerephez jutnak a társulást ösztönző és működtető polgármesterek, adott esetben függetlenül attól, hogy formálisan vezető szerepet töltenek-e be a társulás szervezetében. A jól működő társulásokban érvényesül a partnerség, a szolidaritás, a kisebbségvédelem, a közös stratégia alkotás és az együttes végrehajtás.

Sajnálatos módon a többcélú kistérségi társulások drasztikus átalakulásával a térségi fejlesztési társulások jelentős része megszűnt, illetve nem tölt be érdemi feladatot, aminek következtében a közös jövő tervezése a kistérségek, illetve a járások jelentős részében háttérbe szorult. A szétaprózódott településszerkezet ellenére viszont átfogó, megfelelően differenciált és tudatosan felépített társulások működését elősegítő érdemi kormányzati ösztönzők nincsenek.

Fontos, hogy a társulási feladatok előkészítésére és a végrehajtásra megfelelő munkaszervezet álljon rendelkezésre. Az Möt. főszabálya szerint „eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el”. A törvényi megfogalmazás azt sugallja, hogy a székhely város, hiszen jellemzően itt működnek polgármesteri hivatalok. Sajnálatos módon a mai önkormányzati igazgatás rendszeréből a térségfejlesztéshez értő szakemberek sokasága hiányzik.

## 5.2. A KINEVEZETTEK

### 5.2.1. A jegyző

A jegyző szakmai helye és szerepe az önkormányzati rendszerben csaknem három évtizede vitatott. Az Möt. szabályozása új fordulatot hozott azáltal, hogy a jegyzőnek az állami feladatellátáshoz való kötését jelentősen gyengítette, és egyértelműen a polgármester közvetlen munkatársává tette azáltal, hogy pályázat útján már nem a képviselő-testület nevezi ki a jegyzőt, hanem a polgármester.

A jegyző jogilag a szakapparátus teljes körű szakmai vezetője, viszont a helyi (és adott esetben a párt) politika befolyása meglehetősen erős, és továbbra sem kellően védett a szakma ezen befolyás alól. A 2013 óta létrehozott új önkormányzati hivatali rendszer következtében több mint 500 jegyzői állás szűnt meg, miközben továbbra sem egyértelmű, hogy a jegyző településmenedzser, vagy első számú hivatalnok. A megfelelő közigazgatási felkészültségű szakember jelentős biztonságot tud nyújtani a település választott vezetői számára. Ebben a folyamatban fontos, hogy az e-közigazgatás nyújtotta lehetőségekkel éljen a jegyző, ami egyben az önkormányzat működése átláthatóságát is eredményezheti.

Ugyanakkor a jegyzői szakma sajátos szempontjai már évek óta alig jelennek meg, illetve nem aktív a jegyzői szakmai érdekképviselet,<sup>41</sup> és meglehetősen szigetszerűen működnek csak a térségi, a járási jegyzői klubok és fórumok is.

<sup>41</sup> A Jegyzők Országos Szövetsége (JOSZ) internetes elérése (letöltés: 2018. július 26.) meglehetősen kalandos eredményre vezet. A JOSZ tagszervezete a Közzolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetségének (KÖZSZÖV), amelynek honlapján – <http://www.kozszov.org.hu/index.php/szervezetek> – szereplő elérhetőség – <http://www.josz.eu/> – egy zúzóberendezéseket gyártó cég honlapjára vezet.

### 5.2.2. Az aljegyző

Az Mötv. szabályozása értelmében a jegyző javaslatára a polgármester nevezi ki az aljegyzőt a jegyző helyettesítése, illetve a szükséges munkamegosztás érdekében. Tízezer lakos alatti települések polgármesteri hivatalaiban, illetve az ilyen lakosságszámú közös önkormányzati hivatalokban aljegyző kinevezhető, míg a nagyobb településeken ki kell nevezni aljegyzőt. A fővárosban, a kerületekben és a megyei jogú városokban több aljegyző is kinevezhető.

A közös önkormányzati hivatalok esetében az aljegyző gyakran a nem székhely településen lévő kirendeltséget is vezeti, illetve jelentős szerepet tölt be a közös hivatalt alkotó nem székhely települések képviselő-testületi ülésein való részvétellel, illetve ezen települések vezetőivel való kapcsolattartásban. A nagyobb településeken jellemzően az aljegyző és a jegyző között tematikus munkamegosztás érvényesül, sokszor az aljegyző viszi a még megmaradt államigazgatási hatósági ügyeket. A még nagyobb lakosságú települési önkormányzatoknál a több aljegyző alkalmazása lehetővé teszi a munkamegosztás további differenciálását.

### 5.2.3. A hivatalnok

Az önkormányzati működés szakszerűségének és hatékonyságának kiemelten fontos belső háttere az önkormányzati hivatal és az ott dolgozó önkormányzati köztisztviselő. A köztisztviselők szerepe és munkájának jellege a közös önkormányzati és a polgármesteri hivatalok tekintetében annak ellenére eltér egymástól, hogy a feladat lényegében ugyanaz. Az eltérés alapvető oka a munka szervezettségében rejlik, mivel a kisebb létszámú közös hivatalokban egy ügyintézőnek a feladata több, sokszor egymással nem is egészen rokon szakterületre terjed ki, a szűkre méretezett hivatali létszám következtében.

A polgármesteri hivatalokban és jellemzően a nagyobb városokban a hivatalok belső szervezeti egységekre osztódnak, így lehetősége van a hivatalnokoknak specializálódni.

A közös hivatalokban a szűkebb létszámú szakemberek között az információcsere és az együttműködés különösebb jegyzői szervezés nélkül is létezik, míg a nagyobb létszámú hivatalokban a jegyzőnek fontos feladata a különféle belső szervezeti egységek közötti szakmai együttműködés megszervezése, a hivatal mindennapi munkavégzési folyamatába építése és ellenőrzése.

Az elmúlt évek nagy közjogi átrendezési folyamatában az önkormányzati köztisztviselők anyagi és erkölcsi értelemben egyaránt háttérbe szorultak az állami alkalmazottakkal szemben. 2008 óta nem emelkedett a köztisztviselői illetményalap (38 650 Ft), így az érdemi saját bevétellel nem rendelkező önkormányzatoknál a bérfejlesztésnek a fedezete nem áll rendelkezésre, ezért is vezetett belső feszültséghez az a törvényi szabályozás, amely 2017. január 1-jétől lehetővé tette az általános illetményalaptól való eltérést saját forrás esetén. Ezzel a döntéssel a kisebb közös hivatalok leértékelődésére került sor, ami áttételesen növelte az érintett önkormányzatok amúgy is meglévő versenyképességi hátrányát.

A működőképesség megtartása miatt is szükség lenne állami beavatkozásra, mivel elsődlegesen a pénzügyi területen tevékenykedő hivatalnokokban egyre nagyobb a hiány. Ezt a szakemberhiányt nem tudja kiváltani jelenleg sem az e-közigazgatás, sem pedig az ASP-rendszer bevezetése. A kisebb településeken élő önkormányzati elkötelezettségű köztisztviselők számának csökkenése negatívan befolyásolja az önkormányzatok hatékony működését.

### 5.3. A TÁRSADALOM SZEREPLŐI

Közhelynek hangzik, de igaz, hogy az önkormányzás nem önmagáért van, hanem a településen élőkért, a számukra biztosítható, elérhető, megfelelő minőségű közszolgáltatások biztosításáért, a demokratikus helyi közélet fenntartásáért, a közösség biztonságáért, az élhető és éltető településért. Attól, hogy formailag egy településen vannak önkormányzati szervek, vagyis választanak polgármestert és képviselő-testületet, és van költségvetése az önkormányzatnak, továbbá valamelyik közös önkormányzati hivatalhoz tartozik, még nem beszélhetünk önkormányzásról, amennyiben a belső szereplőkön kívül a folyamatokban nem vesznek részt a helyi társadalom szereplői, maguk az önkormányzatok alanyai, a helyben lakók, az ott dolgozók és a településért tevékenykedők.

#### 5.3.1. A civil szervezetek

A lakosság közvetlen részvétele az önkormányzati munkában kivételes, viszont a civil szerveződések tevékenységén keresztül partneri együttműködés alakítható ki a helyi döntéshozók és az érintettek képviselői között. Mivel a civil szervezetek többnyire valamilyen társadalmi viszonyrendszerhez (sport, időskor, kultúra, környezetvédelem stb.) kapcsolódnak, így a civilek által feltárt és képviselt értékek és érdekek becsatornázása az önkormányzati döntéshozatalba lényegesen alaposabbá, differenciáltabbá, egyben komplexebbé teheti a döntést, amelynek végrehajtása is gördülékenyebb lesz azáltal, hogy az érintettek részt vettek a döntés előkészítésében.

Természetesen a civil szervezetek ereje döntő mértékben a tagok képességén, elhivatottságán, szervezettségén, innovációs képességén és kreativitásán múlik. A valódi civil szervezetek egyben autonómiák is, amelyek nincsenek kiszolgáltatva sem a központi, sem a helyi hatalomnak. Tevékenységüket egyrészt saját örömeikre és kedvtelésükből végzik, másrészt áttételesen a közjót is szolgálják. Megfelelő partnerséggel és a társadalmi részvétel már ismert és kialakult formáinak alkalmazásával jelentős szervezési és kohéziós erővel gazdagodhat az önkormányzat, amely növelni tudja a települési identitást és a társadalmi tőkét. Sajnálatos, hogy az elmúlt csaknem három évtizedben nem alakult ki a települések nagy részén erős civil szerveződés, aminek a legfőbb oka a résztvevők anyagi helyzete, amelynek következtében sok civil szervezet a mindennapi működési feltételeit sem képes saját, belső hozzájárulásukból fedezni, így kiszolgáltatottá válik az önkormányzatnak, és a támogatás fejében alárendelődik a polgármesternek, a képviselő-testületnek. Amikor a civil szervezet nem valódi autonómiaként működik, akkor nem tudja teljesíteni eredeti küldetését, és ennek következményeként nem lesz valódi kontrollja az önkormányzati munkának sem.

Ahogy az önkormányzatok, úgy a civil szervezetek is sokfélék, sokszínűek. Az egyes érdeklődési körök alapján szerveződő civil szerveződésekén túl egyre gyakoribbak az átfogó, a település fejlesztésére és működtetésére fókuszáló civil szervezetek, amelyek viszont az általános együttműködést meghaladó mértékben kívánják befolyásolni az önkormányzat mindennapi életét, és ennek érdekében az önkormányzati választásokon polgármester- és képviselőjelölteket állítanak. Ezek a választásokra is energiát fordító civil szervezetek a kisebb településeken, beleértve a kisvárosokat is, sikereket tudnak felmutatni. A választási szándékkal létrehozott civil szervezetek viszont akkor lehetnek igazán sikeresek, ha folyamatosan élik civil szervezeti életüket is, miközben választott önkormányzati tisztségviselőként napi kapcsolatot alakítanak ki a választópolgárokkal. Ez a politikai pártoknak amúgy nem igazán tetsző erős civil választási jelenlét nem csupán magyar jelenség.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Példaként említhető Ausztriában a Burgerland tartományban található Parndorf, ahol az önkormányzati választásokon legutóbb a 25 fős képviselő-testületben 14 mandátumot szerzett a helyi civil szerveződés (Liste Parndorf/LIPA), míg a négy parlamenti párt összesen 11 képviselői hellyel rendelkezik. A polgármester 10 éve a LIPA képviselőjében vezeti az önkormányzatot. [http://www.gemeinde-parndorf.at/de/buergerservice/parteien\\_gemeinderat/](http://www.gemeinde-parndorf.at/de/buergerservice/parteien_gemeinderat/) (Letöltve: 2018. július 26.)

Az önkormányzati működés és szervezetfejlesztés szempontjából a civil szervezetek külső kontroll szerepe valamennyi önkormányzat számára hosszú távon kedvező, még akkor is, ha gyakorta időigényes a civil szervezetekkel való egyeztetés és együttműködés. Több partner bevonása a döntés-előkészítésbe látszólag lassítja a konkrét döntés megszületését, viszont társadalmi beágyazódottsága következtében a döntés végrehajtása és elfogadottsága hosszabb távon megtérül.

### *5.3.2. A gazdaság szereplői*

Az önkormányzati működés hatékonyságának növelésében talán legnagyobb mértékben a gazdasági szereplők érdekeltek. A gazdasági egységek, vállalkozások tevékenységéhez szükséges közigazgatási döntések gyors, szakszerű és helyismereten alapuló meghozatala a gazdasági szereplők jogos igénye. Amennyiben vannak vállalkozások a településen, akkor minden bizonnyal inspiráló hatást gyakorolnak az önkormányzat működésére és szervezetfejlesztésére. A helyi adót fizető gazdasági szereplők joggal várják el a vállalkozásuk biztonságos, zavartalan működéséhez kapcsolódó közösségi fejlesztési döntéseket, miközben az önkormányzatok vezetői érdekeltek abban, hogy bevonják a gazdaság szereplőit a település fejlesztését érintő döntések előkészítésébe. A kölcsönös érdekeken nyugvó kiszámítható és átlátható együttműködés tudja megteremteni az önkormányzati szervezetfejlesztés feltételeit és gyakorlati alkalmazását.

Természetesen az önkormányzat és a gazdaság együttműködése akkor gyümölcsöző, ha partnerségen alapul, és egyik szereplő sem tud és akar uralmi pozícióba kerülni. Elsődlegesen a helyi munkahely hiányával küzdő kistérségek vannak kiszolgáltatva a fejlesztési céllal és igényekkel megjelenő vállalkozóknak. A befektető igényeinek kielégítése sokszor és sok helyen eredményezte a helyi lakossági érdekekkel szembeni fejlesztéseket, amelyhez az önkormányzat a helyi rendezési tervének módosítására is hajlandó volt. A gazdaságilag kiszolgáltatott önkormányzat ugyancsak nem tud valóságos önkormányzást megvalósítani, és ezáltal sérül az önkormányzat autonómiája is.

# 6. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A POLITIKA KAPCSOLATA

## 6.1. A PÁRTOK ELŐRETÖRÉSE

Az önkormányzás és a politika kapcsolata elválaszthatatlan egymástól, hiszen a köz ügyeinek ellátása maga a széles értelemben vett politika. Ugyanakkor a mai közfelfogás a politikát alapvetően a pártpolitikával azonosítja. A pártpolitika és az önkormányzás szintén szoros együttműködésben van, mivel a politikai pártok az önkormányzati választások során is igyekeznek minél szélesebb körben megjelenni az önkormányzatok döntési pozícióiban. A pártpolitikai aktivitást maga a választási eljárásra vonatkozó törvény<sup>43</sup> is erősíti azáltal, hogy a 10 ezernél több lakosú településen és a fővárosi kerületekben a képviselők vegyes választási rendszerben – egyéni választókerületben és kompenzációs listán – jutnak mandátumhoz, valamint a megyei közgyűlés tagjainak listás választása révén. Kompenzációs, illetve megyei listát ugyanis csak a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt, valamint egyesület állíthat a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény értelmében. A szabályozás következtében a 10 ezernél népesebb települési és a megyei önkormányzatok összetételében meghatározó szerepet töltenek be a politikai pártok. A pártok jelenléte és befolyása viszont választási ciklusról ciklusra növekvő mértékű, így már a kisebb települések körében is egyre gyakoribb a pártjelölt.

A legutóbbi, a rendszerváltozás óta a hetedik, 2014. október 12-ei önkormányzati választások eredménye során volt a legnagyobb arányú a pártok jelöltjeinek sikere. A 23 fővárosi kerületi és a 23 megyei jogú városi polgármesterről csupán egy civil, illetve egy független, vagyis nem pártjelöltet választottak meg. A fővárosi kerületek és a megyei jogú városok mellett még 124 tízezer feletti lakosságszámú településnél döntő mértékű (70%) a pártok befolyása az önkormányzatok vezetésére. A 10 ezer lakos alatti népességű több mint háromezer település meghatározó részében (81%) független jelöltet választottak a település élére. Ebben a körben a politikai pártok jelöltjei a települések csupán 18%-ában tudtak sikert elérni. Amennyiben az ország egészét vizsgáljuk, megállapítható, hogy a polgármesterek 77%-a független. A pártjelöltek a települések 21%-ában adják a polgármestert. Civil szervezet jelöltje 35 településen lett polgármester.

---

<sup>43</sup> Lásd a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényt.

Kategória	Fidesz+	Baloldali összefogás	Jobbik	Civil	Egyéb párt	Független	Összesen
Budapest	18	5	0	1	0	0	24
Megyei jogú város	20	2	0	0	0	1	23
10 ezer feletti város	76	7	4	19	0	18	124
10 ezer alatti település	514	22	10	15	3	2428	2992
Összesen	628	36	14	35	3	2447	3163

2. táblázat: Polgármesterek jelölő szervezetük szerint, országos összesítésben – 2014. október 12.

Forrás: saját gyűjtés

Megjegyzés: a + azt jelenti, hogy ebben az oszlopban szerepelnek a Fidesz önálló jelöltjei, illetve a vezetésével több párt, illetve civil szervezet által közösen indított jelöltek is.

## 6.2. A KETTŐS KÉPVISELET LEHETŐSÉGE

A 2014. április 6-ai országgyűlési választásokon még aktív polgármesterek, megyei közgyűlési elnökök és önkormányzati választott szereplők is indulhattak a parlamenti képviselői mandátum megszerzésért úgy, hogy győzelmük esetén sem kellett lemondaniuk önkormányzati funkciójukról. A kettős képviselet – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati választott tisztség közötti – összeférhetetlenségére vonatkozó új szabályozás<sup>44</sup> a 2014. évi általános önkormányzati választások napján, vagyis október 12-én lépett hatályba. A kettős képviselet lehetősége Magyarországon pontosan húsz évig, vagyis öt választási cikluson keresztül élt.

Az önkormányzati választott szereplők és az országgyűlési képviselők közötti 1990-ben előírt összeférhetetlenséget a Horn-kormány kezdeményezésére az Országgyűlés feloldotta, és lehetővé tette, hogy a kettős képviselet az önkormányzati választásokkal létrejöhessen. A kettős képviselet lehetőségének következtében választásról választásra folyamatosan nőtt a száma és aránya az önkormányzati érdekkörű parlamenti képviselőknek. Amennyiben csak a polgármester országgyűlési képviselőket vizsgáljuk, megállapítható, hogy a 2010–14 közötti időszakban már minden ötödik országgyűlési képviselő egyidejűleg aktív polgármester is volt.

Az ötödik választási ciklusban a fővárosi kerületi (65%) és a megyei jogú városi polgármesterek (70%) túlnyomó többsége egyben országgyűlési képviselő is volt. A kettős képviselet lehetősége egyrészt arra ösztönözte a pártokat, hogy sikeres településvezetőket, valamint megyei közgyűlési elnököket indítson a parlamenti választásokon, másrészt az országgyűlési képviselők részéről merült fel az igény az önkormányzati szerepvállalásra. Mindkét irányú mozgás megfigyelhető volt az elmúlt két évtizedben.

<sup>44</sup> Lásd az Möt. 36. és 72., valamint 78. §-okat.



A 2014-ben megalakult csökkentett létszámú országgyűlésben még az októberi önkormányzati választásokig lehettek polgármesterek, önkormányzati választott szereplők, aminek következtében a parlamenti választások napján összesen 34 polgármester került be a törvényhozó testületbe, túlnyomó többségük egyéni képviselői mandátumot szerezve, vagyis nyilvánvalóvá vált, hogy októberben a nagy részük már nem indul az önkormányzati választásokon. Rajtuk kívül még 13 települési önkormányzati képviselő, 10 alpolgármester, valamint a megyei közgyűlésekből 3 tag, 4 alelnök és 10 elnök szerzett országgyűlési képviselői mandátumot. Így a 2014-ben megalakult parlamentbe mindösszesen 73 aktív önkormányzati érdekkörű személy került be, vagyis az országgyűlési képviselők csaknem 37%-a funkcióban lévő önkormányzók köréből került ki. Végző soron a 2014-ben megalakult Országgyűlés tagjainak 67%-a töltött be korábban valamilyen önkormányzati választott funkciót.

### 6.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK HELYZETE

Mint az eddigiekből látható, az elmúlt ciklusok országgyűléseiben meglehetősen markáns létszámban és befolyással voltak jelen önkormányzati vezetők. Ugyanakkor az is látható, hogy elsődlegesen a megyei közgyűlési elnökök, a megyei jogú városi, valamint a fővárosi kerületi polgármesterek részvétele és hatása volt a meghatározó. A kisebb településeket képviselő kettős funkcióban lévő polgármesterek alapvetően igyekeztek saját településük számára külön fejlesztési lehetőségeket, illetve kiegészítő forrásokat szerezni. Ez utóbbi törekvés számszerűsíthetően megfigyelhető a nagyobb városok esetében is. Így a jelentősnek nevezhető önkormányzati jelenlét az Országgyűlésben magától értetődően nem jelentette az önkormányzati általános értékek, érdekek és szempontok képviseletét, hanem döntően lokális kijárársban nyilvánult meg. Ugyanakkor a kormányzatok előszeretettel hivatkoztak arra, hogy a parlamentben megvitatták az önkormányzati vezetőkkel az önkormányzati követeléseket.

A kettős képviselet vége egyben egy új önkormányzati érdekképviseleti rendszer kialakításának lehetőségét is felvillantotta. Az érdekképviseleti szervezetek tevékenységéről és befolyásoló szerepéről a 7. fejezetben szólok.

A 2018. április 8-ai országgyűlési választás az előző hat választáshoz képest abból a szempontból újszerűnek tekinthető, hogy ismét összeférhetetlen lett az országgyűlési mandátum az önkormányzati szerepvállalással. Így azok a polgármesterek, alpolgármesterek, települési, fővárosi és megyei képviselő-testületi tagok, megyei közgyűlési elnökök és alelnökök, akik indultak a parlamenti választáson, azzal a tudattal vállalkoztak erre a szerepre, hogy megválasztásuk esetén le kell mondaniuk önkormányzati tisztségükről. Talán ennek a következtében is, a korábbi kettős funkció lehetőségének időszakához képest kevesebb, de nem jelentéktelen számú önkormányzati érdekkörű személy tett kísérletet az Országgyűlésbe jutásra.

Az Országgyűlésbe jutott öt párt, illetve pártszövetség összesen 421 képviselőjelöltet indított a 106 egyéni választókerületben. A vizsgálódásom a regisztrált jelöltekre irányult, így azok is benne vannak az összesítésben, akik időközben visszaléptek. Végző soron összesen 128 olyan személyt találtam az öt párt országgyűlési képviselőjelöltjei között, akik valamilyen önkormányzati választott tisztséget töltöttek be. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált körben, vagyis az öt parlamentbe jutott párt képviselőjelöltjeinek 30%-a az önkormányzati érdekkörből került ki.

Amennyiben az önkormányzati tisztség szerint vizsgáljuk a képviselőjelölteket, akkor egyértelműen megállapítható, hogy legtöbben, 83-an (65%) települési önkormányzati képviselők, közülük is kiemelkedően sokan (20-an) fővárosi kerületi képviselők. Jelentős számban (27) voltak még jelen a képviselőjelöltek között fővárosi és megyei közgyűlési tagok. Itt szükséges megjegyezni, hogy a területi önkormányzatokban tevékenykedő képviselők közül

kilencen egyben települési önkormányzati képviselők, illetve polgármesterek is. Összesen 13 polgármester és 9 alpolgármester indult az országgyűlési képviselő-választáson. A területi önkormányzatok vezetői közül csupán két közgyűlési elnök és egy alelnök indult egyéni országgyűlési képviselőjelöltként.<sup>45</sup>

Az egyéni országgyűlési képviselői mandátum megszerzésére törekvő 13 polgármester közül csupán hárman tudtak győzni,<sup>46</sup> rajtuk kívül még két polgármester<sup>47</sup> került be pártlistáról az Országgyűlésbe. A tíz, egyéni választáson vesztes polgármestertől hatan<sup>48</sup> a saját településükön nyertek, míg hárman<sup>49</sup> második helyezést értek el, és egy<sup>50</sup> lett harmadik. Ezek az adatok is jól jelzik, hogy amennyiben polgármester indul a parlamenti választáson, akkor a politikai pártszintől függetlenül a saját településén jobb eredményt ér el, mint az egyéni választókerület egészében.<sup>51</sup>

Talán az országgyűlési választások szereplőinek önkormányzati érdekkörből történő rövid áttekintése is egyértelműsíti, hogy a pártpolitika jelentős mértékben kívánt és kíván támaszkodni a sikeres, helyben ismert önkormányzati tisztségviselőkre.

## 6.4. POLITIKÁHOZ IGAZODJ!

Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy az önkormányzati vezetők is keresik a politikai kapcsolatokat elsődlegesen a településük érdekében. A kijáró szerepet is betöltő országgyűlési képviselőknél túl, fokozatosan a mindenkori kormányzó pártokhoz való igazodás is a mindennapok részévé vált. A központi hatalom képviselőivel való együttműködésnek sokféle módja és minősége alakult ki az évtizedek során. Az igazodási igény eltérő mértékben jelenik meg az országgyűlési képviselők részéről, míg az igazodási kényszert nagyon sokféle tényező befolyásolja. Volt idő, amikor azért léptek be kormányzó pártba egyszerre nagyobb számban polgármesterek, mert abban reménykedtek, hogy ennek révén fejlesztési forrásokhoz juthatnak. Máskor a kormánypárti országgyűlési képviselőjelölt igényelte, hogy a választókerülete polgármesterei nyilvános közleményben, aláírásukkal támogassák indulását.

Mindezen helyezkedések mögött alapvetően a fejlesztési források korlátos mértéke, valamint a pályázati rendszerek és döntési mechanizmusok nem megfelelő nyilvánossága lelhető fel. Sajnálatos módon miközben elvileg

<sup>45</sup> Nagy Csaba elnök (Fidesz–KDNP) – Baranya 04. OEVK és Kovács Sándor elnök (Fidesz–KDNP) – Jász-Nagykun-Szolnok 03. OEVK, valamint Fenyvesi Zoltán alelnök (Fidesz–KDNP) – Veszprém 03. OEVK. Mindhárman megnyerték a választást.

<sup>46</sup> Budapesten Kocsis Máté (Fidesz–KDNP) VIII. kerületi polgármester (12. OEVK.) és Hajdu László (DK) XV. kerületi polgármester (12. OEVK), míg Borsod-Abaúj-Zemplén megyében Koncz Ferenc (Fidesz–KDNP) Szerencs polgármestere (06. OEVK).

<sup>47</sup> Hohn Krisztina Mánfa község polgármestere az LMP, míg Fülöp Erik Tiszavasvári város polgármestere a Jobbik országos listájáról lett parlamenti képviselő.

<sup>48</sup> Hohn Krisztina (LMP) Mánfa községben 59%-kal nyert, az OEVK-ban 9,15%-kal 4. lett; Bosnyák András (LMP) Martonfa községben 36%-kal nyert, az OEVK-ban 6,98%-kal 4. lett; Dr. Vass Péter (MSZP–PM) Szigetvár városban 50%-kal nyert, az OEVK-ban 27,19%-kal 2. lett; Üveges Gábor (LMP) Hernádszentandrás községben 38%-kal nyert, az OEVK-ban 3,37%-kal 4. lett; Köteles László (LMP) Komlóska községben 62%-kal nyert, az OEVK-ban 12,95%-kal 3. lett; Fülöp Erik (Jobbik) Tiszavasvári városban 45%-kal nyert, az OEVK-ban 35,05%-kal 2. lett.

<sup>49</sup> Csige Tamás (MSZP–PM) Hajdúdorog városban 39%-kal 2., az OEVK-ban 17,72%-kal 3. lett; Eszes Béla (LMP) Jánoshida községben 31%-kal 2., az OEVK-ban 4,25%-kal 4. lett; Dömsödi Gábor (LMP) Pásztó városban 23% 2., az OEVK-ban 16,31%-kal 3. lett.

<sup>50</sup> Ambrus Gyöngyi (LMP) Kistokaj községben 27%-kal 3., az OVK-ban 3,38%-kal 4. lett.

<sup>51</sup> Ezt az állítást támasztják alá a nyertesekre adott szavazatok is: Hajdu László, a Budapest XV. kerületi polgármester a saját kerületében 43,17%-ot, míg az OEVK-ban 42,25% ért el. Koncz Ferenc Szerencs polgármestere 54%-kal nyert a városban, az OEVK-ban 49,3%-ot ért el. Kocsis Máté VIII. kerületi polgármester választókerülete nem tartalmazott kerületen kívüli részt.

a választott képviselői szerepek gyakorlásában az összeférhetetlenség egyértelmű kimondásával tisztábbá vált a helyzet, gyakorlatilag a kormánypárti országgyűlési képviselők mint a kormányzópárt választókerületi elnökei a területfejlesztési döntéseknél meghatározó szerepre törekszenek, alapvetően nem sikertelenül. A különféle választott szereplők és szerepek közötti átjárás lehet, hogy adott konkrét esetben segítheti az érintett települést a pályázat elnyerésében, viszont amennyiben ez a fajta pártpolitikai szempontú kijárás általánossá válik, akkor az már a normál működést veszélyezteti. Ezért lenne fontos, hogy a jogilag megfelelően körülírt és definiált szerepek a valóságban is érvényesüljenek, mert ellenkező esetben a települési önkormányzatok autonómiája tovább csorbul, és az első számú településvezetők, a polgármesterek személyes autonómiája is végérvényesen sérül.

A közfeladatok tekintetében bekövetkezett központosítás mellett a másik veszélyt az önkormányzásra a jogon kívüli pártpolitikai befolyás további erőteljes növekedése jelenti. Rombolja az önkormányzatiságot, amikor a helyi közügyek döntésében a napi pártpolitikai szempontok felülírják a helyi közösségi érdekeket. Ez a torzító hatás végső soron az önkormányzatok működésének hatékonyságát is veszélyeztetheti, mivel nem a jogszabályokban rögzített folyamatok mentén történik a helyi stratégiák és programok, fejlesztések megvalósítása, hanem a politikai mezőben, a jogon kívül.

# 7. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÖVETSÉGEK ÉS A SZERVEZETFEJLESZTÉS

## 7.1. AZ ORSZÁGOS ÖNKORMÁNYZATI SZÖVETSÉGEK RÖVID BEMUTATÁSA

Az országos önkormányzati érdekszövetségek summázott bemutatására a keletkezésük időrendjében kerül sor.

### 7.1.1. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ)

Elsőként, 1989. március 10-én jött létre a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége. A TÖOSZ-ban a névváltoztatásra és a tisztújításra csak 1991 januárjában került sor, ekkor lett a tanácsból településivé a szövetség. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége megalakulása óta az általános önkormányzati érdekek képviseletére és az eltérő önkormányzati érdektípusok összehangolására törekedett. A TÖOSZ tevékenységében kezdetektől fogva jelentős szerepet játszott a szakmai megalapozó munka, amelyet elődlegetesen a főtítkárral vezetett titkárság jelenített meg. A TÖOSZ tagjai informálása céljából 1991 második felétől kezdetben havonta, jelenleg negyedévente jelenik meg az Önkormányzat című folyóirat.

A tagok között van kerületi önkormányzat éppúgy, mint megyei közgyűlés, megyei jogú, járásszékhely és kisváros, valamint nagy- és kisközség egyaránt. Jelenleg a tag önkormányzatok száma mintegy 1600, vagyis a magyar önkormányzatok több mint fele, aminek következtében értelemszerűen a tagság túlnyomó többsége község.

### 7.1.2. Magyar Faluszövetség (MFSZ)

Ugyancsak a rendszerváltozás lázában született 1989. október 11-én, Budapesten a Magyar Faluszövetség. Az alapító kistélepülések száma 136 volt, és a kezdeményezők, szervezők többnyire a Hazafias Népfront mozgalommal voltak szoros együttműködésben. A szövetség munkáját főfoglalkozású szakmai apparátus nem segíti, szakértői háttérrel a tag önkormányzatok polgármesterei, jegyzői, szakapparátusai biztosítják. Tevékenységük elsődlegesen a társszövetségekkel közös rendezvényeken való megjelenésben, tematikus fórumok szervezésében, illetve egyes jogszabályok véleményezésében merül ki. A Magyar Faluszövetség újsággal nem rendelkezik. Honlapjuk alapján a tag önkormányzatok száma 198, valamennyi megyében van legalább kettő, a szövetséghez tartozó önkormányzat.

### 7.1.3. Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ)

Az első önkormányzati választásokat követően alapvetően kormánypárti, pontosabban MDF-támogatással jött létre 1990. november 18-án a Magyar Önkormányzatok és Önkormányzati Képviselők Szövetsége, amelynek ideiglenes központja Lakitelek volt. A megalakuláskor nem csupán önkormányzati testületek lehettek ennek az új szövetségnek a tagjai, hanem természetes személyként polgármesterek és önkormányzati képviselők is. 1991-ben

átalakult a Magyar Önkormányzatok Szövetségévé. A hozzá kapcsolódó alapítvány 1996-tól két évente megrendezi a Magyar Polgármesterek Világtalálkozóját, amelyen a határon túli magyar polgármesterek jelentős számban vesznek részt. A MÖSZ 1998-ban ingyenes havilapot adott ki *Magyar Polgármester* címmel. Jelenleg az online változata jelenik meg. A MÖSZ-tag önkormányzatok száma a szövetség közlése szerint meghaladja a 480-at. A kis létszámú munkaszervezet tevékenységét kiegészíti a szövetségi székhely, Gödöllő polgármesteri hivatala.

#### 7.1.4. Kisvárosok Szövetsége (KSZ)

1990. november 22-én Jászberényben 32 városi polgármester megalapította a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetségét (KÖÖÉSZ). Évente kétszer tart kétnapos közgyűlést, amelyre többnyire kormányzati előadókat hívnak meg, és szakmai vitát folytatnak. A szövetség újságot nem jelentet meg, viszont 2001 óta rendelkezik internetes honlappal.<sup>52</sup> A szövetségnek 2015-ben a honlap akkori adatai szerint 92 tagja volt. A tagok több mint fele (53) járárszékhely város. A szövetség neve a legutóbbi, 2018. márciusi alapszabály módosítása óta Kisvárosok Szövetsége.

#### 7.1.5. Községek és Kistelepülések<sup>53</sup> Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ)

Pécsett 1990. november 24-én 113 – többségében Baranya megyei – polgármester alapította meg a kistelepülések képviseletében a Községi Önkormányzatok Szövetségét. 2002-ben megváltozott a szövetség neve – Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége – és tagsági köre is. A 2015. évi adatok szerint a KÖSZ-nek 373 települési önkormányzat volt a tagja. A tagok 46%-a Baranya megyei (172) település. Jelentős még a tagok száma Somogy megyében (50). A KÖSZ tagjai között van 5 kisváros is. A szövetség új neve 2016 szeptemberétől: Községek és Kistelepülések Országos Önkormányzati Szövetsége. A szövetség több évtizeden keresztül a fővárosban működő irodája Budaörsre költözött. Valamennyi megyében legalább két taggal rendelkezik.

#### 7.1.6. Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ)

Az új önkormányzati típust alkotó nagyvárosok, miután a fővárosi kerületekkel tervezett közös szervezet létrehozását elvetették, 1990. december 19-én Kecskeméten megalakították a Megyei Jogú Városok Szövetségét. Az MJVSZ kezdetektől fogva teljeskörűen magában foglalja a hazai nagyvárosokat. A nagyvárosokban a pártpolitikai szempontok jelentős mértékben érvényesülnek az önkormányzati képviselő testületek összetételében, így a szövetség eddigi vezetői többnyire kormánypártiak. A szövetség Budapesten is működtet irodát és titkárságot. A szakmai munkát bizottságok és albizottságok, valamint az adóhatósági vezetők, a jegyzői, a főépítési és a közterület-felügyelők kollégium segíti, kommunikációja elsősorban az internetre épül.

<sup>52</sup> A honlap nem érhető el: <http://kisvarosok.hu/cgi-sys/suspendedpage.cgi> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>53</sup> A KÖSZ alapszabálya szerint: „Az Alapszabály alkalmazásában kistelepülésnek minősülnek a 15 ezer főnél kevesebb lakosságú települések.”

### 7.1.7. Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ)

Az önkormányzati rendszer kialakulását követően a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége alakult meg utoljára, 1991. március 12-én Tokajban, és kezdetektől mind a 19 megyei önkormányzat a szövetség tagja. 1991 júliusától havonta jelent meg a megyék folyóirata, a *Comitatus Önkormányzati Szemle*. A MÖOSZ szervezésében évente – előbb Harkányban, majd Pécsen – megrendezték a megyekonferenciát, amely eredetileg az *Európába megy a megye?* címet viselte. A szövetség szakmai munkáját az első évtizedekben kis létszámú titkárság, élén a titkárral koordinálta. A munkabizottságokon túl változó aktivitású szerepet töltött be a Főjegyzői Kollégium.

### 7.1.8. Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ)

2009-ben a bíróság nyilvántartásba vette a Budapesti Kerületek Országos Önkormányzati Szövetségét. 2010-ben a korábbi kerületi szövetségből közös elhatározással kiléptek a kerületi önkormányzatok, és 2011. július 8-án létrehozták a Budapesti Önkormányzatok Szövetségét. A 23 kerület közül 2013 nyarán kilépett a szövetségből Budapest XIII. kerület önkormányzata, miután megkeresésére a BÖSZ nem foglalt állást a Margit-szigettel kapcsolatos törvénnyel kapcsolatban, amelynek eredményeként a sziget kikerült a kerület közigazgatási területéből, és közvetlen fővárosi igazgatás alá vonták. 2015 tavaszán viszont csatlakozott a szövetséghez Budapest Főváros Önkormányzata is. További részletes vizsgálatot igényelne, hogy miközben valamennyi kerületet a polgármester képviseli a fővárosi közgyűlésben, miért van szükség a polgármesterekből és a főpolgármesterből álló külön önkormányzati szövetségre.

## 7.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÖVETSÉGEK TAGSÁGA ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSÜK

Az évtizedek óta tevékenykedő hét szövetség megalakulása óta sajátos versengés is megkezdődött közöttük a tagság növelése érdekében. A változó politikai összetételű kormányokhoz való viszony többnyire jelentősen befolyásolta az együttműködési készségüket is. Az MJVSZ és a MÖOSZ kezdetektől teljes tagsággal rendelkezik, a többi szövetség összetételében a változások jellemzők, viszont az egyes szövetségek tagságának önkormányzati típusok szerinti jellemzői, illetve taglétszámuk tekintetében drasztikus változások nem voltak az elmúlt időszakban.

A MÖSZ-tagok nyilvános adatlistájának hiányában nem lehet pontosan megállapítani, hogy a települési önkormányzatok hány százaléka nem tagja egyetlen érdekképviseleti szövetségnek sem, ugyanakkor szép számmal vannak olyan városok és községek, amelyek egyidejűleg két-három szövetségnek is a tagjai. A teljes körű adatok hiánya miatt csak becsülhető, hogy a települések több mint 20%-a sehol sem tag. Ez az arány a községek tekintetében még rosszabb, minimum 25% nem kötelezte el magát egyetlen szövetséghez sem.

Az elmúlt több mint negyedszázad alatt több kísérlet történt a szövetségek teljességének, illetve kisebb nagyobb körének integrálására, szorosabb együttműködésére. Az egyesülési kísérletek közül az elmúlt időszakban kiemelkedik az *Önkormányzati Szövetségek Tanácsának* (továbbiakban: 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 megtartották önállóságukat, és a közös ügyek vitelére létrehozták az ugyancsak önálló jogi

személyiségű közös szervezetüket. Az ÖSZT azonban viszonylag hamar működésképtelenné vált, mivel minden döntés teljes konszenzust igényelt, miközben mindvégig feloldhatatlan konfliktus maradt, hogy az egyes eltérő tagsággal, szakmai háttérrel és anyagi bázissal rendelkező szövetségek miképpen vehetnek részt azonos súllyal a döntéshozatalban.

Az ÖSZT megszüntetése után öt önkormányzati szövetség 1999 szeptemberében megalakította a *Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulását* (továbbiakban: MÖSZT), amelynek nem lett tagja a TÖOSZ és a MÖSZ. A kimaradt szervezetek úgy ítélték meg, hogy alapvető elvi kérdések nem kerültek tisztázásra, aminek következtében nem látszott biztosítottak a hatékony érdemi együttműködés. Az új társulás nem tudta tartósan integrálni a részt vevő szervezeteket, és nem tudott egységesen megjeleníteni a társulást alkotó „ötök” közös véleménye, miközben a MÖSZT is gyakran a tagok véleményétől független önálló álláspontot képviselt. A MÖSZT 2004-ben végül jogutód nélkül megszűnt.

Mind a társulást alkotók, mind a kimaradt szövetségek fontosnak tartották, hogy legyen együttműködés az önkormányzati érdekképviselők között. Az együttműködéseknek nagyon sokféle, ugyanakkor rövid életű kísérlete jött még létre, kisebb-nagyobb siker mellett. Mindenképpen sikeresnek tekinthető, hogy az Országgyűlés 2000-ben a szövetségek közös kezdeményezésére határozatot hozott a Helyi Önkormányzatok Napjáról,<sup>54</sup> amelyet az önkormányzatokért felelős minisztérium szervezésében azóta is minden évben megünnepelnek.

A szövetségek közötti együttműködés erősítésének szükségességéről elsődlegesen azok a szervezetek vezetői nem mondtak le, amelyek nem vettek részt az országos pártpolitikában, az elnökeik nem voltak országgyűlési képviselők. Az elmúlt huszonnyolc esztendőben többször és többféle formában tettek kísérletet az önkormányzatok érdekvédelmi szervezetei a szorosabb, intézményesített együttműködésére.

Az eddigi próbálkozások nem jártak sikerrel. Mindegyik kormányzati ciklusban volt egy-két olyan szövetségi vezető, aki nem volt érdekelt a közös önkormányzati érdekek mentén létrejövő közös fellépésben a kormányzati törekvésekkel szemben. Nem segítette a közös önkormányzati érdekképviselést, hogy 1994 és 2014 között polgármesterek, választott önkormányzati tisztségviselők egyben országgyűlési képviselők is lehettek, mivel a kormányzatok gyakran elintézték tekintették a Parlamenten belül az országgyűlési képviselő polgármesterekkel – akik szövetségi elnökök is voltak – folytatott megbeszéléssel az önkormányzati érdekegyeztetést.

### 7.3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉRDEKVÉDELMEINEK JOGI GARANCIÁI

Az első országos érdekvédelmi szerveződések a politikai rendszerváltoztatás eredményeként megszületett, az egyesülési jogról szóló törvény általános lehetőségével élve jöttek létre.

Az 1990-es törvényi szabályozás figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának ajánlásaira megfelelően rögzítette mind az Alkotmányban, mind a helyi önkormányzatokról szóló törvényben az önkormányzati jogok védelmére, valamint az önkormányzatok érdekképviselési szervezeteinek létrehozatalára vonatkozó leglényegesebb előírásokat. A jogi szabályozás az önkormányzatok és szövetségeik részére alapvetően lehetőségeket állapított meg, míg a megvalósítás részletszabályaira nem terjedt ki, ezáltal a jogosítványok érvényesítésének mértéke és tartalma is időközönként változott.

<sup>54</sup> Lásd az 57/2000. (VI. 16.) OGY határozatot a Helyi Önkormányzatok Napja megünnepeléséről.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően megalakult második Orbán-kormány jelentős változást vitt véghez az állam közjogi berendezkedésben. Ugyanakkor az Alaptörvény továbbra is lehetővé teszi az érdekképviseleti szerveződések létrehozatalát.

Az Möt. elfogadását megelőzően az Országgyűlés törvényben szabályozta a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételt, és ennek révén a rendszerváltás óta először jogszabály határozta meg, hogy milyen feltételekkel tekinthető egy önkormányzati szövetség országosnak. Az akkori szabályozás alapján gyakorlatilag a nyolc szövetségből csupán hármat lehetett volna tárgyalópartnernek elfogadni, amennyiben a törvényi szabályozást a kormányzat alkalmazta volna.

Az Möt. lényegét tekintve követi a korábban alkalmazott szabályozást, és ugyancsak ötféle – megyei, megyei jogú városi, fővárosi kerületi, városi és járásszékhely városi, valamint minden egyéb típusú – országos önkormányzati szövetség feltételeit rögzíti. A hatályos szabályozás enyhített a feltételeken, így már csaknem valamennyi szövetség megfelel az országosság kritériumának. Viszont továbbra sem történt kormányzati intézkedés annak meghatározására, hogy mely szövetségekkel kíván a belügyi kormányzat partnerségi megállapodást kötni a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel hatékony biztosítása érdekében. Mindkét szabályozásból kitűnik, hogy a kormányzat nem kívánta erősíteni a szövetségek integrációját. Az Möt. sem pótolta azt a törvényi szabályozási hiányt, hogy az országos szövetségekkel való kormányzati együttműködés milyen keretek között történjen.

## 7.4. A KORMÁNYOKKAL VALÓ ÉRDEKEGYEZTETÉS TÖRTÉNETE ÉS JELLEMZŐI

Az eddigi folyamatok és a kialakult jogi környezet ellenére nyilvánvaló, hogy a sajátos önkormányzati érdekek feltárása, képviselete és érvényesítése nem csupán az önkormányzati szféra számára fontos, hanem a mindenkori kormányzat is érdekelt ebben. Természetesen az egyes kormányok hatalomgyakorlási filozófiájuknak megfelelően eltérő módon viszonyultak az önkormányzatokhoz, így eltérő volt a jogi kötelezettségeken túli kapcsolattartás módja is. Elsődlegesen az országos érdekképviseleti szervekkel való tárgyalások és egyeztetések révén törekednek az önkormányzati vélemények megismerésére.

### 7.4.1. Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF)

Részben a 2007. évi költségvetés érdemi egyeztetésének hiánya miatt keletkezett önkormányzati felháborodás eredményeként jött létre 2006. december 14-én a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (továbbiakban: KÖEF), amelyet egyik oldalról az 1121/2006. (XII. 12.) számú kormányhatározat, a másik oldalról az országos önkormányzati szövetségek egyetértése legitimált.

A KÖEF az önkormányzati érdekegyeztetés első intézményesített és szervezett fóruma volt, amely az önkormányzati szféra és a kormányzat közötti folyamatos szakmai és szakmapolitikai együttműködésnek kívánt terepet biztosítani. A KÖEF elnöki tisztségét betöltő önkormányzatokért felelős miniszterek személyének gyakori cserélődése ellenére a fórum mindvégig foglalkozott az önkormányzati rendszer átalakításának kérdésével, amelyet alapvetően a kormányzati javaslatok határoztak meg. A 2010. évi költségvetést érintő 120 milliárd forintos kormányzati elvonásról szóló bejelentést követően szorgalmazott, de elmaradt egyeztetés következtében az önkormányzati



oldal egységesen felfüggesztette KÖEF tagságát. Ezzel véget is ért az első kísérleti intézményesített fóruma a kormány és az önkormányzatok képviselői közötti érdekegyeztetésnek.

A KÖEF kudarca több okra vezethető vissza. Tényleges szerepe és viszonya nem tisztázódott egyértelműen, így nem történt meg az általa tárgyalt témáknak a kormányzati és parlamenti döntéshozatali mechanizmusba illesztése, vagyis esetleges volt, hogy egyes nagy jelentőségű, az önkormányzatiságot érintő lényeges kérdés megvitatása mikor került a KÖEF elé. Nem sikerült tisztázni a KÖEF viszonyát az egyéb ágazati egyeztető fórumokhoz sem.

#### 7.4.2. Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma (ÖNEF)

A második Orbán-kormány első esztendejében érdemi egyeztetésre a kormányzati szereplőkkel nem került sor. A helyzetet jól jelzi, hogy az 1220/2010. (X. 25.) számú kormányhatározattal létrehozott Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma (továbbiakban: ÖNEF) csak 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 költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről. Ebben az egyeztető fórumban már nem kapott társelnöki szerepet az önkormányzati oldal, vagyis meghatározóvá vált az ülés előkészítésével és vezetésével kapcsolatban a belügyminiszter, illetve a minisztérium. Az ÖNEF ugyanakkor megőrizte az előző fórum összetételére vonatkozó szabályozást, így a BM mellett tagjai voltak a fórumnak az önkormányzatok életét meghatározó minisztériumok, illetve államtitkárságok is.

#### 7.4.3. Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET)

Az ÖNEF helyére lépett Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsát (továbbiakban: ÖNET) a 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat hozta létre. Az ÖNET az 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, továbbá javaslattevő a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra. Lényeges változás, hogy a testület tagjai köréből kikerült kormányzati oldalról a nemzeti fejlesztési miniszter, a vidékfejlesztési miniszter és a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára. Ennek következtében jelentősen csökkent a fórum kormányzati súlya.

A 2014–18-as kormányzati ciklusban változott az önkormányzati államtitkár személye. Bár az ÖNET ülésére évente csak a kötelező két alkalommal került sor, ugyanez a mechanikus és alapvetően formai együttműködés érvényesül a 2018-ban megkezdett ciklusban is.

Elvileg jelentős változást eredményezhetett volna a Kormány és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti stratégiai együttműködésről szóló megállapodás 2015. szeptember 30-ai aláírása és az erről szóló kormányhatározat.<sup>55</sup> A kormányzattal kötött stratégiai megállapodás rögzíti az együttműködés céljait és alapelveit, továbbá területeit

<sup>55</sup> Lásd az 1742/2015. (X. 13.) határozatot 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.

és tárgyköreit, a kapcsolattartás módját és feltételeit. A megállapodás megfelelő alapot nyújt az érdemi párbeszéd és együttműködés valódi tartalommal való megtöltésére és az önkormányzati működés színvonalának javítására.

A Kormánnyal kötött megállapodással szoros összefüggésben készült el a 2015. november 17-én aláírt együttműködési megállapodás az országos önkormányzati szövetségek között, amely arra törekszik, hogy az önkormányzati szféra érdekeinek képviselete egységesebb, hatékonyabb és hatásosabb legyen.<sup>56</sup> A megállapodás célja, hogy az aláíró önkormányzati érdekszövetségek között rendszeres legyen a munkamegosztás, egyeztetés, továbbá a kormányzattal való megújuló partneri együttműködés során megfelelő eredményt érjenek el a szövetségek.

Az ÖNET önkormányzati oldali társelnökét évente rotációs elv alapján választják meg. Az ÖNET első társelnökévé választották a 2016-os évre Schmidt Jenőt, a TÖOSZ elnökét, a 2017-es évre Lipők Sándort, a KÖÖÉSZ elnökét. 2018-ban az ÖNET társelnöke Szita Károly, az MJVSZ elnöke. A társelnökök feladata a megállapodás alapján, hogy a szövetségek közötti együttműködést elmélyítsék, és lehetővé tegyék a tartalmi közös munkát. Sajnálatos módon a szövetségek közötti belső együttműködés érdemben már nem működik. Az „Elnökök Tanácsa” a megállapodásban rögzített negyedéves találkozóval szemben 2018-ban még egyszer sem ülésezett, és szakmai egyeztetésekre sem kerül sor, így az ez évben megtartott két ÖNET-ülésre való közös felkészülésre és fellépésre sem került sor.

## 7.5. AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKVÉDELEM ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÉPESSÉ TÉTELE

A jogszabályokban rögzített, klasszikus érdekképviseleti tevékenység mellett az egyes önkormányzati szövetségek eltérő gyakorisággal, intenzitással és szervezettséggel igyekeztek a tag és nem tag önkormányzataik számára tudást átadni, képzeteket szervezni, és a helyi önkormányzatok kapacitásának építését elősegíteni.

Ebben a munkában kiemelkedően fontos, hogy az önkormányzati vezetők minél több és hitelesebb információval rendelkezzenek a feladataikat és felelősségüket érintő kérdésekről. Ezért fontosak az egyes szövetségi honlapok, ám az ezek kínálta információk tekintetében meglehetősen nagy eltérések tapasztalhatók. A három kis létszámú, ugyanakkor széles feladatkörű és jelentős befolyással bíró szövetség, így a BÖSZ,<sup>57</sup> az MJVSZ<sup>58</sup> és a MÖOSZ<sup>59</sup> elsődlegesen befelé kommunikálnak azáltal, hogy a tag önkormányzati vezetők számára nyújtanak érdemi információkat. A MÖOSZ sokféle megyei hírt megjelentet ugyan, de az érdekvédelemmel kapcsolatos és főleg a megyei önkormányzatok munkáját segítő információk alig érhetők el, hasonlóan a BÖSZ-honlapon, míg az MJVSZ honlapján a szakmai információk jelszóval védettek.

Az eltérő összetételű szövetségek közül a Kisvárosok Szövetségének honlapja<sup>60</sup> a névváltoztatás óta nem érhető el. A KÖSZ honlapja<sup>61</sup> nem igazán frissül. Az MFSZ honlapja<sup>62</sup> is kevesebb információt közöl, mint amennyit a

<sup>56</sup> Az országos önkormányzati szövetségek megállapodásának teljes szövege olvasható a TÖOSZ lapja, az *Önkormányzat* 2015. évi 4. száma 10–11. oldalán.

<sup>57</sup> Lásd <http://buosz.hu/> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>58</sup> Lásd <http://www.mjvsz.hu/> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>59</sup> Lásd <http://moosz.com/> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>60</sup> Lásd <http://kisvarosok.hu/cgi-sys/suspendedpage.cgi> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>61</sup> Lásd <http://www.kosz.hu/> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>62</sup> Lásd <http://www.faluszovetseg.hu/portal/index.php> (Letöltés: 2018. október 4.)

szövetség ténylegesen nyújt, a szövetség elnöke meglehetősen intenzíven levelez a tag önkormányzatok polgármestereivel, igyekszik őket naprakész információval ellátni. A MÖSZ honlapja<sup>63</sup> informatív és jól nyomon követhető a szövetség aktivitása a szakmai programok szervezése tekintetében. A legaktívabb a TÖOSZ-honlap,<sup>64</sup> amelyen keresztül aktuális információkhoz, a negyedévente megjelenő folyóirat, az Önkormányzat aktuális és korábbi számaihoz és a képzési lehetőségekhez egyaránt eljuthat a látogató.

A rövid áttekintésből is érzékelhető, hogy a nyolc szövetség a tagjai számára meglehetősen eltérő mértékben, minőségben és gyakorisággal nyújt információs és képzési szolgáltatást. Az elmúlt években több alkalommal történtek kísérletek az önkormányzatok kapacitásépítésének megalapozására. Ezek közül a kísérletek közül talán a legismertebb és legsikeresebb a Polgármester Akadémia volt, amelyet a TÖOSZ a norvég önkormányzati szövetséggel (KS) és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karával közösen az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok támogatásával Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010 címmel megvalósított program részeként hozott létre. A Polgármester Akadémia, a Képviselők Képzése és a Tapasztalatcsere program átfogó módon segítette az önkormányzatok szakmai tudásának bővülését. A finanszírozási háttér csökkenésével sajnálatos módon a programok intenzitása is jelentősen csökkent.

A kormányzati hatalomgyakorlástól független külső támogatás jelentett egy következő lökést az önkormányzatok és szövetségeik kapacitásának fejlesztése tekintetében. Ugyancsak a Norvég Alap egyik kiemelt és nevesített pályázata eredményeként jött létre 2013 októberében a 2016 áprilisáig tartó MANORKA projekt. Ebben a projektben a TÖOSZ, KÖÖÉSZ és az MFSZ szoros együttműködésben végezte munkáját. A projekt legfőbb célja az önkormányzati érdekképviselet és érvényesítés hatékonyságának, eredményességének növelése. Sajátos magyar helyzet, hogy a nyolc szövetségből végül csak három vállalkozott az összehangolt közös munkára. A projektben aktívan részt vesz három minisztérium – a BM, az EMMI és a ME –, valamint a közsféra szakszervezete, az MKKSZ is.<sup>65</sup>

A külső támogatással megvalósított programok időszakos jellegük ellenére jelentős mértékben hozzájárultak a programban részt vevő önkormányzatok mindennapi működése és szervezeti hatékonysága erősítéséhez.

<sup>63</sup> Lásd <http://www.mozslap.hu/hu> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>64</sup> Lásd <http://www.xn--tosz-5qa.hu/> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>65</sup> Lásd: <http://www.manorka.net/hu/hirek/> (Letöltés: 2018. október 4.)

## 8. ÖSSZEGLZÉS

Csaknem három évtizeddel az új típusú magyar önkormányzati rendszer kialakítását, illetve nyolc évvel a paradigmaváltást követően indokolt, hogy a tapasztalatok birtokában röviden összefoglaljuk a működés és a fejlesztés változtatásának főbb lehetőségeit. Az elmúlt időszak alkalmas arra, hogy a változtatásról vitát folytassunk, egyetértve Gellén Márton megállapításával, mely szerint: „A közigazgatási reformok tapasztalatai azt mutatják, hogy a közigazgatási reformok második, kevésbé látványos szakaszában kritikus elemzésnek kell alávetni a reform felépülő szakaszában elvégzetteket, és az esetleges hibákat vagy az idő múlásából fakadó szükségszerű módosításokat meg kell tenni.” (Gellén 2014, 147–156.)

Örvendetes, hogy az Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. nevű KÖFOP-2.3.4-VE-KOP-15-2016-00002 számú, nagy ívű és átfogó kutatás alapján közzétettek olyan ajánlásokat, amelyek egyaránt szolgálhatják a további közös gondolkodást mind az önkormányzati, mind a kormányzati szférában, valamint felhívják a kormányzat figyelmét arra, hogy „a nagyon alacsony hatékonysággal, diszfunkcionálisan működő települések esetében a központi közigazgatás kezdeményezőként lépjen föl célzott támogatások nyújtásával, programok kiírásával, különböző ösztönzők bevezetésével”<sup>66</sup>

A kialakult és alapvetően összetételében is rögzült „kétébességes” önkormányzati rendszer következtében a magyar önkormányzatok jelentős része, mintegy 90%-a teljes mértékben nem rendelkezik az önkormányzáshoz szükséges feltételekkel és képességekkel. A kisebbséget alkotó, mintegy 10%-os tehetős önkormányzati kör viszont európai értelemben véve is versenyképes.

A kettősből adódóan lényegesen eltérők a lehetőségei az egyes önkormányzatoknak, így a működésük és a szervezeti hatékonyságuk is jelentősen különbözik, miközben a témában kiemelt uniós és hazai programok lényegében valamennyi önkormányzatot érintik.<sup>67</sup>

Az önkormányzati működés hatékonyabbá tétele, illetve az önkormányzati szervezetfejlesztés kérdése valamennyi önkormányzat számára fontos kérdés. Az európai uniós csatlakozásunkat követően megnyílt pályázatok egy szűk, ugyanakkor fontos része lehetővé tette, hogy különféle jogállású, illetve lakosság számú önkormányzatok

---

<sup>66</sup> Lásd *Ajánlások az inkluzív településmenedzsment megvalósításához a helyi településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítását célzó kutatás eredményei alapján* <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1155> (Letöltés: 2018. október 4.)

<sup>67</sup> Lásd a legfontosabb programokat:  
Európa 2020 Stratégia  
[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_HU\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf) (Letöltés: 2018. február 22.)  
Nemzeti Reform Programok  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-hungary-hu\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-hungary-hu_0.pdf) (Letöltés: 2018. február 22.)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-hungary-hu\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-hungary-hu_2.pdf) (Letöltés: 2018. július 31.)  
Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési operatív program (KÖFOP) 2014–2020  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/4383> (Letöltés: 2018. február 22.)  
Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia  
[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (Letöltés: 2018. február 22.)

a hivatalaik szervezetfejlesztésére pályázzanak. Ezek a pályázatok döntő mértékben a nagyobb települések számára nyújtottak lehetőséget arra, hogy áttekintsék mindennapi működésüket, felmérjék a szervezetük kapacitását, és kialakítsák a pályázat eredményeként a hatékonyabb működés feltételrendszerét.<sup>68</sup> Ezek a pályázatok többnyire arra is lehetőséget biztosítottak, hogy az önkormányzatok megújítsák informatikai eszközállományukat, és tovább lépjenek az e-közigazgatás fejlesztése, megvalósítása ügyében.

Ezek a pályázati eredmények azonban csak akkor jelentenek hosszabb távon fenntartható megújuló működést, ha és amennyiben a pályázaton kívül is rendelkeznek az önkormányzatok olyan alapfeltételekkel, amelyek a folyamatos megújulás és fejlesztés lehetőségét biztosítják.

A pályázatokkal összefüggésben és attól függetlenül is a kormányzat jelentős számban és változatos témakörökben írja elő az önkormányzatok számára a különféle tervek, koncepciók, programok és stratégiák készítését.<sup>69</sup> A tervekészítést egyrészt törvények, illetve alacsonyabb szintű jogszabályok írják elő, és vagy kötelező jellegűek, vagy csupán ajánlottak. A tervek, koncepciók egy része attól válik kötelezővé az önkormányzat számára, hogyha az adott témában fejlesztésre pályázik, és a pályázat írja elő feltételként a terv meglétét.

Az önkormányzati működést csaknem teljes-körüln át fogó témakörökben előírt terv készítési kötelelem ellenére mégsem állíthatjuk azt, hogy ezek a tervek és programok minden település esetében iránymutatásul szolgálnak a működéshez és a hatékonyság növeléséhez. Gyakorta azt tapasztalhatjuk, hogy ezek a tervek, koncepciók, programok és stratégiák nem válnak a mindennapi önkormányzás részévé, csupán elfogadott dokumentumok, amelyek szükségesek, de nem élő anyagok.

Mi ennek a helyzetnek az oka?

Az önkormányzatok túlnyomó többsége mindennapi túlélési gyakorlatot hajt végre, vagyis igyekszik a rendelkezésére álló, többnyire központi pénzügyi támogatásból megvalósítani a kötelező feladatait, vagy saját szervezeti rendszerében, vagy társulás útján. A település jövőjére és annak fejlődésére vonatkozó tervekkel, elképzelésekkel a települések túlnyomó többsége nem rendelkezik, így a napi feladatok korrekt végrehajtásában merül ki a munkájuk. Természetesen ez sem kevés, viszont a megalapozott, a helyi közösség által közösen kimunkált jövőkép nélkül a település nem fog érdemben és fenntartható módon fejlődni.

Ezen települések esetében az esetleges fejlesztések döntő mértékben pályázati források felhasználásával valósulnak meg, mivel jellemzően ezeknek a településeknek érdemi saját bevétele, így fejlesztésre fordítható forrása nincsen.

A települések pályáznak mindazon kiírásokra, amelyek elvileg számukra is elérhetőek, azaz megfelelnek a pályázati kiírás szempontjainak – és amelyekre biztatást kapnak –, függetlenül attól, hogy az a fejlesztés a helyi közösség létező vagy jelképes prioritási listáján hol szerepel. Ennek a gyakorlatnak a következtében még a kistélepüléseken belül is szigetszerű fejlesztésekre kerülhet sor. Természetesen örömdetes, ha megvalósulnak helyi közösségi célú fejlesztések, viszont nem hanyagolható el annak a vizsgálata sem, hogy képes lesz-e az adott önkormányzat a fejlesztéssel létrehozott létesítmény hosszabb távú fenntartására, karbantartására, használatára és működtetésére,

<sup>68</sup> Lásd ÁROP-1.A.2 A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése <https://www.palyazat.gov.hu/doc/1052> (Letöltés: 2018. március 5.) ÁROP-3.A.1 A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése a Közép-magyarországi régióban <https://www.palyazat.gov.hu/doc/1053> (Letöltés: 2018. március 5.)

<sup>69</sup> Lásd a BM *Önkormányzati Hírlevél* 2018. évi 3. számát: Önkormányzati Tudástár I., az *Önkormányzati Hírlevél* különszáma – Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke <http://www.kormany.hu/download/1/2e/51000/%C3%96nk%20Tud%C3%A1st%C3%A1r%20I.%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%202018%20%C3%A9vi%203%20sz%C3%A1m%C3%BCI%C3%B6nszam.pdf#!DocumentBrowse> (Letöltés: 2018. február 24.)

vagyis milyen mértékben biztosított a fenntarthatósága a fejlesztésnek az uniós pályázatoknál előírt fenntartási kötelezettség lejárta követően.

Így visszakanyarodunk a témánk alapkérdéséhez, hogy az önkormányzó képességgel és gazdasági autonómiával nem rendelkező önkormányzatok számára valóságos elvárás-e a működés, fejlesztés hatékonyságának és a szervezet fejlesztésének kérdése. Megítélésem szerint ezeknek a kistélepüléseknek szükségük van külső szakmai segítségre ahhoz, hogy a fennmaradásuk és esetleges fejlődésük biztosított legyen. Nem várható el a polgármestertől és a választott önkormányzati tisztségviselőktől, de a közös önkormányzati hivatalt vezető jegyzőtől és a hivatal alkalmazottaitól sem, hogy olyan szervezetfejlesztési menedzseri feladatot végezzenek, amelyhez szükséges ismeretekkel és képességekkel nem rendelkeznek.

Vizsgont amennyiben továbbra is fennmarad a szétaprózódott struktúra, akkor mindenképpen differenciált szabályozásra van szükség annak érdekében, hogy olyan elvárásokat támasszanak a kistélepülési önkormányzatok felé, amelyet képesek egyedül vagy társulási együttműködésben megvalósítani.

A jelenlegi finanszírozási környezetben a sok kistépülés önmagában nem igazán fejleszthető, ezért együttműködő köröket kell e tekintetben is létrehozni a szomszédos önkormányzatokból. A közös önkormányzati hivatalok létező együttműködések reprezentálnak, így kiindulópontként rájuk lehet építeni. Ezek a két vagy több településből álló közös igazgatási egységek lehetnek az alapjai a közös közszolgáltatási feladatok szélesebb körének. Ebben a közös működést megvalósító munkában értelemszerűen kiemelt szerepe van a székhely településnek, akár a hivatal, akár egyéb intézmény tekintetében. A közös működtetés és közszolgáltatás biztosítása integráló erőként hat a településközi együttműködésben, amely alapul szolgálhat a mikrotérségi társulásoknak. Ehhez azonban valamennyi, az együttműködésben érintett települési önkormányzat vezetőségének partnerségben kell dolgoznia. A nagyobb lakosságszámú település nem lehet egyeduralgó, nem kényszerítheti rá akarát a kisebb települések vezetőire. Ezért is fontos, hogy a nagyobb, tehetősebb és felkészültebb önkormányzatok legyenek szolidárisak a kisebbekkel kapcsolatban, és a társulási megállapodásban adjanak biztosítékot a kisebbségvédelemre.

Tanulva az elmúlt évek társulási tapasztalatából, szükséges hangsúlyozni, hogy valamennyi kistépülés abban érdekelt, hogy optimális együttműködési terekben tevékenykedjen, viszont egyáltalán nem biztos, hogy az igazgatási, a közszolgáltatás-szervezési és a térségfejlesztési társulásokban ugyanazon önkormányzatok vesznek részt. Vizsgont fontos, hogy az egymást átfedő társulások csomósodási pontjai kialakuljanak, és az együttműködések erjesztési góccá váljanak. Ebben a többszereplős együttműködési hálózatban kell megtalálni és közösen foglalkoztatni azokat a fejlesztő menedzsereket, aki segíteni tudják az önkormányzatok működését és a kapcsolódó szervezetek fejlesztését.

A nemcsak hivatalnokként, hanem település- és térségfejlesztő menedzserként alkalmazott munkatárs feladata és felelőssége lesz, hogy felkészítse és segítse az érintett településvezetőket, a képviselő-testületeket, a hivatalnokokat és az együttműködésben részt vevő települések lakóit, civil szervezeteit és gazdasági szereplőit. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen már képeznek ún. „önkormányzati szaktanácsadókat”,<sup>70</sup> akik betölthetnék a korábban jelzett feladatkört, mivel alapvetően az önkormányzatiság iránt elkötelezett szakemberek.

Megítélésem szerint csak megfelelően megalapozott helyzetfeltárás alapján, jól előkészített és széles körben egyeztetett, kisebbségvédelmet biztosító megállapodásban rögzített településközi együttműködés teszi lehetővé

<sup>70</sup> Lásd <https://vttk.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/onkormanyzati-szaktanacsado> (Letöltés: 2018. július 29.)

a kisebb lakosságú és érdemi helyi saját bevétellel nem rendelkező önkormányzatok számára a hatékony és eredményes működést és a hosszabb távon is garantált fennmaradást és fejlődést. Amennyiben a túlnyomó többséget alkotó települések továbbra is egyedül kívánnak boldogulni, abban az esetben a fennmaradásuk kerül veszélybe. Ezt a felismerést megfelelően tükrözi a TÖOSZ javaslata a Magyar Falvak Programhoz.<sup>71</sup>

A megfelelő autonómiával és önkormányzó képességgel rendelkező szervezetek esetében az önkormányzati szervezeti hatékonyság kérdése a mindennapi működés szempontjából is kiemelkedő fontosságú. A hatékony és eredményes működést elvárja a polgármester, és tőle pedig az őt jelölő politikai tömörülés. A polgármester a siker érdekében többnyire „átviszi” fejlesztési elképzeléseit a képviselő-testületen, és megszerzi a szükséges támogatást a hatékony működéshez szükséges feltételek (szervezeti, technikai, szervezési és személyi) biztosítása érdekében. Ugyancsak a polgármester ösztönzi a hivatalvezető jegyzőt, hogy a biztosított feltételek birtokában a hatékonyságot, a működőképességet erősítő és fenntartható szervezeti kultúra alakuljon ki.

Az önkormányzó képességgel rendelkező önkormányzatoknak vannak élő településfejlesztési stratégiái, amelyekre alapozva készülhetnek a pályázatok, akár hazai, akár európai uniós fejlesztésről van szó. A fejlesztések és beruházások tervezése és megvalósítása során törekszenek a fenntarthatóságra, bár e tekintetben még gyakori a szigetszerű fejlesztés és a hosszabb távú működtetés feltételeinek hiánya. Ugyancsak jellemző többnyire az átlátható testületi és hivatali működés, valamint a hatékony kommunikációra való törekvés. Mindezt a folyamatot pénzügyi hatékonyság szempontból is igyekeznek kiszámíthatóvá és finanszírozhatóvá tenni.

Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg az önkormányzatok fejlesztését, fejlődését és gazdaságfejlesztő tevékenységét befolyásoló egyéb, jogilag nem szabályozott külső körülményeiről sem. A frekvenciát önkormányzatok hatékony és fenntartható működését nem megfelelő együttműködés esetén veszélyeztetheti az aktív pártpolitikai környezet. Természetesen rövid távon a „kijárt” fejlesztési sikerek is fontosak, viszont a stabil és az önfenntartó, önszervező önkormányzás lesz a meghatározó. A helyi autonómiát feladó és a központi akaratnak alávetett önkormányzatok már nem lesznek képesek valódi önkormányzásra, aminek következtében a helyi érdekek és helyi közösségek háttérbe szorulnak, és elvesznek azok a társadalmi tőkén nyugvó belső erők és képességek, amelyek biztosítani képesek a helyi közösségek hosszabb távú fennmaradását és az élhető települések fennmaradását.

A XXI. század elején, csaknem három évtizeddel a politikai rendszerváltozást követően az új önkormányzati törvény és a kapcsolódó törvények szabályozás-változása eredményeképpen létrejött önkormányzati rendszertől elvárható a közszolgáltatások igazságos területi elosztása, a fenntartható önkormányzás, amelynél az észszerűség, a hatékonysági, az átláthatósági szempontok és a széles körű helyi társadalmi részvételen alapuló demokratikus helyi hatalomgyakorlás is tovább erősödik. Mindezek minél szélesebb körű megvalósulása érdekében szükséges az önkormányzati működés és szervezeti hatékonyság kérdését elemezni és értékelni. Ugyanakkor szükséges olyan új és átfogó megoldásokat kimunkálni és megvalósítani, amelyek megfelelő belső és külső kommunikáció révén hatnak az egész önkormányzati szférára, és részévé válhatnak a településmarketingnek, amelynek hatására javul a települések és az egész önkormányzati rendszer versenyképessége és tőkevonzó hatása.

<sup>71</sup> Lásd az Önkormányzat 2018. III. negyedévi számának 8–20. oldalát, vagy <http://xn--tosz-5qa.hu/news/377/73/ToOSZ-javaslatcsomag-a-Kormany-reszere/> (Letöltés: 2018. október 18.)

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aczél Gábor (2000): Az ülve vívott hosszú háború – szemelvények a közművek közösségi birtoklásáért folytatott küzdelem naplójából. In Aczél Gábor – Zongor Gábor szerk.: *Csak az első lépés nehéz*. Budapest, TÖOSZ.
- Balás Endre (2018): Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál. *Comitatus* XXVIII. évf. 229. 94–102.
- Gellén Márton (2014): Közigazgatási reformok a válságkezelés jegyében. In Patyi András – Lapsánszky András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben – Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kft. 147–156.
- Kádár Krisztián szerk.: (2008): *IDEA és Valóság / Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Budapest, Közigazgatásfejlesztési Társaság.
- Kiss László (2014): Önkormányzati „gondolat” genezise múlttól, jelenről, jövőről. In Patyi András – Lapsánszky András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben – Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kft. 309–321.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2014): Közigazgatási racionalitás és a magyar önkormányzati reformok. In Patyi András – Lapsánszky András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben – Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kft. 419-428.
- Sen Amartya (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Budapest, Európa Könyvkiadó.

## HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt módosító 1994. évi LXIII. törvény
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
- A helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 1999. évi XCII. törvény
- A területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról szóló 61/2000. (V. 3.) Korm. rendelet
- A többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) Kormányrendelet
- A többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvény
- A kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól szóló 271/2004. (IX. 29.) Kormányrendelet
- A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény
- A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet
- Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozat



- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény  
 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény  
 Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005.(XII. 25.) OGY határozat  
 A területszervezési eljárásról és az egyes kormányrendeleteknek a helyi önkormányzatok törvényességi felügye-  
 letével és a területszervezési eljárással összefüggő 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló  
 61/2015. (III. 24.) Korm. rendelet  
 A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény  
 A Helyi Önkormányzatok Napja megünnepléséről szóló 57/2000. (VI. 16.) OGY határozat  
 1742/2015. (X. 13.) Korm. határozat 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.

## BIBLIOGRÁFIA

- ALMÁSY Gyula – BELÉNYESI Emese – GÁSPÁR Mátyás (2015): Önkormányzati szervezetfejlesztés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- BENCSEK András – HORVÁTH Csaba szerk. (2017) *Demokrácia, jogállam, közigazgatás* – Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára. Pécs, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület.
- BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok*. Harmadik kötet, 1971–1979. Magvető Kiadó, Budapest.
- BUDAI Balázs Benjámin (2017): *A közigazgatás újragondolása: alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CSEFKÓ Ferenc (1997): *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- CSIKOR Ottó szerk. (2005): *A magyar önkormányzatok tizenöt éve 199–2005*. Pécs, Önkormányzati Oktató Központ Kht.
- FOGARASI József szerk. (1995): *A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- 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.
- GAJDUSEK György (2008): *Közszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Dr. GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia PhD szerk. (2010): *Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- HAJNAL György – GAJDUSCHEK György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- HANKISS Elemér (2017). *Társadalmi csapdák*. Budapest, Helikon Kiadó.
- HORVÁTH M. Tamás szerk. (2007): *Nézetek és látszatok – Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- HORVÁTH M. Tamás szerk. (2007): *Piacok a főtéren – helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

- HORVÁTH M. Tamás (2017): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- JAKAB András – URBÁN László szerk. (2017): *Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.
- JÓZSA Zoltán (2014): *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- JÓZSA Zoltán (2017): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KÁKAI László szerk. (2010): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, Publikon Kiadó.
- KOVÁCS Katalin – SOMLÓDYNÉ Pfeil Edit szerk. (2008): *Függőben – Közszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk. (2014): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben – Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kft.
- PÁLNÉ Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ Kovács Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- RECHNITZER János szerk. (2007): *Település és fejlesztés – A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- SZÁMADÓ Róza (2015): *Inkluzív önkormányzat*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SZIGETI Ernő szerk. (2004): *Az önkormányzati közigazgatás az EU csatlakozás tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós szerk. (2009): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó.
- VIGVÁRI András szerk. (2007): *A családi ezüst – Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

## MELLÉKLET

A szerzőnek a témakörben megjelent fontosabb írásainak jegyzéke

- ZONGOR Gábor (1998): Kis magyar regionalizáció, avagy miért nem működik az, aminek működnie kellene? *Comitatus* 7–8. 53–64.
- ZONGOR Gábor (2000): Térségfejlesztés és önkormányzatiság. *Területi Statisztika* 7. 311–318.
- ZONGOR Gábor (2000): Az önkormányzati érdekek érvényesítésének lehetősége a nagypolitikában. *ÖN-KOR-KÉP* 10–11. 6–10.
- ZONGOR Gábor (2002): Arccal a törvényhozás felé. Kit a szó nevéen szólít In OLÁH Miklós szerk.: *A 2002-es parlamenti választások Veszprém megyében*. Veszprém, KISZI. 191–234.
- ZONGOR Gábor (2005): Reform, vagy kísérlet? Az önkormányzati rendszer belső ellentmondásáról röviden. In PÁLNÉ dr. Kovács Ilona szerk.: *Európában a megye. Uniós tagság a közigazgatás tükrében. Előadások és hozzászólások az 2004. október 21 –22-i pécsi konferencián*. Pécs. 54–62.
- ZONGOR Gábor (2006): Államreform kéne régen! *ÖN-KOR-KÉP* 1–2. 8–14.

- ZONGOR Gábor (2006): Akarunk-e működőképes önkormányzati rendszert? *Magyar Közigazgatás* 3–4. 211–220.
- ZONGOR Gábor (2006): Polgármesterek, önkormányzati vezetők a Parlamentben. In AGG Zoltán szerk.: Tanulmányok a 2006-os országgyűlési választásokról. Comitatus 2006. évi különszám. 5–51.
- ZONGOR Gábor (2006): Mit mondtam? Elrontottam valamit? *Önkormányzat* 10. 4–5. ....
- ZONGOR Gábor (2008): Magyar önkormányzati szintek és szintszerúségek. *Comitatus* 9–10. 56–60.
- ZONGOR Gábor (2008): IDEA és valóság, avagy az önkormányzati reform alulnézetből. In KÁDÁR Krisztián szerk.: *IDEA és Valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Budapest, Közigazgatásfejlesztési Társaság. 111–130.
- ZONGOR Gábor (2010): Húsz év után, változások előtt. In KÁKAI László szerk.: *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, Pécsi Tudományegyetem. 149–155.
- ZONGOR Gábor (2010): Kettős képviseletet betöltő önkormányzati vezetők a 2010-es országgyűlési választásokon. *Comitatus* 6. 46–58.
- ZONGOR Gábor (2010): Az önkormányzati érdekképviselet 20 éve. *ÖN-KOR-KÉP* 6–7. 23–28.
- ZONGOR Gábor (2010): *A helyi önkormányzatok szervezete és működése*. Háttéranyag önkormányzati képviselők számára – Polgármester Akadémia Önkormányzati vezetők képzése. Budapest, TÖOSZ.
- ZONGOR Gábor (2011): A települési önkormányzatok mikrotárségi együttműködése. *Új Magyar Közigazgatás* 4. évf. 10. szám. 27–33.
- ZONGOR Gábor (2012): Változások kora. Aggodalmas gondolatok az átalakulóban lévő önkormányzati rendszerről. *Önkormányzat* 2. 1–4.
- ZONGOR Gábor (2012): Térhasználat másképpen. Kis magyar járástörténet. *Önkormányzat* 3. 2–8.
- ZONGOR Gábor (2012): Átalakulás közben, reform előtt. *Comitatus* 11–12. 3–14.
- ZONGOR Gábor (2012): Változások kora. Aggodalmas gondolatok az átalakulóban lévő önkormányzati rendszerről. *Önkormányzat* 2. 1–4.
- ZONGOR Gábor (2013): Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok? *Jegyző és Közigazgatás* XV. évf. 1. 7–9.
- ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás* 6. évf. 9. 37–42.
- ZONGOR Gábor (2013): A magyar önkormányzati érdekképviselet negyedszázada. *Új Magyar Közigazgatás* 6. évf. 12. szám. 29–53.
- ZONGOR Gábor (2014): A kettős képviselet vége. *Comitatus* nyár-ősz. 11–29.
- ZONGOR Gábor (2014): Ismétlők többségben. *Önkormányzat* 4. 7–11.
- ZONGOR Gábor (2015): 2014 - a választások éve. *Új Magyar Közigazgatás* 8. évf. 1. 1–10.
- ZONGOR Gábor szerk. (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Budapest, Szerif Kiadó Kft.
- ZONGOR Gábor (2016): A önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk.: *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 112–126.
- ZONGOR Gábor (2017): Város és vidéke, illetve a városkörnyéki kapcsolatok alakulása Magyarországon. In LAKI Ildikó – SZABÓ Tamás szerk.: *Agglomerációs várostárségei tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány. 10–44.

# Gáspár Mátyás – Tevanné dr. Südi Annamária

## Zárt ciklusú stratégiai menedzsmentrendszer (ZCSM) megvalósítása az önkormányzatok működésében

### BEVEZETÉS

Addig viszonylag hamar eljutott a gondolkodás a „diktáló” szervezettől a „tanuló” szervezetig, hogy a rövid, közép- és hosszú távú – klasszikus – tervezés csak a hasonló idődimenziókban működő menedzsmentrendszerben válik értelmessé. A közigazgatás-menedzsment csak az utóbbi évtizedben – lásd a kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendeletet (J14) – jutott el oda, hogy az intézményi menedzsment lényegét és fókuszát a szervezeti eredmény (teljesítmény!), valamint a hatékonyság képezze.<sup>1</sup> Sőt, ez a tervezési előírás még messzebb megy, amikor követelményként szabja meg a stratégiai tervezéssel és következésképpen a menedzsmenttel szemben, hogy „az eredmények társadalmi, gazdasági, környezeti szempontból fenntarthatók legyenek”. Ez lényegében a nemzetközi tendenciát követve a gazdasági, jogi, szakmai, etikai és politikai felelősség kiterjesztését jelenti a magasabb rendű, társadalmi felelősség irányában.

Az önkormányzati stratégiai menedzsment állapotáról legutóbb 2014-ben készült tudományos igényű felmérés.<sup>2</sup> A megkérdezettek 66%-a tartja szükségesnek a stratégiai tervezés folyamatának kiépítését, illetve továbbfejlesztését, 71% jelzi, hogy ennek alapvető iránya a cél- és teljesítményalapú tervezésnek kell lennie. A kutatók és szakemberek többsége a menedzsment egyes funkcióira, tevékenységeire összpontosítja a figyelmét, és azok viszonylag jól kidolgozottak. A zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) kutatás azon a felismerésen alapul, hogy az elemek közötti kapcsolatok garantálják a menedzsment rendszerként való működését, annak zártságát. Ez utóbbi pedig még kevés figyelmet kap az egyébként örvendetesen bővülő és mélyülő fejlesztési programokban.

A klasszikus „egykörös” tervezéstől a „háromkörös” zárt ciklusú stratégiai menedzsmentig vezető utat – amint azt a kutatás röviden bemutatja – a Galileo Galileiig visszavezethető, rendkívül egyszerűnek tűnő PDCA-ciklus (Plan – Do – Check – Act) „felfedezése” nyitotta meg. Lényege az ún. visszacsatolással bezáródó és újrainduló irányítási ciklusok szükségszerűségének felismerése. Az önkormányzati menedzsmentben sem megkerülhető ennek módszeres végiggondolása s összekapcsolása a párhuzamosan fejlődő háromszintű tervezési rendszer kibontakozásával és intézményesedésével. A feladat annál is inkább időszerű, mert az önkormányzatok jelenleg a módszeres

---

<sup>1</sup> Statisztikai Szemle, 92. évfolyam 5. szám, elérése: [http://www.ksh.hu/statszemle\\_archive/2014/2014\\_05/2014\\_05\\_447.pdf](http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2014/2014_05/2014_05_447.pdf). (Letöltés: 2019. 11. 20.)

<sup>2</sup> Sisa Krisztina – dr. Veress Attila: Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről, KSH Statisztikai Szemle, 2014. (Letöltés: 2019. 11. 20.)

és intézményes stratégiai tervezés küszöbén állnak. Az Állami Számvevőszék 2015-ben megállapította,<sup>3</sup> hogy az önkormányzatok 54,3%-a készít nyilvánosan közzétett stratégiát. Ez a vizsgálat és más kutatási adatok is igazolják, hogy a stratégiai tervek intézményes és módszeres beépülése az operatív működésbe ennél jóval kevesebb helyen sikerül. A megoldásokról, azok háttéréről és az eddig elért eredményekről ad teljességre törekvő képet a jelen ZCSM-kutatás.



A tanulmányban kétféle forráshivatkozást alkalmazunk: SZxx – szakirodalom és jó gyakorlat gyűjtemény és az xx az ottani hivatkozási sorszám, valamint a Jxx – jogszabálygyűjtemény forrás és az xx az ottani hivatkozási sorszám.

---

<sup>3</sup> Vasváriné Molnár Judit – Szabó Zoltán Gyula: A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és azok kezelésére szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján. Elérése: [http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/cikk\\_uj\\_magyar\\_kuzigazgatas\\_2016.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/cikk_uj_magyar_kuzigazgatas_2016.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

# 1. ZCSM – MI EZ? – RÖVIDEN...



**1. ábra: „Ezt nem így terveztük!”**

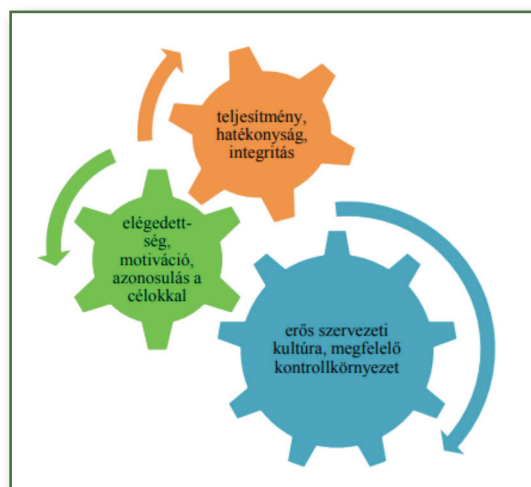
*(Forrás a szövegben)*

Ma már a „Marx-téri felüljáró legendájaként” tartja a Főváros emlékezetében az 1980-ban történt esetet, amikor a híd két oldala „nem ért össze” és ez az utolsó elem beemelésekor derült ki, amint az a képen látható. Ha a menedzsment funkciói és tevékenységei nem illeszkednek egymáshoz kellő pontossággal, akkor az emberek folyamatosan azt élik meg, hogy „a szekér rázós úton megy”, s még hozzá is szoknak, „ez van, ezt kell szeretni”. De nem kell így működnie a szervezetnek! A zárt ciklusú stratégiai menedzsment módszeresen tárja fel a kapcsolódási pontokat, és biztosítja, hogy az illesztések pontosak legyenek.

A ZCSM alkalmazza az ún. visszacsatolás elvét, de sokkal több annál. Kiterjeszti a hagyományos „egykörös” irányítást, és azonosítja, leírja a szervezet operatív, stratégiai és tanulási menedzsment ciklusainak értelmét és tartalmát. Egyfajta „szervezőmérnöki” szemlélettel kibontja e menedzsment „körök” elemeinek – folyamatokba szervezett funkcióinak és tevékenységeinek – produktumait, és ezeken keresztül az egymáshoz való kapcsolódásaikat. Az elemek egymást kiszolgáló kapcsolatait fogaskerekeként illeszkednek egymásba, ahogyan azok a menedzsment kontrollig (BKR, belső kontrollrendszer) kormányzati módszertani dokumentumokban megtalálhatók (lásd alább a 2. sz. „fogaskerék” ábrát<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> Az államháztartási belső kontroll standardok módszertani útmutatóban látható ez a hasonlat és ábra: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/12/a1000/1%20r%C3%A9sz.pdf>  
[http://allamhazartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU\\_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre\\_20170918.pdf](http://allamhazartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre_20170918.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)



**2. ábra: A menedzsment egyes elemeinek illeszkedése**

(Forrás a szövegben)

A gyakorlat is kezdi felismerni,<sup>5</sup> hogy az egymástól szinte független stratégiai, operatív, ezen belül a költségvetési tervezés közötti szerves – intézményesített és folyamatos – kapcsolatok hiánya lehetetlenné teszi az alapvető cél elérését, amelyet az önkormányzatok a tervezésfejlesztésben leginkább hiányolnak (lásd fentebb a „71%-os” vélelmet). A ZCSM a kérdést a maga komplexitásában ragadja meg. A „zárt ciklus” megvalósítása egyfajta szemlélet és általános módszer, a menedzsment olyan megszervezése, ahol a funkciók és tevékenységek egymást hajtják, segítik, viszik előre a célok teljesítése, a tervezett eredmények felé. Eközben ez a fajta többszintű menedzsment, míg a várt teljesítményre készíti a működést (operatív ciklus), gondoskodik a folyamatos optimális szervezésről és fejlődésről (stratégiai ciklus), valamint a fenntartható társadalmi, gazdasági és természeti környezethez való igazodáshoz szükséges új kompetenciák megszerzéséről (tanulási ciklus).

Bizonyítjuk a tanulmányban, hogy az önkormányzati közigazgatásban a menedzsmentfolyamatok jelenleg nem zárnak kellőképpen. Bár kutatások, stratégiák, s helyenként még jogszabályok is (pl. a belső kontrollrendszer, valamint a teljesítményértékelés szabályai) utalnak az egymásra épülés szükségességére (pl. stratégiai célok és teljesítménykövetelmények), de a zárt ciklusú menedzsment szemlélete még kevésbé ismert, alkalmazott, és egyáltalán nem vert gyökeret.

<sup>5</sup> Pl. Kerekegyháza önkormányzata módszeresen foglalkozik a stratégiai költségvetési tervezés összekapcsolásával: [http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei\\_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%20E9nyek%20keletkezett%20dokumentumok/Kerekegyhaza\\_Koltsegvetes\\_tervezes\\_BSC\\_workshop\\_prezentacio.pdf](http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%20E9nyek%20keletkezett%20dokumentumok/Kerekegyhaza_Koltsegvetes_tervezes_BSC_workshop_prezentacio.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

## 2. ...ÉS MIÉRT VAN RÁ SZÜKSÉG?

A ZCSM hasznossága mindenekelőtt hatékonysági kérdés, ami a professzionális menedzsment régi adóssága, s amelyet már a rendszerváltáskor érzékeltünk. Magyaroknak a közigazgatásra is érvényes hatékonysági intelme az eredményességről, gazdaságosságáról és jóságáról (SZ185) azóta jelen van törekvésként a hazai közigazgatásban, amióta a Magyar-iskola munkái a tilalom alól felszabadultak, és olvashatókká váltak.<sup>6</sup> Nagyjából ekkor jött át az üzleti világból a közszférába a minőségbiztosítás is (ISO, TQM, majd a CAF), fokozatosan kibontakozó, hasonló igénypontokkal. Az önkormányzati önállóság paradox módon nem előrelendítette, hanem fékezte, sőt átmenetileg le is állította a múlt század 70-es éveinek elejétől elindult helyi közigazgatási korszerűsítési folyamatot, amelynek egyre erőteljesebb szervezési és vezetési irányai már a tanácsigazgatásban kezdtek kibontakozni.

A hazai közigazgatásban az ezredforduló elején elindult teljesítményértékelési rendszer (TÉR) teremtett egyfajta általános kényszerpályát, szelíd kényszert a menedzsment fejlesztésében az addig ösztönösen, eklektikusan és szigetszerűen – a legjobbak kezdeményezéseinek eredményeképpen – megjelent fejlesztések, jó gyakorlatok mellett. A TÉR szükségszerűen vetette fel a kérdést, hogyan kapcsolódjon egymáshoz az egyéni és a szervezeti teljesítmény. A második, ennél is erőteljesebb lökést az ugyanezen évtized végén (2009)<sup>7</sup> a pénzügyi ellenőrzésből kifejlődött belső kontrollrendszer megjelenése jelentette. A nemzetközi standardokat követő, a teljes szervezeti működésre kiterjedő kontroll egy olyan irányítási rendszert (kontrollkörnyezetet) feltételez, amelyben az ellenőrzés és egy zárt menedzsmentrendszer szerves részeként jelenik meg.

Tanulmányunkban bemutatjuk és empirikus kutatások eredményeire támaszkodva bizonyítjuk, hogy ez a feltevés a hazai közigazgatásban még nem valósult meg. A központi kormányzatban a jogszabályi előírásoknak való megfelelés 80%-osnak, az önkormányzati közigazgatásban pedig mindössze 20%-osnak tekinthető. Ez a tény – miután az államigazgatási rendszer egészének intézményi szintű irányításáról beszélünk – komoly kérdéseket vet fel a közigazgatás-menedzsment színvonalát, és különösen az egységét illetően. Következésképp aligha lehet kérdéses a ZCSM fontossága elsődlegesen az önkormányzatok szintjén. A szervezettség megkövetelt kellően magas színvonalának elérésén mint az irányíthatóság általános elvárásán túl, érdemes számba venni a zártság szükségességének gyakorlatiasabb indokait is:

- **EREDMÉNYESSÉG ÉS TELJESÍTMÉNY** – A zártság garantálja, hogy az operatív működés, a stratégiai fejlesztési irányok, valamint a szervezeti tanulás kizárólagosan, egységben és szisztematikusan a folyamatos és jövőbeni eredményesség, a jó, fenntartható teljesítmény elérését szolgálják, ahol az eredmény magában foglalja a közvetlen és szándékolt, valamint a közvetett, távolabbi társadalmi, gazdasági és környezeti hatásokat is.
- **SZERVEZETTSÉG ÉS HATÉKONYSÁG** – A jól felépített és zárt stratégiai menedzsmentciklusok rendszerében a célélérés a folyamatosan biztosított szervezeti optimumfeltételek és racionális erőforrás-ráfordítás mellett

---

<sup>6</sup> Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás első faksimile kiadása 1988-ban jelent meg

<sup>7</sup> A hazai államháztartási belső kontroll rendszer bemutatása, elérése: <http://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belső-kontroll-bemu> (Letöltés: 2019. 11. 20.)



valósul meg, amit mindhárom – operatív, stratégiai és tanulási – szintre egységesen kiterjedő menedzsment kontrolling rendszer garantál.

- ALKALMAZKODÁS ÉS FEJLŐDÉS – A gyorsan változó politikai, társadalmi, gazdasági, természeti, technológiai környezethez való alkalmazkodás és a fejlődés kompetenciái is folyamatos kihívások elé állítják a szervezetet, amit a menedzsment új funkcióinak kell kezelniük, s ez is része a ZCSM-nek.

A jelen kutatással párhuzamosan zajlik a jó önkormányzás mérésének és értékelésének kutatása.<sup>8</sup> A helyi közigazgatás jószágának a kérdésére – amelyet már Magyary is a kutatói, fejlesztői és szakmai figyelem középpontjába állított – a válasz az, hogy a jelzett kutatás által feltárt kritériumoknak a zárt ciklusú stratégiai menedzsment megvalósításával meg lehet felelni.

---

<sup>8</sup> A program bemutatkozása: <https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/hirek/2018/03/30/az-onkormanyzatok-az-allam-kapui> (Letöltés: 2019. 11. 20.)

### 3. HOGYAN MŰKÖDIK – MIRŐL SZÓL A TANULMÁNY?

A tanulmányban feltérképezzük az önkormányzati ZCSM háromszintű működési rendszerét, és bemutatjuk a ciklusok egészének, egyes elemeinek működését és minden egyes elem közvetlen kapcsolatrendszerét. A kifejtés során a zárt ciklusú menedzsmentrendszer egészének működését két grafikus modellel szemléltetjük:

- **KÖRKÖRÖS MODELL (7a. ábra)** – Körkörösen ábrázolja a három menedzsmentciklust és azok elemeit, s nyilakkal köti össze a kapcsolódó elemeket. Mind a menedzsmentfunkciókat azonosító elemek, mind a kapcsolódást mutató nyilak önálló entitások a modellben, az inkább a képekben gondolkodóknak.
- **TÁBLÁZATOS MODELL (7b. ábra)** – Körkörös modellel azonos tartalom – ZCSM elemek és kapcsolódások – egy még szemléletesebben, a ciklikusság érzékeltetését mellőző, de a tartalmat illetően „jól olvasható”, szemantikailag szemléletesebb illusztráció az inkább szövegorientált olvasó számára.

A ZCSM működése a gyakorlatban abban áll, hogy minden egyes funkcionális elem (funkció és tevékenység) meghatározott címzettek, felhasználók számára belső vagy külső produktumot (információ, dokumentum, jelzés) állít elő, továbbít, általánosabban: belső vagy külső, esetleg egyszerre mindkét irányú szolgáltatást teljesít. Például a monitoring funkció jelzéseket ad a mindenkori helyzet elemzéséhez a szándékolttól eltérő működésről. A modell kétféle minőségű entitást tartalmaz: tevékenységet (elemek) és az általa előállított produktumot (kapcsolatok). Utóbbi azért tekinthető kapcsolati entitásnak, mert minden produktumnak (belső, külső szolgáltatásnak, amely az adott produktumot közvetíti) kell hogy legyen előállítója és felhasználója, s közöttük a produktum szolgáltatása teremt kapcsolatot.

A tanulmány fő részében – az önkormányzati ZCSM leírásaként – minden egyes funkcionális elemről egységes szerkezetű leírást – ZCSM-profilt – dolgoztunk ki és mutatunk be, amelyek tartalmi elemeit és a kifejtésük táblázatos sémáját részletesen a 10. sz. ábra mutatja be. A leírás elemeinek tömör összefoglalása a következő:

- **MEGNEVEZÉS** – A cikluselem rövid megnevezése, amely azonos a fenti táblázatos összefoglalóban szereplő megnevezéssel.
- **AZONOSÍTÓ** – Az egyértelmű beazonosítást segítő rövidítés, amely azonos a táblázatos összefoglalóban és ábrában alkalmazott azonosítóval.
- **KAPCSOLATI SÉMA** – Adott cikluselem közvetlen kapcsolatainak rendszere – azonosítókkal leírva – mindhárom ciklus összefüggésében.
- **LEÍRÁS** – A cikluselem tartalmának tömör bemutatása, de elegendő részletességgel ahhoz, hogy a kapcsolatainak tartalma és jelentősége értelmezhetővé váljon.
- **JOGI HÁTTER** – Az adott cikluselemre vonatkozó, azt érintő jogi szabályozás annak mérlegelésére, hogy mi a jelenleg előírt kötelező működési és kapcsolati tartalom.

- MŰKÖDÉSI ELVEK – A cikluselem és kapcsolatai jó működésével – az előírásokból és jó gyakorlatokból leszűrhető – kapcsolatos elvek, követelmények.
- KRITIKUS KAPCSOLATOK – Az adott cikluselem kapcsolati rendszerének a zártság szempontjából kritikus összefüggései.
- JÓ GYAKORLATOK – Döntően hazai, esetenként és kivételesen külföldi jó gyakorlatok példái a működési elvek és kritikus kapcsolatok szemléltetésére.
- MEGJEGYZÉSEK – A cikluselemmel és kapcsolataival összefüggő további információk, amelyek hasznosak lehetnek a megértéshez, alkalmazáshoz és fejlesztéshez.

Az ilyen jellegű táblázatos feldolgozás lehetőséget kínál arra, hogy a ZCSM-et, az új működési és fejlesztési módszertant alapul véve a jövőben tovább lehessen elemezni, és tökéletesíteni lehessen a táblázat egyes elemei mint egyfajta leírási, értékelési dimenziók szerint. Különösen érdekes és hasznos lehet, hogy – akár a jelzett jó kormányzás-kutatás eredményeit is felhasználva – a jelenleg 9 elemű leírást egy újabb, metodikai dimenzióval is kiegészítsük. A továbbfejlesztést jól szolgálná az egyes elemek működéséhez kapcsolható módszerek és technikák, közöttük a digitális technológiák bemutatása is.

Korunk szervezés- és menedzsmenttudománya és gyakorlata – a változások rendkívüli felgyorsulásának hatására – már nemcsak ciklusokról beszél Deming<sup>9</sup> nyomán,<sup>10</sup> hanem folyamatos szervezésről (pl. az ISO 9001 menedzsment szabványban, J31)<sup>11</sup> és fejlesztésről, adaptív menedzsmentről<sup>12</sup> és tanuló szervezetről.<sup>13</sup> E valamennyi legutóbbi minőségi fejlemény lényege egységesen az, hogy a környezeti változásokra – politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti, technológiai – a szervezet folyamatosan figyel és egészként reagál, válaszol. Ami jelentős eltérés a korábbi időkhöz – Magyarországon nagy kérdés volt, hogy a gazdasági szervezetekben alkalmazott módszerek alkalmazhatók-e a közigazgatásban – képest az, hogy ezek a fejlemények szinte párhuzamosan jelennek meg az üzleti és a közférában. Megvalósulásához a menedzsment továbbfejlesztett vagy merőben új kompetenciáira van szükség. A ZCSM-megközelítés és módszertan alkalmas arra, hogy mindezeket a képességeket szervesen illeszse az egységes elvek és módszerek<sup>14</sup> szerint „megkomponált” működési rendszer elemeihez.

A ZCSM-ben három egymásba ágyazódó – operatív, stratégiai és tanulási – ciklus eltérő időhorizontokat fog át, de adott időintervallumban mindegyik szint elemei egymással összehangolva, egymást kiszolgálva működnek. A tágabb időszak céljai, feladatai és aktuális működési elemei beépülnek a szűkebb ciklusba és viszont. Ennek elvi szükségszerűségét már a gyakorlat is elismeri, amint azt a hatalmas szakirodalmat csak töredékként reprezentáló hivatkozásokból is láthatjuk. A problémát a gyakorlatba való átültetés jelenti a közigazgatási intézmények szintjén.

<sup>9</sup> Deming a PDCA ciklus „felfedezője”, lásd a továbbiakban részletesebben.

<sup>10</sup> Ciklusmodellek, pl. az ADDIE: <https://www.thinglink.com/scene/710154166994993152> (Letöltés: 2019. 11. 20.), valamint SZ184, 87.

<sup>11</sup> Minőségirányítási rendszer – MSZ EN ISO 9001, amely már folyamatos fejlesztésről szól.

<sup>12</sup> Adaptív menedzsment ciklus: Community Adaption Action Planning, CAAP elérése <https://www.weadapt.org/knowledge-base/adaptation-learning-programme/adaptation-planning-with-communities>, valamint [https://www.researchgate.net/figure/The-adaptive-management-cycle-from-Allen-et-al-2011\\_fig2\\_305620160?sq=GfEw8eGcAUq8154X1iNgjibOVDzjmRZyLTsEn\\_EQwblEQ0j7cOAEmer24TQi-IJ35M0BVjMpUAcpjyg79Cq5O4w](https://www.researchgate.net/figure/The-adaptive-management-cycle-from-Allen-et-al-2011_fig2_305620160?sq=GfEw8eGcAUq8154X1iNgjibOVDzjmRZyLTsEn_EQwblEQ0j7cOAEmer24TQi-IJ35M0BVjMpUAcpjyg79Cq5O4w) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

<sup>13</sup> Tanuló szervezet: <https://www.linkedin.com/pulse/learning-organisation-lean-zeeshan.syed>, Kolb-féle tanulási ciklus: <https://www.simplypsychology.org/learning-kolb.html> (Letöltések: 2019. 11. 20.)

<sup>14</sup> Óriási tárháza van a stratégiai menedzsment elveinek és módszereinek, lásd pl. Let's bridge the gap between strategy design and delivery <https://www.brightline.org/principles.html> (Letöltés: 2019. 11. 20.)

Jól látjuk ennek súlyosságát Magyarországon például abban, hogy a belső kontrollrendszer által feltételezett ún. kontrollkörnyezetet – ami lényegében a zárt ciklusú menedzsmentrendszer lenne – a kormányzati szervek 90%-ban képesek teljesíteni, míg az önkormányzatok esetében ez a szint akár tragikusnak is nevezhető, 20% körül mozog.<sup>15</sup>

A megoldás egy ún. GAP-elemzés (eltérésvizsgálat, az angol gap magyarul rést jelent), amely összehasonlítja az adott helyzetet a zárt ciklusú stratégiai menedzsment követelményeinek érvényesülését jelentő állapottal. A ZCSM a feltárt „rések” áthidalását, megszüntetését jelenti. Néhány példa:

- Ha a helyzetelemzésbe nem épülnek be a korábbi időszak ellenőrzéseinek (monitoring) eredményei, akkor önmagában a külső hatások, igények változásai alapján meghatározott célok elérésének belső feltételei bizonytalan elemként, kockázatként lesznek jelen a működésben.
- Ha a stratégiai célok megvalósulását nem méri, azaz nincs értékelő indikátorrendszer, akkor hiányzik a menedzsmentciklus egy eleme, a monitoring számára nincs mit értékelni, vagy nem azt vizsgálja, ami a legfontosabb lenne.
- Ha a szervezeti teljesítmény követelményeket nem a stratégiákban rögzített célokból vezetik le, vagy nem a szervezeti célok alapján határozzák meg a munkatársak számára a teljesítményelvárásokat, akkor nincs erős készítés a stratégiák követésére.
- Ha a kockázatok elemzése a belső kontrollrendszerben a működés általános viszonyaira korlátozódik, s nem érinti a célokat, ill. az általuk feltételezett, tervezett változásokat, akkor az új elvárásokhoz kapcsolódó új feltételek kontrollnélkülisége meglepetéseket okozhat a működésben.

Ezek a példák csak a felszínét érintik a nem kellően zárt ciklusú menedzsmentműködésnek. Nagyon komoly feszültség forrása, amikor a stratégiai tervezés, a fejlesztések és beruházások (pályázatok!), ill. az operatív költségvetési tervezés nincsenek „köszönő viszonyban”. A szervezet rugalmas adaptivitásának – folyamatos figyelés és érzékeny reagálás a belső és külső környezeti változásokra, pl. az új technológiákra, a digitális transzformációra – képtelensége egy teljes cikluselem (a belső és külső környezet folyamatos monitoringja, értékelése) hiányát, gyengeségét eredményezheti. Minél több és mélyebb ilyen „rés” van a menedzsmentrendszerben, a szervezet annál érzékenyebb mindenféle „betegsége”, „immunrendszere” annál gyengébb.

A ZCSM nemcsak a stabil működésre, az állandó feladatok rendszerére, hanem a programműködésre (fejlesztési, beruházási, pályázati projektek, akciók) is érvényes, vonatkoztatható. Az a sajátosság, hogy egy feladatsor nem ismétlődik rendszeresen, hogy sajátos irányítási (projektmenedzsment), szervezeti (pl. partnerség), költségvetési (programköltségvetés), szervezési és egyéb jellemzők miatt bizonyos mértékig elválnak a normál működéstől, nem lehet kibúvó a zárt ciklusú irányítás követelményei alól. Sőt, a ZCSM ezt a fajta működést is a szervezeti és működési rendszer egésze részének tekinti.

A Kaplan–Norton-féle ún. stratégiai térképek készítése a ZCSM statikus változatának tekinthető.<sup>16</sup> Lényege az, hogy a szervezeti stratégia részeként elkészül a stratégiai célok további működési összefüggéseit, feltételeit

<sup>15</sup> Lásd az ezzel kapcsolatos kutatási hátteret a Kockázatelemzés és -kezelés cikluselemnél (TC6/ST5/OP4) a 10.1. fejezet részben.

<sup>16</sup> A magyarul is megjelent alapmű: SZ180. Lásd még erről az 5. sz. ábrához fűzött megjegyzéseket és az SZ182 szakirodalmi forrást. A stratégiai térkép alkalmazásáról részletesebben lásd még SZ75-ben a 3.2.3. és 4.1.0. fejezet részek, további önkormányzati alkalmazásokról lásd a Középtávú fejlesztési irányok, stratégiai célok, célrendszer meghatározása cikluselem (ST2) a 10.1. fejezet részben.

szemléletesen bemutató kapcsolati ábra. Azért statikus, mert az adott stratégia adott célrendszerének adott összefüggéseire mutat rá. Mondhatjuk, hogy a ZCSM adott időpontra vagy időintervallumra vonatkozó statikus metszete. Arra a kérdésre válaszol, hogy az adott stratégiából következően milyen összefüggések érvényesítése érdekében szükséges a megfelelő menedzsmentműködési kapcsolatokat megteremteni és működtetni. A ZCSM ehhez képest a menedzsment működésében folyamatosan garantálja az ilyen és hasonló összefüggések állandó figyelemmel kísérését és a szükséges kapcsolatok intézményes fenntartását. Azt mondhatjuk tehát, hogy a stratégiai térkép alkalmazása egy nagyon jó irányú, fontos lépés a ZCSM megvalósítása felé, egyértelműen jelzi annak igényét és egyengeti intézményesítésének útját, elősegíti szervezeti feltételeinek megteremtését. Amint azt a tanulmány más részeiből látni fogjuk, a stratégiai térképek már megjelentek az önkormányzati gyakorlatban.

## 4. A JOGI ALAPOKRÓL

A közigazgatási rendszerünkben a központi kormányzatra vonatkozóan létezik szabályozás a stratégiai tervezésről (J14), az önkormányzatokra vonatkozóan azonban nincs ilyen átfogó jogi norma. A legmagasabb szintű előírás erre vonatkozóan az Mötv. (J6) Ez a szabályozás a ciklusra szóló gazdasági program, hosszú távú fejlesztési terv – mondhatjuk részstratégia – készítésének kötelezettségét rendeli el a képviselő-testület alakuló ülését követő 6 hónapon belül.<sup>17</sup> A rendelkezés szövege arra utal, hogy fő célja a stratégiaalkotás, amelynek a költségvetési lehetőségekkel összhangban kell lennie: *„a gazdasági program, fejlesztési terv helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.”*

A szabályozás tehát az átfogó stratégia irányába „tereli” az önkormányzatot, ahogyan ezt célozza meg a hosszú távú településfejlesztési koncepció, amely a település környezeti, társadalmi, gazdasági adottságaira alapozó, a település egészére készített, a változások irányait és a fejlesztési célokat hosszú távra meghatározó dokumentum.

A középtávú integrált településfejlesztési stratégia kidolgozására kötelező jogszabály (J20) pedig számos helyen kitér a helyzetelemzés, átfogóbb fejlesztési stratégiák és tervek, települési jövőkép, fejlesztési elvek, célok, részcélok és indikátorok (!), beavatkozások (programok, tevékenységek) és azok belső kapcsolatrendszere, akcióterületek, vázlatos pénzügyi tervek, valamint a kockázatok és nyomon követés, továbbá intézményi feltételek összefüggéseinek (egymásra hatásainak!) figyelembevételére, „összezártságára”, ami egyértelmű utalás a zárt ciklusú menedzsment legalapvetőbb feltételei megteremtésére a tervezés folyamatában.

Közigazgatási szabályozásunk már „észrevette”, hogy a stratégiai tervezés a stratégiai menedzsmentnek csak az egyik eleme, pontosabban: funkciója. Ezt bizonyítja néhány további norma is, amelyek nem a tervezés, hanem a megvalósító működés oldaláról jelzik a menedzsment zártságának igényét. A belső kontroll szabályozása (J5), valamint a teljesítmény rendszer működtetésének jogi háttere (J7) a menedzsmentciklus több elemét is érintve követelik a célirányos működést garantáló kapcsolataik megfelelő működtetését. Ilyen követelmények például: a stratégiai és az operatív működés (célok lebontása), valamint a célok, az indikátorok, a teljesítménykövetelmények, kompetenciák fejlesztése, továbbá a teljes működésre kiterjedő kockázatkezelés és monitoring közötti kapcsolat, továbbá a stratégiai tervezés ciklikus és nyilvános, részvételi jellege, a stratégiai dokumentumok egymásra épülése.

Mindezekkel a pozitív irányba terelő szabályozási elemekkel – lásd részletesebben a ZCSM-cikluselemléíró profil 5. jogi háttér sávját és az 1. mellékletet – az a probléma, hogy a jelen helyzetben egy eklektikus halmazt képeznek, amelyben az egyes közigazgatási intézményeknek, köztük az önkormányzatoknak kell(ene) rendet teremteniük, azokat szerves rendszerbe illeszteniük. Ez egyelőre – az önkormányzatok esetében, s ezt igyekszünk igazolni – nemigen sikerül.

A teljesítményértékelési rendszert kötelező szabályozással vezették be, amelynek semmilyen előzménye nem volt a közigazgatásban. A központi költségvetési szervek esetében különböző oktatások és képzések segítették a

---

<sup>17</sup> Mötv. 116. § (1)–(5) bekezdés (J6).

rendszer megértését, míg az önkormányzatok ebben magukra lettek hagyva, számosan értékelték úgy, mint egy újabb adminisztrációs tehet. A belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését az Európai Unió szabályozás átültetése hívta életre, amely szintén nem egy szervezen kialakult, alulról jövő kezdeményezés eredménye, hanem jogszabállyal megállapított kötelezés következménye. Így nem tekinthetjük meglepőnek az alább ismertetett felmérés eredményét. Nem reprezentatív felmérést végeztünk néhány nagyobb önkormányzatnál a stratégiai tervezéssel kapcsolatosan, amelynek során az alábbiakat kérdeztük meg:

- Rendelkezik-e az önkormányzat a felsorolt, kötelezően elfogadandó dokumentumokkal?
- Rendelkezik-e a stratégiai dokumentumok elfogadásának rendjéről?
- A stratégiai tervezéssel kapcsolatban milyen problémákat lát?
- Működik-e integrált kockázatkezelési rendszer a hivatalban?

A kérdőívet a TÖOSZ a tagjai közül – kérésünkre csak a 10 ezer lakosságszámot meghaladó települések vezetőinek – 40 településre küldte el. A lekérdezés online történt<sup>18</sup> 2018. április 23-a és június 5-e között.<sup>19</sup> A megkérdezett településvezetők harmada töltötte ki, így azt nem tekinthetjük reprezentatívnak. Ugyanakkor más elemzésekkel, kérdőívekkel egybevetve a tendenciákat jól mutatja, illetve erősíti az azokban foglaltakat. Lásd pl. az 5. kérdésre adott válaszokat.

Kimagaslóan sok válaszadó önkormányzatnak – annak ellenére, hogy jogszabály kötelezővé teszi – nincs helyi közúthálózat-fejlesztési, valamint egészségterve (egészségterv a járási és a fővárosi kerületi önkormányzatok számára kötelező, azaz csak a nem járás város esetében nem kötelező, községek pedig nem voltak a felmérésben). További érdekesség, hogy a válaszadók 23%-a mondja azt, hogy a gazdasági programja, a településfejlesztési koncepciója, integrált városfejlesztési stratégiája nem nyilvános. A válaszadó önkormányzatok majdnem kétharmada nem rendelkezik a stratégiai dokumentumok elfogadásának rendjéről. A felmérésből kiderült, hogy a legnagyobb problémát azoknak a forrásoknak a hiánya okozza, amelyet stratégiaalkotására fordíthatnának a válaszoló önkormányzatok. Hasonlóan nagy problémát jelent, hogy a munkatársak nem tudnak a stratégiaalkotására kellő időt fordítani. Nyilván a két válasz összefügg egymással.

Ezt követi az a felvetés, hogy nincs mód a jövővel foglalkozni a jelen problémái miatt, ami előrevetíti, hogy a továbbiakban is – a stratégia elkészítésének hiánya miatt – az önkormányzat nem alakítja, hanem követi az eseményeket.

További problémaként vetették fel:

- nincs mértékadó információ a környezeti trendekről,
- nem átlátható a magasabb szintű stratégiák rendszere,
- a szervezetben nincs a stratégiaalkotással felelősen foglalkozó szervezeti egység,
- nincs kellő módszertani hozzáértés, gyakorlat, tapasztalat,
- nem ismeretesek a követhető jó példák ezen a területen.

<sup>18</sup> A <https://goo.gl/forms/CceMaAlmjyFummi82> (Letöltés: 2019. 11. 20.) felületen.

<sup>19</sup> A felmérésről részletesebben lásd. a 2. számú mellékletet.

Mint arra fentebb utaltunk, és még további utalásokat is teszünk, többen is jelezték, kimutatták, hogy mennyire szerteágazó és nem összehangolt az önkormányzatokra vonatkozó stratégiai és operatív tervezési rendszer (lásd módszeres, karbantartott kigyűjtésünket az 1. sz. mellékletben). Az ISO- és megfelelő MSZ-menedzsmentszabványok (J31) és minőségértékelési rendszerek (pl. a CAF) némileg segíthetnek összerendezni a menedzsmentfunkciókat, de az jellemzően meghaladja az önkormányzatok átlagos kompetenciáját.

A helyi stratégiai dokumentumokhoz (stratégiák, koncepciók, programok, cselekvési tervek) kapcsolódó állapotfelmérések – szociális, egészségügyi, esélyegyenlőségi, integrált településfejlesztési, környezetvédelmi, energetikai, fenntartható fejlődési stb. – keretében nagyon sok professzionális, tudományos igényű helyzetvizsgálat folyt és folyik a településeken. Ezek végrehajtása során a legkülönbözőbb stratégiai helyzetelemzési módszerek élnek a gyakorlatban. Nagyon kevés helyen és csak fokozatosan állnak össze az így megszerzett információk a stratégiai monitoring egységes rendszerévé.

A kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet hatálya nem terjed ki az önkormányzatokra (J14), azonban a jelenleg kötelezően előírt koncepciók, programok, tervek számossága miatt szükség lenne a képviselő-testületeknek rendelkeznie e dokumentumok egységes kezeléséről. Mintaként szolgálhat a helyi szabályozás tartalmára a kormányrendelet, amely meghatározza:

- a stratégiai irányítás alapelveit,
- a tervek hierarchiáját (az alacsonyabb szinten lévő dokumentum nem lehet ellentétes a feljebb lévővel),
- az előkészítés, elfogadás, nyomon követés, értékelés, felülvizsgálat és lezárás rendjét,
- a költségvetéssel való kapcsolatot, valamint
- a közzététel módját.

A helyi szabályozás lehet önálló rendelet vagy az SZMSZ egy fejezete is.

A ZCSM rendszerét részletesen leíró 10. fejezet részben minden egyes cikluselemhez kapcsolódóan bemutatjuk és értékeljük azok jogi hátterét, igyekszünk a lehető legteljesebb aktuális képet adni arról, hogy mennyire szigorúan követeli meg, ill. megengedően kezeli a jogi szabályozás az önkormányzati irányítás rendszerének zártságát. Ennek fényében tételesen értékeljük azt is, hogy hol tartanak az önkormányzatok ennek megvalósításában.



## 5. A ZCSM MŰKÖDÉSE ÉS KRITIKUS RÉSZEI: A KAPCSOLATI ELEMELK

A menedzsment ciklikussága és zártsági követelménye nem új „találmány”. A klasszikus Deming-féle PDCA (1950) vagy PDSA (1993) irányítási logika<sup>20</sup> (lásd az alábbi 3. sz. ábrát) a kiindulópont, amelyet széleskörűen, tovább részletezve és többféle ciklusra is kiterjesztve alkalmaznak szinte mindenhol, ahol menedzsmentről szó lehet, természetesen a közigazgatásban is.



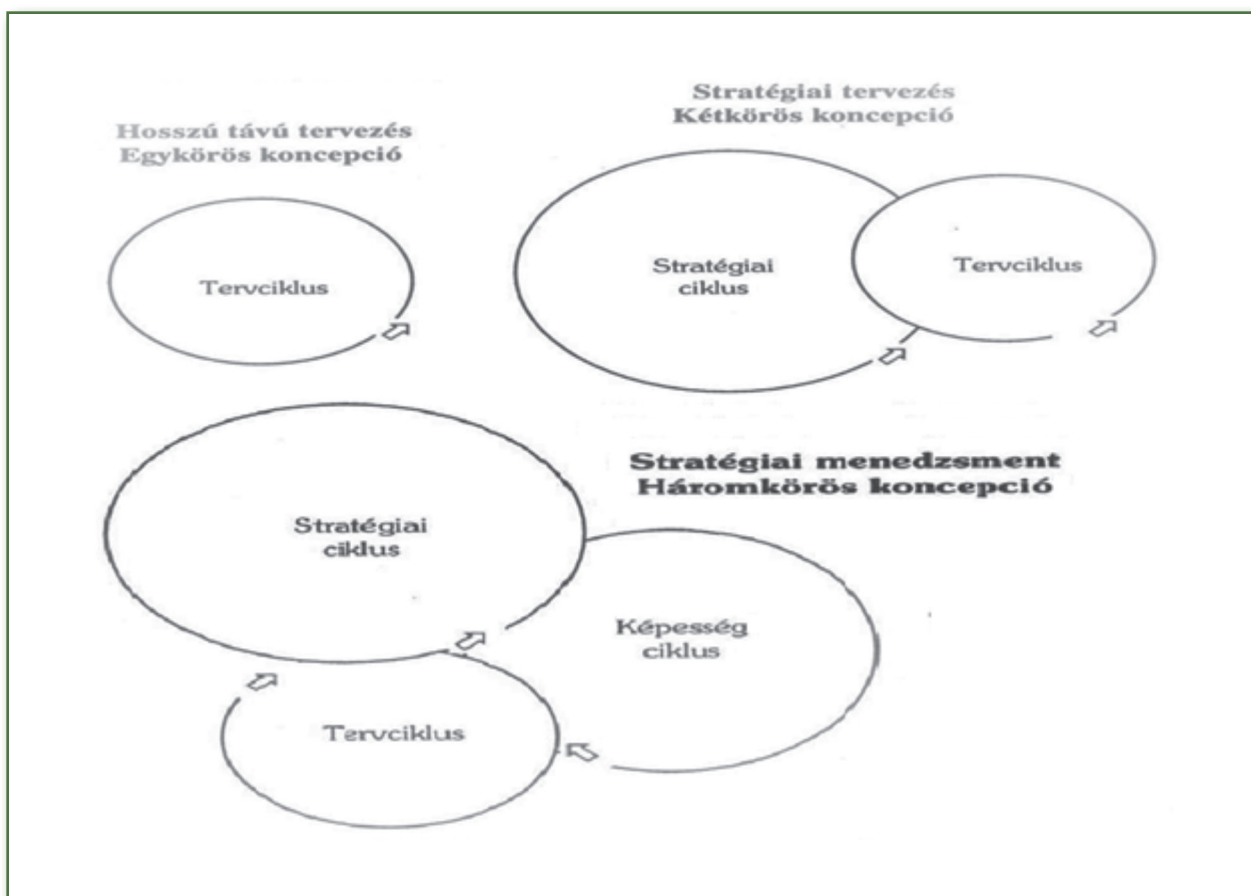
3. ábra: PDCA-ciklus

A tervezés és irányítás ciklikussága mára a korszerű szervezés és menedzsment magától értetődő fogalma, szemlélete, amely nem igényel különösebb magyarázatot, ahogyan a működési folyamatok rendszereként történő megszervezése sem. A kettő természetesen szorosan összefügg, s a kettő összeillesztéséből egyenesen következik a teljes zártság követelménye, hiszen a folyamatelemek (tevékenységek!) egymásból logikusan következnek, egymást kiszolgálják, támogatják.

A stratégiai és operatív működés, mint a menedzsment két egymásra épülő, egymásból következő szintje, a kettő vertikális zártsága is ismert, ahogyan a hosszú és középtávú tervezés megkülönböztetése is (lásd fentebb:

<sup>20</sup> A modell történetének leírása: Ronald Moen, Foundation and History of the PDSA Cycle, [https://deming.org/uploads/paper/PDSA\\_History\\_Ron\\_Moen.pdf](https://deming.org/uploads/paper/PDSA_History_Ron_Moen.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.). A PDCA és PDSA közötti különbség a Check (Értékelés) ill. Study (Tanulmányozás) kifejezésekben van (további részletek az itt említett forrásban). További nagyon hasznos részletes értelmezés a Gaetano-Vittorio szerzőpárostól (leírásuk egyben a PDCA ábra forrása): <https://www.iwolm.com/en/the-pdca-method-or-deming-wheel-for-your-improvement/> (Letöltés: 2019. 11. 20.). A PDCA az egyik legszélesebb körben tárgyalt és legegyszerűbb menedzsmentműködési ciklusmodell, nagyon sok interpretációja van.

településfejlesztési koncepció). A stratégiai térképek (fentebb már említettük) fokozatos közigazgatási alkalmazása pedig behozta a hosszú távú tervezés összefüggésében annak a szervezeti tanulás intézményesítését célzó tartalmát. Mindezek együttes értelmezése és bevezetése az önkormányzatok működésébe – a háromszintű menedzsment ciklusrendszer intézményesítésének szükségszerűsége – viszonylag új jelenség (lásd az 4. sz. ábrát). Másfél-két évtizeddel ezelőtt még csak sejthető, ma azonban már létkérdés a modell gyakorlati alkalmazása a változások rendkívüli mértékű felgyorsulása és a gyors, rugalmas adaptáció kényszere miatt. Alkalmazására a nemzeti és hazai helyi közigazgatásban is találunk példát.<sup>21</sup>



**4. ábra: Az önkormányzati stratégiai menedzsment háromkörös koncepciójának kibontakozása**

*Forrás, egyben a megközelítés első módszeres felvetése: Gáspár Mátyás, Helyi önkormányzati menedzsment, Lépések a teljesítményelvű és polgárhatalmi közigazgatás felé, Helyi Önkormányzati Know-How Program 1993–1994, Közigkonzult, 1995. 86–87. A stratégiai menedzsment „háromkörös koncepciója”.*

<sup>21</sup> Victoria (Ausztrália) állam önkormányzati szövetségének Council plan good practice guide c. kézikönyve integrált menedzsmentnek nevezi a ZCSM-et: <https://www.mav.asn.au/what-we-do/sector-development/future-of-local-government> (Letöltés: 2019. 11. 20.) Magyarországon pl. Budapest egyes kerületei – XV. és XVII. (SZ121) és XXII. (SZ75) – fejlesztik ebbe az irányba menedzsmentrendszerüket.

Minél összetettebb a menedzsmentciklusok és funkciók rendszere, annál nagyobb jelentőségre tesznek szert a benne működtetendő kapcsolatok. Az egyes ciklusok meghatározó szerepe a következőkben foglalható össze:

- OPERATÍV CIKLUS (OP) – A folyamatos, divatos terminológiával valós idejű működés fenntartása, mindhárom szintű cél realizálásáért „felelős”. Ezen a szinten dől el, hogy a szervezet ténylegesen milyen teljesítményre képes.
- STRATÉGIAI CIKLUS (ST) – A szervezet küldetésének folyamatos, hosszabb távú teljesítése fenntartható módon, alkalmazkodva a külső és belső környezethez és a lehető leghatékonyabban kihasználva az elérhető erőforrásokat.
- TANULÁSI CIKLUS (TC) – A szervezet kompetenciájának folyamatos és „jövőképes” fejlesztése, igazítása a stratégia által mindenkor meghatározott igényekhez és követelményekhez.

Matkó Emese doktori disszertációjában a 2008. és 2012. évek önkormányzati szervezeti kultúráját hasonlította össze. Számos jellemző összevetése alapján állapította meg, hogy a helyi közigazgatás-menedzsmentben növekszik a teljesítmény-, a jövő-, fejlődés-, minőség-, együttműködés- és humánorientáció. Mindez együttesen eredményezi egyik végső következtetését: *„Az önkormányzatokat technikai (kognitív) értelemben igen erőteljes tanulás jellemzi (új szervezeti rendszerek, új szabályok és eljárások elsajátítása), amely irányát tekintve pozitív értékrendváltozással is járhat. Ez azonban számottevő kihívást támaszt a vezetőkkel szemben, és intenzív szervezeti tanulási folyamatok beindítását teszi szükségessé.”* (SZ45) A tanulási ciklus (a disszertáció klasszikusokra hivatkozva hurokról beszél) tudományosan megalapozott bevezetése, elemzése, s különösen fenti következtetése megerősítésként és jó alapul szolgál a következő módszertani lépések megtételéhez.

Miután a határozottan kitapintható igények alapján, a már kialakult gyakorlatot továbbfejlesztve létrejön a menedzsmentciklusok háromkörös rendszere, és funkcióterületeik egyértelműen elkülönülnek, magától értetődően vetődik fel két kérdés:

- CIKLUSELEMEK – Milyen tevékenységek (cikluselemek) alkotják az egyes ciklusok folyamatrendszerét?
- KAPCSOLATOK – Milyen kapcsolatok, áramlások kötik össze a cikluselemeket az egyes ciklusokon belül és azok között?

A zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszermodellnek ezekre a kérdésekre kell válaszolnia, figyelemmel a jogszabályi előírásokra, a kialakult gyakorlatra, s nem kevésbé az önkormányzatok új kihívásaira. Zártságról csak abban az esetben lehet beszélni, ha az így leírt – ideális – rendszerben a cikluselemek és kapcsolataik is kellő hatékonysággal működnek, és hozzájárulnak az önkormányzat megfelelő színvonalú és fenntartható működéséhez, a vele szemben támasztott külső és belső elvárások, célok teljesüléséhez rövid és hosszú távon egyaránt. A ZCSM számos eleme – amint azt a 11. fejezet részben bemutatjuk – működik önkormányzatainknál szerte az országban. Sokan közülük érzékelik a zárt ciklusú menedzsment rendszerjellegét is. Nem tudunk azonban még egyetlenegyről sem, ahol ennek kialakítása intézményes kereteket kapott volna. A hazai közigazgatásban a Gazdasági Versenyhivatal tűzte ki határozott céljául szervezetfejlesztési programjában egy ilyen modell módszeres bevezetését.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> A teljesítő szervezet – Zárt menedzsment ciklus megvalósítása a GVH intézményirányítási rendszerében, GVH tájékoztató: [http://www.gvh.hu/aktualis\\_hirek/teljesito\\_szervezet\\_zart\\_menedzsment\\_ciklus\\_megval.html](http://www.gvh.hu/aktualis_hirek/teljesito_szervezet_zart_menedzsment_ciklus_megval.html) (Letöltés: 2019. 11. 20.) Lásd részletesebben SZ186.

## 6. A ZCSM-MODELL ÁTTEKINTÉSE

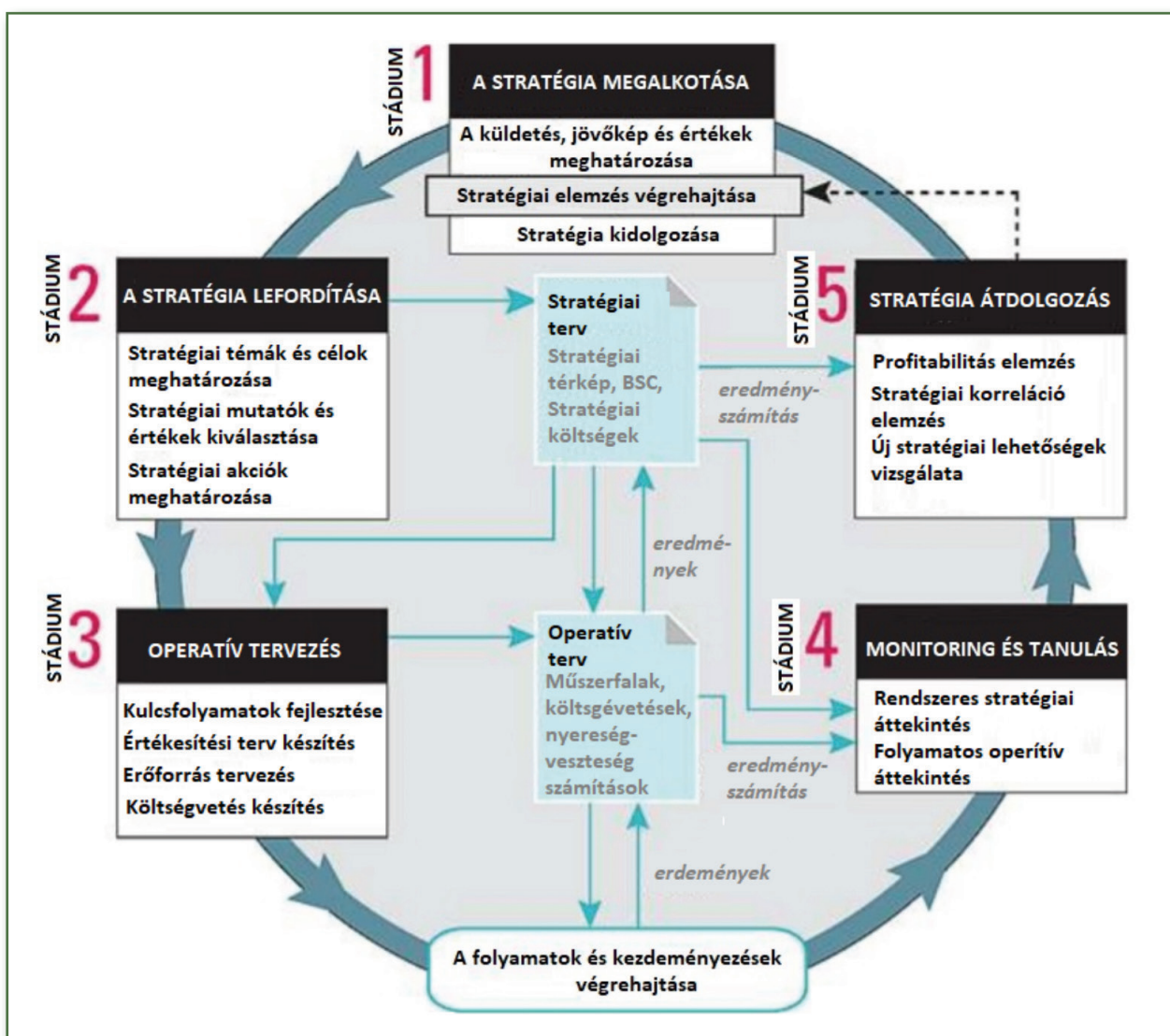
A ZCSM-modell elvi alapját a nemzetközi terminológia szerint az ún. Closed Loop Management System (zárt hurok menedzsmentrendszer) képezi, amelynek lényegét olyan jelentős klasszikusok vázolták fel, mint Robert S. Kaplan és David P. Norton (SZ182). A forrásban találunk egy körkörös ábrát, amelynek közigazgatási, önkormányzati továbbfejlesztésével jutottunk el a ZCSM kidolgozásához (lásd az 5. sz. ábrát).

A PDCA-ciklus részletezésén alapuló, a Norton–Kaplan zárt hurok menedzsmentrendszert továbbfejlesztő ZCSM-modell teljes összefüggésrendszerét két áttekintő illusztráción mutatja be a 6/a–b. sz. ábra. Lényegük, hogy a modell minden eleme – ún. cikluselemek – meg van határozva, a körkörös ábrán (7a) hivatkozási azonosítóval, a táblázatos formában szöveges megnevezésekkel. A közöttük lévő kapcsolatokat – ciklusokon belül és azok között – az érintett elemek azonosítóinak kötőjeles összekapcsolása (lásd a 7a ábrán példaképp a *Tanulási ciklus* körben), a táblázatos formában (7b) a ciklusok között egymásra mutató nyilak fejezik ki.

A kutatás ezen új modell segítségével tárja fel, írja le, teszi mérhetővé logikailag a helyi önkormányzati rendszer menedzsment szervezettségét, annak színvonalát. Az elvi alapként alkalmazott sémával feltételezzük, hogy ez az eddig alkalmazott menedzsmentmodellek közül – azok tapasztalataira építve – ez a legteljesebben fejezi ki a szervezet menedzsment rendszerének ciklikus működését. Különös értéke, hogy lehetővé teszi a többszintű rendszer egyes körein belüli és azok közötti elemkapcsolatok pontos beazonosítását, leírását és elemzését.

A ZCSM-modell gyakorlati alkalmazása haladhat egyfajta „öszönös” vonalon, ahogy azt kibontakozni látjuk az egyes cikluselemekhez kapcsolódó jó gyakorlatokon keresztül (lásd a ZCSM-cikluselem-leíró profil 8. Jó gyakorlatok sávját). Ez a folyamat zajlik jelenleg a hazai önkormányzati rendszerben. Egy másik, ideális lehetőség az, amikor – esetünkben – az önkormányzat felismeri a zárt ciklusú menedzsmentrendszer jellegét, és módszeresen intézményesíti annak működését. A gyakorlatban ez történhet fokozatosan, hosszabb távra kidolgozott intézményi menedzsmentfejlesztési részstratégia megvalósításának lépései szerint. Az intézményesítés főbb elemei lehetnek a következők:

- MENDZSMENTFEJLESZTÉSI (RÉSZ)STRATÉGIA – Attól függően, hogy az önkormányzatnak van-e átfogó stratégiája, önálló vagy részstratégiaként lehet kidolgozni a ZCSM megvalósításának középtávra szóló folyamatát, aminek elemei lehetnek a továbbiak. Amennyiben van átfogó stratégia, abba be kell illeszteni a menedzsment ilyen irányú fejlesztésére vonatkozó, átfogó célt.



5. ábra: Norton–Kaplan „zárt hurok” menedzsmentmodellje

Forrás: Robert S. Kaplan – David P. Norton (SZ182)

- A MENEDZSMENT BELSŐ SZABÁLYOZÁS ELEMZÉSE – Annak érdekében, hogy a menedzsmentrendszert átfogó, integrált módon lehessen fejleszteni, módszeresen meg kell vizsgálni a ZCSM potenciális részét képező, már meglévő belső szabályok rendszerét. Létező részszabályozások – önállóan vagy átfogóbb szabályozás, mint pl. SZMSZ részeként – lehetnek (egyesek kötelezőek!) például a következő területeken:
  - stratégia kidolgozása,<sup>23</sup>
  - operatív tervezés,<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Pl. ITS elkészítése, gazdasági program, egyes további részstratégiák (HEP, szociális szolgáltatásfejlesztési program, informatikai, HR, belső ellenőrzési stratégia stb.) kidolgozása.

<sup>24</sup> Költségvetési tervezés, feladat- és munkaterv készítése.

- szervezet és működés,<sup>25</sup>
  - teljesítménymenedzsment,
  - minőségmenedzsment,
  - belső kontrollrendszer,
  - projektmenedzsment.
- 
- ZCSM-KERETSZABÁLYOZÁS – A menedzsmentre vonatkozó belső szabályozás, amely meghatározza a szervezet irányításának és működésének egységes, integrált szabályozási rendszerét, ami lehet egy ZCSM-modell szerint felépített új típusú önkormányzati irányítási, szervezeti és működési szabályrendszer, tehát a jelenlegi SZMSZ továbbfejlesztése a ZCSM irányában.
  - ZCSM-KOMPETENCIAFEJLESZTÉS – Az önkormányzat háromszintű – közösségi, szervezeti, személyes – kompetenciáinak fejlesztési programja a menedzsmentfejlesztési stratégia részeként (a kompetenciákról lásd még részletesebben a következő fejezettrészt). A kompetenciák fontossági és sürgősségi sorrendjét meghatározva teremti meg a szükséges képességeket a ZCSM megvalósításához, működtetéséhez.
  - A ZCSM HIÁNYZÓ ELEMEINEK KIFEJLESZTÉSE – Szintén a menedzsmentfejlesztési stratégia részeként kell előirányozni a ZCSM-modell és a belső szabályozások elemzése alapján feltárt, még nem működő elemek módszeres és ütemezett beillesztését az önkormányzat irányítási rendszerébe, valamint egyes már meglévők továbbfejlesztését a ZCSM követelményei szerint (pl. teljesítménymenedzsment, belső kontrollrendszer, etikai kódex).

---

<sup>25</sup> SZMSZ, ügyrendek, munkaköri leírások.

## 7. AZ ÖNKORMÁNYZAT-MENEDZSMENT KOMPETENCIÁI

Mielőtt részleteiben áttekintenénk a zárt ciklusú menedzsmentrendszer működésének kritikus elemeit, meg kell vizsgálnunk a kérdést, hogy milyen alapvető képességek – *kompetenciák* – szükségesek annak megvalósításához. Az alábbi, 6. összefoglaló ábra három fő részben mutatja be, milyen kompetenciabeli előfeltételek szükségesek ahhoz, hogy a zárt önkormányzati menedzsment működése biztosítható legyen.

- **SZEMÉLYES** – A menedzsment valamennyi szereplőjének – politikai és szakmai vezetők, munkatársak, partnerek, érintettek képviselői, a polgárok érdeklődő, bevont része – tudása, attitűdje, gyakorlati képességei, motiváltsága, kultúrája teszi képessé őket arra, hogy részesei lehessenek az önkormányzati közmenedzsment működési folyamatainak, különböző tevékenységeinek.

Személyes	Szervezeti	Közösségi
Önfejlesztés (önkép, önértékelés)	Zárt ciklusú menedzsment	Közösségi identitás
Elemi képességek (számolás, írás, beszéd)	Tanulás és fejlesztés (innováció)	Helyi társadalmi tőke
Logikus, szisztematikus gondolkodás	Stratégiai tervezés	Közösségi önkormányzás, társadalmi kontroll
Emberek vezetése	Operatív tervezés	Közösségfejlesztés, önfejlesztés
Szervezetek vezetése, döntéshozatal	Cél- és indikátor rendszer működtetése	Közösségi kapacitásfejlesztés <sup>26</sup>
Szervezeti alkalmazkodás (fegyelem, lojalitás)	Teljesítménymenedzsment	Közösségszervezés, önszerveződés
Együttműködés, kollektívizmus/individualizmus	Működtetés, op. vezetés, csoportmunka	Közösségi tervezés
Feladatellátási kompetenciák	Projektmenedzsment	Közösségi működés és szolgáltatások
Kommunikáció	Szervezetépítés, struktúrafejlesztés	Közösségi gazdaság, gazdálkodás
Technikai kompetenciák	Gazdálkodás erőforrásokkal (ember, tudás, pénz)	Közösségi informatika

<sup>26</sup> Értelmezések és módszertanok: 1) <https://sustainingcommunity.wordpress.com/2014/03/10/ccb/>,

2) [https://www.chapinhall.org/sites/default/files/old\\_reports/41.pdf](https://www.chapinhall.org/sites/default/files/old_reports/41.pdf),

3) <http://oregonexplorer.info/content/what-community-capacity> (Letöltések: 2019. 11. 20.)

Személyes	Szervezeti	Közösségi
Közösségi, szociális kompetenciák	Szervezeti kultúra (típusai szerint)	Közösségi kommunikáció, média
Kreativitás, újtó szellem	Szabályozás	Hálózati szerveződés és működés
Bizonytalanságtűrés, -kerülés (lélektani kompetencia)	Menedzsmentkontroll, kontrolling	Virtuális közösségi működés
Stressztűrés	Minőségmenedzsment	Közösségi felelősségvállalás
Értéktudatosság	Társadalmasítás, partnerség	Közösségi normák, önszabályozás
Asszertivitás	Szervezeti kommunikáció	Közízlés
Versenyszellem, teljesítményorientáció	Társadalmi felelősségvállalás	Közösségi szinterek (hagyományos)
Jövőorientáció	Etika	Közösségi hagyományok
Személyes felelősségvállalás	Törvényesség	
Humánorientáció, szolidaritás	Települési identitás	
Konfliktuskezelés (vitaképes)	Szervezeti szakmai, professzionális képességek	
Tisztesség, becsület, etikus magatartás		

6. ábra: Az önkormányzati menedzsment kompetenciák rendszere<sup>27</sup>

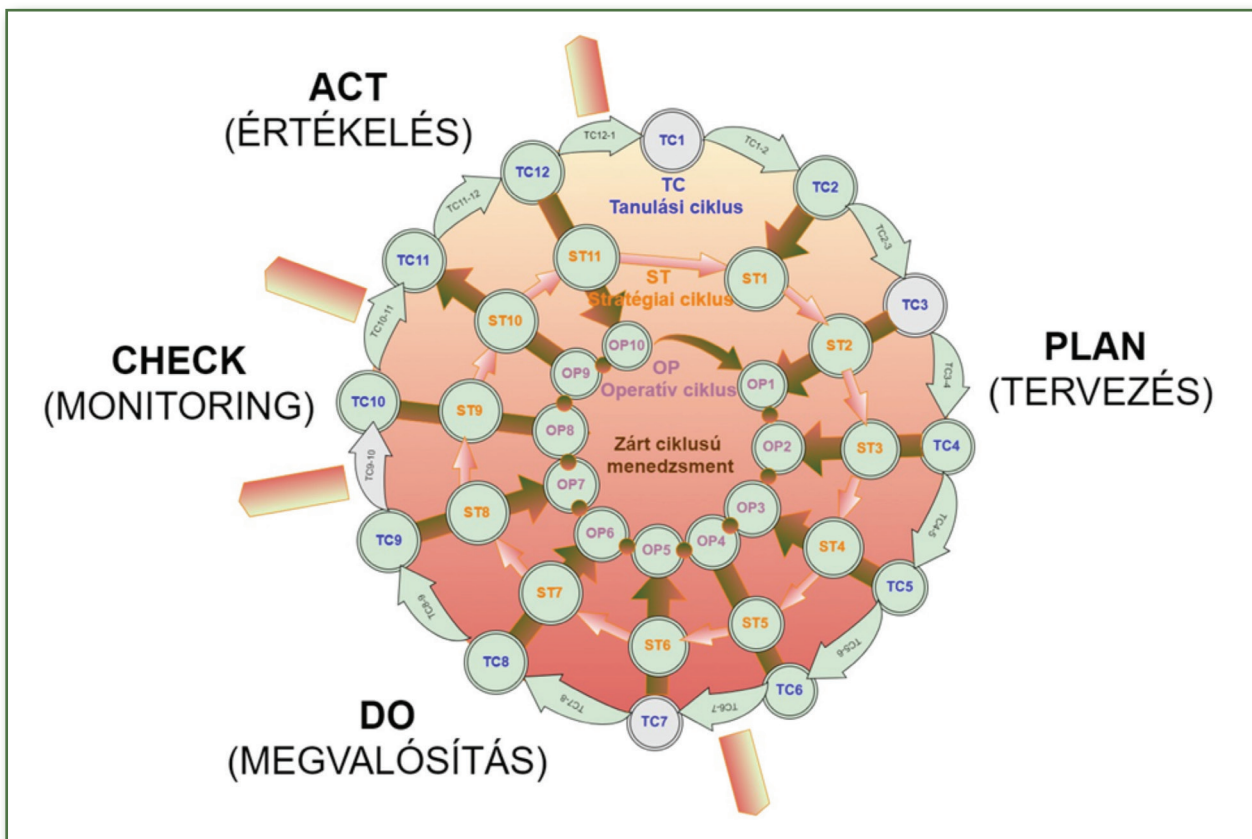
(Forrás: Gáspár Máttyás)

- SZERVEZETI – A közreműködő intézményrendszer – különösen a képviselő-testület, hivatal, partnerek – szervezeteinek rendelkezniük kell speciális képességekkel, feltételekkel, amelyek lehetővé teszik, garantálják, hogy megfelelően szabályozott és szervezett, módszerekkel és technikákkal támogatott – intézményes! – módon legyenek képesek betölteni menedzsment szerepeiket, működtetni az annak részét képező működési folyamataikat.
- KÖZÖSSÉGI – Az Möt<sup>28</sup> szerint a helyi önkormányzás – önszervezés, közmenedzsment! – a település választópolgárai közösségének joga, amelynek érvényesítéséhez már a törvény maga is számos kompetenciát – pl. felelősség, nyilvánosság, együttműködés, önszerveződés, tájékozódás, véleménynyilvánítás (pl. helyi népszavazás), részvétel, öngondoskodás – rendel.

<sup>27</sup> Ez a kigyűjtés nem a teljességre, hanem annak szemléltetésére törekszik, hogy a kompetencia fogalom mindhárom szintre teljes joggal értelmezhető, és a fejlesztések során világosan látni kell, hogy bizonyos képességeket (kapacitásokat) milyen szinten, s ebből adódóan milyen módszerekkel lehet megközelíteni, vizsgálni és fejleszteni.

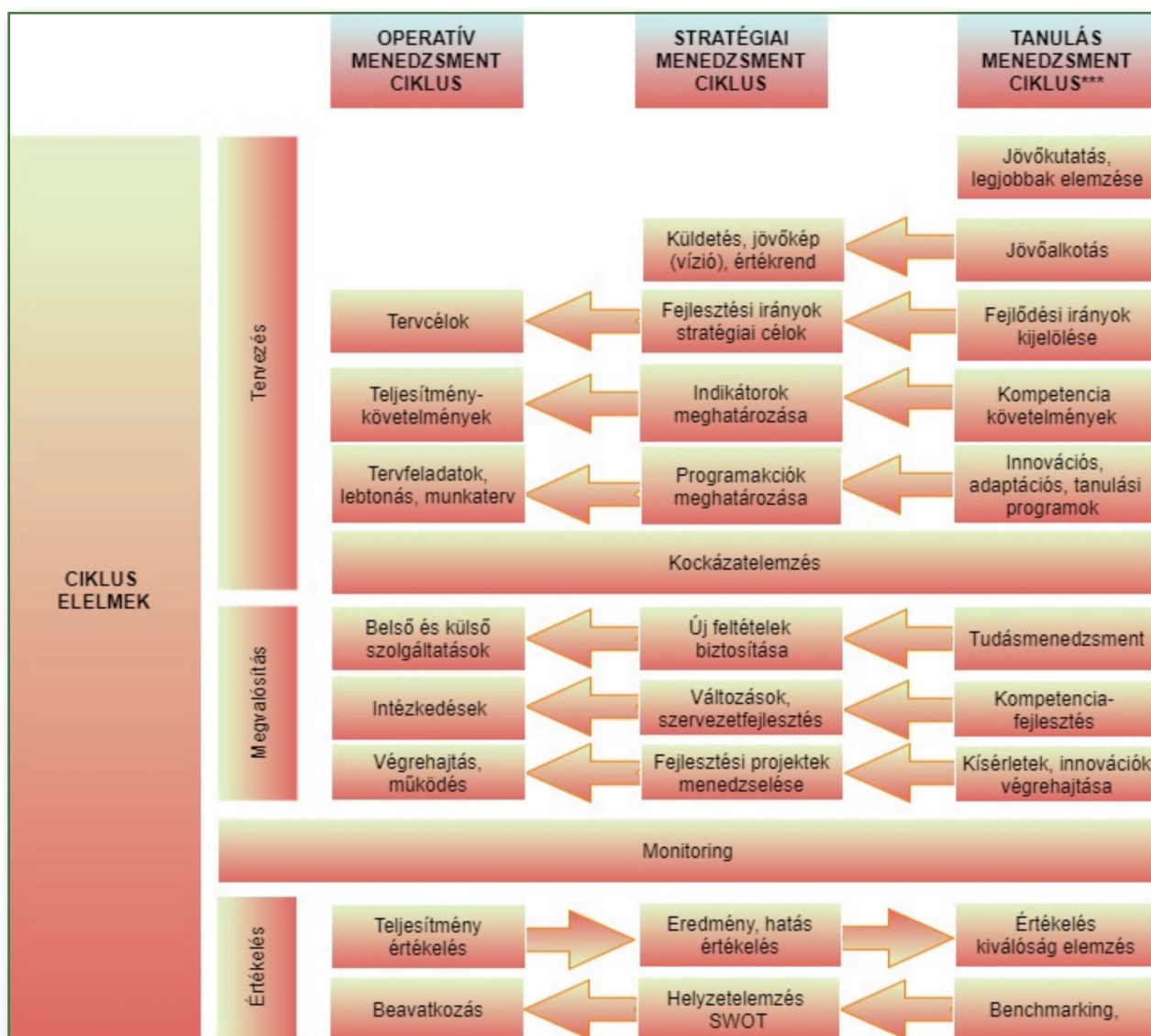
<sup>28</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1).



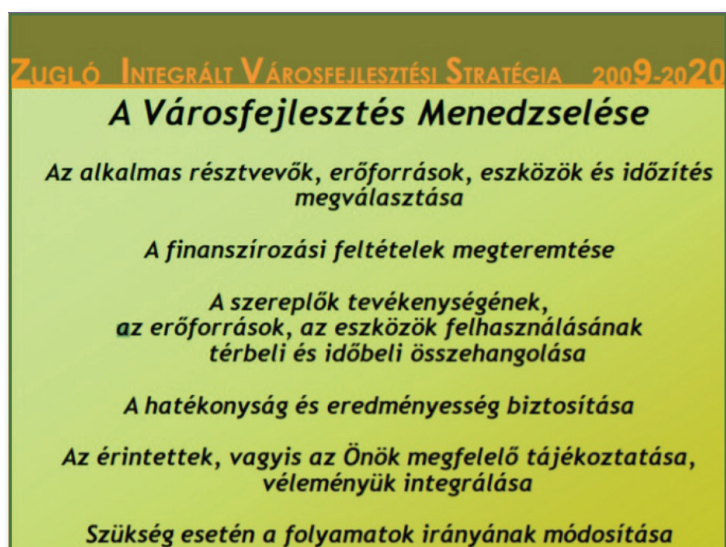


7a. ábra: ZCSM körkörös modell

(Forrás: saját szerkesztés)



E képességek kialakítása, fejlesztése részben magának a zárt ciklusú menedzsmentrendszernek – különösen a tanulási ciklusnak – is tárgya, feladata. Nyilvánvaló azonban, hogy egy iteratív, folyamatosan bővülő, megújuló, fejlődő kompetencia-rendszerről van szó. Ahhoz, hogy ez a fejlődési folyamat egy bizonyos ponton a zárt ciklusú menedzsmentrendszer 8. ábra kialakulását segítse, bizonyos *kritikus önkormányzati alapfeltételeknek* – egyes kezdeti kompetenciáknak – adottaknak kell lenniük. Ezek – Zuglóban annyira fontosnak tartották ezeket, hogy a lakossági kommunikációban is megjelentették, lásd a 8. sz. ábrát – a következők (az itt felsorolt – kiemelt – jó gyakorlatok példáin túl a 10. fejezet részben módszeresen, minden cikluselemre igyekszünk jó gyakorlat példákkal szolgálni):



Forrás: [http://www.urb.bme.hu/segedlet/szakmernoki/2011\\_12/teltermPDF/SzantoK100331.pdf](http://www.urb.bme.hu/segedlet/szakmernoki/2011_12/teltermPDF/SzantoK100331.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

- **DÖNTÉSEK** – Magától értetődőnek tűnik, mégis érdemes hangsúlyozni, hogy a zárt ciklusú menedzsmentrendszerben különös jelentőséget kapnak a menedzsmentfunkciók és -feladatok végrehajtásához kapcsolódó döntések, intézkedések, pontosabban azok tartalma. Hagyományosan megalapozzák a közreműködők mandátumát (felhatalmazását) a közreműködésre, ill. felelősségüket a végrehajtásért, s az alapvető garanciális feltételeket. A zárt ciklusú menedzsmentrendszerben azonban ezen túlmenően a döntésekben megjelenhetnek a cikluselemek összekapcsolódásának, összehangolásának legfontosabb – formálisan is számon kérhető – biztosítékai is. Különösen akkor van kitüntetett szerepük ezeknek a döntési elemeknek, ha a szervezetben átmenetileg még nem intézményesült a zárt ciklusú menedzsment működési rendszere megfelelő belső szabályozások (lásd a következő feltételt) révén.
- **SZABÁLYOZÁS** – A zárt ciklusú menedzsmentrendszer belső szabályozással történő intézményesítése a gyakorlatban csak fokozatosan tud kibontakozni. Ennek oka az, hogy bizonyos cikluselemek – pl. a belső kontrollrendszert, a teljesítménykontrollt, az integrált településfejlesztési stratégiát, annak partnerségi rendszerét, egyéb részstratégiákat (lásd esélyegyenlőségi program) illetően – már jóval a teljes menedzsmentciklusok szükségességének felismerése előtt megjelennek a belső szabályozásban. Hosszabb távon a teljes körű szabályozás elengedhetetlen, mert az egyedi döntések (lásd fentebb) egyszerűsége a menedzsmentciklusok zártságát illetően nehezen garantálható.<sup>29</sup>
- **MÓDSZERTANOK** – Egyes menedzsmentfunkciók és munkafolyamataiknak már jelenleg is léteznek jól kidolgozott és széles körben alkalmazott, intézményesített módszertanaik. Ilyenek például a belső kontroll kézi-

<sup>29</sup> Budafok önkormányzata készített stratégiai rendeletet az SZMSZ részeként, elérése: [http://budafokteteny.hu/uploads/files/bp22\\_rend\\_2012\\_31\\_copy.pdf](http://budafokteteny.hu/uploads/files/bp22_rend_2012_31_copy.pdf)  
<http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/A+strat%C3%A9giai+tervez%C3%A9s+szab%C3%A1lyoz%C3%A1s+tervezet.doc> (Letöltések: 2019. 11. 20.)  
 Kenderes eljárásrendet dolgozott ki a stratégiai tervezés és az éves költségvetés összehangolására: [http://kenderes.hu/letoltesek/projekt/AROP\\_Kenderes\\_strat.pdf](http://kenderes.hu/letoltesek/projekt/AROP_Kenderes_strat.pdf)

könyvek, a minőségértékelési (pl. CAF), tudásmenedzsment metodikák.<sup>30</sup> Az egyes menedzsmentciklusokra – különösen a stratégiai és tanulási körökre – vonatkozó módszertanokat viszonylag keveset ismerünk, de már megkezdődött ilyen komplexebb eljárásrendszerek kidolgozása és gyakorlati bevezetése is.<sup>31</sup> Jelentőségük a gyakorlati végrehajtás segítségével a szervezeti tanulás elősegítésében különösen fontos, mert elősegíti a közreműködők kompetenciáinak azonos szintre hozását. A menedzsmentciklusok zártságának követelménye, érvényesítésének módja egy új elem ebben a metodikai rendszerben, amelynek alapjait már előfeltételként meg kell ismerni, el kell fogadni. Erről részletesebben szólunk a 8. fejezet részben.

- **PROGRAMMŰKÖDÉS** – A zárt ciklusú menedzsmentrendszer megvalósításának egyes elemei a stabil működés (pl. belső kontrollrendszer, teljesítménykontroll) elemei, részben pedig programműködés (pl. programakciók, pályázati programok) keretei között valósulnak meg. Az utóbbi speciális működési mód, amelynek sajátos szervezési és irányítási – program-, ill. projektmenedzsment – rendszerét intézményesíteni kell a szervezetben. Ez a biztosítéka annak, hogy a nem állandó, ismétlődő tevékenységek is az elvárt hatékonysággal, gazdaságossággal, eredményességgel, s nem utolsósorban személyes felelősséggel és a kellő rugalmassággal, ellenőrzöttséggel valósuljanak meg a stabil működési kereteket nem veszélyeztetve, nem felborítva.<sup>32</sup>
- **SZERVEZET** – A zárt ciklusú menedzsmentrendszer kialakulásához és működtetéséhez egy fokozatosan kialakuló szervezeti háttér szükséges. A szervezet a feladatok, felelőségek megosztásának átmeneti (időleges) szervezet, pl. munkacsoportok, projektszervezet) és/vagy végleges rendszerének kialakítását jelenti. Kezdetben általában ún. stratégiai „vezérkarokat”, „törzskarokat”, tanácsadó testületeket hoznak létre.<sup>33</sup> A stratégiai törzskarokat tervező munkacsoportok és stratégiai menedzserek segíthetik, kialakulnak partnerségi szervezetek, s a végrehajtást folyamatosan szervező, koordináló szervezetfejlesztési, pályázat- és projektmenedzsment szervezeti egységek.<sup>34</sup> Előfeltételként mindenképp szükség van a zárt ciklusú menedzsment egyes kritikus feladatainak, felelősségének szervezeti, munkaköri telepítésére.
- **FORRÁSOK** – Az általános, keret-, vagy részstratégiák, a rövid, közép- és hosszú távú tervek készítése költségekkel jár. Különösen akkor, ha a zárt menedzsmentciklusok rendszerének igényével és követelményeinek figyelembevételével valósul meg bármelyik résztvékenység (cikluselem). Többek között a munkatársak részvételének ösztönzése, többletmunkájuk elismerése, tanácsadók bevonása, adatok megvásárlása, felmérések elvégzése, rendezvények, fórumok szervezése, a nyilvánosságot szolgáló anyagok (publikációk, online felüle-

<sup>30</sup> Ezek alapjául szolgálnak a Magyar Program keretében elkészült módszertanok helyi, intézményi adaptációi (pl. SZ69, 96, 123,143).

<sup>31</sup> Pl. a XIII. kerület stratégiaalkotási kézikönyve, elérése: [https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2011/04/strategia\\_alkotasi\\_kezikonyv.pdf](https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2011/04/strategia_alkotasi_kezikonyv.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

<sup>32</sup> Jó gyakorlat: Budapest XVII. kerület, Rákosmente projektmenedzsment-szabályzat és projektszervezet [www.rakosmente.hu/Libraries/.../Projektmenedzsment\\_kezikonyv.sflb.ashx](http://www.rakosmente.hu/Libraries/.../Projektmenedzsment_kezikonyv.sflb.ashx) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

<sup>33</sup> Jó gyakorlatok: Pl. Budafok intézményesítette a stratégiai törzskart: [http://budafokteteny.hu/uploads/files/bp22\\_rend\\_2012\\_31\\_copy.pdf](http://budafokteteny.hu/uploads/files/bp22_rend_2012_31_copy.pdf)  
[http://budafokteteny.hu/uploads/files/regi\\_fileok/doc/rendelettervezet\\_budafok-teteny\\_budapest\\_xxii\\_kerulet\\_onkormanyzat\\_kepviseleo-testulet\\_szerv\\_1519a4711852a2.doc](http://budafokteteny.hu/uploads/files/regi_fileok/doc/rendelettervezet_budafok-teteny_budapest_xxii_kerulet_onkormanyzat_kepviseleo-testulet_szerv_1519a4711852a2.doc) (Letöltések: 2019. 11. 20.)  
 Szentendre stratégiai törzskar és munkacsoport: [https://szentendre.hu/wp-content/uploads/2017/01/GFS\\_2.1\\_20140228.pdf](https://szentendre.hu/wp-content/uploads/2017/01/GFS_2.1_20140228.pdf)

<sup>34</sup> Jó gyakorlatok: Sajószentpéter [http://www.onkportal.hu/data/hatarozatok/mellekletek/2009-269\\_sajoszentpeter.pdf](http://www.onkportal.hu/data/hatarozatok/mellekletek/2009-269_sajoszentpeter.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)  
 Budapest XVII. kerület, Rákosmente projektmenedzsment-szabályzat és projektszervezet, [www.rakosmente.hu/Libraries/.../Projektmenedzsment\\_kezikonyv.sflb.ashxhttp://onkormanyzat.szekesfehervar.ne.hu/index.php?pg=page\\_5057](http://www.rakosmente.hu/Libraries/.../Projektmenedzsment_kezikonyv.sflb.ashxhttp://onkormanyzat.szekesfehervar.ne.hu/index.php?pg=page_5057) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

tek és dokumentumok) elkészítése és terjesztése alkothatják az elemzések, tervezések és további egyes cikluselemek megvalósításának költségeleit. Erre a célra előfeltételként évente rendszeresen és módszeresen – a megfelelő munkatervekhez rendelve – költségkeretet kell biztosítani. A költségek tervezésénél figyelembe kell venni, hogy részfinanszírozóként – pl. kutatások, elemzések, rendezvények, kiadványok esetében – a partnerek is szóba jöhetnek.

- **TÁRSADALMASÍTÁS** – A zárt ciklusú önkormányzati menedzsment kritikus előfeltétele a társadalmasítás, az érintettek bevonása azért, mert közmenedzsmentről beszélünk. A fogalom – közmenedzsment – többretegű: egyszerre jelenti a közösség önmenedzselését, részvételét, a helyi közsféra egészét és a szektorok közötti kapcsolatokban, együttműködésben, partnerségben megtestesülő – köztes – irányítást. A társadalmasítás kulcselemei a nyitottság (open government), nyilvánosság, átláthatóság, kétirányú és horizontális kommunikáció, együttműködés és különösképpen, mindezzel összefüggő módon a részvétel. Mindezekért – tehát az önkormányzati menedzsment társadalmasításáért –, leszűkítve kicsit, a jelen feltételi elemekre fókuszálva, a stratégia marketingje<sup>35</sup> felelős, amelynek elemei már jelen vannak az önkormányzati gyakorlatban (pl. az integrált településfejlesztési stratégiák partnerségi, érintetti egyeztetése).<sup>36</sup> Lényegi előfeltétel tehát, hogy meglegyenek az önkormányzatban mindazok a kompetenciák, amelyek lehetővé teszik az önkormányzati menedzsment fokozatos, a helyi társadalmi kultúrával, annak fejlesztésével összehangolt társadalmasítást (SZ187).

---

<sup>35</sup> Nem összekeverendő a marketingstratégiájával.

<sup>36</sup> Jó gyakorlat: Szentendre [https://szentendre.hu/wp-content/uploads/2017/01/GFS\\_2.1\\_20140228.pdf](https://szentendre.hu/wp-content/uploads/2017/01/GFS_2.1_20140228.pdf) (Letöltés: 2019. 11. 20.)

## 8. A MENEDZSMENTCIKLUSOK ZÁRTSÁGI KRITÉRIUMAI

A menedzsmentciklusok zártsága – mint szervezeti kompetencia – több dimenzióban értelmezhető, eltérő jelenséggel és feltételekkel. Ideális esetben mindezek együtt és összehangolva szinergikusan működnek. Mindegyik sajátos nézőpontból, logikával közelíti meg a menedzsmentfunkciók komplex rendszerét, nevezetesen:

- **FOGALMI** – A menedzsmentfunkciók és feladatok meghatározása, leírása egységes fogalmi rendszeren alapul. Ez a gyakorlatban például közös fogalomtár alkalmazását jelentheti, amelynek elemeivel már jelenleg is találkozhatunk külső és belső szabályozásokban, útmutatókban, tervdokumentumokban. A zárt ciklusú menedzsment esetében elegendő lehet, ha annak alapszertana tartalmazza ezt a közös fogalomrendszert, tehermentesítve minden további hozzá kapcsolódó normatív és egyéb szakmai dokumentumot.
- **IRÁNYÍTÁSI** – A menedzsmentrendszer akkor tekinthető zártnak, ha egyszerre és összehangolva valósul meg az operatív, stratégiai és hosszabb távú irányítási ciklusok elhatárolása és elemeinek cikluson belüli és közötti összehangolása. Nem tekinthető zártnak a menedzsment akkor, ha ezek a ciklusok nem teljesek (valamelyik hiányzik), ill. ha léteznek, akkor egymástól függetlenül, a szinten belül és szintek közötti, elemszintű kapcsolatok nélkül valósulnak meg. Tipikus eset, amikor – az intézményi közbeszéd szerint – az elkészült stratégia „az asztalfiókban marad”, nem megy át a működés rendszerébe.
- **TARTALMI** – A menedzsment funkciók és feladatok azonos témára – tárgyra, tárgykörre – a vonatkozó elemei között megvalósul a szükségszerű tartalmi illeszkedés. Ugyanazon témát érintő tervek, döntések, intézkedések, szerepek és szereplők „tudnak egymásról”, s nem kioltják, hanem funkcionális módon erősítik, kiegészítik egymást a különböző cikluselemek – menedzsment tevékenységek – keretében, dokumentációiban.<sup>37</sup> A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a menedzsment rendszere tartalmilag teljes mértékben, egységesen és részletekbe menően alkalmazza az önkormányzat általános statikus és dinamikus működési modelljét (lásd 9. sz. ábra, valamint lásd még az itt felsorolt két utolsó zártsági kritériumot), és azokkal összhangban értelmezi az irányítás tárgyait, tartalmi elemeit.
- **IDŐBELI** – A szervezeti rendszer egészében megvalósuló menedzsmentfunkciók és feladatok időbeli összehangoltsága a zártság sajátos kritériuma. Azt jelenti, hogy az egyes cikluselemek időzítése érzékeny arra, hogy adott időben, időszakban milyen más folyamatok, tevékenységek valósulnak meg, ill. időben hogyan szükséges azokat összehangolni (pl. minek mit kell megelőznie időben). A gyakorlatban tipikus „szakadási” jelenség a menedzsmentrendszerben, amikor egymással elvileg összefüggő részstratégiák időben egymástól teljesen függetlenül készülnek, eltérő időszakokra vonatkoznak, ahogy mondják, „elmennek egymás mellett”.
- **TERÜLETI** – Az önkormányzat működési térben strukturált, tárgyai, témái nagy részben területileg lokalizálhatók (lásd a városfejlesztési stratégiák területi logikáját), amit – a működés egységes terét – a menedzsmentnek

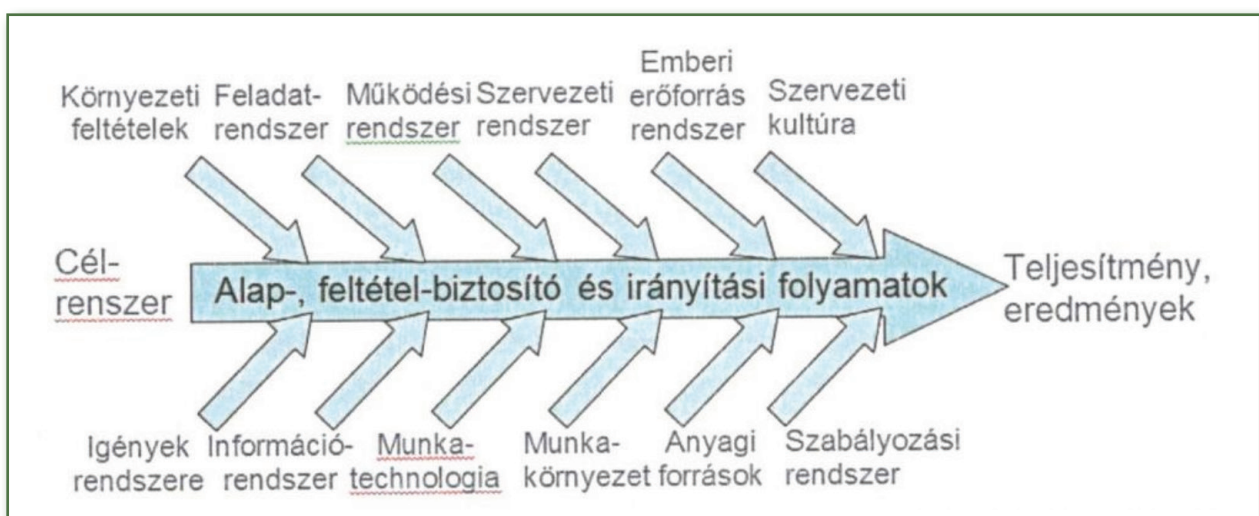
---

<sup>37</sup> Ezt az összefüggést ragadja meg az ún. stratégiai térkép, amely az ezredfordulón (1996) robbant be a menedzsmenttudományba, alapműve megjelent magyarul: SZ180. Önkormányzati alkalmazása: SZ119. Stratégiai kézikönyv (stratégiai térkép, koherencia vizsgálat). Területi, térségi stratégiaalkotásban: SZ188.

valamennyi cikluselemében messzemenően figyelembe kell vennie. Az adott térbeli pontra, területi egységre vonatkozó tevékenységeknek mérlegelniük kell, hogy – amint ez az időre is érvényes – a tér „mit bír el”, mivel terhelhető.

- **STRUKTURÁLIS** – A menedzsment rendszerének – tevékenységeinek, feladatainak, intézkedéseinek – egységesen kell látnia, értelmeznie az önkormányzati rendszer – a helyi közmenedzsment – statikus modelljét. A kulcskérdés itt az, hogy ki mindenkit – személyeket, szervezeteket, közösségeket – tekint a menedzsment rendszere az önkormányzás részének, érintettjének és milyen szerepekben.

**a) Dinamikus modell:** A szervezeti és működési tényezők a célokat és az eredményeket összekötő folyamatok hatékony, gazdaságos és eredményes megvalósulási feltételeiként hatnak.



**9a. ábra: Az önkormányzat általános dinamikus szervezeti-működési modellje**

*Forrás: Gáspár Máttyás (SZ140, 18.)*

**b) Statikus modell:** a szervezet irányítási logikája, amely szerint minden szervezeti és működési elem, feltétel a küldetésnek, alapértékeknek és céloknak van alárendelve a várt eredmények elérése érdekében.



9b. ábra: Az önkormányzat általános statikus szervezeti-működési modellje

Átdolgozás, eredeti forrás: SZ180

- **MŰKÖDÉSI** – Az önkormányzati rendszernek, a helyi közigazgatásnak van egy jól modellezhető működési logikája, amelyet a zárt ciklusú menedzsmentrendszerben egységesen kell látni, értelmezni, alkalmazni. Ebben kiemelt szerepet játszik néhány logikai elem. Az egyik a funkciók és feladatok szolgáltatási folyamatként történő értelmezése (hatása: egyértelmű teljesítményindikátorok). Ilyen a működés teljes lefedése a funkciók, ill. belső és külső szolgáltatások egységes rendszerével. S végül nagyon fontos összefüggés az alpműködési, feltételbiztosító és menedzsmentműködési irányok elhatárolása és összehangolása.

A következő fejezet részletesen kifejtsre kerülő cikluselemek közötti kapcsolatokban elvileg a zártság valamennyi kritériuma szerepet kaphat. Egy módszeres elemzés és értékelés – új fogalommal: ún. zártság audit – során valamennyi aspektust mint elvi lehetőséget végig kell gondolni az egyes kapcsolatok szintjén.



## 9. MÓDSZERTANI HÁTTÉR – EGY JAVASLAT

A 10. fejezet részben kifejtésre kerülő ZCSM-modell cikluselem leírásainak 6. Működési elvek és 8. Jó gyakorlatok részeiben számos *szervezési módszerre* történik utalás. A modell alkalmazása, széles körű elterjedése nehezen képzelhető el nemcsak az előző, 8. fejezet részben kifejtett egyéni, szervezeti és közösségi kompetenciák megléte hiányában, de a szükséges szervezési módszerek következetes alkalmazása nélkül is. E meggyőződés vezette a szerzőket arra, hogy összeállítsanak egy javaslatot, amely a Magyary-iskola hagyományaihoz és a jelenkorban zajló Magyary Programhoz méltó a célok elérésére irányul:

- Átvenni a „stafétabotot” a nagy elődöktől a közigazgatás-szervezés átfogó értelmezésében és teljességre törekvő kifejtésében a jelenkor szakmai és technikai feladataihoz és lehetőségeihez igazítva.
- Minden elérhető itthon és külföldön alkalmazott, vagy bizonyítottan alkalmazható közigazgatás-szervezési módszert összegyűjteni és enciklopédikus műben megjelentetni, ill. elhelyezni egy szolgáltató célú elektronikus tudástárban.

E célok elérését alapozza meg a 3. mellékletben részletesebben kifejtett javaslatunk abban a reményben, hogy a KÖFOP-kutatások eredményeinek felhasználása, továbbvitele a javaslat megvalósítását elérhető közelségbe hozza. A szerzők kutatási munkájuk keretében feltárták a javasolt módszergyűjtemény elemeinek szakirodalmi háttérét is, aminek bemutatását azonban a kutatás jellege, valamint terjedelmi korlátai már nem tették lehetővé. Nem tartjuk azonban kétségesnek, hogy a hazai közigazgatás-szervezési kutatás és fejlesztés a jövőben lehetővé fogja tenni a javasolt alapkutató elvégzését, a rá épülő tudásmenedzsment-szolgáltatás kiépítését.

Ennek egyik pozitív jele az, hogy a KÖFOP *Jó önkormányzás mérése és értékelése* c. kutatás hasonló következtetésre jutott, s tájékozódásunk eredményei alapján meg is kezdte egy ilyen módszerkatalógus összeállítását az adott téma keretei között. Folytatva és összekapcsolva további összefüggő kutatásokkal (pl. a *Jó önkormányzati gyakorlatok szolgáltatási rendszere* ÖKI-kutatás), eredményeik hasznosításának további jó módja lenne javaslatunk megvalósítása.

# 10. A ZCSM MŰKÖDÉSE AZ EGYES SZINTEKEN, A CIKLUSELEMÉK LEÍRÁSA

Ebben a fejezet részben mindhárom menedzsmentciklus működését – az elemeket egységes módon leírva – végig elemezzük, és bemutatjuk azt, hogyan valósulnak meg a fenti sémában leírt összefüggések. A feldolgozás alapvető célja – a leíráson túl – a ciklusok zártságának garanciájaként megjelenő kapcsolati tartalmak, áramlások és összefüggések feltárása és rögzítése. A kifejtés alapvető megközelítése az, hogy minden egyes cikluselemre és annak kapcsolataira vonatkozóan a nemzetközi és hazai önkormányzati jó gyakorlatok alapján *lényegében működési elveket állítunk fel*, amelyeknek az adott elem, ill. kapcsolatainak megvalósításában garantálják a ciklusok zártságát. Ahol szükséges, a működési elvek érvényesülését bemutató *konkrét jó gyakorlat példákra* is hivatkozunk keretes ábrákban.

A jó gyakorlatok és megjegyzések tartalma a szemléltetést, a továbbgondolás irányait és lehetőségeit jelzi. A kutatásnak nem volt tárgya sem a terepi ellenőrzés, sem pedig minden egyes részterületen ajánlások megfogalmazása. Ugyanakkor, közel kerülve ezekhez a kérdésekhez, az összegyűjtött információk birtokában segíteni kívánjuk a kutatás eredményeinek felhasználóit ezen – esetleg ellenőrzésre, helyenként további vizsgálatra, megvitatásra szoruló – tapasztalatokkal és meglátásokkal. A KÖFOP egy másik programja az NKE Önkormányzati Kutatóintézet keretei között foglalkozik az önkormányzati jó gyakorlatok gyűjtését, értékelését és terjesztését célul tűző szolgáltatási rendszer létrehozásának lehetőségével és feltételeivel.

**10. ábra: ZCSM-cikluselem-leíró profil**

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Ebben a mezőben ZCSM-elem tartalomra utaló rövid megnevezése szerepel</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> Minden ZCSM-elem azonosítót kap, így hivatkozunk rá</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> Közvetlen kapcsolati ábra grafikusan mutatja a 7.-ben leírt kapcsolatokat</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A grafikus modellben bemutatott adott működési elem részletes leírása, amely tartalmazza a funkció/tevékenység célját, a ZCSM-ben betöltött szerepét, tartalmi meghatározását és a jelentőségének megértéséhez szükséges legalapvetőbb információkat. Szükség szerint itt hivatkozunk az adott működési elemmel kapcsolatos jelentősebb szakirodalmakra, amelyek segítik annak megértését.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> Itt a jogszabályi forrásokra való pontos hivatkozásokkal bemutatjuk, hogy az adott működési elemmel kapcsolatosan milyen – önkormányzati szempontból külső – jogi normák léteznek, ill. azokhoz milyen saját szabályozások kapcsolódhatnak. Az elemzés egyaránt figyelemmel van a kemény és a puha (pl. szabványok) szabályozási környezetre.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> Ebben a részben szakirodalmi források (ez esetben megfelelő hivatkozásokkal), saját elemzés alapján összegyűjtöttük az adott ZCSM-cikluselem megfelelő szintű működésének alapelveit, mindegyiket röviden ismertetve. A leírás – a szerzők által adott javaslatként – alkalmazható egyfajta minőségi standardként is az adott funkció/tevékenység ellátási színvonalának tartalmi értékelésére.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> A cikluselem 3. részben grafikusán ábrázolt kapcsolatrendszerének bemutatása sorra veszi a kapcsolatokat (a két kapcsolódó elem azonosítóival jelezve, pl. ST1-ST2). Kifejezetten figyel a leírás arra, hogy egyértelműek legyenek az érintett cikluselemek közötti áramlások: információ, jelzések, dokumentumok, szolgáltatások, egyéb.</p>		
<p><b>8. JÓ GYAKORLATOK:</b> A ZCSM-cikluselem tartalmi követelményeinek (4.) működési elveinek (6.) megfelelő gyakorlat helyenként megfigyelhető az önkormányzatoknál. Ezek példáit sorolja fel a település és az elérhető források megjelölésével ez a rész, szükség esetén magyarázatokat is fűzve a jó gyakorlatokhoz, amiért azok kiemelésre érdemesek.</p>		
<p><b>9. MEGJEGYZÉSEK:</b> Ebben a mezőben az elérhető kutatási eredmények, szakirodalmi források, a jó gyakorlatok feldolgozása alapján értékelést adunk a cikluselem és kapcsolatai önkormányzati működésének jelen állapotáról. A gyakorlatot összevetjük a cikluselem működési elveivel (6.), jogi háttérével (5.), és ahol releváns, a jellemző nemzetközi színvonallal, tapasztalatokkal. Az értékelésnek ezt a formáját saját tapasztalataink, véleményünk bemutatásának és nem a tudomány kikiristályosodott többségi álláspontjának tekintjük, hiszen ilyen mélyreható vizsgálatok az önkormányzati menedzsmentről még nem készültek. Adaléknak tekintjük hozzájárulásunkat a témában a jövőben folytatandó további kutatásokhoz, szakmai és tudományos vitákhoz.</p>		

ZCSM-modell részletes kifejtése

1. MEGNEVEZÉS: Jövőkutatás, a legjobbak elemzése	2. AZONOSÍTÓ: TC1	3. KAPCSOLATOK: TC12 – TC1 – TC2
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>A jövő – középtávnál hosszabb, esetenként egészen távoli – kutatásának, trendjeinek, előrejelzéseinek két dimenziója: 1) az önkormányzás és 2) környezetének várható hosszabb távú alakulása, változási trendjeik. Folyamatosan rendelkezni kell e két dimenzióban „a jövő üzeneteivel”, amelyeket folyamatosan aktualizálni kell a dolgok várt és tényleges alakulását összevetve, ill. a jövő lehetőségeinek és veszélyeinek folyamatos követésével. Egyes települések esetében a távolabbi jövőnek lehetnek sajátos elemei (pl. hosszabb távon megvalósuló, eldöntött, nem csak önkormányzati beruházások, fejlesztések). Miután „a jövő üzenetei” többnyire és jellemzően általánosak, azok kutatása általában meghaladja az egyes önkormányzatok lehetőségeit és képességeit, az önkormányzat másokkal – önkormányzatok, kutatóhelyek – összefogva szerzi meg a jövőre vonatkozó előrejelzéseket, elemzéseket és értékeléseket. Nagyobb önkormányzatok, szövetségek, egyetemi kutatóhelyek, kormányzati és akadémiai kutatóintézetek itthon és külföldön folytatnak jövőkutatási programokat (pl. ilyen a New Localism/Új Lokalizmus), amelyek eredményeit arra alkalmas tudásmenedzsment-rendszerekben kell hozzáférhetővé tenni a helyi önkormányzatok tervezői számára.<sup>38</sup></p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>A jövőkutatás szükségességét csupán közvetett módon feltételezi a településfejlesztési koncepcióra vonatkozó szabályozás (J20), amikor a jövőkép megalkotásának szükségességéről (lásd TC2) szól. Az önkormányzati törvény (J6) a gazdasági programmal, ill. fejlesztési tervvel kapcsolatban említi meg, hogy az a választási ciklusra vagy hosszabb időszakra szól. Utóbbi esetben logikus, hogy azt külső és belső környezeti előrejelzéseknek kell megalapoznia. A kormányzati stratégiai irányításról szóló rendelet (J14) – amely nem kötelező, de a magasabb stratégiákkal való kapcsolódások révén legfeljebb módszertanilag lehet irányadó az önkormányzati szférában – egyértelműen utal a jövőképet megalapozó előrejelzések, „átfogó fejlődési irányvonalak, trendek és lehetséges jövőbeni forgatókönyvek”, pl. az ún. ország-előrejelzés elemzésének szükségességére.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A helyi önkormányzati jövőkutatás eredményét dokumentálni kell olyan módon, hogy a megállapítások időben folyamatosan követhetők és széles körben megoszthatók legyenek. Az egyes időszakokat átfogó – részletes és népszerűsítő – dokumentumok mellett a feldolgozott adatokat, elemzéseket, háttér tanulmányokat, kiegészítéseket, véleményeket is tartalmazó tudástárban visszakereshetőknek és továbbvezethetőknek kell lenniük a felhasználóknak, jövőre vonatkozó – idővel múlttá váló – mindenkori tények, feltételezések információi. A szervezeti tanulás, képességfejlesztés és stratégiák jövőkutatási megalapozásának módszertani alapelvei – nagy részben Nováky Erzsébet (SZ5) és Z. Karvalics László (SZ6) nyomán, valamint szerzői kiegészítésekkel – a következők: Alkalmazkodás – Az önkormányzati jövőkutatás egyik meghatározó célja a közmenedzsment-kompetenciák fejlesztése a környezethez való alkalmazkodás érdekében, a második pedig a stratégiai menedzsmentciklus tartalmi megalapozása, szintén egyfajta igazodás a helyes fejlődési, változási irányok meghatározásához. Realitás – Tényszerűség, tudományosság, valóságosság a kiindulási pontok meghatározásában. Komplexitás – sokoldalú megközelítés, szakértői előrejelzések, a gyenge elemek kutatása. Participativitás – az érintettek bevonása a kutatásba. Alternativitás – kiindulás a múltból és a jövőből, lehetőségek és várakozások, szakértői és nem szakértői, különböző időtávok, alternatív forgatókönyvek. Léptékek – Nemzetközi, hazai, szűkebb környezeti trendek vizsgálata. Tudásmegosztás – Az előrejelzések, trendek, forgatókönyvek kutatására vonatkozó tudás közös előállítás és széles körű hozzáférhetővé tétele. Nyitottság – A „környezet” jövőjének (külső trendek, megatrendek) általános kutatása nem korlátozódik a szervezet (pl. település) sajátos, rögzült nézőpontjai – aktuális prioritások – szerinti vizsgálatra. A szűkítés (saját kompetenciákon keresztül történő szűrés) a saját jövőkép (lásd TC2) kialakításának feladata.</p>		

<sup>38</sup> Nemzetközi önkormányzati jövőkutatási források: <https://www.lgiu.org.uk/2017/01/20/what-is-the-future-of-local-government-services/> <https://home.kpmg.com/au/en/home/insights/2017/09/local-government-challenging-future.html> <http://www.mav.asn.au/about-local-government/future-local-government/Pages/default.aspx> <http://www.mav.asn.au/events/event-presentations/Pages/future-local-government-presentations.aspx> <http://www.northeastcouncils.gov.uk/our-work/task-and-finish-groups/the-future-of-local-government> <http://www.northeastcouncils.gov.uk/file.aspx?id=19> Új lokalizmus: [http://swapsushias.blogspot.hu/2012/09/what-is-new-localism.html#\\_Wd4mUWi0PdC](http://swapsushias.blogspot.hu/2012/09/what-is-new-localism.html#_Wd4mUWi0PdC) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/tran.12113/full> (Letöltések: 2019. 11. 20.)

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC12 – TC1 Visszatekintés – Az előző tanulási ciklus értékelése mint elért eredmény, mi az, amire építeni lehet, kiindulási pont, bevált és nem bevált előrejelzések, metodikai tapasztalatok, hitelt érdemlő források előtérbe helyezése, a hiteltelenek elhagyása, megfelelő helyen való kezelése. Összevethetőség – A fontos és tartósnak ígérkező trendek kiválasztása és követése, továbbvezetése, azonos módon történő vizsgálata, mérése, különösen azért, hogy a változások hosszabb távon, azonos módon értékelhetők legyenek.

TC1 – TC2 Relevancia – A hosszú távú, kívánatos fejlődési irányok meghatározása (TC2) során figyelembe kell venni, hogy merre halad hosszabb távon a politika, a gazdaság, a társadalom, a technológia és a környezet, valamint az etika (SZ15), ezen belül az önkormányzatokat érintő szűkebb világ. A kapcsolat lényegét az jelenti, hogy a jövőkutatás során beazonosított trendeket egyenként végigvizsgálva megállapítjuk azok relevanciáját az önkormányzat számára. A jövőkutatás tág horizontú és nyitott (lásd 6. Működési elvek), mert logikai rendszerét nem korlátozhatják egy adott lokalitás adott helyzetben felismert problémái. Ugyanakkor tartalmilag le kell fednie mindazokat a kérdéseket, témákat, amelyek adott önkormányzat számára potenciálisan, adott helyzetétől függetlenül, azon túlmenően érdekesek lehetnek. Ilyen pl. a digitális transzformáció (SZ14), amelynek hatása adott helyzetben még nem érzékelhető, de várható. A jövőkutatás trendjeit és a legjobb külföldi és hazai önkormányzatok ezekre adott válaszait (megoldásait) tehát az adott önkormányzatra értelmezni kell. Társadalmi közfelelősség – A jövőkutatási nyitottság elvi alapja az, hogy az önkormányzat társadalmi közfelelőssége (PSR) alapján nem korlátozódhat a kötelezően ellátandó feladatok saját „környezetére”. Az élenjárók válaszai – A jövő trendjeinek kitüntetett elemei azok, amelyek az élenjáróknak – mondhatni a „jövőben élőknek” – a jövőre adott, már megismerhető reakcióira, válaszaira vonatkoznak, amelyek modellül szolgálhatnak a saját jövőképek meghatározásához.<sup>39</sup> A ténylegesen ható trendekre vonatkozóan<sup>40</sup> fel kell tenni tehát a kérdést, hogy vajon az élenjárók által adott válaszok követhetők-e, vagy saját – az adott speciális körülmények, adottságok által meghatározott – megoldásokat, válaszokat kell keresni. Az így megszülető következtetésekre kell a hosszú távú fejlődési irányokat meghatározni, az önkormányzat sajátos jövőjét megalkotni. Fejlesztési irányok – Legyenek kiolvashatók a hosszú távon elérendő jövőállapotok mind a környezeti elvárások és körülmények, mind pedig a megfeleléshez, alkalmazkodáshoz szükséges kompetenciák tekintetében. Összegezve – Ez a kapcsolat tehát akkor sikeres, ha a jövőalkotás nem „divatos” trendeket, hanem a település valóságos helyzetéhez ténylegesen kapcsolódó, lehetséges jövő forgatókönyveit veszi alapul. A biztosíték erre az, hogy a kiválasztott távolabbi jövőre vonatkozó elképzelések bemutatása a jövőkutatás eredményeire és az élenjárók tapasztalataira konkrétan hivatkozik. Röviden: a jövőalkotás válasz a jövőkutatás által felvetett kérdésre: Hogyan érinti önkormányzatunkat az élenk tároló jövő és miképpen akarunk ahhoz igazodni, alkalmazkodni, abba beilleszkedni? A települési jövő kutatása, elképzelése nem valamiféle passzív, „úri huncutság”, hanem nagyon fontos társadalmi közfelelőssége<sup>41</sup> az önkormányzatnak. A jövő passzív várása és elszenvedése kiszolgáltatottá teszi a közösséget. Példa erre a digitális transzformáció,<sup>42</sup> amely által foglalkozások sora tűnik el egy-másfél évtizeden belül, s így a kapcsolódó képzettségek értéktelenné válnak.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A jövőkutatás szerves része a legjobb önkormányzatok fejlesztési eredményeinek és tapasztalatainak (jó gyakorlatok!) vizsgálata. Ezek a nem élenjárók számára a jövő lehetőségeit, a változási trendekre adott válaszokat tartalmazzák. Ez a forrás és annak felhasználása akkor eredményes, ha a jövőbe mutató, terjeszhető, kellően részletes és átvehető modellek autentikus módon ellenőrzöttek, értékeltek, széles szakmai körökben elismertek. Ilyen jó gyakorlatok gyűjtési, értékelési rendszereket a helyi közigazgatásban világszerte alkalmaznak. Stuttgart város stratégiai menedzselése a fenntartható fejlődés jegyében messzemenően támaszkodik a nemzetközi jövőkutatások alapján meghatározott trendekre (SZ16). Egyes önkormányzatok hosszú távú – jellemzően 2030-ig szóló – fejlesztési koncepciókat készítenek, amelyek megalapozásában a jövőkutatási források, előrejelzések – a jövő egyes kihívásai korlátozottan, nem teljeskörűen (SZ8) – is szerepet játszanak. Ilyen önkormányzatok például: Budapest Főváros (SZ1), Budapest XIII. kerület (SZ2), Budaörs (SZ3), Monor (SZ76). A jó gyakorlatok adatbázisa forrás az élenjárók gyakorlatának megismeréséhez (SZ9). Az EU-tagállamok eltérő válaszai a globális kihívásokra, ezen belül tanulmányozhatók a sikeresnek és kevésbé sikeresnek tekinthető országok önkormányzati válaszai (SZ10). Az élenjáró országok, települések válaszai a digitális transzformáció kihívásaira: okos város jó gyakorlatok a nagyvilágban (SZ12), transzformatív, társadalmi, közösségi és szolidáris gazdaság a nagyvilágban és Magyarországon (SZ13).

<sup>39</sup> Ezen a ponton lehet különösen nagy jelentősége az önkormányzati jó gyakorlatok tervezett, bevezetendő szolgáltatási rendszerének.

<sup>40</sup> E trendekről részletesebben lásd: SZ24.

<sup>41</sup> A társadalmi közfelelősség kutatása a KÖFOP keretében a jelen programmal párhuzamosan folyik.

<sup>42</sup> A jó önkormányzás mérésének és értékelésének kutatása a KÖFOP keretében a jelen programmal párhuzamosan folyik.

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

Miközben a jövőkutatásnak nemzetközileg és Magyarországon is (SZ17) jól kiépült intézményrendszere, magas színvonalú elméleti, módszertani és gyakorlati tevékenysége van (SZ20), a közigazgatásról, ezen belül különösen a helyi önkormányzati szakterületről – hazai viszonylatban – ez nem mondható el. (SZ18) Az igény természetesen felismert (SZ19, SZ21), azonban az önkormányzatok jelenleg nem férnek hozzá a számukra releváns jövőkutatási eredmények – jelenleg néhány program keretében szerveződő (SZ22, SZ23) – tudásment-szolgáltatásaihoz.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Jövőalkotás, a saját önkormányzati jövő megfogalmazása, megértése</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC2</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC1 – TC2 – TC3 I ST1</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Az önkormányzati jövő megalkotása az elkövetkező 10-15 évre vagy hosszabb távra a település válasza a jövő kihívásaira. Választ ad arra, hogy az önkormányzat milyen mértékben kívánja, képes tudatosan és aktív módon befolyásolni a jövő alakulását. Meghatározza, melyek azok a változási trendek, amelyek rá ténylegesen hatással vannak, s hogyan építi azokat be az általa megtervezett jövőbe.</p> <p>Egy prognózisról beszélünk tehát: arról, hogyan alakulhat a település, a kisebb térség sorsa a nagyobb egészben. Mi ebből a kívánatos és mi a fenyegető, miben van mozgástér, vagy kell azt megteremteni, szélesíteni annak érdekében, hogy a jövő ne fenyegető, hanem kellemes, vagy – ha élvezetes nem, de legalábbis - elviselhető legyen. Elkerülhetetlen szembenézésről van szó a település és közössége szempontjából minden fontos összefüggésben.</p> <p>A települési jövő a közösség jövője, amit az érintettek bevonásával kell végiggondolni a jövőkutatásra alapozva. Itt még nem beszélünk cselekvésről, hanem látható, sejthető lehetséges, kívánatos és nem kívánatos változásokról, amelyeket tudatosítunk és befolyásolni akarunk. Megrajzolunk egy pályát, amelyen meghatározó játékosként akarunk megjelenni más szereplőkkel együtt. Bejelentjük az igényünket a részvételre, s meghatározzuk a saját szabályainkat, nevezetesen azt, hogy mi és mennyiben múlik rajtunk, mit követel tőlünk a várható, látható, sejthető jövő. Különösen fontos mindezen összefüggések megértése. A fenti igényességgel – megfelelő jövőkutatási háttérrel – az elkészített településfejlesztési koncepciók (J20) tölthetik be jelenleg a jövőalakítás alapdokumentumának szerepét (lásd alább részletesebben). A városfejlesztési koncepció szerepét és tartalmát a jelenlegi jogi szabályozáson alapuló gyakorlatnál sokkal tágabban kell értelmezni (SZ39).</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>A távlati tervezés tíz évet meghaladó időtartamát a stratégiaalkotásra vonatkozó kormányrendelet (J14) fogalmazza meg, amely az önkormányzatokra nem vonatkozik, ugyanakkor a kormányrendelet mintául szolgálhat a helyi önkormányzati rendelet megalkotásához, ahogy arra korábban utaltunk. A hosszú – a középtávnál hosszabb – távú helyi önkormányzati és települési jövő megfogalmazásának jelenlegi jogi kerete a településfejlesztési koncepció (J20), amely döntően helyzetfelmérési és -elemzési tartalmú, de ad lehetőséget az „adottságok és lehetőségek”, valamint „a folyamatok” és „a település és környezetének fejlesztését befolyásoló külső és belső tényezők” a főépítész által meghatározott részletezettségű vizsgálatára is. E jogszabály szerint az önkormányzatoknak ún. partnerségi rendeleteket kell alkotniuk az érintettek bevonásáról a településfejlesztési koncepciók és stratégiák (lásd a TS-ciklusban) kidolgozásába. Az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazásuk keretében maguk szabályozhatják a jövőtervezés átfogóbb rendszerének alkalmazását, amely alkalmas a helyi közigazgatás-szempontú jövőkutatásra, a saját önkormányzati jövő megfogalmazására a hosszabb távú társadalmi, gazdasági, technológiai, ökológiai folyamatok (trendek) alapján (SZ24). Erre nézve kötelező előírás – jövővízió, átfogó stratégiai terv, amely a részstratégiákat megalapozza – nincs (részletesebben az önkormányzatok tervezési gyakorlatáról, lásd SZ33).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A kulcskérdés ebben a fázisban az adott időtávra érvényes, az önkormányzatra vonatkoztatható változási folyamatok, trendek meghatározása és annak mérlegelése, hogy az egyéb adottságokkal összevetve ezek közül melyekre milyen, lehetőségeket kihasználó, a veszélyeket, kockázatokat csökkentő válaszokat kell, lehet adni a meglévő értékek ismeretében. Mindezek együttesen rajzolják meg „a saját jövő trendjeit”, elképzeléseinket – koncepcióinkat – a helyi jövő alakulásáról. Megalkotásának elvi és módszertani alapjai a következők: Nyilvánosság – a jövőtervezés e szakaszára is érvényes a nyilvánosság követelménye a megfelelő szintű tájékoztatással együtt. Megalapozott átfogó trendek – amelyek tudományos igényességgel és módszerességgel határozzák meg a környezeti tényezők várható hosszabb távú alakulását. Helyi érvényesség – Időben, térben és tartalmuk, valamint összefüggéseik szerint azokat a releváns trendeket vesszük figyelembe, amelyek valóban hatással vannak a helyi viszonyokra. Komplexitás – a holisztikus, rendszerszemléletű megközelítés garantálja a trendek komplex kezelését, a helyi viszonyok minden lényeges tényezőjének és összefüggéseik (pl. a trendek közvetlen helyi hatásai és azok következményei, a lehetőségek kihasználása és annak feltételei) figyelembevételét. Kreatív hozzáállás – nyitottnak kell lenni a trendek által teremtett új helyzetek új módokon történő megközelítésére. Tanulási folyamat – a jövő lehetőségeiről és veszélyeiről való közös gondolkodást egyszerre alkotási és tanulási folyamatként kell felfogni, ekként kell szervezni. Az érintettek konszenzusa – a bevonásnak biztosítania kell, hogy az érintettek kezdettől fogva azonosulni tudjanak a megállapításokkal és következtetésekkel, ill. maguk is részesei, alakítói lehessenek az értékeléseknek, mérlegeléseknek.</p>		

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC2-TC3 A települési, térségi és helyi változások trendjeinek egy részét az önkormányzat kívánatosnak tartott irányokban befolyásolni akarja, és képes is lehet, ill. képessé tudja magát tenni erre. Megfelelően megalapozott indoklással (miért ezek, és ténylegesen van-e mozgástér) kell kiválasztani ez utóbbiakat, amelyek ezáltal a továbbiakban hosszú távú fejlődési irányokként kezelendők. Ha a jövőkutatás és a jövőalkotás módszertanilag – lásd 6. MŰKÖDÉSI ELVEK – helyes volt, akkor a kiemelt fejlesztési irányok kellően megalapozottak és megfelelően beágyazottak a helyi viszonyok releváns összefüggéseinek komplex rendszerébe. A kapcsolat lényege, kritikus eleme az, hogy a kiválasztás az egészlétsra és szakmai, valamint közösségi konszenzusra épüljön. Választ kapjunk arra a kérdésre, hogy miért ezeket a fejlődési irányokat tartjuk fontosnak. Nem elfogadható az a gyakorlat, amelyben a hosszabb távú jövő tervezése – az előző cikluselemek kihagyásával – közvetlenül ezzel a fázissal kezdődik! Pedig nagy a kísértés, mert az önkormányzatok általában nincsenek abban a helyzetben, hogy világ- és hazai trendeket vizsgáljanak, prognózisokat készítsenek. De ez nem indokolja, hogy ezekről a meglévő információkról lemondjanak, azokat magukra értelmezzék. Természetesen ez utóbbi feladat is meghaladhatja egy – főleg kisebb – önkormányzat kompetenciáit. Ezért ebben segíteni kell őket.

TC2-ST1 A jövőalkotás során tudatosodó saját önkormányzati jövő, változási területek és trendek egy adott perspektívikus időpontban „kimerevített” jövőkép(ek)et határoznak meg. Ez a vízió „műfaj” – milyenek leszünk, mit érünk el egy adott, stratégiában elképzelt időpontban –, aminek eredményei hosszabb távú változási trendek dimenzióiban fogalmazódnak meg. A jövőképek ezért – megfelelő formákban, adatokban, állapotokban – akár közös elemei is lehetnek a településfejlesztési koncepcióknak és stratégiáknak. A koncepció ezeket az okok (miért), a stratégia pedig az időszakonként elért állapotok és a következmények, az oda vezető utak (teendők), ehhez szükséges konkrét feltételek oldaláról közelíti meg.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Magyarországon is ismert és széles körben, kis és nagy önkormányzatoknál alkalmazott, mostanra már mozgalommá szélesedett (RÉV, SZ26) gyakorlat a jövőműhely, a közösségi jövőtervezés. Kulcskérdés, hogy ezek – a fentiek szerinti – módszerességgel működnek-e a jövő feltárását illetően. A számos hazai jó példa közül néhány (SZ27–SZ31) az önkormányzati jó gyakorlatok adatbázisából (SZ9): Alsómocsolád, Liptód, Szentendre, Komárom (helyi értéktár kialakításával párhuzamosan), Miskolc és Budapest. A jövőtervezés egyik, a közösségi részvételt szolgáló – a fejlett demokráciáktól átvett – módszere az Állampolgári Tanácsok rendszere (SZ32, SZ49). A jövőtervezés (a legalább két vagy több ciklusra történő előrelátás, ill. stratégiai tervezés átfogó rendszere kialakítását és ennek alapján szükségszerű rendeleti szabályozását az önkormányzatok nagy arányban (2014: 66%) szükségesnek tartják (SZ33), de az ekkor még csak kis mértékben jelenik meg a gyakorlatban (9,4%). Az átfogó jövőtervezés gyakorlatára Kerekegyháza szolgál jó példával (SZ34). Budafok-Tétény, Budapest XXII. kerület Szervezeti és Működési Szabályzata (rendelete) stratégiai tervezési fejezetet tartalmaz (SZ35), jó példa Zuglói Önkormányzatának területfejlesztési koncepciója és a kapcsolódó partnerségi rendelete (SZ183).

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A stratégiai tervezést megalapozó jövőtervezés – azaz hosszú távú tervezés – az önkormányzatok igénye, számos kezdeményezés indult el a gyakorlatban, azonban meg kell állapítani, hogy jelenleg a helyi közigazgatás e tekintetben magára van hagyva (SZ33). A tudomány csak a legutóbbi években kezdett el foglalkozni intézményesen e valós igény kielégítésével (SZ189).



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> A fejlődési irányok és hosszú távú célok kijelölése</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC3</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC2 – TC3 – TC4 I ST2</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Településfejlesztési koncepciók egyik alapfunkciója az, hogy orientálja a helyi közösség minden szereplőjét bizonyos, kívánatos irányú változásokra, negatív tendenciák megállítására, fékezésére, távlatos minőségi célok kijelölésére, lehetőségek, adottságok, erőforrások hosszabb távon történő kihasználására. Itt még nem konkrét megoldásokban, paraméterezett célokban gondolkodunk, ez a stratégiák feladata lesz. Előkészítjük, kijelöljük a terepet a fejlesztésekhez, a cselekvéshez, az önkormányzati jövő prognózisai és kiemelt, helyben releváns trendjei alapján. A hosszú távú stratégiák e logikai elemét hosszú távú, átfogó céloknak, stratégiai elveknek, pilléreknek, beavatkozási területeknek is szokták nevezni. Azt írjuk le itt, hogy adott területeken, hosszabb távon milyen irányban kívánunk haladni, honnan és hová akarunk eljutni, min akarunk változtatni, ehhez milyen erőforrásaink és képességeink vannak, melyek hiányoznak, milyen segítő és akadályozó tényezőkkel számolunk a változások során (ez utóbbiak kifejtése további fázisokban történik). Nagyon fontos a jövőalkotás e konkrétabb fázisában az összefüggések, az egymást egyoldalúan vagy kölcsönösen feltételező fejlesztési területek összehangolt kezelése (pl. a helyi gazdaság és a foglalkoztatás, foglalkoztathatóság).</p> <p>A fejlődési, fejlesztési irányok – településfejlesztési koncepció szabályozása (lásd fentebb) ezeket hosszú távú vertikális és horizontális célokként jelöli meg – összehangoltsága ebben a fázisban kulcskérdés. Sokkal fontosabb, mint a változások mértékének görcsös „paraméterezése” vagy a konkrét programokban, beruházásokban való gondolkodás, ill. azokhoz való mindenáron történő ragaszkodás. Ha kiegyensúlyozott jövőt akarunk, akkor szerves fejlődést kell megvalósítani, nemcsak az idő dimenziójában (egymásra épülő, következetes lépések), hanem a változások logikájában, rendszerszerűségében is.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>A hosszú távú tervezés jogi háttere nem különbözik az előző cikluselemek kapcsán bemutatott normarendszertől. Magyarország Partnerségi Megállapodása az EU-val (J3) több követendő tematikus és horizontális elvet és szakpolitikai fejlesztési irányt, ill. célt határoz meg, amelyek irányadóak lehetnek az önkormányzatok számára is, döntően az erre épülő, jogszabállyal jóváhagyott hosszú távú nemzeti és területi stratégiákon keresztül (J2). Ezen felül a belső kontrollrendszer joganyaga (jogszabály és útmutató, J5) is kifejezetten utal a hosszú távú fejlődési irányok és célkitűzések meglétének szükségességére, a különböző szintű tervek céljainak összehangolására, mérhetőségére és szervezeti, munkaköri lebontására (teljesítmény-követelmény). Az útmutató az egész közigazgatásra, valamennyi költségvetési szervre kiterjesztően értelmezi a kormányzati stratégiára vonatkozó jogszabályt (J14). Az önkormányzatok számára számos jogszabály a legkülönbözőbb területekre vonatkozóan a hosszabb távú fejlesztési irányokat és célokat előíró koncepció készítését írja elő az időtávok szigorú behatárolása nélkül (J1, J20). Ezek az előírások általában nem határozzák meg a koncepcionális időtávját, azonban a tervezés egysége módszertanilag feltételezi azok egymáshoz – tehát lényegében a településfejlesztési koncepcióhoz – való illeszkedését.</p> <p>Az EU-s és ezzel összhangban a hazai jogi háttérrel rendelkező közösségvezérelt helyi fejlesztés és stratégiaalkotás (CLLD) megköveteli a horizontális fejlesztési irányok és hosszú távú célok kijelölését, monitorozását (J3, J15, J16).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A fejlesztési irányok és hosszú távú célok kijelölésének alapelvei a következők: Célirányok – az önkormányzat egyes kiemelkedően fontos működési területeire (lásd még alább Prioritások) vonatkozóan megfogalmazott fejlődési, változási irányok – haladási pályák – megfogalmazása jól megragadható célok, állapotok elérése érdekében. Elviség – összhang a jövővízióval, küldetéssel és az értékrenddel, az önkormányzatnak rendelkeznie kell aktuális küldetés- és értékrend- deklarációval, amelyhez a fejlesztési irányok igazodnak, de visszahatva korrigálhatják is azokat. Prioritások – a település és közössége, az önkormányzás szempontjából legfontosabb kihívások, ill. területek kiemelése. Proaktivitás – a feltérképezett, várható, releváns jövőnek elébe menő, ahhoz igazodó távlati célok követése. Vertikális és horizontális fejlesztési irányok – a viszonylag jól elkülöníthető tematikus (vertikális) és a mindegyikre együtt vonatkozó horizontális (pl. társadalmi felelősség, ezen belül esélyegyenlőség, fenntarthatóság, egyéb) fejlesztési irányok összehangolt rendszerének kialakítása. Adottságok és képességek – a haladási pályákon kihasználható lehetőségeknek az adottságokra (értéktérkép) és a meglévő, megszerzhető képességekre kell épülniük. Dialógus az érintettekkel – a jövőtervezés e fázisában is alapvető követelmény az érintettek bevonása, aminek célja a prioritással rendelkező területek és távlati célok konszenzusos meghatározása. Pozitív energiák felszabadítása – az érdekeltek konszenzusos részvételének célja a motiváció, az aktivitás erősítése, új erőforrásokat generáló, bekapcsoló pozitív energiák felszabadítása, mozgósítás a további együttműködésre, partnerségre. Hatékony kommunikáció – az érintettek részvételének, az eredmény elfogadásának és az azzal való azonosulás kritikus feltétele a célközönséghez igazodó teljes és jól felfogható, kellően szemléletes, érthető tájékoztatás.</p>		

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC3-TC4 Az önkormányzati menedzsment tanulási vagy képesség ciklusa a kompetencia fogalmát a lehető legszélesebben értelmezi. A kifejezés átfogja a személyes, szervezeti és közösségi képességek széles körét, amelyek lehetővé teszik az önkormányzati rendszer működését. A fejlesztési irányok és a kompetencia-követelmények közötti kapcsolat lényegét az a feltételezés jelenti, hogy a fejlődési irányok követése új kompetenciákat, vagy a meglévők kihasználását, továbbfejlesztését teszi szükségessé. Pl. a helyi gazdaság fejlődésének egyes új irányai (ilyen például a közösségi gazdaság) a hálózati együttműködés és a digitális kultúra fejlődését, a kapcsolódó kompetenciák meglétét feltételezik. Fontos tehát, hogy a megjelölt fejlődési tendenciák alapján határozzák meg azokat az ún. másodlagos, kiegészítő vagy kapcsolódó kompetenciafejlesztési irányokat, amelyek lehetővé teszik az elsődleges változásokat. Természetesen az „elsődleges” és „másodlagos” területek e megjelölése nem abszolút, hiszen a digitális kultúra fejlődése önmagában is lényeges, sokféle pozitív hatással járó változás.

TC3-ST2 Magától értetődő, hogy a rövidebb távra szóló stratégiai fejlesztéseknek és a hozzájuk kapcsolódó céloknak be kell ágyazódniuk a jövőalakítás átfogó fejlesztési irányainak és céljainak komplex rendszerébe. A stratégiai fejlesztéseket és célokat egy-egy rövidebb időszak konkrét lépéseit meghatározó elemeknek kell tekinteni a jövő alakításában, egyfajta adott időszakra és helyzetre történő „leszabásnak”. A hosszú távú fejlesztési irányoknak és céloknak alkalmasnak kell lenniük a „paraméterezésre” (tények, mutatók), ill. az operacionalizálásra (pl. lebontás részcélokra, azokból levezethető akciókra, projektekre) a rövidebb távú stratégiák részeként.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Budapest Ferencváros a településfejlesztési koncepció részeként ún. előzetes fejlesztési irányok keretében foglalja össze az integrált városfejlesztési stratégia alapjait (SZ36). Budapest XIII. kerülete számára a KPMG által kidolgozott Stratégiai Tervezési Kézikönyv az ún. előzetes tervezés és koncepcióalkotás keretébe utalja a fő fejlesztési irányok/területek meghatározását (SZ25), de abban nem válnak el az általunk elhatárolni javasolt tanulási és stratégiai menedzsment ciklus, ill. az ezeknek megfelelő idősíkok. Lásd még: Fejlesztési irányelvek Budapest XIII. kerület Integrált Településfejlesztési Stratégiájában (SZ37, 2.2. fejezet: Hosszú távú fejlesztési koncepció) és 2033-ig szóló Településfejlesztési Koncepciójában (SZ25). Pécs város Integrált Településfejlesztési stratégiájában horizontális szempontként jelenik meg a társadalmi felelősségvállalás (SZ117). A magyar települések 1/3-ában van értéktár,<sup>43</sup> de kevés van közöttük, amelyik kiterjesztett, nem csak a hungarikumokra összpontosít, Csongrád és Hajdúnánás az ITS-ében és nyilvánosan is bemutatja a fiatalok közreműködésével készített, kiterjesztett értéktérképét, értéktárát (SZ181).

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Kóródi József 2005-ben készült tanulmányában (SZ38) jelzi a közép és hosszú távú stratégiai törekvések közötti szakadék mélyülését az önkormányzatok stratégiai tervezésében. Lefektetni a tervezés fejlesztésének irányait, amelyek ma is érvényesek. Jelenleg a Jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés KÖFOP 2.1.2-VEKOP-15 program (SZ22) keretében zajlik „A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiai-fejlesztési képességek erősítése” c. részprogram (3.2.6. fejezetrész), amelynek eredményeitől és egyes élenjáró önkormányzatok jövőtervezési programjaitól, innovációitól, jó gyakorlatainak terjesztésétől várható előrelépés.

<sup>43</sup> <http://www.hungarikum.hu/hu/telepulesi-es-tajegysegi-ertektar-bizottsagok>

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Kompetencia követelmények vizsgálata</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC4</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC3 – TC4– TC5 I ST3</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Az önkormányzás képessége ebben a formában még nemigen képezi tárgyát a hosszabb távú tervezésnek (lásd fentebb a településfejlesztési koncepciók készítését). A „tanulási” vagy más kifejezéssel „képesség” menedzsmentciklusban – amelyek egyes elemei a hosszú távú tervezésben jelennek meg – módszeresen végig kell gondolni, hogy milyen kompetenciák adóttak, és melyeket kell fejleszteni hosszabb távon.</p> <p>A feladat ebben a cikluselemben a fejlesztési irányok elemzése és abból a szükséges személyi, szervezeti és közösségi képességek levezetése, majd meglétük értékelése, szükség esetén kialakításuk, javításuk mint fejlesztési irány (alapfeltétel) megjelölése. Ezek nagyon gyakorlatias kérdések, minden egyes kompetencia (amire építeni lehet) megléte, rendelkezésre állása, mennyisége (pl. munkaerő, eszközök, anyagi erő, szervezethez, társadalmi tőke) és minősége tényszerűen, számszerűen is – nem mindig egyszerű módon! – vizsgálható.</p> <p>A kompetencia fogalma legáltalánosabban, tág értelemben egy tulajdonság, adottság, amely valamire (tevékenységre, működésre, megoldásra) képessé teszi az embert, a szervezetet (ill. szervezetek rendszerét) vagy tágabb közösséget. A szűkebb (személyi) és tágabb (kollektív, a szervezet és közösség kompetencia alapú megközelítéséről, ennek tartalmáról lásd: SZ42) értelmezési tartományba sorolható kompetenciákra egyaránt szükség van az önkormányzati menedzsmentciklusok működtetésében. A közigazgatási szervezeteknek a kompetenciákhoz való viszonyát írják le a kompetenciakultúra (SZ40), kompetencia-központú szervezet (SZ50), valamint a kompetencia-menedzsment (SZ41,42, 43) fogalmai.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b></p> <p>A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (J9) állapítja meg, hogy a munkáltató írásban értékeli a munkavállalót, azaz értékeli a teljesítményét. A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló kormányrendelet (J21) részletesen leírja a köztisztviselők kompetenciáit (szám szerint 26-ot), s értelmezi, de nem részletezi a szervezeti kompetencia fogalmát is (6. melléklet, 3.3.4.1. fejezet rész). A személyes kompetenciák tehát a feladatellátáson és munkakörökön keresztül határozzák meg a működő-, feladatmegoldó és teljesítőképességet.</p> <p>A belső kontrollrendszer (BKR) szabályozása (J5) garanciákat határoz meg az egyéni kompetenciák meglétére és a szervezet céljait szolgáló fejlesztésére. Bizonyos tekintetben túllép a szűken értelmezett (személyes) kompetencia fogalmon, amikor a jogosultságokat (pl. hatáskör-delegálás eredményeképpen) is e fogalomkörben kezeli. Ez lényegében átvezetne a szervezeti, kollektív kompetenciaértelmezéshez, azonban a BKR ezt a kiterjesztést kifejezett módon nem tartalmazza. Ugyanakkor számos szervezeti kompetenciát (pl. stratégiai, kommunikációs, tanulási, kontrolling, kultúra, tanulás) részletesen tárgyal a Kontrollkörnyezet fogalomkörben. Az e körbe tartozó kollektív kompetenciák, azok menedzselésének szükségszerűsége, a szervezeti kultúra fejlesztésének követelménye (lásd az etikai kódexszel kapcsolatos megjegyzéseit) tehát levezethető a BKR szabályozásból is. A szervezeti kompetenciák legszélesebb körű szabályozása – ajánlások formájában – egyes ISO-szabványokban (SZ43) jelenik meg. Néhány e körbe tartozó ISO-szabályozási terület és szabványcsalád, amelyek a közzsféra szervezeteire is vonatkoznak: minőségbiztosítás (ISO 9000, ISO/IEC 20000<sup>44</sup>), külön a kockázatkezelés (ISO 31000), projektmenedzsment (ISO 10006), társadalmi felelősségvállalás (ISO 26000, 20400).</p>		

<sup>44</sup> Speciálisan az információtechnológiai termékekre és folyamatokra vonatkozóan (SZ44)

## 6. MŰKÖDÉSI ELVEK:

Az önkormányzati adottságok és képességek módszeres irányítása, fejlesztése, az ún. kompeteniamenedzsment még kibontakozásában éppen csak a kezdeteknél tartó terület. Működésének néhány alapelvét ezért egyelőre csak hipotetikusan lehet megfogalmazni. Háromszintű értelmezés – a kompetenciák egymást kiegészítő, teljes rendszerének az egyéni, szervezeti és közösségi szintekre is ki kell terjednie. Tartalmi kiterjesztés – az egyes szinteken is túl kell lépni a szűk, az emberi erőforráshoz kapcsolódó kompetenciaértelmezésen, amelybe a szervezet tágabb kapacitásai<sup>45</sup> is helyet kapnak. Kompetenciakultúra – a szervezeti kultúra részeként kell értelmezni az értékelvű viselkedésnek (működésnek) azt a jellemzőjét, hogy a képességeknek igazodniuk kell a velünk szemben támasztott követelményekhez. Szervezeti tanulás – a kompetenciafejlesztés a szervezeti (kollektív és egyéni) tanulás lényegét képezi, aminek mindhárom menedzsmentciklusban meghatározó szerepe, ill. jelentősége van (SZ45). Kompetenciafejlesztés – a kompetenciák fejlesztését a tanulási ciklus részeként – a fenti mindhárom szinten – alá kell rendelni a ZCSM követelményeinek (részletesebben lásd a TC8 cikluselemben). Folyamatos fejlesztés – a kompetenciák háromszintű fejlesztése folyamatos tevékenység, amely hosszú távú vezetői és intézményes elkötelezettséget, közép- és rövid távú tervezést és programozást feltételez. Intézményes kiterjesztés – a jelenleg már intézményesített személyi kompeteniamenedzsmentet (a gyakorlatban: kompetencia-térképet) fokozatosan – a ZCSM kiépülésével párhuzamosan – háromszintűvé kell tenni a feltétlenül szükséges mértékig szabályozva.

## 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC4-TC5 A hosszú távú fejlesztési irányokból levezetett, kifejlesztendő új képességekből kiindulva lehet kezdeményezni, megtervezni az új helyzetekhez való alkalmazkodást biztosító tanulási, fejlesztési programokat. Ezek az adott szervezet, település esetében – ilyen képességek nem lévén – jellemzően innovatívák és kreativitást igénylőek lesznek. Itt feltétlenül át kell tekinteni (fontos közvetett kapcsolat!) a korábban feltárt, (itt tovább pontosítható) meglévő, átvehető jó gyakorlatokat, azok sikerkritériumait, feltételi rendszereit. Az egyéni, szervezeti és közösségi kompetenciák fejlesztésének szükségességére megfelelő akciók, programok kidolgozásával, elindításával kell majd válaszolni. Ezért a követelmények meghatározásának erre alkalmasnak kell lenniük (pl. kiknek, azaz mely szervezeteknek, csoportoknak, milyen kompetenciákra van szükségük).

TC4-ST3 A hosszú távú fejlesztési célok teljesítéséhez kapcsolódó kompetenciafejlesztésnek középtávú stratégiákban meg kell jeleniük. Amikor a stratégiákban a célokat indikátorokkal (mutatókkal és mértékekkel) támasztjuk alá, nemcsak azt kell tudnunk, hogy mit szeretnénk elérni, hanem szembesítenünk kell a célokat azzal, mire vagyunk és mire leszünk várhatóan képesek. Ezért meglévő és jövőbeni (tervezett) kompetenciáink állapota fontos kiindulópontja kell hogy legyen a stratégiai célok paraméterekkel történő alátámasztásának, mérhetővé tételének, ill. reális mértékei meghatározásának.

## 8. JÓ GYAKORLATOK:

A személyes kompeteniamenedzsmentnek, kompetencia-térképek készítésének a hazai közigazgatásban és az önkormányzatok körében most bontakozik ki a gyakorlata, ami szorosan összefügg a munkaköralapú HR-re való részleges áttéréssel, a köztisztviselői továbbképzési és teljesítményrendszer (TÉR) kibontakozásával, ill. működésével (lásd pl. Súlysáp, SZ47). Eger és Szombathely helyi közigazgatásában folytak kutatások – részben – a szervezeti kompetenciák tágabb értelmezésén alapuló fejlesztés témakörében (SZ50), Szolnok város közösségi tanulási részprogramja a „Szolgáltató Város” c. program keretében (SZ111). Egyes önkormányzatok szervezetfejlesztése keretében felismerték a szervezeti kapacitások és kompetenciák összefüggését, egységes szemléletű elemzésének szükségességét (Tét város: SZ52, Érd: SZ53). A közösségfejlesztésnek – ezen belül a közösségi tanulásnak és kompetenciafejlesztésnek – nagy és jó hagyományai vannak Magyarországon, rendkívül sok jó gyakorlat ismert ezen a területen (SZ9), s rendelkezésre áll az elméleti és módszertani támogatás nemzetközi színvonalú tudásanyaga (SZ55, 56) és intézményi rendszere (SZ57).

## 9. MEGJEGYZÉSEK:

A kapacitás- és kompetenciaelemzések módszertanilag még nemigen lépnek ki a személyes kompetenciák értelmezési tartományából. A KÖFOP nagy hangsúlyt helyez a közigazgatás-fejlesztés kompetenciákkal való támogatására. A jó önkormányzás kutatásnak is lényeges eleme – önálló pillére – a közmenedzsment-kompetenciák fejlesztése. Összességében mindezekre tekintettel azt mondhatjuk, hogy a kompetenciák rendszerének kialakítása nem tekinthető teljesnek, befejezettnek, a szervezeti és közösségi kompetenciák kutatása, fejlesztése nagyon fontos teendő. A gyakorlati tapasztalatok alapján a kérdés az, hogy miként lehet a legtágabb értelemben vett kompetenciafejlesztést – a személyes, szervezeti és közösségi kompetenciák egységes szemléletét és fejlesztését – módszeresen és intézményesen a ZCSM szolgálatába állítani.

<sup>45</sup> Az angol capacity (képesség) fogalom jobban érzékelteti, hogy itt az egyes emberek, a szervezet, a közösség által mozgósítható erőforrások tágabb köréről (személyi, jogi, anyagi, technikai, szervezeti stb.) van szó. A személyekre, szervezetekre, közösségekre egyaránt és együttesen használt „capacity development” fogalma messze nem merül ki a klasszikus „tudás, képességek, tapasztalat” (KSE – knowledge, skills, experience) kompetenciaértelmezésben (pl. community capacity building/közösségi képességek fejlesztése).

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Innovációs, adaptációs, tanulási programok</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC5</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC4 – TC5 – TC6 I ST4</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>A tanulási menedzsmentciklus e tipikus eleme kétféle programot határoz meg: innovatív képességjavító fejlesztéseket és képzési, kompetenciafejlesztési programokat. A kettőt együtt tartalmazó program is megvalósítható, amikor a fejlesztés egyben tanulási elemeket is tartalmaz („learning by doing”). A programok sikeressége – programindikátorok segítségével – a kompetenciák megjelenésében, fejlődésében mérhető.</p> <p>A helyi önkormányzati innovációk esetében feltétlenül szükség van a korábban feltárt sikeres, jó gyakorlatok tartalmának, átvételi lehetőségeinek vizsgálatára a fejlesztési kockázatok és ráfordítások minimalizálása érdekében. Az önkormányzat egyben maga is forrása lehet eredeti innovációk létrehozásának és terjesztésének, s ebben az esetben esélye van külső segítségre, támogatásokra, anyagi források bevonására.</p> <p>A helyi közigazgatási innovációk az egyéni, szervezeti és közösségi tanulási funkcion túl nagyban hozzájárulhatnak az önkormányzat társadalmi kapcsolatainak, a részvételi demokrácia, a helyi társadalmi tőke fejlesztéséhez. Ez pedig elengedhetetlen része, feltétele a nemzetközileg és itthon is felismert pozitív önkormányzati fejlődési forgatókönyv megvalósításának.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>Az önkormányzatokról szóló törvény (J6) az önkormányzatok számára a feladat- és hatásköreiben, valamint az önként vállalt feladataiban kellő szabadságfokot ad a helyi közigazgatási innovációhoz, adaptációs tanulási programok megvalósításához mind a közügyek intézése, mind pedig a közszolgáltatások szervezése területén. Az önkormányzatok szolgáltatásfejlesztési mozgásterét azonban szűkíti, rendszerességét, komplexitását csökkenti számos helyi közszolgáltatás ellátásának központosítása.</p> <p>A közigazgatási innovációk legátfogóbb keretét a 2015 februárjában elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 c. dokumentum (J28, SZ58) szolgál. Ennek alapján számos, az önkormányzatokat is érintő fejlesztés zajlik, amelyek innovációs kényszert, ill. motivációt visznek a menedzsment fejlesztésébe, és ezen belül a tanulási ciklus programjaiként is megjelennek (feladatrendszer, tudásmegosztás és -menedzsment, digitális transzformáció, stratégiai menedzsment- és működésfejlesztés, kontrolling, benchmark, emberi erőforrás menedzsment). Eközben az önkormányzati innovációk előállítása és szellemi tulajdonként kezelése a jogszabályi háttér (J30) ellenére az önkormányzatok mint fejlesztő szervezetek szintjén nem megoldott. Ez nagymértékben kihat a minőségi innovációk létrehozására és terjedésére, jelentős mértékben visszafogva, hátráltatva a helyi részvétellel folyó újítást, az innovációk tudástermékek alakítását és ezek terjesztését. Az önkormányzatok innovációs, adaptációs és tanulási programjainak belső szabályozása alkalmas számos bizonytalanság rendezésére, mint pl. a szellemi tulajdonjogokkal, a szerzőséggel, a publikálással, a többletmunka ráfordításokkal, a tudástermékek átadásával-átvételével kapcsolatosan.</p> <p>Az EU-s és ezzel összhangban a hazai jogi háttérrel rendelkező közösségvezérelt helyi fejlesztés és stratégiaalkotás (CLLD) speciálisan kezeli az innovatív programokat (J3, J15, J16).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>Az önkormányzat ZCSM tanulási ciklusa innovatív programjainak a jelenkor gyorsuló ütemű változási viszonyai között sajátos működési elvei vannak: Újító önkormányzat – nem mindenben, de egyes területeken a legkisebb önkormányzat is létrehozhat országos, vagy akár nemzetközi jelentőségű innovációt legjobb – meglévő – kompetenciáira építve. Az innováció ösztönzése – az önkormányzat intézményes módon beépíti és ösztönzi az újítást, a kreatív megoldások keresését a működési rendszerbe. Közösségi fejlesztés – az innovatív megoldások a felhasználók közösségének, képviselőinek részvételével jönnek létre a kutató és fejlesztő műhelyekkel együttműködve. Hálózati munkamegosztás – az innovatív önkormányzatok fejlesztéseiket – a legjobbakat közösen helyzetbe hozva – megosztják egymás között, ezzel csökkentik az újítás kockázatait. Az eredmények közkinccsé tétele – az egyes önkormányzatok innovációit – a szellemi tulajdon elismerése és védelme mellett – közkinccsé kell tenni, hogy az a helyi önkormányzás egészét tudja szolgálni. Tudásmenedzsment – az innovatív megoldásoknak haladéktalanul – akár már a projektek indításakor – be kell kerülniük az önkormányzati tudásmenedzsment intézményi és hálózati szolgáltatási rendszerébe (lásd külön a TC7-cikluselemben). Komplex innovációk – a jelentős önkormányzati újítások egyszerre technológiai, szervezési, társadalmi, gazdasági és gyakran környezeti tartalmúak is, amely vonatkozásokra, hatásokra egyidejűleg tekintettel kell lenni rövid és hosszú távon egyaránt. Az innovátorok megbecsülése – a kreativitás, az újítások tehetségeit, „hőseinek” fejlesztő munkáját segíteni kell, meg kell őket becsülni, eredményeiket anyagilag és erkölcsileg el kell ismerni, elérve, hogy példájukkal másokat követésre késztessek, s szerepléseikkel hitelesítsék a valóban sikeres eljárásokat.</p>		

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC5-TC6 A tanulási menedzsment ciklus következő eleme a mindhárom ciklus számára közös kockázatelemzés, az általános menedzsment kontrolling rendszer része. A TC szintjén valamennyi korábbi cikluselem működésének kockázatait módszeresen vizsgálni kell. Minden lépésre vonatkozóan, módszeresen – akár előzetesen is, a korábbi kockázatelemzések tapasztalatai alapján<sup>46</sup> – fel lehet tenni a kérdést, hogy az elvégzett tervezési tevékenységekben hol és milyen hiba csúszhat be (rossz feltételezések és/vagy adatok, hibás feldolgozás, rossz következtetés stb.) Különösen kritikus rész azonban a fejlődési irányok (távlati célok), a szükséges képességek meghatározását és fejlesztési programjaik megvalósítását esetlegesen fenyegető kockázatok módszeres áttekintése és mérlegelése. Ebben a cikluselemben (ahogyan a többinél is) a lényeg az, hogy eredményei alkalmasak legyenek a velük kapcsolatosan felmerülhető kockázatok felismerésére.

TC5-ST4 Itt kétféle ciklusközi kapcsolatról kell beszélni. Az egyik az, hogy az innovációs, adaptációs és tanulási programokat az adott tervidőszak stratégiáiban időarányosan meg kell tudni jeleníteni a megvalósítás (programozás, források, szervezeti és személyi feltételek biztosítása stb.) kellő biztosítékaként. Ehhez az szükséges, hogy a cikluselem eredményei (pl. programakciók, feladatmeghatározások) erre alkalmasak (pl. programozás, feladatlebonthatóság) legyenek. A másik összefüggés pedig az, hogy meg lehessen határozni, mely érintettek számára, mely kompetenciák, milyen tartalmú, mélységű fejlesztése szükséges ahhoz, hogy adott stratégiai időszakban a meghatározott innovatív programakciók, feladatok bizonyosan megvalósuljanak.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Az önkormányzati innovációknak számos gyakorlati helyszíne (SZ9), támogató és szolgáltató műhelye (SZ9), finanszírozási forrása (az érintett minisztériumi pályázati hatóságok és más háttérszervezetek), ill. civil szervezeti hálózata (SZ9), különböző – különösen jogi, gazdasági, szakágazati – vetületekkel foglalkozó kutatóhelye (egyetemek), valamint szakterületekre bontott felügyeleti és koordinációs központja (különböző minisztériumok) van. Ezekben a helyeken jelentős tudás és tapasztalat halmozódik fel folyamatosan az önkormányzati innovációkról.

Kiemelkedő a fenti körben a TÖOSZ innovatív önkormányzatokat érintő (SZ59) és a jó gyakorlatok, fejlesztési tapasztalatok gyűjtésével, elismerésével kapcsolatos (SZ60), valamint a Belügyminisztériumnak az önkormányzatok fejlesztési programjai figyelemmel kísérésének (SZ61) tevékenysége.

Aktuálisan számos kutatás és fejlesztés folyik az önkormányzatok működésének innovatív továbbfejlesztése területén a KÖFOP keretében (SZ22), amelyekben hatalmas tapasztalati anyag – Tudástár – halmozódik fel. Ezek közül az innovatív fejlesztéseket érintően kiemelkedik az NKE Önkormányzati Kutatóintézet keretei között zajló, az önkormányzatok jó gyakorlat szolgáltatási rendszerének kialakítására és intézményesítésére vonatkozó javaslat kidolgozása, amely megalapozza az erre épülő tudástranszfer országos szintű megoldását, egyéb nagyon fontos szakmai támogatási módok mellett egy önkormányzati innovációs referenciahálózat létesítését, az innovációk módszeres és koordinált ösztönzését és eredményeik terjesztését. Helyi szinten kiváló példa erre Alsómocsolád több évtizedes, szerteágazó közösségi innovációs és fejlesztési tevékenysége, amelynek révén bekerült az Európa Parlament okos falu nemzetközi hálózatban megvalósuló modellfejlesztésébe (190).

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Kifejezetten a menedzsment tanulási ciklus keretében szervezett innovatív fejlesztési programokra vonatkozóan – amint a fentiekből látszik – nem tudunk jó gyakorlattal rendelkező önkormányzatokat megjelölni, mert az ilyen fokú tudatos menedzsment-rendszerfejlesztésre nem találunk példát. A hosszú távú stratégiai tervezés (konceptiók) – kutatási tapasztalataink alapján – sehol nem éri el jelenleg az ehhez szükséges módszeresség és intézményesség megfelelő szintjét. Természetesen vannak hosszú távon ható innovatív fejlesztési programok (SZ9), azonban ezek nem a ZCSM átfogó tanulási ciklusának kereteibe illeszkednek.

A helyzet egyik magyarázata az, hogy az önkormányzati innovációk szervezésének, követésének, támogatásának, kiszolgálásának jelenlegi rendszere – amint látjuk a 8. JÓ GYAKORLATOK részben – szétaprózódott. A rendszerváltás előtt megyei módszertani, oktatási és fejlesztési intézetek hálózata működött a tanácsok működésének, fejlesztésének segítésére, kiszolgálására. Jelenleg ilyen, az egész országra kiterjedő, hatékonyan működő állami, önkormányzati szövetségi, szakmai vagy akár civil, ill. közös, komplex szolgáltató szervezeti rendszer, együttműködő hálózat nincs. Létrehozása nagyon fontos lenne az önkormányzatok egészségének fejlődése érdekében.

<sup>46</sup> A menedzsment kontrolling és ezen belül a kockázatelemzés maga is ciklikus tevékenység, amelyben rendelkezésre állnak a korábbi eredmények és tapasztalatok.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Kockázatelemzés és -kezelés* *Mindhárom menedzsmentciklusra egységesen itt kerül leírásra és jellemzésre</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC6/ST5/OP4</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC5 ST4 OP3 III TC6/ST5/OP4 III TC7 ST6 OP5</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az átfogó önkormányzati menedzsment mindhárom ciklusának része a teljes működésre kiterjedő egységes menedzsment kontrollring (BKR – belső kontrollrendszer). Az 5 alrendszerből álló rendszer egyike a kockázatelemzés, amelynek fel kell mérnie a működést valamilyen szinten fenyegető, felmerülhető akadályozó tényezőket. A menedzsmentciklusok között ebben a „sávban” általános összefüggés van, miszerint a magasabb szintű ciklus adott kockázata (pl. TC: nem alakul ki egy bizonyos képesség az önkormányzatnál vagy a települési közösség részéről) a kisebb időhorizontú menedzsment ciklusok számára (ST: erre épülő stratégiai cél, program egyes kompetencia feltételei nem fognak rendelkezésre állni) automatikusan kockázati forrásként jelenik meg. A menedzsmentszintek (körök) elkülönítése és megjelenítése a kockázatelemzésben az átfogó és egységes menedzsment kontrollring rendszer, s ezen belül a kockázatelemzés továbbfejlesztését is jelenti. A kockázatelemzés eredményeit ennek megfelelően mindhárom szinten értelmezni kell, ami annak eredményeit rendre átviszi, értelmezi a TC7-, ST6- és OP5-elemekre. Pontosabban mindhárom szinten – értelem és tartalom szerint – megfelelő kockázatkezelési intézkedéseket kell kidolgozni. Ennek eredményeképpen az egyes menedzsmentkörökön belül módosulnia kell az ún. kockázati kitettségnak.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> A kockázatelemzésnek, ill. tágabban a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének – 2009 óta a nemzetközi standardoknak megfelelően fokozatosan kibontakozó – jogilag jól szabályozott rendszere van, amely az önkormányzat teljes működési rendszerére, intézményeire is kiterjed (J5). A szabályozás szemléletében a pénzügyi és belső ellenőrzéstől a korszerű és felelős szervezetrányítás követelményei – menedzsment kontrollring – felé halad. Az Állami Számvevőszék rendszeresen és módszeresen ellenőrzi az önkormányzatok és intézményeik belső kontrollrendszerének állapotát és fejlődését. Az önkormányzati törvény 119. § (3) bekezdése, valamint a Bkr. 2. § nb) és 3. § b) pontja a jegyző feladat- és hatáskörébe utalja a belső kontrollrendszer működtetését (J5, J6). A kockázatkezelés további fontos szabályozási forrása az ISO kockázatalapú minőségyszabványok és a folyamatosan létrejövő magyar szabvány (MSZ) megfelelőik (J30), ezeken belül különösen a 9001-es, amely előírja az eredmények elérést veszélyeztető kockázatok (és lehetőségek!) módszeres és folyamatos figyelését, elemzését, értékelését. A BKR és az ISO kockázatelemzési és-kezelési előírásai, ill. ajánlásai egymással összhangban vannak, közös elméleti, elvi és módszertani alapokon nyugszanak. A további szabványok a bizonytalanság, ill. kockázatok elemzésének, kezelésének, átfogóan a bizonytalanság menedzselésének alapelveit írják le teljességre törekvően. Az EU-s és ezzel összhangban a hazai jogi háttérrel rendelkező közösségvezérelt helyi fejlesztés és stratégiaalkotás (CLLD) megköveteli a fejlesztési célok és programok kockázatelemzését és -kezelését. (J3, J15, J16).</p>		

#### 6. MŰKÖDÉSI ELVEK:

Az ISO/MSZ szabványokban és a BKR-útmutatóban, ill. standardokban számos átfogó és részleteket is érintő kockázatelemzési és -kezelési elv fogalmazódik meg. Alkalmazásukhoz, az egész menedzsment kontrollingra kiterjedően, saját vagy külső szakemberre – kontrollerre – is szükség lehet. Az alábbi elveket a teljes kontrolling és kockázatkezelési rendszeren belül kifejezetten a ZCSM ciklusaira és cikluselemeire vonatkozóan határozzuk meg, míg a teljes működésre vonatkozóan a kontrolling jóval szélesebb körben valósul meg. Hozzáadott érték – a kockázatkezelésre értékteremtő kontrollfunkcióként kell tekinteni, amely hozzájárul az önkormányzati menedzsment jó működéséhez és sikerességéhez. Szervezeti közügy – a kockázatkezelésben mindenki érdekelt, és szerepének megfelelően közreműködik, feladat- és hatáskörei, egyes tevékenységei valamennyi munkakörben, pozícióban megjelennek, ezért ismert, a szükséges kompetenciákkal támogatott, jól átlátható a menedzsment minden érdekeltje számára. Teljes ZCSM – a három ciklus valamennyi elemére kiterjedő kockázatelemzés. Bizonytalanságfeltárás – a külső és belső környezet egyaránt vizsgálni kell valamennyi cikluselemre, azok várt eredményeire, kapcsolatainak alakulására gyakorolt potenciális hatásaiban, minek van jelentősége, mi fenyegeti, veszélyeztet a sikeres megvalósulást (negatív kockázatok), hol jelentkeznek kihasználható lehetőségek (pozitív kockázatok). Kockázatelemzés és értékelés – mit jelentenek (mit okoznak: meghiúsulás, veszteség, minőségromlás, káros hatás rövid vagy hosszabb távon stb.), milyen mértékűek és mennyire valószínűek a kockázatok, milyen választási stratégiával kell fellépni? Válaszlépések – annak meghatározása, hogyan szüntethető meg, mérsékelhető elfogadható mértékig. Beépítése a ZCSM-be – a kockázatkezelés akciói, programjai önállóan vagy résztevékenységként, megoldási alternatívák formájában, ill. egyéb módokon beépülnek a különböző cikluselemekbe. Kockázatkezelés-kontroll – a veszélyek (fenyegetések), valamint a lehetőségek elszalasztásának mechanizmusát a sikeresség és költségesség szempontjából dokumentálni kell és kontroll alatt kell tartani, eljárását, szabályozását folyamatosan – szükség szerint a menedzsmentrendszer fejlesztésének részeként – meg kell újítani.

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

A kockázatelemzés és -kezelés a PDCA logika alapján (lásd 3. és 7a. sz. ábrák) a P és D fázisok között helyezkedik el. A tervezés (Plan) minden előző elemére kiterjed, mielőtt a cselekvés (Do) megkezdődik. Nemcsak a hozzá közvetlen kapcsolódó előző cikluselemekkel, hanem mindhárom ciklusban valamennyi tervezési cikluselemmel és azok egymással való kapcsolataival vannak összefüggései. Nevezetesen az, hogy bármelyik elem és kapcsolat elromolhat, így azok esetleges bizonytalanságait fel kell tárnunk. A kapcsolatok lényege tehát abban áll, hogy az egyes menedzsmentciklusokban „felfelé” (Plan) és „lefelé” (Do) is láncszerűek a kapcsolatok. „Felfelé”, azaz visszafelé a kockázatelemzés keretében minden elemet vizsgálni kell, „lefelé” pedig, azaz előrehaladóan a kapcsolatkezelésnek kell biztosítania, hogy a megvalósítás során a kockázatok a kívánt módon alakuljanak.

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Az Állami Számvevőszék folyamatosan ellenőrzi az önkormányzatok belső kontrollrendszerét, a közadatot képező jelentések elérhetők az ÁSZ honlapján. 2011-ben az általános megállapítás az volt, hogy a belső kontrollrendszer összességében nem tölti be a jogszabály szerinti szerepét az önkormányzatoknál, nem éri el, hogy „magában foglalja a vezetői kontroll szélesebb értelmezését” (SZ62). A 2014-ben készült ellenőrzési összefoglaló nem reprezentatív adatai sem mutatnak jelentős előrehaladást, „az ellenőrzött önkormányzatok 92,2%-ánál nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek” (SZ63, SZ64). Egy másik kutatás ugyanezt az adatot, ugyanebben az időpontban 80%-ban állapítja meg reprezentatív adatgyűjtés alapján (SZ65). E megállapítások alapján nem könnyű találni jó gyakorlatokat ezen a területen, de mégsem lehetetlen. Miskolc belső ellenőrzési stratégiája kellő fontossággal és jó – menedzsment – szemlélettel kezeli a kontrolling irányába a belső kontrollrendszert (SZ66). Budafok-Tétény Önkormányzatánál (SZ67) és Békés Megye Önkormányzati Hivatalánál (SZ94) korszerű szemléletben kontrollingscsoportok működnek. Budapest XVI. kerület Önkormányzata szervezetfejlesztési stratégiájában rögzíti a menedzsment kontrolling rendszer bevezetésének szükségességét (SZ51). Monor város Önkormányzatának stratégiai menedzsmentfejlesztése előírja a stratégiai kontrolling rendszer kiépítését (SZ76), Törökszentmiklós Önkormányzata is halad az átfogó kontrolling irányába (SZ114), ahogyan Budapest X. ker. Kőbánya Önkormányzata is (SZ116).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az önkormányzatok gyenge BKR-teljesítményével szemben a központi kormányzat szinte teljesen ellentétes képet mutat, ahol az intézmények mintegy 90%-ban felelnek meg a BKR jogszabályi előírásainak, standardjainak. „A központi költségvetési szervek belső kontrollrendszerének a kialakítása és működtetése 2011-ben alapvetően betöltötte funkcióját” – az ÁSZ értékelése szerint (SZ65). Ez a helyzet kérdőjeleket vet fel a közigazgatás egységességét, a vonatkozó jogszabályok hatályosulását illetően. Ugyanakkor a jó gyakorlatok módszeres gyűjtése és terjesztése – ami az ÁSZ egyik fontos célja és napirendi kérdés (SZ68) – még nem hozza a helyi közigazgatás számára szükséges eredményeket.



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Tudásmenedzsment</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC7</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC6 – TC7 – TC8 I ST5</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>A tanulási menedzsmentciklus alighanem legalapvetőbb működési feltételének megteremtése viszonylag új felfedezés. Valamilyen mértékben régóta jelen vannak a szervezetekben a szervezeti tudás, tapasztalat átörökítésének intézményes formái. Az ún. tanuló szervezetben azonban a menedzsment egyik intézményesített funkciójaként jelenik meg. Létrehozása, folyamatos fejlesztése és működtetése, belső és külső szolgáltatásai a tanulási menedzsmentciklusban kapnak igazán értelmet és lehetőséget a kibontakozásra, tartalmi és technikai fejlődésre. A modern menedzsment egyik legdinamikusabban fejlődő területeként a tudásmenedzsment rendszere a folyamatos fejlesztés és tanulás keretei között maga is állandóan tökéletesedik. Alapfunkciója az alkalmazkodást, a fejlődést támogató folyamatos szervezeti, közösségi tanulás (kompetenciafejlesztés) és innováció kiszolgálása, de számos más – a szervezet egészséges működését, közösségi kohézióját, emberi erőforrásainak magas színvonalon tartását – fontos alap- és részcélt is szolgál.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>A tudásmenedzsment jogi háttere rendkívül szerteágazó, teljes feltérképezése rendkívül nehéz, mert minden olyan szabályozás, amely tudástartalmakat érint, elvileg és érdemben részét képezheti ennek a joganyagnak. A Magyar Program Tudásmenedzsment c. fejlesztési módszertana (SZ69) megkísérli a jogi háttér áttekintését az Alaptörvényből kiindulva, a jogalkotási, önkormányzati, köztisztviselői, információs törvényeken, a feladat- és hatáskörökkel kapcsolatos rendeleteken át a szervezeti belső szabályozásokig (SZMSZ-ek, ügyrendek, folyamatszabályozások). Ezt a sort kiegészíthetjük az információrendszerek működtetésével, a szellemi termékek kezelésével, az adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatos – az előző forrásban – nem említett szabályozásokkal, valamint a közigazgatást, önkormányzatokat érintő fejlesztési stratégiákra vonatkozó döntésekkel. Ez utóbbiak közül kiemelkedik a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020, amely külön részfejezetben (SZ58, 7.3.1.3.) határozza meg a tudásmenedzsment-fejlesztési célokat és feladatokat. Mindez azonban csupán valóban háttér, lehetőség és felhatalmazás, de önmagában még nem jelent erős késztetést az önkormányzatok tudásmenedzsment-rendszerei módszeres létrehozásához.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>Minden önkormányzatnak és tágabban a közszolgáltatóknak, a helyi közösségnek magának kell felismernie a fejlődés, tanulás szolgáltatába állított tudásmenedzsment jelentőségét. Ehhez megfontolandók a tanuló szervezet és tudásmenedzsment következő alapelvei (megfogalmazásuk során felhasznált források: SZ70): A tudás tudatosítása – a külső és belső környezet rohamosan növekvő komplexitását a korábbinál sokkal teljesebb, rendszerszerűbb, mélyebb információfeldolgozással és -értelmezéssel lehet csak ellensúlyozni, ehhez sokoldalú és módszeres gyűjtésre, strukturálásra, elemzésre, értékelésre és szolgáltatásokra – a tanulás és tudásmegosztás kultúrájára – van szükség. A szervezeti tanulás gyakorlata – a tanulás a tudásmenedzsment működése és szolgáltatásainak keretében valósul meg a gyakorlatban, elvben az önkormányzás minden érintettjére kiterjed, és egyre nagyobb arányban egyfajta új közös ismeret, tudat, gondolkodás (gondolkodási minták) kialakítását célozza meg. Kiválóságra való törekvés – személyes, szervezeti és közösségi összefüggésben is a tanulást és a tudás menedzselését, az ehhez szükséges változásra való nyitottságot a legjobb képességek kialakítása, erősítése, a legjobbá válás, a nemes versengésben való helytállás erősen motiválja, energizálja. A jövő közös víziója – a közösen megvalósítandó, vonzó célok, követendő fejlesztési irányok, megvalósítandó feladatok, ezzel összefüggő belső meggyőződés adnak igazi értelmet a tanulásnak és ezen belül a tudás megosztásának, a menedzselésében való tevékeny közreműködésnek. Csoportban és közösségben – a közös teljesítményhez, fejlődéshez az egyéni képességek összegződése szükséges, ezt a dialógusra alapuló, egymás képességeit kiegészítő, a szinergiákat kihasználó, feladat- és problémaorientált csoportos és közösségi tanulás segíti legjobban.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b></p> <p>TC7-TC8 A tudásmenedzsment fokozatos kiépülése, annak lépései, tartalmi körei és nem kevésbé módszerei (pl. problémamegoldó, akciósz tanulás) szorosan összefüggenek azzal, hogy a szervezeti tanulás milyen aktuális területekre, témakörökre, feladatokra terjed ki. A következő cikluselem tudástartalmai – a fejlesztendő kompetenciák és a megvalósítandó kísérletek, innovációk a további lépésben, valamint a korábban már említett jó gyakorlatok – elég jól körülhatárolják a mindenkor aktuális tematikai igények és kompetenciafejlesztési módszerek rendszerét.</p> <p>TC7-ST6 A tudásmenedzsment intézményesített rendszere fokozatosan beépül a stratégiai menedzsmentet és egyes programjait tudásanyaggal támogató komplex feltételrendszerbe (pl. új munkakörök, személyzet, szabályozások). Részben átvesz, magába épít, továbbfejleszt számos korábban már létrehozott, működő funkciót (pl. belső képzési rendszer, informatikai szolgáltatások sora), ill. magasabb szinten szolgálja ki a menedzsment (pl. vezetői információs rendszer), ill. a működés egész rendszerét.</p>		

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Számos kutatás folyik a KÖFOP keretében azzal a céllal, hogy megalapozzák, elősegítsék az önkormányzatok tudásmenedzsment-rendszereinek fejlődését (SZ71, SZ72). Ennek rendkívüli jelentőségét az adja, hogy még a legnagyobb önkormányzatok sem képesek bizonyosfajta nemzetközi és hazai tudások – pl. a környezeti feltételekről, jó gyakorlatokról – módszeres gyűjtésére, értékelésére, áramoltatására. Egy kiemelkedő jelentőségű, elvi, módszertani, egyben gyakorlatorientált tanulmánykötet (SZ73) több ponton érinti a nagyobb hazai városok tudásmenedzsmentjét, annak fejlesztési irányait, így pl. helyi tudáscentrumok létrehozásának lehetőségét. Erre ad jó példát Pécs város tudásmenedzsment stratégiája (SZ74), Szolnok város tanuló közösség programja (SZ111). Budapest XVI. kerületi Önkormányzatának szervezetfejlesztési stratégiája (SZ51) alapelveként rögzíti a tudásmenedzsment kitüntetett szerepét a szervezet hosszú és középtávú stratégiai fejlesztésében, hogy „bármikor a változásokhoz tudja igazítani szervezeti kultúráját, működési folyamatait, szervezeti erőforrásait”. Budafok-Tétény Önkormányzatának szervezetfejlesztési programja és hosszú távú menedzsmentfejlesztési stratégiája szerves részeként tárgyalja a tudásmenedzsment rendszer kialakításának szükségszerűségét (SZ75).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az önkormányzati tudásmenedzsment fejlesztése jelenleg két – fentről és lentől, egymást kereső – irányból bontakozik ki. Az új menedzsmentfunkció kialakulásának önmagában nincs esélye, mert azt – amint az elvekből látjuk – egy jövőorientált, zárt ciklusú menedzsment-rendszernek kell megalapoznia, értelmessé tennie. A helyi és a kormányzati tudásmenedzsment törekvéseknek is akkor lesz igazán sikere, ha az átfogó, jövőorientált önkormányzati fejlesztési rendszerhez tud kapcsolódni.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Kompetenciafejlesztés</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC8</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC7 – TC8 – TC9 I ST7</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A személyes, szervezeti és közösségi szintű önkormányzati kompetenciák és a szervezeti kultúra innovatív fejlesztési programjainak módszeres végrehajtása a maga teljességében egy új önkormányzati kihívás. Mint fejlesztési program (pl. projektmenedzsment) ismert feladat. De teljesen új abban az értelemben, hogy a változó, új szerepkört kell folyamatosan – lehetőleg előretartó módon – támogatni eddig ismeretlen, vagy kevésbé, szűkebb körben gyakorolt, működtetett kompetenciákkal. A programok nehézségét az is fokozza, hogy ezt a folyamatos működés mellett, jelentős mértékben jövőbeni feladatok, funkciók gyakorlása, még nem létező, kialakuló, létrehozandó rendszerek működtetése érdekében kell végezni. A tanulási menedzsmentciklus e fázisban hosszú távon gondoskodni kell a kompetenciafejlesztések végrehajtásáról, a stratégiákba történő szerves beépítésével. A feladat magában foglalja a döntéshozók, érintettek meggyőzését a meglévő kompetenciák továbbfejlesztésének, valamint újak szükségességéről, a hosszú távú program kidolgozását, lebontását aktuális középtávú stratégiai időszakokra, a megvalósítás alapvető hosszabb távú feltételeinek megteremtését.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> E témakörben jogszabályi háttér a köztisztviselői képzésekre, továbbképzésekre vonatkozó szabályozások (J9,11), amelyek direkt kompetenciafejlesztésre szólítanak fel. Egyes jogi normák bizonyos előírásaiból – közvetett módon – levezethető a felkészülés szükségessége jövőbeni helyzetekre akár hosszabb távon is. A helyi jogalkotás, belső szabályozás során jogszabály által előírt hatáselemzés (J17) jövőbeni helyzetekre vonatkozik, amelyekre – esetenként lehetséges módon – továbbfejlesztett, új kompetenciákkal kell válaszolni. Hasonló a helyzet szintén jogszabály által előírt kockázatelemzéssel (lásd TC6/ST5/OP4 5. JOGI HÁTTÉR), bizonyos értelemben jövőkutatásként is felfogható, s előadódhat, hogy a kockázatosnak vélt helyzeteket továbbfejlesztett, új kompetenciákkal lehet ellensúlyozni. Mindezekon felül belső szabályozási garanciákat kell biztosítani arra, hogy a hosszú távú stratégiai tervezéshez kapcsolódó tanulási menedzsmentciklus kompetenciafejlesztési programjai – képzések, továbbképzések és egyéb módokon – a középtávú stratégiákba beépüljenek.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A hosszú távú kompetenciafejlesztési programok megvalósítása során annak a felelősségét kell érvényesíteni, hogy a jövőben szükségessé váló kompetenciák megjelenjenek a középtávú stratégiákban. A következő alapelveket kell ennek során megfontolni és átvenni a gyakorlatba: Jövőtudat – erősödjön az érintettek jövőtudata, az a meggyőződés, hogy befogadásának feltételei vannak, és arra időben fel kell készülni egyéni, szervezeti és közösségi szinten. Felelősség – a jelen szereplői felelőségek az objektív jövő fogadásának, a saját jövő alakításának képességéért, az előrelátás kötelessége, a jelen szereplőinek felelőssége van tevékenységük jövőbeni következményeiért. Jövőképeség – az önkormányzattól elvárható, hogy lépést tartson a fejlődéssel, működése, megoldásai – szolgáltatásai – ennek megfelelően alkalmasak legyenek folyamatosan igazodni a változásokhoz, s az ehhez szükséges kompetenciákkal rendelkezzen, azokban folyamatosan fejlődjön. Kultúra – a képességek folyamatos fejlesztésének kulturális szintű beágyazódása – szemlélete, meggyőződése – szükséges a kultúra valamennyi rétegében, aminek kialakítása, elmélyítése a tanulási ciklus kitüntetett feladata (SZ24). Tanulás – a kompetenciafejlesztést szolgáló tanulást egyéni, szervezeti és közösségi szinten párhuzamosan, jellemzően egymással összekapcsolt módon – módszerrel, technikával – folyamatos jelleggel kell megvalósítani (SZ45). Motiváció – domináns módon biztosítani kell a személyes, szervezeti és közösségi motiváltságot – érdekeltséget, attitűdöt, késztetést, szándékokat – ahhoz, hogy a fejlődés szükségességét felismerve a közreműködők – mindhárom szinten – fontosnak tartják a tanulást, kompetenciafejlesztést, újak megszerzését. Komplexitás – a kompetencia tág, komplex értelmezése szükséges ahhoz, hogy ne csak a személyes működési képességek (ability, competency), hanem a gyakorlásukhoz szükséges szervezeti feltételek (capacity) és eljárások, módszerek (capability) is rendelkezésre álljanak. Eredményközpontúság – a kompetenciafejlesztésnek gyakorlatiasnak, célirányosnak, teljesítmény-, feladat- és problémamegoldás-orientáltnak, ilyen tárgyúnak, irányúnak kell lennie hosszú távon is, ami jól felfogható értelmet ad az erőfeszítéseknek és ráfordításoknak.</p>		

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC8-TC9 Az új, vagy továbbfejlesztésre kerülő kompetenciák a szervezeti tanulási folyamatban a következő lépésben újólag létrehozandó, megvalósítandó megoldásokhoz, innovációkhoz, ezek érdekében végzendő kísérletekhez szükségesek. Az ezekhez szükséges adottságokat, képesség és egyéb feltételeit teremtik meg, készítik elő. Sikerük nagymértékben fogja befolyásolni a létrehozandó, befogadandó innovációk megvalósulását, eredményességét és minőségét.

TC8-ST7 A kompetenciák egy másik része a stratégiai fejlesztéseket elősegítő változásmenedzsmenethez kapcsolódnak. Tipikus példái ezeknek a szervezeti kultúra változtatásához kapcsolódó értékrendbeli, magatartásbeli kompetenciák, de ilyen feltételek a stratégiai, kreatív gondolkodás, valamint a digitális jövő befogadásának képességei is. Szintén szorosan kapcsolódnak a stratégiai menedzsmenethez a társadalmi részvétel, vita közösségi kompetenciái is. Fontos tehát, hogy mindezek időben kialakuljanak a sikeres stratégiai menedzsmen meghatározó feltételeiként.

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A jó gyakorlatok ebben a körben a szervezeti tanuláshoz, átfogó és módszeres, jövőorientált kompetenciafejlesztés gyakorlati megoldásaihoz kapcsolódnak. Az önkormányzati stratégiai menedzsmen képtességek fejlesztését szolgálta a 2014–2015-ben zajlott Helyi Közösségi Akadémiák ÁROP programja 77 település bevonásával (SZ78, SZ79). Budafok-Tétény Önkormányzata 2009–2010 években végzett komplex szervezeti kultúrakutatást (SZ75). Gödöllő város Önkormányzatában felismerték a szervezeti kultúra fontosságát és tudatos fejlesztésének útjára léptek (SZ80). Szombathely város Önkormányzata módszeresen építi be a szervezeti kultúrába és fejleszti a projektmenedzsmen mint szervezeti kompetenciát (SZ81). Gyöngyös város Önkormányzata felismerte a szervezeti kultúrafejlesztés jelentőségét a tudásmenedzsmen-kompetencia fejlesztésében (SZ82).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Átfogó menedzsmen ciklusokkal egyelőre nem találkozunk az önkormányzatoknál. Csak azt lehet egyelőre nyomon követni, hogy érik a felismerés a kompetenciafejlesztés szükségességéről annak inkább szűkebb értelmezésében. Ugyanakkor – döntően professzionális szervezetfejlesztő cégek sugalmazására, módszertani ajánlásai nyomán – érlelődik mind a szervezeti tanulás átfogóbb jelentőségének, mind pedig a kompetenciafejlesztés szervezeti kulturális alapjainak felismerése. A KÖFOP kutatási programok eredményeképpen (SZ22, SZ54) várható, hogy ez a folyamat a jövőben – egyéb, remélhetően kedvező önkormányzati változásokkal együtt – lendületet kap.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Kísérletek, innovációk végrehajtása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC9</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC8 – TC9 – TC10 I ST8</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Egyáltalán nem magától értetődő, hogy egy önkormányzati szervezetnek kísérleteznie, újítania is szükséges a folyamatos fejlődés – nem túlzás kijelenteni: a sikeres fennmaradás, esetenként a túlélés – érdekében. Szinte minden fejlesztés, a tanulási menedzsment ciklusban bizonyosan, tartalmaz innovatív elemeket.</p> <p>Az eredeti, kreatív megoldások kitalálása, adaptálása (jó gyakorlatok átvétele) sajátos módszerekkel megvalósuló csoportos, közösségi folyamat. Végrehajtásuk nagyobb szabadságfokot (felfedezést!) feltételez, mint a jól programozható beruházás, egyszerűbb szervezeti átalakítás. Egyre gyakoribb, hogy a kompetenciafejlesztés és az innováció folyamatai egy programban valósulnak meg.</p> <p>A kísérletek és innovációk végrehajtásának egyik nagyon jellemző sajátossága, hogy nem szükségképpen egyedül kell azokat végrehajtani. Számos más önkormányzat „jár hasonló cipőben”, s az újításoknak sok további érdekeltje lehet, akik/amelyek készek segíteni, amennyiben jól látható a megvalósítás komoly szándéka és a jelentős saját kockázati rész (lásd TC6) vállalása.</p> <p>Az önkormányzatok innovációs szerepe többféle innovatív programban nyilvánul meg: települési és szervezeti (hivatal, intézmények, közszolgáltatók) szintű innovatív megoldások átvétele, beillesztése a működésbe, részvétel innovatív programokban, fejlesztésekben és saját működési körben társadalmi és komplex innovációk kezdeményezése, megvalósítása és átadása szélesebb körű terjesztésre.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>Az innovatív önkormányzati fejlesztések és innovációs kompetenciák jogszabályi háttérét illetően a korábban bemutatottakon túl (lásd TC5 5. JOGI HÁTTÉR) nem sok kiegészítéssel tudunk szolgálni. Friss fejlemény az integrált településfejlesztési stratégiákban okos város/település fejezet megjelenítése, ami a jelen helyzetben – a téma természeténél fogva – innovációs programok végrehajtását jelenti (J20). Meg lehet még említeni a köztisztviselők munkaköri követelményei helyi meghatározásának lehetőségét, amelyet részletesen elemez a vonatkozó szakirodalom (SZ83). E körben a pályázók számára, ill. a munkakör betöltői számára előírhatók az innovációval, kapcsolódó kompetenciákkal és akár gyakorlattal is (pl. fejlesztési projektekből való részvétel) kapcsolatos elvárások. Ezen felül pedig a belső szabályozások, helyi rendeletek hivatottak az intézményi és közösségi innovációk helyi jogi viszonyainak alakítására, rendezésére (pl. helyi innovációs szervezet létrehozása). Új közbeszerzési forma és eljárás az önkormányzatok számára is nyitott innovációs partnerség (SZ90, J34) pl. új köz- és egyéb szolgáltatások létrehozását célzó K+F tevékenységek keretében történő beszerzésekre a fejlesztés teljes időszakában.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A helyi közigazgatási, települési, társadalmi és közszolgáltatási innovációk szervezésében az önkormányzatok egyre meghatározóbb szerepet játszanak, és ez a folyamat akár rövid távon is a helyi fejlődés kritikus tényezőjévé válhat. Kibontakozásának működési alapelvei a következők lehetnek (részben felhasználva az SZ85 és SZ86 forrásokat): Önkormányzati kezdeményezés – az önkormányzatnak hosszú és középtávú stratégiái alapján – nem kizárólagosan – proaktív módon kezdeményeznie kell a települési, közösségi innovációs programokat, mert csakis ő képes szinergikus együttműködésre készíteni a helyi szereplőket, valamennyi érdekeltet. Adaptáció – többoldalúan és alaposan meg kell fontolni, hogy az önkormányzat miben képes újítani, s miben érdemes meglévő innovációkat átvenni, adaptálni, amennyiben bevált jó gyakorlatokhoz hozzá lehet férni. Bróker szerep – az önkormányzatnak számos ok miatt közvetítő, koordinációs szerepet kell betöltenie az innovációk helyi és távoli szereplői között, hitelesíti a partnereket, közfelelősséget vállal a település, a közösség érdekeltségével összefüggésben. Kompetencia – az önkormányzatnak megfelelő szintre kell emelnie saját kapcsolódó, ill. közvetlen kompetenciáit (innovációs, kreatív és projektmenedzsment), s elő kell segíteni ezt a közreműködőknél is, különösen a helyi közösség szereplőinél. Érintetti kezdeményezések – az érintettek kezdeményezései különösen fontos szerepet játszanak az innovatív fejlesztési programok meghatározásában, de gyakorlati végrehajtásában is, amelyek egyben egyéni, szervezeti, közösségi tanulási és alkotási folyamatként is értelmezendők. Kockázatok – a kísérletezés reális kockázatait ismerni és vállalni kell, megfelelő módokon – pl. a fejlesztési kockázatok megosztása együttműködő partnerekkel – kezelve azokat. Felhasználók bevonása – a technológiai és társadalmi innovációk egyre intenzíven igénylik, hogy a felhasználó, kedvezményezett, érintett a kezdetektől jelen legyen az innovációban, hogy annak sikeres előállításának ciklusa a lehető legjobban lerövidüljön, s eközben a megoldás a felhasználói igényekhez a legjobban igazodjon. Finanszírozás – a külső fejlesztési források igénybevétele, partnerség és további hasznosítás (tudásmegosztás, szellemi termékértékesítés) lehetőségeit kihasználva kell megteremteni az innovációk pénzügyi és egyéb erőforrásait. Feltételrendszer – a finanszírozáson túl egyéb sajátos feltételeket is biztosítani kell a sikeres innovációhoz, így kulturális (alkotó légkör, a tévedések tolerálása), irányítási (projektműködés) személyügyi (motiváció, ösztönzés), szervezési (belső és külső együttműködés, csoportmunka), információs (tájékoztatás, információáramlás), technikai (hozzáférés speciális eszközökhöz).</p>		

**7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:**

TC9-TC10 A következő TC-cikluselem az általános monitoring, az egységes menedzsment kontrolling rendszer része. Lényege az, hogy a működés egészének, mindhárom menedzsmentciklusának valamennyi folyamatát – tehát a TC-menedzsment tevékenységeit is – átfogó kontrolltevékenységek információit megfigyelje, elemezze. A kapcsolat lényege tehát az, hogy valamennyi között ez a cikluselem (TC9) is bekerüljön a kontroll és monitorozás egységes rendszerébe, ahogy az összes többinél, itt is legyenek meg a kontroll szükséges feltételei (részletesebben kifejtve a következő elemnél).

TC9-ST8 A kísérletek, innovációk projektjei, vagy azok egyes szakaszai az adott stratégiai időszak fejlesztési projektportfóliójának részévé válnak. A megvalósításhoz szükséges erőforrásokat be kell tervezni. Vizsgálni kell a hosszabb és középtávú fejlesztések közötti tartalmi összefüggéseket összehangolva az egymásra épülő, egymástól függő projekteket. A projektmenedzsment – mint sajátos működési mód – egységes szabályrendszerét célszerű alkalmazni azok időhorizontjától függetlenül (nagyvonalú program és részletesen kidolgozott projekt). A kutatások, kísérleti fejlesztések és a szervezetfejlesztési programok között éles határvonalat kell húzni. Az utóbbiak eredményei – a stratégiák részeként – beépülnek a működésbe. Az előbbiek eredményei pedig további, sajátos értékelésre várnak. A kísérletek, innovációk eredménye lehet negatív, vitatható, az elképzelésektől jelentősen eltérő, akár pozitív irányban is (pl. nagy érdeklődés a tudástranszferre). A kockázatelemzésnek ezt a körülményt – amennyire csak lehet – előzetesen messzemenően figyelembe kell vennie (lásd a TC6/ST5/OP4 cikluselemet).

**JÓ GYAKORLATOK:**

Nagyon sok helyi innovatív gyakorlati fejlesztésről tudunk, amelyek módszeres gyűjtése megkezdődött. 2013 óta létezik a TÖOSZ Innovatív önkormányzatok klubja (SZ59), szintén a TÖOSZ részéről a legjobb, innovatív gyakorlatok gyűjtése (SZ60) és a KÖFOP-program keretében, az NKE Önkormányzati Kutatóintézetében (SZ22) megkezdődött a jó önkormányzati gyakorlatok módszeres, teljes körű gyűjtése (SZ9). A jövőben az összegyűjtött anyag értékelése során vizsgálni lehet a jó gyakorlatok innovációs tartalmát, értékét, terjeszthetőségét. A helyi fejlesztők a projektek nagy részét kifejezetten innovációs programként valósítják meg, mint pl. Budapest, Újbuda Önkormányzata (SZ84) vagy Alsómocsolád mint a Kék Gazdaság Innovációs Klaszter tagja (SZ87, a program néhány jellemzője: hosszú távú környezetvédelem, környezettudatosság, fenntarthatóság). Ilyen példa Nagypáli Megújuló Energiaforrások Innovációs Ökocentruma is (SZ88). Friss jelenség a települések szerveződése, a digitális transzformációval kapcsolatos innovációk hálózati munkamegosztása, kockázatainak csökkentése, mint pl. a Digitális Jövő Települési Hálózat létrehozása Alsómocsolád, Budaörs és a TÖOSZ kezdeményezése alapján (SZ89). Nagy számban jöttek létre az önkormányzatok részvételével innovációs klaszterek (lásd a fentebbi példát Alsómocsolád részvételével) a legkülönbözőbb, közszolgáltatásokat is magában foglaló területeken (SZ90), Zala megyében innovatív foglalkoztatási paktum megvalósítása (SZ154).

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

Az önkormányzati innováció több szempontból is fontos és aktuális kérdés, amely főként a kutatás és a közvetlen gyakorlat figyelmének középpontjában áll. A kettő közötti fejlesztés – az önkormányzatiság egésze szintjén – számos kérdéssel és problémával néz szembe (SZ78). Az innovációs klaszterekhez hasonló, az egész országra kiterjedő önkormányzati innovációs fejlesztési, támogatási és szolgáltatási intézményrendszer létrehozása, működése – az önkormányzati szövetségekkel összhangban és tevékeny részvételükkel – a helyi közigazgatás és közszolgáltatások innovatív fejlesztését magas színvonalra emelné a meglévő központi és helyi potenciálok által teremtett lehetőségek kihasználásával.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Monitoring*</p> <p>*Mindhárom menedzsmentciklusra egy- ségesen itt kerül leírásra és jellemzésre</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC10, ST9, OP8</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC9 ST8 OP7 III TC10/ST9/OP8 III TC11 ST10 OP9</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Az egységes menedzsment kontrollring (belső kontrollrendszer) az önkormányzati működés egészére, ezen belül a három menedzsment ciklusra külön-külön is kiterjed. Lényege a munkafolyamatok, azok feltételeinek és eredményeinek szakadatlan megfigyelése, az eltérések jelzése a vezetői információs rendszeren (VIR) keresztül. A megfigyelés – mint a belső kontrollrendszer körkörös folyamatának záró és új kört indító láncszeme – a kontrollrendszerre épülő, sajátos monitoring tevékenységekkel valósul meg. Ilyeneket meg kell határozni és a kontroll és információs tevékenységek rendszerbe be kell építeni a TC, ST és OP menedzsmentkörök bemeneti, kimeneti elemeire, valamint működésére egyaránt. A megfigyelés eredményei – az eltérések okai – egyfelől vonatkozhatnak a szintek közötti kapcsolatokra, azok minőségére. Másfelől pedig szolgálják, ill. szolgáltatják a körökön belüli további – TC11, ST10 és OP9 – elemeket, biztosítják azok számára a tényeket és adatokat.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b></p> <p>A monitoring rendszer legátfogóbb jogi hátterét az önkormányzati feladat- és hatáskörök központi jogszabályok által meghatározott, belső szabályzatokban kijelölt vezetői, ill. egyéb munkaköri felelősségek szolgálják. Ezek részben a stabil, részben pedig az időszakos, projektalapú működéshez kapcsolódnak. Az így szabályozott felelősségi rendszer, ill. a rá épülő számonkérés csak akkor működőképes, ha azt kellően hatékony és teljes körű, az irányítás igényeihez igazodó beszámolási, visszajelzési rendszer támasztja alá, ill. szolgálja ki. A monitoring a belső kontrollrendszer (BKR egyik) részfunkciója, általános jogi hátterét a TC6/ST5/OP4 cikluselem bemutatása során már megismertettük. A jogszabály előírja, hogy minden költségvetési szervnek belső szabályozással kell rendelkeznie a kontrollrendszer működéséről. Ehhez a kiegészítő magyarázatok, útmutatók, standardok adnak módszertani segítséget, példászerűen ajánlják ún. védelmi vonalak kiépítését, a leggyakoribb, legismertebb monitoring tevékenységek alkalmazását is. Ezeket adott szervezetre, működési területre, funkciókra és tevékenységekre, ill. mindezek be- és kimeneti elemeire értelmezni kell, lehet az adott körülmények sajátosságainak megfelelően.</p> <p>Az EU-s és ezzel összhangban a hazai jogi háttérrel rendelkező közösségvezérelt helyi fejlesztés és stratégiaalkotás (CLLD) megköveteli az eredmények monitorozását (J3, J15, J16).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A monitoring lényege – amint a fenti leírás tartalmazza – a megfigyelés, mérés és az eltérések visszajelzése (jelentések). A monitoring tevékenységek egy része beépül az operatív tevékenységekbe, más része pedig önálló, attól elkülönül. A monitoring rendszerhez szorosan kapcsolódik, akár részének is tekinthető a vezetői információs rendszer, amelynek alapfunkciója a működés és az eredmények folyamatos követése, a vezetés tájékoztatása. Stratégiai monitoring – a hosszú és rövidtávú stratégiákkal összhangban a nyomon követési stratégia kialakítása a szervezet céljai elérésének folyamatos vizsgálatára minden szinten, ebben a fejlődés és tanulás, a szervezeti kultúra fejlesztésének nézőpontját is érvényesíti. Teljesség – a monitoring átfogja mindhárom menedzsmentciklust, azok valamennyi fontos mozzanatát, azok működési folyamatait, be- és kimeneti oldalát, kiterjed a stabil és projektműködésre egyaránt. Relevancia – a monitoring során a valóban szükséges információk célirányosan kerülnek összegyűjtésre, amelyek alapján a működés minden lényeges jellemzője nyomon követhető. Folyamatosság – a nyomon követés minden időtávon folyamatos, az egyes menedzsment ciklusoknak megfelelő aktualitással és intenzitással jelzi a terveknek való megfelelést, ill. eltéréseket. Egyértelműség – a monitoring rendszer által szolgáltatott információk a felhasználók számára felelősségüknek és beavatkozási feladataiknak megfelelően vannak strukturálva, értelmezve és prezentálva. Eredményesség – a monitoring információi és értékelései alapján megfelelő intézkedések, beavatkozások születnek a különböző irányítási szinteken. Szubszidiaritás – a nyomon követés többszintű, az értékelés a felelőségeknek és kompetenciáknak megfelelően az önértékeléstől a belső folyamatba épített és vezetői értékeléseken át a külső felügyeleti és független monitoring értékelésig egységes rendszert képez. Hatékonyság és gazdaságosság – kontroll és nyomon követés erőforrás ráfordításai (idő, pénz, technika, egyéb) arányosak annak céljával és eredményével, összességében hozzáadott értéket jelentenek az eredményhez, teljesítményhez. Szabályozottság – a monitoring szabályszerű, formalizált, dokumentált eljárásrendet követ, amelyet minden érintett ismer és követelményként elfogad, ellenőrizhető módon teljesít. A kontroll kontrollja – belső és külső ellenőrzés folyamatosan megfigyeli és korrigálja a monitoring rendszert, amely fejleszthető, és ennek eredményeképpen módszeresen korrigálja feltárt hiányosságait.</p>		

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

A cikluselem jellegénél fogva, a kockázatelemzéshez hasonló módon – amint a fenti elvekből is kiderül – a szervezet és működés teljes egészét, minden elemét közvetlenül vagy közvetett módon érinti. A menedzsmentciklusok szempontjából ebből a mindhárom körre kiterjedő teljes kapcsolatrendszerből érdemes kiemelni a nyomon követendő fejlesztési irányokat, a célrendszert és az indikátorokat, a felelősségi rendszert a feladatmeghatározásokkal, döntésekkel, intézkedésekkel, a munkafolyamatokat, ill. projekteket, ezek kritikus tevékenységeit, a működési kockázatokat, az elérendő teljesítményeket, a támogató információrendszert, adatáramlásokat, nem kevésbé a cikluselemek között elengedhetetlenül szükséges kapcsolatokat. Itt is elmondhatjuk ezért – a kockázatelemzéshez hasonlóan – hogy a közvetlenül kapcsolódó cikluselemekeken keresztül a monitoring „láncreakció-szerűen” érint, vizsgál, nyomon követ minden korábbi cikluselemet és kapcsolatot.

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A monitoring, mint fentebb itt és korábban a kockázatkezelésnél (TC6/ST5/OP4) kifejtettük, az egységes belső kontroll része. Az ott említett jó gyakorlatok ezért ide is illeszthetők. Néhány kiemelendő további jó példával érdemes a sort kiegészíteni, ahol a monitoring nagyobb hangsúlyt kap. Monor Önkormányzatánál stratégiai menedzsmentkontroll-rendszer működik az egyes programokra kiterjedően is (SZ76). Kerekegyháza Önkormányzatának kontrollrendszerében határozottan elkülönül a stratégiai és az operatív monitoring rendszere (SZ92). A Békés Megyei Önkormányzat ún. monitoring alapú kontrolling rendszert működtet, amelynek szerves része a projekt- és pályázati monitoring, átfogó kontrolling szervezetében szakképzett kontrollereket alkalmaz (SZ94).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A menedzsmentciklusok részeként működtetendő monitoring cikluselem az átfogóbb BKR-rendszer egyik jól szabályozott és szakmai útmutatókkal megfelelően támogatott működési területe. Az önkormányzatok esetében összességében azonban feltételezhetően a kockázatkezelés cikluselemnél jelzett (TC6/ST5/OP4) gyenge jogi megfelelés jellemzi a monitoringot is. A szabályozás korszerű, elvileg nem csak az operatív és stratégiai szintek jelentőségüknek megfelelő és sajátosságaiknak megfelelően megvalósítandó monitoringja fér bele (ilyen utalásokat találunk a szabályozásban és az útmutatókban). Azonban az önkormányzatok valószínűsíthető kontrollkörnyezeti hiányosságai, ezen belül a hosszú távú stratégiai tervezés gyengeségei, a tanulási ciklus adott szervezeti színvonalánál általánosan még nem teszi lehetővé, sőt szükségszerűvé e menedzsmentterület „áramvonalas” monitoringját.



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Értékelés, a kiválóság elemzése</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC11</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC10 – TC11 – TC12 I ST10</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az önkormányzatok körében – mint minden más, egészségesen fejlődő és működő, termelő és szolgáltató szervezet esetében is – jelen van a kiválóságra való törekvés, amelyet számos személyes, intézményi és közösségi, szakmai, politikai és egyéb érvényesülési érdek hív életre. Hosszabb távon van értéke, jelentősége olyan értékelésnek, amely az önkormányzat fejlődésének mindenoldalú képét és annak időbeli változását mutatja be. A jó önkormányzás hazai és nemzetközi értékelési rendszerei szolgálnak ehhez módszertani alapokat.<sup>47</sup> A jó önkormányzás értékelése lényegében a menedzsment tanulási ciklusának folyamatos eredmény-, ill. teljesítménymutatójaként szolgál. A speciális – a jó önkormányzás, ill. a menedzsmentszínvonal – értékelés támaszkodik a monitoring rendszer által szolgáltatott teljes körű kontrollinformációra és az arra épülő értékelésekre, amelyek részleges magyarázatul szolgálnak a tanulási ciklus keretében regisztrált változások jelenségeire. Az értékelés lényeges kérdése, hogy az önkormányzat hol helyezkedik el az operatív és stratégiai működés, valamint a jövőtervezés keretében fontosnak tartott területeken kívánatosnak tartott fejlődési, változási pályákon, a kapcsolódó célok teljesítésében. Az értékelések minőségét és értékét döntően befolyásolja az objektivitás, valamint a felhasznált indikátorok stabilitása mindhárom szinten.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> Az önkormányzatok működési, menedzsmentminőségének értékelését, annak szükségességét és tartalmát közvetlenül nem írja elő semmilyen jogi norma. Számos jogszabály azonban követelményeket határoz meg, amelyeket egy kidolgozandó, alkalmazandó általános és akár egységesként is elfogadható értékelési rendszernek figyelembe kell majd vennie. Ilyen normák, ajánlások az Önkormányzatok Európai Chartája, az Alaptörvény, az önkormányzati törvény, a belső kontrollrendszerre vonatkozó jogi szabályozás. A minőségirányítási rendszerek nemzetközi szabványai és ajánlásai is tartalmazzanak – általános érvényű – követelményeket. A TQM-alapú CAF minőségértékelési rendszer – mint egyfajta nemzetközi ajánlás – is a jó önkormányzás kiválósági törekvéseit támogatja. A CAF-alkalmazást szakmai szolgáltatás is támogat (SZ96).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A jó önkormányzás értékelési szempontjai és módszertana alapelveinek széles körű nemzetközi gyakorlata, elméleti és módszertani háttere van. A hazai kutatások, fejlesztések és gyakorlati próbálkozások a következő elvek rögzítése irányába mutatnak: A jó állam keretei – a jó állam index (JÁX) és a jó önkormányzás indexe (JÖX) legátfogóbb alapelveinek közösnek kell lenniük, mert egymásba ágyazódó társadalom- és gazdaságirányítási rendszerről beszélünk. Működésközpontúság – a jó önkormányzás tartalma és lényege a jó eredményeket produkáló működés, ill. az ilyet megvalósítani képes önkormányzati menedzsment. Minőségerőltetés – a követelményeknek megfelelő, jó működés minőségkategória, így az értékelésnek a minőségértékelés elméleti, módszertani és gyakorlati „szövetébe” kell illeszkednie. Univerzalitás – az eltérő adottságokkal és ezekből eredő sajátosságokkal rendelkező településeket, ill. önkormányzataikat azonos módon kell tudni működtetni, a működés és menedzsment megfelelő szempontjaival és értékelési módszerével. Stabilitás – az értékelendő tartalmak, szempontok és alátámasztó adatoknak állandóknak kell lenniük, hogy a változások iránya időben is értékelhető legyen. Racionalitás – a célravezető (eredményes) értékelési rendszernek kellően egyszerűnek, hatékonynak és gazdaságosnak kell lennie ahhoz, hogy minden önkormányzat számára elérhető legyen. Benchmark-képesség – az értékelésnek összehasonlítható jellemzőket és adatokat kell szolgáltatni ahhoz, hogy az önkormányzatok a vizsgált minőségi dimenziókban összevethetők legyenek.</p>		

<sup>47</sup> Korábban utaltunk a párhuzamos KÖFOP-kutatásra.

**7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:**

TC11-TC12 Az értékelés, kiválóság elemzési ciklus előkészíti az önkormányzat fejlettségének, „jóságának” hazai és nemzetközi összehasonlítását (benchmark). Fontos ezért, hogy olyan tényekkel és adatokkal, indikátorokkal dolgozzon, amelyek ezt minél szélesebb körben lehetővé teszik. Addig, amíg ennek lehetősége itthon is kibontakozik, fontosnak tartott részterületeken (akár egyes jellemzők, mutatók tekintetében), részlegesen is megvalósítható.

TC11-ST10 A két cikluselem közötti kapcsolat itt az előzőekhez képest ellentétes irányú, az ST10 egyes információi beépülnek a TC11-be (lásd a 7a. sz. ábrát). A stratégiai menedzsment kontrolling rendszeresen adatokat szolgáltat a középtávú fejlesztések és működés eredményeiről, amelyek hozzájárulnak az önkormányzat fejlődésének, tanulási eredményeinek folyamatos nyomon követéséhez. Ez természetesen feltételezi, hogy a két időszak adatai, ill. mutatói tematikailag, módszertanilag egymáshoz illeszkednek.

**8. JÓ GYAKORLATOK:**

Az önkormányzati kiválóságra való törekvés számos jó gyakorlat keretében tetten érhető a jelen helyi közigazgatásában. Legkorábban a rendszerváltással egy időben az ISO minőségbiztosítási rendszer igyekezett támogatni és dokumentálni a kiválóságra törekvést. Csak néhány példa a számos ilyen értékelést folytató önkormányzat közül: Budapest XIII. és XIV. kerületek, Hajdúszoboszló, Dunaújváros önkormányzatainál működik ISO 9000 alapú minőségpolitika (SZ95), Gyál, Kistelek, Hajdúszoboszló, Hajdúsámson és további önkormányzatok részvétele CAF minőségértékelési rendszerben, kormányzati szakmai szolgáltatásainak igénybevétele (SZ96). Szolnok a kiválóság elkötelezettje a Szolgáltató Város program keretében (SZ111). A Nemzeti Közzolgálati Egyetem KÖFOP-programja keretében az önkormányzatok széles körű részvételével folyik a Jó Állam Index-hez kapcsolódó Jó Önkormányzás Index és értékelőrendszer kidolgozása (SZ22).

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

Az önkormányzatok számára folyamatosan számos lehetőség – pl. díjak, rangsorok – kínálkozik arra, hogy bizonyos területeken felmutassák, összemérjék különleges eredményeiket, teljesítményeiket. Magyarországon azonban jelenleg még nincs elfogadott, egységes jó önkormányzás értékelési rendszer, bár igénye egyértelműen megjelent, s a jó állam indexhez kapcsolódóan, szinte már magától értetődő. Az ISO minőségirányítási és a CAF minőségértékelési rendszerek általános szervezeti minőségi kritériumok tekintetében megfelelőek, de az önkormányzatiság speciális, nemzetközileg meghatározónak tartott követelményeit nem tükrözik. Az önkormányzati kiválóság értékelése általában egy – a monitoring adatokat is felhasználó – speciális vizsgálat eredménye lehet, amely nemzetközileg elfogadott, a hazai viszonyokhoz adaptált ismérveken alapul. Ilyen, általánosan elfogadott hazai minősítő rendszerünk még nem létezik, kidolgozása a KÖFOP keretében (SZ22) folyamatban van. A jelen helyzetben még csak arra van lehetőség, hogy adott önkormányzat valamely nemzetközileg – pl. az Európa Tanács által (SZ97) – általánosan elfogadott minősítő rendszert egyénileg alkalmazzon.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Benchmarking</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> TC12</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC11 – TC12 – TC1 I ST11</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A közszolgáltatási eredményesség és a működési minőség más hazai, ill. külföldi önkormányzatokkal, ezek közül is a legjobbakkal való komplex összevetése a legutóbbi idők fejleménye. Erre ösztönzően hatott a jó állam index (JÁX SZ98) bevezetése, amelynek szintén van ilyen rendeltetése az országok közötti összevetésben. A benchmark rendszer alkalmazása az önkormányzati gyakorlatban azt jelenti, hogy teljességre törekvően rendelkezésre állnak összehasonlítható adatok a működés és az eredmények legkülönbözőbb területein. Ezek segítségével minden önkormányzat, ill. település el tudja helyezni magát különböző összefüggésekben, összehasonlítható kategóriákban. A legismertebb és legteljesebb ilyen rendszerek: a skóciai LGBF (Local Government Benchmark Framework) (SZ99), valamint az ICMA (amerikai önkormányzatok szövetsége) által működtetett Open Access Benchmarking (szabad hozzáférésű benchmarking) rendszer. Amerikai helyi önkormányzatok széles körű összefogásával működik a STAR Community Rating System (STAR, közösségi értékelési rendszer, SZ101). A fejlett demokráciákban a teljesítménykontroll, ill. a kontrolling rendszerek fejlődése logikusan és szükségszerűen vezet el a benchmark rendszer alkalmazásához. A UNDP nemzetközi elemzésében kimutatja, hogy számos országban alkalmazzák ezt a módszert a jó helyi kormányzás értékelési rendszereiben (SZ106).</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> Az önkormányzati közszolgáltatások körében a feladatfinanszírozással (J6) kapcsolatban merült fel a gyakorlatban a benchmark rendszer alkalmazásának szükségessége. A közszféra más területein korábban – 2004-ben – a sporttörvényben (J8) jelenik meg először a támogatás és minőségbiztosítás összekapcsolásával a benchmarking alkalmazásának szükségessége. EU-s jogforrásokra hivatkozással 2005-ben a közigazgatás hatékonyságának mérése kapcsán, majd 2008-ban az e-közigazgatás területén vetődött fel a benchmarking alkalmazása a KOPINT-DATORG részéről (SZ103). A helyi közszolgáltatások benchmarkelemzését és információs rendszerének létrehozását megalapozó tanulmány (SZ104) részletesen bemutatja mindazokat a jogszabályi vonatkozásokat (feladatfinanszírozás, hatékony és takarékos gazdálkodási követelmények), amelyek megalapozzák egy ilyen rendszer alkalmazásának szükségszerűségét. Korábban – a kockázatkezelés és monitoring kapcsán – már felvetődött, majd a stratégiai és operatív ciklusokban is szerepet kapnak a célokhoz kapcsolódó indikátorok, amelyeket a jogszabályi háttérrel rendelkező belső kontrollrendszer és az integrált településfejlesztés is igényel, feltételez, amelyek benchmark jellegű összehasonlíthatósága alapvető követelmény.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A helyi önkormányzati benchmarking rendszer kifejlesztése és felhasználása, tekintettel a már jelentős mértékben rendelkezésre álló – részben fentebb említett – nemzetközi tapasztalatokra (SZ105) néhány jól kikristályosodott alapelvre támaszkodhat: Többcélúság – a politikai, társadalmi, gazdasági és szakmai megfelelés, a versenyképesség javítása és a településmarketing, a közszolgáltatások finanszírozása, a szervezet és működés fejlesztése, a stratégiai és operatív tervezés és irányítás egyaránt igényli, felhasználója lehet a benchmarking rendszernek. Gyakorlatiasság – nem zárva ki a tudományos felhasználást, a benchmarking rendszernek elsődlegesen gyakorlati irányítási és fejlesztési célokat, az elért eredmények és teljesítmények mögötti összefüggések megértését, az érintettek felelősségének számon kérhetőségét kell szolgálnia. Összehasonlíthatóság – a mutatókkal leírt jellemzőknek az önkormányzatok jellege, tér- és időbeli viszonyok szerint összevethetőnek kell lenniük, azokat egységes tartalommal és módon kell kialakítani. Rendszerszerűség – az adatrendszer komplex módon leírja az önkormányzatok működését és eredményeit, ahol lehet és szükséges, több szinten strukturált, aggregálható módon. Konszenzus – a gyűjtött, mért adatoknak, képzett mutatószámoknak és számítási módoknak az érintettek egyetértésén kell alapulniuk. Folyamatosság – a benchmarking nem egyszeri mérési aktus, hanem folyamatosan működő tevékenység, szolgáltatási rendszer. Racionalitás – a rendszer a felhasználók számára gazdaságosan, hatékonyan előállítható, kezelhető, prezentálható, korszerű informatikai alkalmazással támogatott adatokkal dolgozik, ill. ilyen szolgáltatásokat nyújt. Hozzáférhetőség – a benchmarking adatokhoz, szerepük betöltéséhez szükséges tartalommal minden érintettnek megfelelő módon hozzá kell férnie.</p>		

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

TC12-TC1 Akár a részleges benchmark, de főképpen a kibontakozó és időszakosan meghatározott teljes körű jó önkormányzás index (JÖX) alapul szolgál a következő hosszabb távú jövőtervezési ciklus kutatási fázisához. Ezt a szerepet akkor tudja sikeresen betölteni, ha az értékelési rendszer időtálló, még akkor is, ha folyamatosan fejlődik, újabb és újabb önkormányzati működési területekre, kompetenciákra (adottságokra) és eredményekre (teljesítményekre) terjed ki.

TC12-ST11 A kiválóság, ill. jó önkormányzás benchmarkadatok rámutatnak az erősségekre és gyengeségekre, így beépíthetők és beépítendőek a stratégiai ciklus helyzetelemzési lépésébe, a SWOT- és egyéb módszerekkel végzett elemzésekbe. Ebben a menedzsment-ciklusban a helyzetelemzés jellemzően részletesebb, ezért a tanulási ciklus benchmarkadatait tovább kell bontani, vetíteni a működés vagy a teljesítmény részeleire.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A hozzánk térben és időben jelenleg legközelebb álló, átfogó nemzetközi jó gyakorlat az Európa Tanács Excellence Label of Government Excellence (ELOGE) benchmarkrendszer (SZ107). Ezt az ajánlást és metodikai irányt követve kezdte meg a TÖOSZ itthon elsőként a rendszer népszerűsítését (SZ108, SZ109). Néhány településen – részben külső tanácsadó cégek közreműködésével – foglalkoznak benchmarkrendszer kialakításával, ill. alkalmaznak ilyet, így pl. Békéscsaba, Hajdúsámson, Beled (SZ110), Szolnok Szolgáltató Város programja keretében sajátos közösségi tanulási akciósorozat részeként alakított ki benchmarkrendszert (SZ111). Sisa Krisztina kutatásaiban és doktori disszertációjában tárta fel, hogy a hazai önkormányzatok mennyire ismerik, ill. használják ezt az elemzési módszert, ill. eszközt (SZ33).

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A teljes körű önkormányzati benchmarking fejlődése a jelen helyzetben – amint a fentiekből kibontakozik a kép – hosszú előtörténet után még csak a kezdeteknél tart. Amint a gyakorlat mutatja azonban, az részleges – nem minden működési területre és nem az önkormányzatok teljes körére kiterjedő – módon is alkalmazható (lásd SZ110, Hajdúsámson gyakorlatát, amelyben a Controll Zrt. bemutatja önkormányzati szervezetfejlesztési benchmarking rendszerét). A folyamatban lévő, a továbbiakban jelzett kutatások és kezdeményezések eredményeképpen várható ennek intézményesítése Magyarországon is. Egyik legígéretesebb kezdeményezés az Integrált Közzolgáltatási Információs Rendszer (IKIR) fejlesztés (SZ102), amely határozottan megcélozza a benchmarking rendszer létrehozását a helyi közzolgáltatások fejlesztése területén. Jó ideig minden, a jó önkormányzás mérésére vállalkozó önkormányzat innovatív módon ezt az utat egyengeti, egy nagyon jelentős fejlesztés sikeres megvalósításához járul hozzá. A jó önkormányzás KÖFOP-kutatás is eredményezhet olyan értékelőrendszert, amely a továbbiakban benchmark jelleggel is alkalmazható lesz (SZ22).

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Küldetés, jövőkép (vízió), értékrend</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST1</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC2 I ST11 – ST1 – ST2</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Az önkormányzatok szerepe általánosan és a helyi viszonyokat érintően egyaránt már középtávon is jelentősen változik. Különösen akkor, ha a hosszabb távú jövőalkotási folyamat részesei. A küldetést (amiért vagyunk, a rendeltetésünk) a stratégiaalkotás során áttekintik, megújítják. A középtávú jövőkép („amilyené válni szeretnénk”) egy elérendő állapot, és az ezek teljesítését vezérlő alapelvek (értékrend, „ami fontos irányjelző a számunkra”, jelentőségéről lásd SZ113) megfogalmazása.</p> <p>Az átfogó középtávú önkormányzati, ill. települési stratégia – ezt a szerepet betöltheti akár az integrált településfejlesztési koncepció stratégia, az ITS is, ha kellő kitekintéssel van a jövőre, a tágabb környezetre és nem korlátozódik szűken csak a terület használatával, beépítésével összefüggő témákra, célokra és fejlesztésekre.</p> <p>Az átfogó stratégiához egyes – az adott település számára fontos, ill. jogszabály által esetenként előírt középtávú részstratégiák, ill. ilyen tartalmú tervezési dokumentumok (pl. gazdasági program, helyi esélyegyenlőségi program) kapcsolódnak. Fontos, hogy ezek időben és tartalomban, információs háttérükben egységesek, összehangoltak legyenek.</p> <p>A küldetés, jövőkép és értékrend, ezek lebontása, pontosabban szólva részterületekre történő értelmezése a stratégiai dokumentumok minden szintjére érvényesek és vonatkoztatandók, mert e tekintetben is egységeseknek kell lenniük. A stratégiai tervezésnek ennél és a további lépéseinél is feltételezzük az EU által elfogadott és szorgalmazott, az önkormányzatok számára megkerülhetetlen ún. közösségi bázisú tervezést, az érintettek bevonását a stratégiaalkotásba.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>Az önkormányzatok stratégiaalkotási helyzetével egy párhuzamos KÖFOP-kutatási program foglalkozik (SZ22), amelynek feladata a teljes, aktuális jogi háttér feltérképezése. A Belügyminisztérium Önkormányzati Tudástár I. sz. hírlevele (J1) is ad egy összefoglalót az önkormányzati tervezés jogi háttéréről. Ennek továbbfejlesztett és karbantartott változatát tartalmazza az 1. sz. melléklet. Az egyes cikluselemeknél itt és a továbbiakban kifejezetten az adott ciklus adott eleméhez közvetlenül kapcsolódó jogi köztöttségekkel foglalkozunk. Az Európai Unió közösségvezérelt helyi fejlesztési és stratégiaalkotási rendszere (Community Led Local Development, CLLD), s ezzel összefüggésben a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása a hazai jog részévé vált (J3, J15, J16).</p> <p>Az ITS-ek részét képező településfejlesztési koncepció kötelező elemei a jövőkép és a fejlesztési elvek, ill. ezek kapcsolata a fejlesztési célokkal (J20). A belső kontrollrendszer jogi előírásai és módszertani útmutatói (J4, J5) tartalmazzák a küldetés, jövőkép, alapértékek (és alapelvek) meghatározásának szükségességét és ezek érvényesülését (J5).</p> <p>Az ISO 9000 (J30) és a CAF (SZ96) minőségszabványok, ajánlások erősen stratégiaorientáltak (a BKR is ezeken az alapokon nyugszik), ami azt jelenti, hogy feltételezik a legkorszerűbb stratégiai menedzsmeneteljárások alkalmazását, aminek részét képezi a küldetés–jövőkép–értékrend „hármast” mint a minőségi stratégiaalkotás szilárd elvi alapja.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>Az önkormányzat középtávú alapstratégiájának átfogó keretként kell szolgálnia a részstratégiák kialakításához, ezért különösen fontos, hogy nagyon szilárd elvi alapokon álljon, amit a küldetés–jövőkép–értékrend elvi hármast jelent: Elviség – a hosszú távú cselekvést elvi alapokra kell helyezni, ami a küldetés (kiért, miért vagyunk?), a jövőkép (hová kívánunk eljutni?) és az értékrend (milyen általános elveket, követelményeket tartunk fontosnak?). Elkötelezettség – az „elvi hármast” nyilvánosan deklarálni és folyamatosan kommunikálni kell, kifejezve a felelősök szilárd elkötelezettségét ezen alapok mellett. Érdemiség – az elvi alapoknak valós, a fejlesztésben és működésben ténylegesen és következetesen érvényesülő tartalmakat kell közvetíteniük, amelyek számonkérhető módon fogalmazódnak meg. Egyediség – az önkormányzat számára – összességükben, amennyiben adott önkormányzat sajátosságai azt megkövetelik – egyedi jelleggel kell bírnia, identitásképzőnek kell lennie az „elvi hármast” még akkor is, ha számos elemükben ezek az alapvetések más önkormányzatoknál is megjelentek. Konzisztencia – az elvi alapok három elemének egymást kölcsönösen támogató, teljes és a címzettek számára is jól érzékelhető tartalmi összhangban kell lennie. Stratégiaalkotás – a deklaráció alapkövetek jelent a stratégiák rendszerének felépítéséhez, tartalmi elemeinek állandó referenciapontokként kell szolgálniuk a további stratégiaalkotás részleteinek kifejtésében. Kultúraformálás – mindhárom, de az értékrend különösen alapul kell hogy szolgáljon a szervezeti, közösségi kultúra olyan irányú elmélyítéséhez, továbbfejlesztéséhez, amely támogatja a stratégia megvalósítását. Közérthetőség – az érintettek számára könnyen felfogható, tömör megfogalmazásokat kell tartalmazniuk, amelyeket az alapstratégia más részei, a részstratégiák következetesen kibontanak, értelmeznek. Konszenzus – a stratégiaalkotás során az elvi alapvetésben az érintettekkel egyetértésre kell jutni, annak kellően széles támogatottságot kell élveznie az önkormányzat lehető legtágabb közreműködői köre, közönsége részéről.</p>		

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST1-ST2 Az aktuális stratégia kidolgozása az előző időszak kiértékelésével, a kialakult helyzet elemzésével már a megelőző stratégiai ciklusban elkezdődik (lásd ST11) és a korábban már érintett kapcsolat (TC2-ST1) keretében – amennyiben az megvalósul – a jövőkutatás eredményeire is támaszkodik. Szinte magától értetődő követelmény, hogy eredményei – küldetés megfogalmazás, jövőképleírás, értékrend-deklaráció – alapul kell hogy szolgáljanak a stratégiai fejlesztési irányok és célok megfogalmazásához.

A kérdés itt az – s ez adja a kapcsolat lényegét – hogy mi a jelentése a fenti „alapul kell hogy szolgáljon” követelménynek. A fejlesztési irányoknak és céloknak: 1) tartalmilag meg kell felelniük a küldetésnek (a szervezet jogilag meghatározott és legitim módon felvállalt rendeltetésének), 2) a jövőképet kell megvalósítaniuk, azokhoz kell elvezetniük, 3) az értékrend által meghatározott vezérelveket követve, azokhoz ragaszkodva kell az irányoknak, céloknak megvalósulniuk.

Amennyiben a következő lépés eredményei ennek a három követelménynek nem felelnek meg, azokkal ellentmondásba kerülnek, úgy az elvi alapok és ezáltal az egész stratégia hiteltelenné válik, azzal az érintettek jelentős része nem fog tudni azonosulni. Így a stratégiai menedzsment már a kezdetektől fogva kudarcra van ítélve, bekövetkezik az a – nem ismeretlen – gyakorlat, amikor a stratégiaalkotás csak forma, egy „kipipálandó” tevékenység, pótcselekvés, vagy – rosszabb esetben – hivatkozási alap a szervezet, település számára nem lényeges, nem konszenzusos intézkedések, „fejlesztések”, beruházások megalapozásához. Feltételezve természetesen, hogy a küldetés, jövőkép és értékrend megfogalmazása önmagában helyes és konszenzusos, csak éppen nincs köze a fejlesztési irányokhoz és célokhoz.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A középtávú stratégiák köréből – akár CLLD (helyi fejlesztési stratégia) vagy az ITS alapján (településfejlesztési koncepció) készültek – számos jó gyakorlatot tudunk találni, így azokból külön kiemelni egyeseket nem szükséges (a dokumentumok nagy számban nyilvánosan elérhetők az interneten). Jellemzően – gyakran szolgálai módon – a kapcsolódó tartalmi meghatározásokat és módszertanokat követik annak ellenére, hogy a jogi háttér kellő szabadságfokot ad a sajátos változatokhoz. A CLLD és a meglehetősen „egy kaptafára” készült helyi közösségi stratégiák esetében nem találunk küldetésmegfogalmazásokat, sem alapértékeket, alapelveket (még a módszertan sem utal ezekre), még abban az esetben sem, ha a területi egység egy város. Az ITS-ek sem tartalmazzak küldetésmeghatározást (a jogi háttér sem), az alapértékek fogalma helyett megvalósítási alapelvekkel „operálnak”, ami a konkrét tervezés során más tartalmakat is jelenthet. Néhány olyan önkormányzatot azonban érdemes megemlíteni, ahol a stratégiaalkotás elvi megalapozásában ki tudtak lépni – jó irányban! – a konvenciók megszokott és fentebb jelzett – kifogásolható – kerékvágásából: Taksony jövőképe (SZ112), Budafok-Tétény Önkormányzata készített értékrend-deklarációt (SZ75), Tét Önkormányzatának értékrend alapú teljesítményértékelési rendszere van (SZ52), Törökszentmiklós Önkormányzata teljes körű elvi megalapozást tartalmazó stratégiaalkotási módszertannal és oktatási anyaggal készült fel a stratégiai tervezésre (SZ114), Veszprém Önkormányzata stratégiai menedzsmentfejlesztésében az elvi megalapozás tekintetében is teljes értékű stratégiát dolgozott ki (SZ115). Végül, a Helyi Közösségi Akadémiák ÁROP-programjában (SZ79) 77 önkormányzat bevonásával készültek teljes értékű közösségi bázisú települési stratégiák.

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az összkép azt mutatja, hogy bár a jogi keretek (különösen a BKR) felhívják a figyelmet a szilárd elvi alapokon nyugvó stratégiaalkotás fontosságára, annak minősége döntően a helyi önkormányzati – egyéni, szervezeti és közösségi – stratégiai menedzsmentkompetenciákon és a közpolitikai kultúra állapotán múlik. Számos jó példa van azonban, amelyeket felhasználva jelentős kompetenciafejlesztéssel a jelenleginél jóval szélesebb körben lehet emelni a stratégiák elvi megalapozottságának színvonalát.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Középtávú fejlesztési irányok, stratégiai célok, célrendszer meghatározása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST2</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC3   ST1 – ST2 – ST3   OP1</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A szűken értelmezett stratégiaalkotás lényegét képezik azon fejlesztési prioritások, beavatkozási területek, amelyek a legfontosabbak egy elképzelt jövő felé vezető úton, mégpedig úgy, hogy ezek a legnagyobb mértékben járuljanak hozzá az önkormányzati küldetés teljesítéséhez. Haladni valamilyen irányban akkor lehet, ha van egy célképzet, egy jól megragadható állapot. Napjainkban már stratégiai középtávban gondolkodni is nehéz, amikor a kiinduláskori körülmények (pl. új technológiai megoldások, eszközök megjelenése) változásaival is számolni kell, ezért „mozgó célpontokkal”, azaz folyamatok követésével, valamilyen irány tartásával és olyan célfogalmakkal (pl. bizonyos szükségletek kielégítésének színvonala) kell dolgozni, amelyek kevésbé függenek az odavezető utak lehetséges alternatíváitól. Ha az irány valaminek a növelése (pl. munkahelyek, jövedelem) vagy csökkentése (időráfordítás, megbetegedések száma, költségek), akkor a cél a haladás mértéke, a leküzdendő távolság, az elérendő állapot, ahová az adott vagy valamilyen – akár menetközben meghatározandó, alakítandó – úton el kívánunk érni.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> A korábban már körvonalazott teljes, releváns jogi háttér egyértelműen exponálja a – vertikális és horizontális – fejlesztési irányok (mint beavatkozási, ill. célterületek, prioritások) meghatározását, szemléletes bemutatását (pl. stratégiai térkép a BKR-ben) és az ezekből levezetendő megfelelően strukturált fő és részcélokat (célrendszert és a hozzá kapcsolódó indikátorokat), mint a középtávú stratégiák lényegi elemét. Ezért nincs szükség ezekre külön-külön és újra hivatkozni. A joganyag bizonyos központi szakmai szolgáltatások – központi statisztikai és szakmai adatkezelés, adatbázis-szolgáltatások, szaktanácsadás – létrehozásának, továbbiak megszervezésének elrendelésével (ÁROP- és KÖFOP-fejlesztések), egyes nemzeti stratégiák (pl. közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztés) intézményesítésével igyekszik a jövőben megfelelő jogi kereteket és szakmai támogatási hátteret is biztosítani az önkormányzatok stratégiai menedzsmentjének fejlesztéséhez, ill. kifejezetten a stratégiai fejlesztési irányok és célok meghatározásához is.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A hosszú és középtávú fejlesztési irányok és célok kijelölésének alapelvei lényegében megegyeznek mindaddig, amíg az időtávok különbözősége ezt megengedi. Az alábbiakban ezért a TC3 6. MŰKÖDÉSI ELVEKET kommentáljuk, kiegészítjük a középtávú stratégiai tervezés sajátosságainak megfelelően: Haladási pályák – intenzívebben kell vizsgálni a beavatkozási területek (irányok) összefüggéseit és kölcsönhatásait (pl. stratégiai térkép készítésel!), az időközben bekövetkező külső, belső környezeti változásokat. Összhang a jövővízióval, küldetéssel és az értékrenddel – a fejlesztési irányok és célok meghatározásánál kifejezetten utalni kell az „elvi hármas” elfogadott megfelelő elemeire. Prioritások – a kiemelések indoklását itt már nem hosszú távon ható tendenciák, problémák jelentik, hanem ezeknek konkrét célközönségekre vetített következményei (lehetőségek és fenyegetések). Proaktivitás – a jövőnek elébe menő konkrét cselekvés (pl. innováció) kockázata megnő, aminek tudatában kell lenni, amiben a mind a rövid, mind pedig a hosszabb távú hatásokat, következményeket is vizsgálni kell. Vertikális és horizontális fejlesztési irányok – a kettő közötti kapcsolatok középtávon konkrétabbá válnak (pl. egyes fejlesztési irányok, célok nyertesei, vesztesei), így a horizontális fejlesztések gyakorlatiasabb jelleget öltenek. Adottságok és képességek – itt már nem általában és nagy vonalakban vizsgálándó az összhang az adottságok és képességek között, hanem az erőforrás-térképezés szintjén (mihelyre lesz szükség). Dialógus az érintettekkel és pozitív energiák felszabadítása – az érintettek részvételének, a konszenzuson túl, kifejezetten mozgósító célja is van egyes lehetséges alternatívák szerinti (lásd alább) megvalósítást illetően, a partnerek bevonása konkrétabb feladat (fejlesztési koordináció). Alternatívák – a célhoz vezető utak, szakpolitikák, általános megoldási módok tekintetében, az érintettek nézőpontjaira is empátiával figyelemmel belép, ill. megnövekszik a szóba jöhető alternatívák mérlegelésének szükségessége. Professzionális célmeghatározás – a kellően vonzó, cselekvésre ösztökélő célok strukturálásának és meghatározásának szakszerűsége alapvetően meghatározza a stratégiák realitását, ezért erre kitüntetett figyelmet kell fordítani az előre meghatározott, elfogadott metodikai elvekre és követelményekre (ezekről részletesebben a következő ST3 cikluselem működési elveinél lesz szó).</p>		

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST2-ST3 A stratégiai célok meghatározásának, operacionalizálásának alapvető módszertani követelményei között (részletesebben lásd az ST3 működési elveinél) az egyik legfontosabb a mérhetőség, az eredmény/teljesítmény tényszerű megállapíthatósága. Ezért ebben a fázisban olyan célokat kell kitűzni, amelyekhez a következő stratégiai lépésben a szakszerűség követelményeinek megfelelő, egyértelmű és mérhető mutatószámok rendelhetők.

ST2-OP1 A stratégiai fejlesztési irányok kijelölik az éves tervek alapvető pályáit, s ebből eredően a stratégiai fejlesztési célokat – azok ütemezésének megfelelően – aktuális éves tervcélokra, kapcsolódó teljesítménykövetelményekre kell lebontani. Természetesen nem minden stratégiai cél értelmezhető aktuálisan és automatikusan éves szinten. Minden operatív feladatot, döntést a stratégiákkal összhangban kell meghozni, a TC, ST céljaival, fejlesztési irányjaival ellentétes intézkedéseket meghozni nem szabad.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A középtávú stratégiai irányok és célok meghatározása során a gyakorlatban viszonylag ritkán történik meg azok jól strukturált összehangolása, indikátorokkal való teljes leírása és áttekinthető bemutatása. Egy jó stratégiai dokumentum pedig ezt megköveteli. Ilyen, a konvenciókon túllépő stratégiája van Pécs Önkormányzatának (SZ117), amelyben a fejlesztési irányokhoz közvetlenül hozzá vannak rendelve jövőképből és értékrendből levezetett tematikus és területi célok, lebontva részcélokra, és láthatók a közöttük lévő összefüggések, s ezekhez kapcsolódnak a horizontális célok. A célokhoz indikátorok kapcsolódnak (indikátortáblázat), amelyek követését monitoring rendszer biztosítja informatikai támogatással. Hasonlóan alapos fejlesztési irány- és célrendszere van Alsómocsolád községnek (SZ118). Viszonylag új fejlemény a stratégiai térkép készítése az önkormányzatoknál, amely szemléletesen mutatja be a fejlesztési főirányok összefüggéseit. Ilyet találunk pl. Alsómocsolád, Biatorbágy, Budapest XIII. és XVII. kerületek önkormányzatainak középtávú stratégiai terveiben és módszertani anyagaiban (SZ119).

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Sajnos a jogi háttér – bár követelményeiben összességében korszerűnek mondható, különösen a BKR tekintetében – nem ad jelenleg garanciát arra, hogy az önkormányzatok általánosan teljes értékű középtávú stratégiákat készítsenek. A nagyobbak is, de különösen a kistélepülések önkormányzatai számára fontos a segítség, amit az NKE Helyi Közösségi Akadémiák (SZ79) és az önkormányzati szaktanácsadó képzési programja (SZ191) sikeressége és népszerűsége mutat. Fontos, hogy e kezdeményezések, a KÖFOP aktuális szakmai szolgáltatásfejlesztéseivel együtt (pl. tudásközpont, jó gyakorlatok) folytatódjanak és kiteljesedjenek, intézményesedjenek. Az adott cikluselem alighanem az egyik legkritikusabb nemcsak a stratégiai menedzsmentcikluson belül, de az egész stratégiai menedzsmentrendszer hatékonysága szempontjából. A kutatások nagy valószínűséggel igazolnák azt a hipotézist, hogy a fejlesztési irányok – célrendszer – indikátorrendszer kidolgozottsága, szakszerűsége, konzisztenciája és szerves illeszkedése a további elemekhez az egyik legkritikusabb pontja az önkormányzatok stratégiai menedzsmentrendszereinek színvonalában, fejlődésében.



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Indikátorok meghatározása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST3</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC4   ST2 – ST3 – ST4   OP2</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A stratégiai fejlesztési célok elérését bizonyító tényeknek és mutatószámoknak egységes indikátorrendszert kell képezniük. A mérhetőség, az eredmények és teljesítmények egyértelmű beazonosíthatósága napjainkban már a helyes célmeghatározás magától értetődő alapkövetelménye, a korszerű menedzsmenttudomány és -gyakorlat általánosan elfogadott, természetes része a közszférában is. A hazai önkormányzati rendszerben egyáltalán nem elterjedt, annak ellenére, hogy szükségessége egyenesen következik a belső kontrollrendszerre vonatkozó normák rendszeréből. Sőt, a standardok kvázi norma jellegéből adódóan ma már jogszabályi kötelezettségnek is tekinthető (szó szerint a standardok között ajánlásként jelenik meg, a számvevőszéki külső ellenőrzéskor számonkérlik a standardokban meghatározott követelményeket). Az indikátorrendszer mindhárom menedzsmentciklusra érvényes, egymással összehangolt mutatószámokat kell tartalmaznia, amire az egységes monitoring (TC10, ST9, OP8) támaszkodik, s amelyet korszerű informatikával kiszolgált menedzsmenttechnológiák (pl. a kiegyensúlyozott mutatószámrendszer/Balanced Scorecard, BSC) is segítenek.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> Az EU-s és ezzel összhangban a hazai jogi háttérrel rendelkező közösségvezérelt helyi fejlesztés és stratégiaalkotás (CLLD) megköveteli a fejlesztési célok indikátorokkal történő alátámasztását (J3, J15, J16). A belső kontrollrendszer (J5) határozottan előírja indikátorrendszerek alkalmazását, utal a megoldást támogató BSC-módszerre is. A teljesítményrendszerek alkalmazásával kapcsolatos legkorszerűbb menedzsmentelvék és -módszerek – konkrétan az ún. Key Performance Indicator (KPI)/kulcsfontosságú teljesítményindikátorok rendszeréről – magától értetődően leképeződnek az ISO menedzsment és minőségirányítási ajánlásokban (J30). Ezeket az ajánlásokat követik a kapcsolódó minőségbiztosítási rendszerek EFQM/CAF is, így amennyiben ezekkel kapcsolatos követelményeknek való megfelelés – mint előírás, ajánlás – az önkormányzattal szemben megjelenik (pl. pályázatban), akkor e mögött az indikátorrendszer alkalmazásának szükségessége is meghúzódik. Az integrált településfejlesztési tervezés jogi szabályozása (J20) a monitoring rendszerhez kapcsolódóan írja elő a településfejlesztési koncepció részeként: „output és eredményindikátorok meghatározása az egyes akcióterületi beavatkozásokra és az integrált településfejlesztési stratégia intézkedéseire, azok mérési módjának, gyakoriságának rögzítése; a monitoring rendszer működtetési mechanizmusának meghatározása”.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A célokra és a hozzájuk rendelt indikátorokra, ill. azok rendszereire vonatkozóan a szervezés- és menedzsmenttudományban számos, széles körben elterjedt, működési elveket, követelményeket meghatározó metodika létezik (pl. SMART, SMARTER, QQTP, lásd SZ120). I. A célokra:<sup>48</sup> Specifikus – pontosan arra vonatkozik, amit el kívánunk érni, válaszolva a kérdésekre, hogy „mit, miért, ki, hol és mikor”. Mérhető – tényszerűen megállapítható, követhető hogy mikor, milyen tartalommal és mértékben érzük el a célt. Egyetértés – az érdekelt (a céltól függően tágabban: az érintettek) konszenzusán alapszik a cél kijelölése. Reális – az eredmény elérésére mozgósító, kihívást jelentő, de elérhető a megfelelően biztosítható és ellenőrizhető körülmények, feltételek mellett. Időzített – a teljesülés határidőhöz, időtávhoz kötött, s ha szükséges, akkor azon belül mérföldkövek, szakaszok jelzik az időbeli előrehaladást. Etikus – az elfogadott, legitim etikai követelményeknek, általános erkölcsi társadalmi felelősségi normáknak megfelelő tartalmú és mértékű a célkitűzés. Dokumentált – a megvalósítás kezdete előtt már írásos formában rögzített és minden érintett, érdekelt, közreműködő által megismerhető. II. Az indikátorokra (KPI): Célkapcsolat – az indikátor meghatározó módon, kellően erősen kapcsolódik a mérni kívánt célhoz. Befolyásolhatóság – a mutatószám értékére valóban kellő erősségű hatással van, lehet az önkormányzat. Indikátortípus – a mutatószámnak az adott munkafolyamat, szolgáltatás, program céljának megfelelő, fontos összefüggését, tényt vagy változást (bemenet, ill. erőforrás, folyamat, kimenet, ill. eredmény, ráfordítás, hatás) jelzi. Jelentőség – a cél szempontjából legfontosabb összefüggéseket kell megragadniuk (kulcsmutatók). Tárnyilagosság – a jelenséget a mutató, ill. képzésének módszere kellően objektív, ill. vélemények esetében reprezentatív módon vizsgálja, bizonyosságot ad, bizonytalanságot csökkent. Ellenőrizhető – a mutatószám alapadatai, számítása külső megfigyelők által is kontrollálható. Teljesítménykapcsolat – az indikátor egyben a teljesítménykontroll részeként is „működik” a megvalósulás garanciájaként. Gazdaságosság – az indikátor mérésének, követésének ráfordításai nem lehetnek túlzottak, elviselhetetlenek. Kommunikálhatóság – az indikátornak jelentéssel kell bírnia, tájékoztatásra alkalmasnak kell lennie a célközönség számára.</p>		

<sup>48</sup> Az itt bemutatott elvek angol nyelvű vezérszavai együttesen adják ki a SMART, ill. SMARTER (okos, okosabb) betűszót: Specific, Measurable, Agreed, Realistic/Result-oriented, Time-Bound, Ethical, Recorded.

### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST3-ST4 A programakciókat annak érdekében kell meghatározni, hogy egyértelműen – az indikátorokkal – mérhető módon járuljanak hozzá a kitűzött célok teljesüléséhez. Ez az összefüggés (kapcsolat!) a programakciók, projektek egyik nagyon fontos értékelési, összehasonlítási kritériuma. Ez a kapcsolat garantálja azt, hogy a konkrét cselekvés – beavatkozás, fejlesztés, intézkedés – tényleges hozzáadott értéket produkál a szervezet működésének, ill. működőképességének és eredményességének fejlődéséhez.

ST3-OP2 A jogszabályi előírásokból is egyértelműen következően a célok és feladatok teljesítését kifejező indikátorok képezik az aktuális időszakra vonatkozó, adott szervezeti egységgel és személlyel szemben támasztott, alap- és célfeladatokban meghatározott teljesítményelvárások, -követelmények meghatározásának alapját. Egyértelmű összefüggéseknek kell érvényesülniük egyes mérhető teljesítmény-előírások és az indikátorrendszer meghatározott, kapcsolódó elemei között.

### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Az egyedi indikátorrendszer kidolgozása nehéz szakmai feladat, amellyel az egyes önkormányzatok nehezen birkóznak meg. A jó gyakorlatok áttekintése jelzi, hogy jellemzően külső tanácsadók, cégek bevonásával kezdenek hozzá, ill. valósítják meg. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy – különös tekintettel az önkormányzati benchmark követelményekre (lásd a TC12 cikluselemet) – ebben komoly szerepet kell betöltenie a közigazgatás felsőbb irányításának és/vagy az önkormányzatok szövetségeinek. Jelenleg párhuzamos fejlesztések zajlanak „fent” és „lent”. A következő példák jól mutatják, hogy a hazai önkormányzati rendszerben van igény és fogékonyság, kezdeményezőkézség az egyik legnehezebb, legkritikusabb menedzsmentfejlesztési feladat megoldására is (SZ121). Átfogó indikátorfejlesztések indultak például Pécs, Nyíregyháza, Budapest XVII. kerület Rákosmente, XXII. kerület Budafok-Tétény, Budapest XX. kerület Pesterzsébet, Törökszentmiklós önkormányzatainál. Már működtetnek indikátorrendszereket például Kerekegyháza, Nagymaros, Veszprém, Balatonalmádi, Dunaújváros, Biatorbágy önkormányzatai. Speciális indikátorrendszert (Balanced Scorecard, kiegyensúlyozott mutatószámrendszer) alkalmaz Budapest III. ker. Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata környezetvédelmi stratégiájához kapcsolódóan. Végül érdemes megemlíteni, hogy az Okos Jövő Innovációs Klaszter városai (SZ122) Smart City Indexet dolgoztak ki és alkalmaznak.

### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az indikátorrendszer kezelését menedzsmentmódszerek és -technológiák sora támogatja, különösen fontos a Magyar Program keretében készült e tárgyú módszertan (SZ123). Együtt van a kormányzati és helyi igény és a szándék, különösen, ha hozzávesszük az önkormányzati, közszolgáltatási benchmark-fejlesztéseket is. Számos kísérlet és alkalmazás zajlott le tehát eddig „fent” és „lent” is. Mindezen tapasztalatok messzemenően elegendők lehetnek egy „áramvonalas” fejlesztési program keretében az önkormányzati menedzsmentfejlesztés e kulcskérdésének megoldásához. Annál is inkább, mert a kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet (J14) előírja és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (J28, SZ58) célul tűzi ki a megvalósítást minden szinten a stratégiai tervezés, a teljesítménymenedzsment és -kontrolling, ill. -monitoring szerves részeként.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Projektgenerálás: megoldási alternatívák keresése, kiválasztása, programakciók meghatározása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST4</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC5   ST3 – ST4 – ST5*   OP3 *Lásd: TC6/ST5/OP4</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>A stratégiai tervezés kritikus kérdése, hogyan születnek, mennyire megalapozottak a programakciók (fejlesztési programok, projektek, intézkedések, változtatások), megoldási alternatívák. A projektek normál esetben egymással versengő akciók terében születnek meg, számos érdek által befolyásolt módon, mert adott cél eléréséhez több út, megoldás is vezethet. A választás akkor kedvező az önkormányzat, a település, gyakran a tágabb térség egésze szempontjából, ha ez a közösségi akcióter azonos azzal, amelyben a stratégiai menedzsment egészének döntései születnek (SZ134).</p> <p>A stratégiai menedzsment legkreatívabb cikluseleme ez, ahol a hasonló helyzetben lévő települések, önkormányzatok tapasztalatainak, megoldásainak felhasználása legalább olyan fontos, mint saját, az adott viszonyokhoz legjobban illeszkedő új, innovatív megoldások kitalálása. Ez részben adott lehet a tanulási ciklus inspirációiból, de a konkrét, rövidebb időszakra jellemző adottságok, lehetőségek által meghatározott mozgásterben további tágabb vagy éppenséggel szűkebb keretei határolhatják be a tervezők fantáziáját.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b></p> <p>Különböző kormányzati, területi, ill. térségi stratégiák, általánosabb, átfogóbb programok által meghatározott akciók szerteágazó jogszabályi háttérre és az ennek alapján elérhető erőforrások (pl. pályázatok, képzések, eszközök, szaktanácsadás) behatárolhatják a programakciók meghatározásának mozgásterét. Ez a kötöttség kiterjedhet a megoldás tartalmára (pl. közszolgáltatás megszervezése), s arra a módra is, ahogyan az adott megoldás helyben meghatározásra és megszervezésre kerül (pl. partnerségek, az érintettek bevonása). Lehetnek jogi kötöttségei annak is, hogy bizonyos megoldásokhoz, ill. feltételeinek biztosításához jogszabály által meghatározott engedélyeket, hozzájárulásokat kell beszerezni, amely körülményt az alternatívák mérlegelésénél vizsgálni kell. A saját hatáskörben, szabadon eldönthető programakciók „születésének” körülményeit, feltételeit az önkormányzat belső szabályozással vagy helyi rendelettel önmaga szabályozhatja, ami bizonyos körülmények között (lásd a ST8 Fejlesztési projektek menedzselése cikluselemnél) ajánlott.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A cikluselem alapvető funkciója az elérendő stratégiai célnak legjobban megfelelő, biztonságosan végrehajtható programakció meghatározása. Megoldási alternatívák felvetése és értékelése a jelenlegi önkormányzati tervezési gyakorlatban leginkább a közösségi bázisú tervezési rendszerekben – CLLD, közösségi tervezés, közösségi költségvetés – fordul elő (SZ129, SZ130). Így ezek módszertanából és gyakorlatából (lásd részletesebben a 8. JÓ GYAKORLATOK részt) lehet leszűrni a megoldási alternatívák keresésével kapcsolatos általános elveket, válaszolva a kérdésre, hogyan születnek a projektötletek, és hogyan lesz belőlük megvalósítandó, támogatható projekt/pályázat: Érintettek bevonása – projektjavaslata minden érintettnek lehet, és a joga is megvan, hogy a megoldások keresésében részt vegyen, a közösségi tervezés jog, lehetőség és ésszerűség. Kompetencia – a projektek kreatív generálása, az innováció sajátos egyéni, szervezeti és közösségi kompetencia, amelyet fejleszteni és támogatni, serkenteni kell (SZ131). Igényközpontúság – a pályázati rendszerek forrásközpontúságával és a megszokott (nem ritkán előírt) megoldásokon túllépve szigorúan a célokból, a mögöttük lévő valós igényekből kell kiindulni a programötletek felvetésekor. Tudásmenedzsment – a már ismert jó gyakorlatokat, rendelkezésre álló tapasztalatokat hozzáférhetővé kell tenni a projektek generálása során az erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás és a kockázatok csökkentése érdekében. Alternatívítás – a projektötleteket egymással össze kell vetni a projektmenedzsment (lásd az ST8 Fejlesztési projektek menedzselése cikluselemnél) főbb követelményei alapján, aminek jól áttekinthető formája lehet az egyes projektjavaslatokra kidolgozott Logframe mátrix (logikai keretrendszer), s fontos elemezni a kapcsolódó projektötletek szinergikus hatásait is. Projektportfólió – az ötletgenerálás eredményét érdemes dokumentálni valamennyi javaslat megőrzésével, mert az adott időpontban elvetett javaslatok később, más lehetőségek felmerülésével, akár módosult formában újra napirendre kerülhetnek.</p>		

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST4-ST5 A mindhárom szintre kiterjedő egységes kockázatelemzés a stratégiaalkotás minden lépésére kiterjed. Nagyon szorosan kapcsolódik az eltervezett programakciókhoz, amelyek végső soron az eredményeket kell hogy produkálják. Speciálisan az utóbbiak esetében azt jelenti, hogy minden programakció-javaslat esetében speciálisan is mérlegelni kell annak kockázatosságát, elfogadás esetén a kockázatelemzést be kell építeni a tervezés folyamatába, továbbá a szükség szerinti kockázatkezelési tevékenységeket meg kell jeleníteni a projekt folyamatában.

ST4-OP3 A stratégiákban meghatározott programok, projektek, akciók teljes egészükben vagy egyes részeikben, szakaszaikban beépülnek az éves tervfeladatok rendszerébe. Az adott évben rendelkezésre álló emberi, anyagi, fizikai erőforrásoknak a teljes működés feltételrendszerét biztosítaniuk kell. Ha egyes stratégiai akciók kimaradnak az operatív tervezésből, akkor sem erőforrásaik, sem a végrehajtás felelősségének számonkérhetősége nem garantált.

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A projektötletek generálása az önkormányzati, ill. helyi közigazgatási, társadalmi gyakorlatban több módon, működési területen, ill. kezdeményezés keretében vált ismertté, esetenként jellemzővé. Az egyik és legáltalánosabb az integrált településfejlesztési tervezésben ott, ahol már kezdettől bevonják a közösséget, mint például Budaörsön (SZ135). Magyarországon is kezd teret hódítani a közösségi tervezés, részvételi költségvetés, amely vonatkozhat egyes települési problémák megoldására, területrész felhasználására, a költségvetés egy részének felhasználására általában, mint pl. Egerben, Budapest XIV. kerületében (Zuglóban), Hajdúnánáson, Újkígyóson (SZ129, SZ130, SZ137). A LEADER program keretében megvalósuló közösségvezérelt stratégiai tervezésnek (CLLD) is szerves része a projektötletek generálása, amivel szerte az országban találkozunk a helyi vidékfejlesztési stratégiák (HVS) kidolgozása során (SZ136). Az Állampolgári Tanácsok keretében is jellemző a helyi fejlesztéshez (jövőforum), problémamegoldáshoz kapcsolódó megoldási ötletek módszeres közösségi gyűjtése és értékelése (SZ138), ilyen kezdeményezésre is van számos példa: Csór, Törökszentmiklós, Székács, Kővágószőlős (SZ138). A közigazgatás-fejlesztési programokban is jelen van ez a törekvés, aminek jó példája az ÁROP keretében lezajlott és 77 településre kiterjedő Helyi Közösségi Akadémiák szervezésében megvalósult közösségi bázisú helyi stratégiaalkotás, ahol kulcselem volt a projektötletek generálása.

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az érintettek bevonásával történő projektjavaslatok gyűjtése az önkormányzati, települési stratégiai tervezés részeként már több kezdeményezés keretében megvalósuló, haladó hagyománynak tekinthető Magyarországon. A demokratikus helyi közigazgatás fejlődésének folyamatában kívánatos a jelenleginél jóval szélesebb körű elterjedése és intézményesülése, a politikai kultúra, a társadalmi részvétel természetes részévé válva (SZ139).

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Új feltételek, eszközök biztosítása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST6</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC7   ST5 – ST6 – ST7   OP5</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Amennyiben a korábbi lépésben meghatározott stratégiai programok közvetlenül nem határozzák meg a megvalósításhoz szükséges új szervezeti és működési feltételeket (pl. személyzet, kompetenciák, anyagi erőforrások), úgy a kockázatelemzésnek (TC6/ST5/OP4) kell azokat felszínre hozniuk. Az önkormányzat általános működési modellje (SZ140, 18.) alapján meghatározandók és létrehozandók a szükséges megvalósítási feltételek az emberi, anyagi, fizikai erőforrásokon túl a szükséges szabályozások, informatikai háttér és egyéb, a stratégiai programok, programrészek megvalósítását szolgáló körülmények.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> Az önkormányzatokra vonatkozó legmagasabb szintű EU-s és hazai jogi szabályozások, kapcsolódó rendeletek – Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (J10), Alaptörvény (J27), Önkormányzati törvény(J6), valamint az Integrált településfejlesztési stratégiáról szóló kormányrendelet (J20) – egyaránt hangsúlyozzák a kötelező feladat- és hatáskörökhöz, valamint a fejlesztési feladatokhoz tartozó szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételek, egyéb megvalósítási eszközök biztosításának szükségességét. Ezek a kitételek tehát az önkormányzati stabil és programszerű (fejlesztési projektek) működés egészére vonatkoznak (pl. ASP-fejlesztés). A belső kontrollrendszer szabályozása és a kapcsolódó standardok, útmutatók kitüntetett figyelmet fordítanak annak vizsgálatára, hogy megfelelő feltételek hozzárendelése, biztosítása a feladatokhoz, programokhoz – általában a működéshez, fejlesztéshez – megtörtént-e. Ennek elmaradását, nem megfelelő színvonalát alapvető kockázatként azonosítja. A BKR a szükséges működési feltételek feltérképezési módjaként a folyamatmodellezést és -elemzést ajánlja.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> Kompetenciák – három szinten – egyéni, szervezeti és közösségi – kell vizsgálni, hogy minden feltétel adott-e projektek megvalósításához a szükséges kompetenciák adott készletében. Új feltételek – a projektek által feltételezett változásokat, új feltételeket kell keresni, ill. viszonyukat a már meglévőkhöz, mert a kettő között bizonyos esetekben akár ellentmondások is előállhatnak, amelyek változási kényszereket idézhetnek elő (lásd a következő Változások cikluselemnél). Teljeskörűség – lehetnek kiemelt fontosságú feltételek (pl. anyagi, személyi), de a komplexitás követelménye alapján ezeknél nem lehet megállni, minden további szükséges feltétel (pl. technikai, szabályozási) együtállása kell a biztos sikerhez. Módszeresség – a folyamatmodellezés és -elemzés rendkívül hatékony alaplódszer valamennyi szükséges feltétel felméréséhez, melynek során a végrehajtásra kerülő, logikusan elrendezett tevékenységek elemi feltételeit vizsgálva áll össze a teljes feltételi rendszer. Feltételláncok – egyes új, elsődleges feltételek biztosítása továbbiakat hívhat elő (pl. új informatikai alkalmazás, annak kiszolgálása tudással, adatokkal stb.) másodlagos feltételekként, amelyek hiánya adott esetekben meghatározókká válhat. Összegzés – a különböző projektek feltételei összefügghetnek, összekapcsolódhatnak, akár közősek is lehetnek (pl. új tartalmak a szervezeti kultúrában), amelyeket erre az összefüggésrendszerre figyelemmel kell kialakítani (különösen a horizontális fejlesztési irányok, célok mentén!). Proaktivitás – a feltételek sajátossága, hogy azokat előzetesen, de legkésőbb a tevékenységekkel párhuzamosan kell biztosítani, utólagos hozzárendelésük a projektet ellehetetlenítheti.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> ST6-ST7 A szervezet új működési és projektmenedzsmet, ill. egyes projektek feltételeinek megteremtése stratégiai szinten, jellemzően jelentős szervezetfejlesztési változásokkal járnak. Ezeket a feltételek biztosítása során fel kell ismerni, és a következő lépésben ún. változásmenedzsmet folyamatként kell megszervezni. ST6-OP5 Az új működési és projektmenedzsmet feltételek csak akkor fognak hatékonyan működni, ha azokat az operatív működés is „tudomásul veszi”, azaz a megfelelő operatív intézkedések (pl. belső szabályozások, átszervezések stb. révén) belső szolgáltatásokként intézményesülnek.</p>		

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A gyakorlatban – ami a módszerességet illeti – jelenleg a középtávú stratégiai tervezés és a költségvetés (gazdasági program!) összehangolására való törekvés a jellemző. Több önkormányzat is hajtott végre az ÁROP keretében erre irányuló – „A stratégia és az éves költségvetés összekapcsolása” c. – szervezetfejlesztési programot, mint például Kenderes, Veszprém, Budapest XXIII. ker. Soroksár, Aldebrő, Dunaújváros önkormányzatai (SZ141). Nagyon sok jó gyakorlatot találunk az egyéb, egyes átfogó stratégiai működési feltételek, kompetenciák fejlesztésére, amelyek azonban nem állnak össze szervesen fejlődő, komplex és zárt ciklusú menedzsment-rendszerekké (lásd még erről a Megjegyzéseket).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az új feltételek, eszközök megteremtése során a gyakorlatban ezek három kategóriája – anyagi, személyi, információs – emelkedik ki. Kevésbé módszeres a személyi, szervezeti és közösségi feltételek, kompetenciák megkülönböztetése és végiggondolása. A stratégiai szinten meghatározott projektek új feltételeinek, az ezekkel összefüggő változások módszeres elemzése az önkormányzati gyakorlatban nem tekinthető általánosnak. Inkább az a jellemző, hogy a korszerű menedzsment egyes általános feltételei – pl. személyzetfejlesztés, informatikai rendszerek fejlesztése, teljesítménymenedzsment, tudásmenedzsment, szervezeti kultúra – válnak önálló szervezetfejlesztési programmá. Ez azt jelenti, hogy ezen átfogó feltételek felől teremtik meg a szervezetek a hosszú távú tematikus fejlesztések korszerű megoldásának lehetőségeit. Jelentős értékei mellett a probléma ezzel a megközelítéssel az lehet, hogy nem szükségképpen kapcsolódnak az önkormányzat, a helyi közösség számára „megérett” és megértett, valós, igényorientált stratégiai fejlesztési szükségletekhez.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Változások menedzselése, kezelése mint szervezetfejlesztési feladat</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST7</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC8   ST6 – ST7 – ST8   OP6</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A stratégiai programok közül kiemelt fontosságúak a sajátos módszerekkel végrehajtandó változásmenedzsmen-folyamatok (SZ142, SZ143). A tágabb szervezetfejlesztés jól elkülöníthető feladatai (programjai) ezek, amikor a korábbi működési módok és feltételek jelentősen átalakulnak. A változásmenedzsmen-projektek kiemelése a stratégiai menedzsmenben azért nagyon fontos, mert egyrészt egyszerre több projekt feltételét is képezheti, és a változások sikeres megvalósítása – akár párhuzamosan az új működési módok kialakításával – a hosszabb távú feladatok végrehajtásának (lásd a következő lépésben a Fejlesztési programok menedzselését), innovációk elengedhetetlen, kritikus feltételül szolgál.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> A belső kontrollrendszer szabályozása és a kapcsolódó standardok, valamint a módszertan (J5) a változás menedzselését a változásokkal összefüggő kockázatokkal és a szervezeti kultúra változtatásával hozza szoros kapcsolatba. Ezzel mintegy jogszabályi ajánlássá válik a változások módszeres, sőt a szabályozás szerint proaktív követése és az alkalmazkodóképesség megteremtése. Ezt a megközelítést erősíti, hogy a jogszabályban közvetlenül is megjelenik a belső ellenőr tanácsadó szerepköre. Az ISO 9001:2015 szabvány egyes részeit is tárgyalják a változást, ill. menedzselésének szükségességét, nevezetesen a következő részekben: 6.3 A változások tervezése, 8.1 Működéstervezés és -felügyelet, 8.3.6 A tervezési és fejlesztési változtatások, 8.5.6 Változáskezelés (J30).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A változások kezelésének, menedzselésének képessége a környezethez való rugalmas alkalmazkodás, azaz a reziliencia (angol terminológia szerint resilience) kritikus kompetenciaelem. Elsajátításának, működésének kritikus elvei a következők (SZ144 és SZ145 nyomán, kiegészítéssel és továbbfejlesztéssel): A reziliencia jelentőségének megértése – a szervezet átfogó képessége a „megbirkózásra”, alkalmazkodás képessége, adottságok (gyengeségek, erősségek) ismerete, bizalom és támogatás, nyitott és kreatív gondolkodás, önbizalom és jó együttműködés (emberi kapcsolatok). A változás szükségességének felismerése – a stratégiaalkotás során nyitottság, odafigyelés és módszeresség annak számbavételében, őszinte szembenézés azzal, hogy milyen változásokat feltételeznek a fejlesztési irányok, a projektek. Az elkötelezett „kritikus tömeg” mozgósítása – az emberi oldal a lényeg, elkötelezettség a legmagasabb szinten, a legfontosabb személyek (stakeholderek) körének meggyőzése (egyértelmű üzenetek!) a „nyertesek és vesztesek”, valamint az „előnyök és hátrányok” teljes átlátásában és tudatában, nyitottság a csatlakozásra. A létező valóság pontos diagnózisa – a realitás, valós helyzet – igény, feltételek, adottságok – pontos feltárása, a változás céljainak és módszereinek megfelelő megválasztása. Közös jövőkép, erős motiváció – a stratégiából, programokból levezetett, a változás közvetlen céljára „hangolt” közös vízió, amely válaszol a kérdésre, hogy miért kell változnunk, s megmutatja, hogy nincs áthidalhatatlan szakadék a jelen és a változással elérni kívánt állapot között. Oda kell jutni – módszeres (formális és rugalmas részek!) program – tanulás, alkotás, átalakulás, begyakorlás – arra, hogy milyen pályán, lépésekben, produktív folyamat eredményeképpen lehet a változást végrehajtani, mire lehet építeni, milyen akadályokat kell leküzdeni, a folyamatban ki miért felel, min múlik a közös siker, s abban kinek milyen része lesz. A valóságos változás, a frontvonalon” következik be – a vezetés elkötelezettsége, a középvezetés közvetítő szerepe nagyon fontos, de a tényleges változás a végrehajtás szintjén nyeri el végleges formáját, teljeseedik ki új tartalomként, ezért az eredményt itt kell keresni. A szervezeti kultúra erősítése – a változás menedzselésének minden esetben és tudatosan szervezett, nyilvánvaló módon a szervezeti kultúrát erősítő, egyben annak megértését és elfogadását szolgáló folyamatnak kell lennie. Felkészülés esetleges váratlan helyzetekre – a változás menedzselésének meglehetősen magas a kockázati kitettsége, mert a korábbiakhoz képest szokatlan helyzeteket állít elő, az ismeretlenbe vezet, ezért – a téma nehézségétől függően – kellően felkészült, tapasztalt „közvetítőkre” van szükség a változásmenedzselés folyamataiban.</p>		

**7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:**

ST7-ST8 A változásmenedzsment-feladatok egyes stratégiai projektek egyedi vagy közös kísérői, feltételei. Minden, a szervezeti működést, a gyakorlatot jelentős mértékben átalakító változást módszeresen kell végrehajtani, hogy létrejöjjön a szükséges befogadó emberi, szervezeti környezet a szükséges új kompetenciákkal. Ezért a változásmenedzsment mint a szervezeti kultúrafejlesztés része beépül a projektmenedzsment átfogó rendszerébe.

ST7-OP6 A változások – ahogyan az új feltételek biztosításánál is – operatív intézkedéseket is feltételeznek. Ezeket módszeresen le kell vezetni az új helyzetből, munkafolyamatokból, eljárásokból. Gyakran előfordul, hogy a végrehajtandó operatív intézkedések kidolgozása a változást célzó szervezetfejlesztés, a szervezeti tanulás, kompetenciafejlesztés szerves része. Ezek az intézkedések ezért az operatív (éves) munkaprogram részévé válnak (pl. mint teljesítményfeladatok).

**8. JÓ GYAKORLATOK:**

Változásmenedzsment-projektek eddig jellemzően az ÁROP keretében támogatott szervezetfejlesztési programok részeként valósultak meg (SZ146). Monor önkormányzatának stratégiai menedzsmentrendszer-fejlesztésében a változásmenedzsment önálló fejlesztési irányt képez, Abony önkormányzata a változásmenedzsment hiányát problémaként határozta meg, Heves város önkormányzata módszeresen vizsgálta változásmenedzsment képességét, Budapest Főváros egészségügyi ellátó rendszerének fejlesztése részeként professzionális szervezeti egység keretében intézményesítette a változásmenedzsment feladat ellátását. Budapest II. kerület Önkormányzata szervezetfejlesztése keretében horizontális változásmenedzsment-programot hajtott végre. Budapest X. kerület Kőbánya önkormányzat Polgármesteri Hivatalának hatékonyságfejlesztése keretében változáskezelési belső képzési programot hajtottak végre. Püspökladány Önkormányzata kompetenciafejlesztési programjának részét képezte a változáskezelés. Kazincbarcika Önkormányzata egyes működési területeinek megújítása keretében módszeresen, a szervezeti kultúrafejlesztés (feladatalapú tervezés, feladatfinanszírozás) részeként menedzseli a változásokat.

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

Az ÁROP szervezetfejlesztési programok ráirányították az önkormányzatok figyelmét a változásmenedzsment jelentőségére. Számos elemzés, képzés valósult meg, javaslattétel született ezen a területen. (A szervezetfejlesztési programok eredményei – kutatásaink tapasztalatai alapján – nincsenek összegyűjtve, azok módszeres értékelése, terjesztése hiányzik.) Az elemzési tapasztalatok azt mutatják, hogy a változásmenedzsment és a szervezeti kultúra szerves összekapcsolása csak igen kevés helyen vetődött fel, ill. valósult meg. Mindez annak ellenére így van, hogy a tanácsadó cégek igyekeznek elmélyíteni a szervezetfejlesztésnek ezt az irányát, módszertanát, gyakorlatát, nagyon bőséges a témába vágó szakirodalom, s a Magyar Program is adott ki változásmenedzsment-módszertant (SZ142, SZ143). Feltételezhető, hogy a változásmenedzsment és a szervezeti kultúra fejlesztésére fordított viszonylagosan kevés figyelem egymással összefügg, s a közös magyarázat az önkormányzati rendszer általánosan bizonytalan helyzetéből fakad, ahogyan ezt Kazincbarcika elemzésében – az elméleti kutatók ilyen értelmű diagnózisa mellett (SZ146) – gyakorlati oldalról meg is fogalmazzák.



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Fejlesztési projektek menedzselése</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST8</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC9   ST7 – ST8 – ST9*   OP7 *Lásd: TC10/ST9/OP8</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Az önkormányzati szervezeti rendszernek alapvetően kétféle működési módja van: stabil és programműködés. Az előbbi folyamatos, rendszeresen ismétlődő, az utóbbi eseti, változó tartalmú. Általában mindkettő egyidejűleg jelen van az önkormányzati szervezeti rendszerben, és némileg eltérő működési feltételeket igényel. A programok, projektek a szervezet stabil működése mellett sajátos működési módot jelentenek, módszereket és irányítási rendszert (döntési és szervezeti struktúrát, felelősségi, erőforrásokkal való gazdálkodási rendszert) igényelnek. Ez az önkormányzatoknál is jól ismert projektmenedzsment, amelyet adott szervezetben intézményes, szabályozott keretek között kell szervezni és megvalósítani mindhárom menedzsmentciklusban.</p> <p>A programszerű működés és projektmenedzsment az önkormányzatoknál jellemzően – korántsem kizárólag – a pályázatokkal összefüggésben merül fel. A pályázati programok lebonyolításával szemben a finanszírozó, támogató szervezetek jogi, szerződéses követelményeket határozhatnak meg. E követelmények kiterjedhetnek a programok tervezésére, horizontális célok kötelező figyelembevételére, szervezésére, szervezetére (felelősségi rendszerére), partnerségekre, az erőforrások felhasználására, a végrehajtásra, a programadminisztrációra, a nyomon követésre (monitoring és információs rendszer), az eredmények, teljesítés ellenőrzésére, a fenntarthatóságra, az eredmények hasznosítására.</p> <p>A program-, vagy projektmenedzsment intézményesítése nagyon fontos, amennyiben a működés állandósuló részévé válik. A programok, projektek végrehajtása sajátos módszerek és technikák<sup>49</sup> következetes alkalmazásával, feltételek biztosításával jár. Bár a kockázata fennáll, a programműködés nem szabad, hogy szükségszerűen működési bizonytalanságokhoz, szervezetlenséghez vezessen.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b></p> <p>Az európai uniós alapokból származó támogatásokkal megvalósuló (J35), valamint a hazai központi kiírt egyéb pályázati programoknak szigorú és szerteágazó szabályai, konkrét feltételei vannak – pl. célok és indikátorok meghatározása! tartalmi tervezés módszertani (pl. ún. logframe mátrix/logikai keretrendszer alkalmazása SZ133), (köz)beszerzési, erőforrás-felhasználási, ellenőrzési, elszámolási és fenntarthatósági –, amelyek megkötik az önkormányzatokat. A belső kontrollrendszer szabályozása (J5) egyaránt vonatkozik a stabil és projektműködésre, amikor a „tevékenységek, programok teljes »életútját« követő monitoring rendszer” követelményét támasztja. Ugyanez vonatkozik a kockázatelemzésre, az ellenőrzési pontok, nyomvonal kijelölésére és az információrendszerre, nemkülönbön a kontrollkörnyezet megteremtésére (projektmenedzsment). 2015 óta létezik a projektvezetésre vonatkozó – a korábbiakat megújító, az ISO 9000-es-sel összhangban lévő, PDCA-elvű – ISO projektmenedzsment szabvány (J37). Az önkormányzat saját fejlesztési programok, projektjei meghatározásához, megszervezéséhez – a BKR-re figyelemmel – kellő önállósággal rendelkezik [Mötv. 67. § (1) d), J6], belső szabályozással tudja rendezni azok beillesztését a működés átfogó rendszerébe. A partnereket, lakosságot is érintő programok szabályozáshoz (pl. helyi pályázatok) megfelelő önállósággal, felhatalmazással rendelkezik. Amennyiben egy adott projekt a tudományos kutatás, fejlesztés vagy az innováció szabályozásának hatálya alá tartozik, úgy az ide vonatkozó előírások szerint kell eljárni (J36).</p>		

<sup>49</sup> A projektmenedzsment jó gyakorlatai: <https://www.projectsmart.co.uk/best-practice.php>

#### 6. MŰKÖDÉSI ELVEK:

A programalapú működés, projektmenedzsment egyre nagyobb arányt mutat minden tekintetben az önkormányzatoknál a stabil működés mellett, aminek hatására a jelen évtizedben komolyan felmerült a menedzsment és a költségvetés programalapra történő átállításának kérdése, lehetősége is (SZ124, 125). A programakciók meghatározásának és lebonyolításának elvei a következők: Programverseny – a programakcióknak sajátos, nyílt versenyben, az érintettek részvételével (SZ128) kell születniük aszerint, mennyire szolgálják a stratégiai irányok követését és a célok teljesítését. Igényorientáltság – a programcél jól meghatározott, legitim szükségletnek, igénynek kell alátámasztania, ami egyben megalapozza annak támogatottságát is. Célorientáltság – a programtervezésnek a stratégiai irányokat követő célokra mint elérendő teljesítményekre, eredményekre kell fókuszálnia, a megoldást és feltételeit azokra kell optimalizálnia. Mérhetőség – a célok elérését kifejező tényeknek, mutatóknak – programindikátoroknak – illeszkedniük kell az önkormányzat indikátorrendszeréhez. Externáliák – az önkormányzat társadalmi közfelelőssége (SZ126) szempontjából vizsgálni kell a program megvalósításának lehetséges távolabbi hatásait, és ha szükséges, megfelelő intézkedésekkel reagálni azokra. Programszervezet – ki kell alakítani a program sajátos, személyes felelősségi rendszerét az elszámoltathatóság garanciájaként, ami speciális programszervezet kialakítását, alkalmazását teszi szükségessé. Programköltségvetés – a feladatfinanszírozás (SZ127) sajátos formája, programszinten tervezett bevételek (benne a lehetséges forrásbevonás is), kiadások, rugalmasabb felhasználás, átcsoportosítás, üzempgazdasági szemlélet és üzleti tervezés. Fenntarthatóság – megfelelő garanciákkal magától értetődően, ill. pályázati kiírásoknak megfelelően biztosítani kell a program eredményeinek hosszú távú fenntarthatóságát gazdaságilag, társadalmilag és természeti környezeti hatásait illetően. Minőségmenedzsment – a vonatkozó szabványoknak megfelelő minőségbiztosítási rendszer működtetése az átfogóbb önkormányzati minőségirányítási rendszer részeként. Programkontroll – az önkormányzati kontrolling kiterjesztése a projektműködésre. Programszabályozás – a programműködés önkormányzaton belüli intenzitásával arányosan szükségessé válik a projektek tervezésének, szervezésének és lebonyolításának belső, ill. helyi szabályozása. Programdokumentáció – a pályázatküldő, finanszírozó, a belső kontroll, az átláthatóság (lásd a következőt) és elszámoltathatóság követelmény, valamint a belső szabályozás által meghatározott adminisztrációs rendszer működtetése. Programkommunikáció – a teljes érintetti átláthatóság, nyilvánosság feltételeinek biztosítása a célközönségeknek megfelelő – megértési színvonalához és tájékoztatói szokásaikhoz igazodó – tartalmú és formájú, ill információáramlási csatornákon biztosított kommunikációval.

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST8-ST9 Ahogyan a működés minden más folyamatát, a stratégiai menedzsmentet és azon belül a fejlesztési programok végrehajtását is folyamatosan monitorozni kell. Rendelkezni kell tehát minden egyes lépés kontrollinformációival, és azokat a továbbiakban megfigyelés alatt kell tartani sajátos monitoring tevékenységek (lásd Monitoring TC10, ST9, OP8) végrehajtásával.

ST8-OP7 A fejlesztési projektek menedzselése adott évben operatív feladatokat jelöl ki. Pontosan meg kell szabni, hogy az így meghatározott és az operatív működés részévé váló feladatok milyen stratégiai programokhoz kapcsolódnak. Így nemcsak azt érjük el, hogy a távlatos feladatok ténylegesen megvalósulnak, hanem azt is, hogy az operatív tevékenységeknek távlatot adnak, s valódi tartalommal töltik meg a munkatársak azonosulását a távolabbi célokkal. Ez nagyon fontos motivációs tényező.

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A jó gyakorlatok ebben a körben arról szólnak, hogy az önkormányzatok milyen magas szervezetségi, minőségi szintre képesek emelni a projektmenedzsmentet (SZ147). Abony önkormányzata módszeresen elemezte projektmenedzsment kompetenciáját. Halászi önkormányzata projektmenedzsment-szervezetet működtet. Budapest XVII. kerület Rákosmente önkormányzatának projektmenedzsment-szabályzata van és projektszervezetet működtet. Az önkormányzati üzleti tervezés egyes példái: London Merton szomszédság (borough) teljesskörűen önkormányzati üzleti tervezési gyakorlatot folytat. Magyarországon például Bátaszék, Jászapati önkormányzatai próbálkoznak ezzel. Komló önkormányzata módszeresen építette ki ISO 9000-es minőségmenedzsment-rendszerét és kiterjesztette a projektmenedzsmentre. Gyöngyös önkormányzata a programalapú menedzsment és költségvetési rendszer bevezetését mérlegeli, alkalmazásának bemutatása egy konkrét program példáján (SZ124). Gyál önkormányzata „A közszolgáltatások fejlesztése a nem önkormányzati tulajdonú szolgáltatók bevonásával”

fejlesztési projektmenedzsment-rendszere (SZ151).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A hazai önkormányzati rendszerben megkezdődött egy örvendetes folyamat, amelynek lényege a projektmenedzsment szerves beillesztése az önkormányzati működési rendszerbe, ami elvezethet a fejlett demokráciák közigazgatási üzleti tervezési gyakorlatához és a programalapú költségvetési rendszer (PPBS, Project Planning and Budgeting System) alkalmazásához. Utóbbi kiteljesítheti a 2013-ban megindult feladatfinanszírozási rendszer tényleges kiteljesedését, aminek részét képezheti a PPBS.

<b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Eredmény, hatás, értékelés	<b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST10	<b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC11   ST9* – ST10 – ST11   OP9 *Lásd: TC10/ST9/OP8
---	------------------------------	--

#### 4. LEÍRÁS:

A stratégiák végrehajtásának produktumait, teljesítményeit, hatásait a monitoring folyamatosan figyeli, az értékelésre azonban – a közvetlen beavatkozásokat igénylő eltéréseken túl – általában a stratégiák felülvizsgálatakor kerül sor. A tervszerűen meghatározott alkalmakon (pl. 2 éves vagy hosszabb távú felülvizsgálati rendszer) kívül jelentős, előre nem látott változások is kiválthatják ennek szükségességét. Az eredményértékelés során meg kell különböztetni a produktumokat („ami létrejött”, output), a hatásokat („ami megváltozott”, outcome), és ez utóbbin belül meg kell különböztetni a szándékolt és nem szándékolt, pozitív és negatív következményeket. Ez felel meg az új felismerés – társadalmi közfelelősség, PSR, Public Social Responsibility – szerint a társadalmilag is felelős helyi önkormányzás (SZ126), ezen belül a tág értelemben vett etikus hatáselemzés követelményének (SZ148).

#### 5. JOGI HÁTTER:

A működés eredményeinek, hatásainak módszeres számbavétele, értékelése az önkormányzati menedzsment magától értetődő követelménye jogilag is meglehetősen „körül van bástyázva” (J15, J16). A jogalkotás minden szinten – a helyi szintre is érvényesen – előírja (J17) az előzetes és utólagos hatáselemzést, amit az önkormányzati SZMSZ-ek is átvesznek. Számos EU-s és hazai szakterületi jogszabály – környezetvédelem, örökségvédelem, terület- és településfejlesztés – ír elő kötelező hatásvizsgálatot stratégiai fejlesztések, programok, beruházások esetére a szakterületet érintő változásokkal, a fenntarthatósággal összefüggésben. A menedzsment-kontrolling szabályozás (J5), ezen belül különösen a kockázatelemzés és a monitoring nagy hangsúlyt fektet a várható és tényleges eredmények, hatások mérésére és értékelésére. A teljesítménykontroll rendszer alapkövetelménye (J21), hogy az egyéni teljesítmény csak a szervezeti eredményesség függvényében értékelhető. A minőségszabványoknak (J30) is kulcsfogalma és alapkövetelménye, -kritériuma az eredményesség. A pályázati rendszerekben az eredményelvárások teljesítése (J38), annak bizonyítása az egyik legfontosabb támogatási (kifizetési!) feltétel. S végül a társadalmi közfelelősség érvényesítése mint etikai norma – soft law/puha jogi norma – feltételezi a működés, a projektek távolabbi hatásainak módszeres elemzését (SZ126).

#### 6. MŰKÖDÉSI ELVEK:

A működési és fejlesztési hatáselemzéseknek – amint a jogi háttérből is látszik – számos igényt kell kielégíteniük az önkormányzatok és érintettjeik számára. A képlet viszonylag egyszerű: ami nem hatásos, az nem észszerű, nem jó, felesleges, pazarló, azt nem szabad folytatni, legyen az egy feladat elvégzése, egy új, innovatív megoldás, változtatás bevezetése, egy fejlesztési projekt. A nemzetközi szervezetek általában, így a Világbank különösen érdekelt abban, hogy a lehető legjobb módokon történjen rendkívül szerteágazó és nagy számban támogatott, menedzselt programok eredményeinek, hatásainak számbavétele és értékelése. Az első alkalommal 2011-ben kiadott, majd 2016-ban megújított módszertana ezért jó iránytűnek számít a hatáselemzések főbb működési elveinek leszűréséhez (SZ148). Hasonló kiadványok, amelyek kifejezetten a hazai körülményekre adaptálva dolgozzák fel a témát: SZ149, SZ050. Ezeket a terjedelmes és alapos, elméleti és módszertani útmutatókat használtuk kiindulópontként az alábbi alapelvek összegyűjtésében: Eredmény és hatás – a létrejövő produktumot, szolgáltatást, eredményt el kell tudni különíteni a bekövetkezett változásoktól és hatásoktól, külön-külön vizsgálva és értékelve. Etikus értékelés – valamennyi érintett számára kielégítő, következetesképpen kellően összetett elemzést kell végezni ahhoz, hogy az ne legyen egyoldalú, sajátos érdekeknek alárendelve, figyelmen kívül hagyva a szolidaritás követelményét. Társadalmi felelősség – a távolabbi, nem szándékolt pozitív és negatív gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat, következményeket (mellékhatásokat, externáliákat) is vizsgálni kell, amennyiben azok relevánsak lehetnek. Túl az indikátorokon – a kiindulópontokként szolgáló mutatók nem szükségképpen fedik le a tényleges eredményeket és hatásokat és különösen nem a hatásmechanizmusokat, ezért – általában – nem lehet megelégedni azokkal, az ok és okozatok vizsgálata, sőt maga az eredetileg tervezett értékelési mód is elemzés tárgya lehet. Összeférhetetlenség – a megvalósítás felelősei nem lehetnek az értékelés kizárólagos felelősei is egyben, az objektivitás megköveteli a független értékelők nézőpontjait és közreműködését. Beavatkozásmentesség – a hatáselemzésbe, -értékelésbe semmilyen, az eredményeket torzító beavatkozást nem szabad megengedni, annak előre kidolgozott, elfogadott módszerét megfelelő kontroll mellett kell végrehajtani. Előítélet-mentesség – természetes helyzetként kell kezelni azt, hogy pozitív és negatív értékelési eredmények is születhetnek, s ennek lehetőségét már magába a vizsgálati módszerbe is be kell építeni. Átláthatóság – a megfelelően tág nyilvánosság – pl. a helyi közösség – számára biztosítani kell az elemzés és értékelés módszerének, folyamatának, eredményeinek megismerhetőségét, követhetőségét az érintetti kontroll legfőbb biztosítékaként. Dokumentáltság – számos felhasználási cél érdekében szükséges biztosítani az elemzési és értékelési folyamat minden fontos mozzanatának kellően részletes, a felelősség és elszámoltathatóság teljes körű érvényesíthetőségét biztosító dokumentálását.

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST10-ST11 A tág értelemben vett eredmények felmérése és értékelése meg kell hogy teremtsen a lehető legalaposabb, objektív helyzetértékelés feltételeit. Válaszokat, bizonyítást kell adnia minden tervezett eredményre, teljesítményre, feltételezésre, amelyekre a stratégia felépült, ill. amelyeket a projektek megcélzottak. A stratégiai működés, programjainak eredményei tartalmilag az önkormányzat átalakult belső viszonyait és külső teljesítőképességét írják le, a következő cikluselem SWOT-elemzésének részévé válnak.

ST10-OP9 A stratégiai értékeléshez szükséges tények és adatok, mutatószámok, vélemények (pl. belső elégedettségi vizsgálati eredmények) és következtetések folyamatosan, ill. éves gyakorisággal rendszeresen gyűlnek az éves teljesítményértékelésekből, jelentésekből, beszámolókból. Ezek is részévé válnak a stratégiai értékelésnek, szükség szerint kiválthatnak kiegészítő vizsgálatokat, elemzéseket, amelyek az operatív működés tapasztalatai által felvetődő kérdések megválaszolását szolgálják.

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Jogszabályi előírások szerint általános gyakorlat az örökségvédelmi, település- és területfejlesztési, beruházási hatásvizsgálatok végzése, amire nagyon sok jó gyakorlatot találunk. Szintén általános és jogszabály által előírt – az egyéni és szervezeti teljesítményeket összehangoló – teljesítményértékelés, aminek számos jó példáját látjuk (lásd részletesebben az OP9 Teljesítményértékelés cikluselemnél) az önkormányzatoknál. Számos helyen találkozunk a közszolgáltatásokra, ügyfélszolgálatokra vonatkozó elégedettségi vizsgálatokkal, közvélemény-kutatásokkal, amire nem érdemes jó példákat kiemelni, mert jellemzően szakkégek végzik el ezeket a méréseket. Az önkormányzatok számára is általános, jogszabály által előírt követelmény a szabályozási és döntési hatásvizsgálat, napirenden van ennek gyakorlati elmélyítése, a hatásvizsgálati kompetencia fejlesztése pl. Kiskunlacháza, Kenderes, Kaposvár önkormányzatainál (SZ252). Geresdlak önkormányzata módszeresen végzett szervezetfejlesztési hatásvizsgálatokat (SZ153).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A hatáselemzés gyakorlata számos önkormányzati szakterületen jelen van, jogszabályi követelmények alapján. Kibontakozóban van az eredmény-, teljesítmény-, hatáselemzés egységesülésének folyamata, amit számos módszertani útmutató, szervezetfejlesztési program, tanulmány ajánl és támogat. Sikeresége az önkormányzati stratégiai menedzsment általános fejlődésétől, elért színvonalától függ, mert ettől várható a hatáselemzések rendszerének elvi, módszertani és gyakorlati egységesülése a zárt ciklusú menedzsment szerves részeként.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Helyzetelemzés</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> ST11</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> TC12   ST10 – ST11 – ST1   OP10</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>A stratégiai tervezési gyakorlat és módszertanok általában ezt a lépést a folyamat kezdeti szakaszába helyezik (SZ58). Ez akkor jogos, ha nem folyamatosan megvalósuló zárt ciklusú stratégiai menedzsmentrendszerben gondolkodunk.</p> <p>A zárt ciklusú menedzsment lényegi összefüggése, hogy az adott ciklus vége, eredményeinek számbavétele, elemzése egyben a következő ciklus indítását is előkészíti a kialakult helyzet elemzésével.</p> <p>A helyzetelemzés a stratégiai ciklus kritikus mozzanata, mert a belső és külső környezet, közvetlen és távolabbi körülmények módszeres és reális vizsgálata határozza meg az új igazodási pontokat és kényszereket, fejlesztési irányokat és célokat.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b></p> <p>Az Integrált Településfejlesztési Stratégiák helyzetelemzés adattartalma – amely helyileg kiegészíthető – jogszabály által meghatározott (J20). Az önkormányzatok helyi esélyegyenlőségi programjaiban (HEP) helyzetelemzést kell készíteni, melynek részletes adatait útmutató tartalmazza (J23, J24, J39). A szociális szolgáltatószervezési koncepciót előíró szociális törvény (J40) a 2000-es lélekszámtól előírja szociális szolgáltatószervezési koncepció készítését, amelynek egyik legnagyobb értékét az önkormányzatok a helyzetfeltárásban látják (SZ156), amit igazol, hogy széles körben elterjedt az ún. települési szociális térképek készítésének a gyakorlata. Az EU általános stratégiai tervezési (J45), valamint a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiaalkotás (CLLD) jogszabályi háttérében (J15, J16) részletes útmutatások vannak a környezetelemzés, helyzetfeltárás szükségességére és módszereire (pl. SWOT, fejlesztési szükségletelemzés). Az egészségügyi törvény (J42) helyi egészségterv készítését írja elő, amelynek szükségszerű része az egészségügyi helyzetelemzés (egészségtervkép). S végül, de korántsem utolsósorban meg kell említeni, hogy a nemzetközi és EU-s jogi háttérrel (Agenda 21) is rendelkező Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégiák jogi háttére és útmutatói (J43) is tartalmaznak utalásokat ilyen tárgyú stratégia (Local Agenda 21) és ehhez kapcsolódó átfogó – társadalmi, gazdasági és környezeti – helyzetelemzés szükségességére. Ide sorolhatjuk a helyi értéktárak készítésére vonatkozó előírást (J25, J26), amely létrehozta azt a központi, területi és helyi intézményrendszert, amely a helyi értékek folyamatos – saját szempontok szerint kiterjesztett! – gyűjtésére és értékelésére ad lehetőséget.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A stratégia és projektjei eredményeinek, teljesítményeinek monitoringja elvileg állandó információval szolgál a folyamatosan változó helyzetről, ezt kiegészítik időszakos, tervszerű elemzések és értékelések a gördülő vagy a szakaszos tervezés részeként. Mindezek együtt alkotják a mindenkori helyzetelemzést, amelynek eredményeire épül az újabb stratégiai ciklus (lásd részletesebben a kritikus kapcsolatoknál). A helyzetelemzés főbb működési elvei a következőkben foglalhatók össze: Új kiindulópont – az eredmények és hatások reális számbavételére támaszkodik a kialakult új helyzet meghatározása, amelyre a következő ciklus fejlesztési irányai és céljai igazodnak majd. A monitoring része – a helyzetelemzés a menedzsment-kontrolling, ezen belül a monitoring viszonylag elkülönülő, szerves része, ami azt jelenti, hogy a monitoring információs rendszere szolgáltatja a helyzetelemzési adatok jelentős részét. Célirányos vizsgálatok – a helyzetelemzésnek előre meghatározott kérdésekre kell válaszolnia (eredmények valós értéke, az eltérések okai, merre haladjunk tovább, milyen problémák merültek fel stb.). Fókusz a jelenre – a helyzetelemzés a jelenlegi belső és külső viszonyokra összpontosít, amit a tervezett és az adott időpontban „jelené vált jövővel” szembesít (terv–tény dimenzió). A múlt trendjei alapján prognózisokat is vizsgálhat, különösen a hatásvizsgálatok nyomán tapasztaltak alapján. Az érintettek bevonása – az eredmények és hatások értékelésében minden érintettnek (értelemszerűen: képviselőiknek) részt kell vennie, hogy a helyzetfeltárás diagnózisában minden oldal szempontjai érvényesüljenek. Módszeresség – a vizsgálati célok, témák, összefüggések sajátos elemzési módszereket igényel(het)nek (SWOT, szakértői vizsgálatok, külső és belső közvélemény-kutatás, szükségletelemzés, fókuszcsoporthoz tartozó vizsgálat, statisztikai elemzések, benchmark, véleményalkotó fórumok, mint pl. Állampolgári Tanács). Kritikus értékelés – a cél a valós helyzet bemutatása, ami nem tűr el részrehajlást, a dolgok szépítését, tendenciózus vizsgálódást, mert az gyengíteni fogja az alapot, amelyre a jövőépítéshez a következő stratégiai és a tágabb tanulási ciklusban az önkormányzatnak szüksége van.</p>		

#### 7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:

ST11-ST1 A zárt ciklusú stratégiai menedzsmentben a helyzetelemzés kiértékeli az előző ciklus eredményeit, hatásait, és azt elhelyezi a kialakult új körülmények – belső és külső adottságok – új rendszerében. Így válik a következő ciklus előkészítésének lépésévé.

ST11-OP10 A stratégiai helyzetelemzés felhív(hat)ja a figyelmet olyan eredményekre és körülményekre (problématérkép), amelyek gyorsabb beavatkozást igényelhetnek az elkövetkező aktuális operatív tervidőszakban, vagy megalapozhatnak ilyen intézkedéseket (rövid távon megléphető változtatások).

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Ahol bármely indíttatás alapján stratégiai átfogó, szakterületi tervezés zajlik, ott a helyzetelemzés annak részeként megjelenik. Ez azt jelenti, hogy ez a tevékenység az önkormányzatoknál a legszélesebb körben ismert és alkalmazott gyakorlat. Abban vannak különbségek, hogy milyen stratégiák hívják elő ezt a tevékenységet, s az mennyire fogja át az önkormányzat működését. Néhány jó példa a stratégiai helyzetelemzésre (SZ157): Szociális térképek készítése Zalaegerszegen, Tatán, Miskolcon, a Kecskeméti kistérségben. Az integrált településfejlesztési tervek készítésében jogszabály írja elő, tartalma kiterjeszhető átfogó stratégia megalapozásához, mint pl. Miskolcon. A helyi esélyegyenlőségi programok jogszabály által meghatározott tartalmi eleme, mindenhol megtaláljuk, ahol HEP készül, így pl. Szombathelyen és Mezőcsáton is, ahol jó gyakorlatok bemutatásával is kiegészült. A civil szervezetek bevonásával és közvélemény-kutatásra alapozva készült helyi szükségletfelmérés Keszthelyen. A HEP szabályozást megelőzően már folytattak az önkormányzatok hasonló, részben átfedő stratégiai elemző tevékenységet a településeken, amelynek eredményei az ún. települési egészségtervek, ill. -tervek voltak, pl. Budapest X. ker. Kőbányán mindkettő elkészült közel egy időben, s ez a párhuzamosság még ma is megvan az önkormányzatoknál. Bogyiszló például 2014-ben, Szank 2013-ban készített színvonalas egészségtervet. Utóbbi egy közösségi tanulási folyamat részének tekinti az egészségtervet. Néhány jelenleg is aktuális Agenda 21 stratégia és fenntarthatósági helyzetelemzés jó példája: Medina, Szentendre, Székesfehérvár, Lajosmizse, Mórahalom. Átfogó stratégiai helyzetelemzés zajlott le az Állampolgári Tanács bevonásával Abonyban (SZ49). Az értéktérképek jó gyakorlatairól lásd a TC2, TC3 Jó gyakorlatok sávját.

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A különböző indíttatású, helyi stratégiai dokumentumokhoz (stratégiák, koncepciók, programok, cselekvési tervek) kapcsolódó állapotfelmérések – szociális, egészségügyi, esélyegyenlőségi, integrált településfejlesztési, környezetvédelmi, energetikai, fenntartható fejlődési stb. – keretében nagyon sok professzionális, tudományos igényű helyzetvizsgálat folyt és folyik a településeken. Ezek végrehajtása során legkülönbözőbb stratégiai helyzetelemzési módszerek élnek a gyakorlatban. Nagyon kevés helyen és csak fokozatosan állnak össze az így megszerzett információk a stratégiai monitoring egységes rendszerévé. Ez a folyamat az önkormányzatok módszeres és integrált menedzsmentfejlesztésével felgyorsítható, konszolidálható lenne.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Tervcélok meghatározása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP1</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST2 I OP10 – OP1 – OP2</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az éves fejlesztési tervcéloknak a stratégiákhoz való illeszkedése (SZ123, SZ158) és egységes rendszerbe – pl. munkatervbe, a stratégiák éves cselekvési terveibe, programba, akciótervbe – foglalása a hosszú és rövid távú célok szervezeti szintű összehangolásának alapfeltétele. Lehetővé teszi a célmeghatározás elvi és módszertani követelményeinek professzionális, az egész szervezetre vonatkozó egységes alkalmazását. Fontos azért is, mert nagyban elősegíti a magasabb szintű célok, fejlesztési irányok éves programba illesztésének hatékony ellenőrzését. E cikluselem alapdokumentumai a működés különböző területeire vonatkozó éves munka-, cselekvési tervek és programok, valamint a mindezeket pénzügyileg megalapozó éves költségvetési terv. Ez a cikluselem – minden bizonnyal – a ZCSM legkritikusabb pontja, amennyiben ezen dől el, hogy a stratégiai menedzsment valóban döntően határozza-e meg az operatív működést vagy sem.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> Az önkormányzatok működésének nagy hagyományokkal rendelkező éves tervezését (programozását!) néhány alapvető jogszabály és ezek végrehajtását célzó több szabályzat – különösen a Szervezeti és Működési Szabályzat – írja elő. Éves terveket készítenek az önkormányzatok a testületek működéséről (munkaterv), a fejlesztési feladatokról (pl. beruházások és felújítások éves terve), egyes stratégiák alapján szakterületi feladatokról (éves cselekvési, ütemezési tervek). Jogszabály írja elő az éves tervek készítését: a költségvetésről és a likviditásról (J4), a közbeszerzésekről (J46), a teljesítménykövetelményekről (J9, J21), a belső ellenőrzésekről (J5), a (köz)foglalkoztatásról (J47, SZ163), különböző hosszú és középtávú koncepciók, programok éves cselekvési terveiről, mint pl. az ifjúságpolitikáról (J48), energetikáról és klímavédelemről (SZ154). Számos egyéb, az operatív működés körébe tartozó feladatról is találunk jogszabályi előírásokat, mint pl. a képzésekről (J9, J11) vagy a szabadságolásról (J9).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> Az éves tervek meghatározhatnak a tervezett feladatok által elérendő konkrét – a stratégiákban meghatározott – célokat, ill. tematikájukban kapcsolódhatnak a stratégiai fejlesztési irányokhoz. A ZCSM kulcskérdése az, hogy mennyire képez egységes rendszert a többszintű stratégiai és operatív tervezés. Ennek – az operatív célmeghatározás által történő – megvalósítását szolgáló működési elvek a következők: Integrált tervezés – az éves tervcélok meghatározása a hosszú, közép- és rövid távú tervezés szerves része. Egységes célrendszer – az éves fejlesztési tervben meghatározott, paraméterezett célok a stratégiai célokból vannak levezetve, s az egységes indikátorok éves alakulásával kifejezve. Célkövetelmények – a célmeghatározás megfelel a korszerű menedzsment módszertani követelményeinek (lásd az ST-cikluselem működési elveit). Teljesítményorientáció – az éves tervcélok egyben az önkormányzat stratégiai és operatív teljesítményének meghatározói, kritériumai. Működésorientáció – a működés eredményességét és fejlődését kifejező éves tervcélokhoz a megvalósítást biztosító feladatok (innovációk, változások, tevékenységek, akciók, programok stb.) rendelhetők. Eredményfelelősség – a működés eredményességét és fejlődését kifejező éves tervcélokhoz felelősök rendelhetők. Forrásbiztosítás – a működés eredményességét és fejlődését kifejező éves tervcélokhoz források rendelhetők. Monitorozás – az éves tervcélok teljesülését éves vagy annál nagyobb gyakorisággal követi a monitoring rendszer. Nyilvánosság – az operatív fejlesztési céloknak a teljes célrendszer részeként az önkormányzat érintettjei számára nyilvánosnak kell lennie a társadalmi kontroll garanciájaként.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> OP1-OP2 A teljesítménymenedzsment alapvető feltétele, igénye az, hogy az egyéni, szervezeti egység, ill. az egész szervezet szintű teljesítménykövetelmények meghatározása az éves tervcélok teljes körű figyelembevételével, azokra alapozva történjen. Minden egyes tervcélhoz teljesítménykövetelményeket és teljesítési feltételeket kell rendelni és vizsgálni. A teljesítménykövetelményeknek éves és ezeken keresztül stratégiai célokhoz kell kapcsolódnuk. Ezek az összefüggések nagyon fontosak a hozzáadott értékek beazonosításához, a teljesítmények tartalmi összehangolásához.</p>		
<p><b>8. JÓ GYAKORLATOK:</b> A jó önkormányzati gyakorlat kritériuma ennél a cikluselemnél az, hogy az éves tervcélok önállóan meghatározásra kerülnek, és szerves részét képezik az egységes stratégiai fejlesztési célrendszernek. Másképp fogalmazva: az önkormányzat nem „ugorja át”, hagyja ki ezt a mozzanatot azzal, hogy az éves fejlesztési feladatok meghatározása a paraméterezett éves operatív célok kifejezett (tehát nem indirekt) meghatározása nélkül történik. Néhány hazai jó gyakorlat (SZ159): Zákányszék Önkormányzata az éves fejlesztési tervcélokat módszeresen levezeti a stratégiákból, Budafok-Tétény Budapest XXII. ker., Monor és Biatorbágy önkormányzatainak stratégiai menedzsmentfejlesztésében követelményként jelenik meg az egységes stratégiai és operatív célrendszer.</p>		

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A jó gyakorlatok szervezetfejlesztési dokumentumai és a tudományos kutatások (például SZ33, SZ158) egybehangzóan jelzik, hogy az önkormányzati stratégiai menedzsment általánosan gyenge pontja az a többszintű egységes tervezés, aminek kritikus eleme a paraméterezett stratégiai célok következetes érvényesítése az operatív tervezésben. Ennek okaiként az eklektikus jogi szabályozás, valamint az operatív és stratégiai tervezési módszerek és gyakorlat illeszkedésének hiánya jelölhető meg. Az utóbbi években a Magyar Program keretében megvalósuló kormányzati, önkormányzati szervezetfejlesztési programok jó irányt jelöltek ki, számos jó kezdeményezést, megoldást eredményeztek, de nem értek el átütő változást az általános gyakorlatban. Alighanem az önkormányzati stratégiai menedzsment leginkább „hiányzó láncszeme” ez a cikluselem.



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Teljesítménykövetelmények meghatározása</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP2</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST3 I OP1 – OP2 – OP3</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az egyénre, ebből a szervezeti egységre, majd az egész szervezetre vonatkozó teljesítménykövetelményeknek és feladatoknak egységes, összehangolt, a stratégiákból levezetett és az operatív tervekkel is összehangolt éves teljesítménytervben kell megjeleníteniük. A követelmények kritikus része a teljesítményt mérő indikátorok és azok kiinduló és adott időszakokra lebontott célértékeinek meghatározása, valamint a teljesítés feltételeinek (tevékenységek, személyi és anyagi erőforrások, egyéb kompetenciák) hozzárendelése.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> Az önkormányzatok stratégiai és operatív teljesítménykövetelményei meghatározásának jogi kereteit a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokon túl (J9) leggyakorlatiasabban a közszolgálati teljesítményértékelési rendszer (TÉR) határozza meg (J7). Ebben szükségszerűen jelenik meg a hosszabb távú célok évekre bontása, éves teljesítménykövetelmények meghatározása és teljesülésük félévente történő értékelése. Ezen felül egyéni stratégiai teljesítménykövetelmény meghatározásának opcionális lehetőségét is megfogalmazza a jogszabály, indikátor hozzárendelésével, amennyiben a szervezet stratégiai alapon működik, és a stratégiai célok lebontásra, részletezésre kerülnek.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> Az önkormányzatok teljesítménymenedzsment-rendszerének fejlesztése, működése rendkívül „izzó” kutatási, fejlesztési és gyakorlati téma. A Magyar Program (SZ123), egy nemzetközi kutatás (SZ160), valamint Új-Zéland Helyi Önkormányzati Menedzserek Szövetsége (SZ161) e téren elért eredményei alapján megfogalmazhatók a ZCSM szempontjából fontos teljesítménymenedzsment-működés alapelvei: Stratégiai illeszkedés – világos, konszenzusos stratégiai célokhoz kell kapcsolódnuk az operatív teljesítménykövetelményeknek. Korrekt célmeghatározás – a teljesítménycélok is meg kell felelniük a célmeghatározás általános módszertani elveinek (lásd az ST3 cikluselem működési elveinél). Inspiráló elvárás – a teljesítménykövetelménynek motiváló, aktivitásra, kreativitásra, innovációra készítőnek, energetizálóknak kell lennie az operatív és egyben stratégiai cél elérése érdekében. Tanulás és fejlődés kultúrája – a teljesítményorientációnak egyben a tanulás, fejlődés pozitív szervezeti kultúráját kell erősítenie. Szervezeti elfogadás – el kell érni, hogy a teljesítményorientálttságot és az ezt támogató teljesítménymenedzsment-rendszert minden érdekelt elfogadja, támogassa. Szinkronizáló szerep – a teljesítménymenedzsmentnek összekötő, összehangoló szerepet kell betöltenie a stratégiai és operatív működés között. Naprakészség – mind a stratégiai, mind az operatív célokat „frissen kell tartani”, folyamatosan – a gördülő tervezés módszerével – hozzá kell igazítani a folyamatosan változó külső és belső helyzethez. Teljesítménykommunikáció – az elért eredményeket folyamatosan és a célközönségeknek megfelelő módon, minőségben kommunikálni kell, folyamatosan inspirálva a jó teljesítést, népszerűsítve az eredményeket és a jól teljesítőket. Informatikai támogatás – korszerű informatikai rendszerrel kell elősegíteni a teljesítménymenedzsment jó színvonalú, hatékony és gazdaságos működését, az eredmények folyamatos kommunikációját. Elegendő erőforrás – megfelelő időt, anyagi és egyéb erőforrásokat, szükséges feltételeket kell biztosítani a közreműködőknek a jó stratégiai és operatív teljesítmények eléréséhez.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> OP2-OP3 A teljesítménykövetelményeknek mint a szervezetre meghatározott, szervezeti egységre, személyre lebontott célállapotoknak alkalmasnak kell lenniük a megvalósítást szolgáló feladatok, tevékenységek és intézkedések, kapcsolódó jogok, köteleességek, erőforrások és egyéb szükséges feltételek egyértelmű hozzárendelésére. Továbbá vizsgálni kell a kapcsolódó, végrehajtandó feladatokon keresztül azt, hogy a megvalósuláshoz szükséges feltételek valóban adóttak-e a szervezetben reális operatív tervek összeállításához.</p>		
<p><b>8. JÓ GYAKORLATOK:</b> Nem sok, a hazai önkormányzati gyakorlatban is megvalósuló ún. integrált teljesítménymenedzsment rendszert ismerünk, de van néhány jó példa (SZ162): Heves, Kerekegyháza, Tapolca városok és Budapest XVII. ker. Rákosmente önkormányzatai alkalmaznak olyan teljesítménymenedzsment-rendszert, ahol a stratégiai célokból vezetnek le a teljesítménykövetelményeket, egységes indikátorrendszerrel megtámogatva. Gyöngyös város (SZ124) szakértői javaslatot dolgoztattak ki, amelyben összekapcsolja a fenti elvek szerint működő korszerű teljesítménymenedzsment-rendszert a programköltségvetés alkalmazásával.</p>		

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

A vonatkozó jogszabály (J7) jól érzékeli a közigazgatási szervezetek, önkormányzatok helyzetét a stratégiai menedzsment elterjedtségét és szervezeti állapót illetően, ezért a stratégiai alapú teljesítményértékelést opcionálisan írja elő. Az integrált stratégiai menedzsmentrendszer részeként működő teljesítménycélok és -követelmények meghatározása akkor várható, amikor – amint az a működési elvekből következik – az ezt támogató önkormányzati szervezeti kultúra szélesebb körben elterjed, és a jogi szabályozás is „észreveszi”, a jelenleginél jóval hatékonyabban ösztönzi a teljesítmény értékelésének stratégiai alapra helyezését.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Tervfeladatok, lebontás, operatív tervek, programok készítése</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP3</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST4 I OP2– OP3 – OP4* *Lásd: TC6/ST5/OP4</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az éves tervezés és produktuma az éves terv – a működés legkülönbözőbb területeire vonatkozóan – az operatív irányítás legfontosabb, hagyományos eszköze. A tervcélokból levezetett, azok alapján összeállított többféle éves terv – fejlesztési feladatterv, testületi működési, költségvetési, ellenőrzési és egyéb cselekvési terv, program stb. – létezik, amelyek között belső összhangnak kell lennie. A cselekvési, intézkedési terveknek van egy általános logikája: kinek, mit, mikor, milyen feltételek mellett kell tennie, megvalósítania, mit kell nyújtania, teljesítenie. A feladatok végrehajtása, ill. belső és külső szolgáltatások nyújtása a stabil működés esetében munkafolyamatokban, ill. szolgáltatásokban, a programszerű működés keretében pedig projektekben történik. Mindkettő lényegében tevékenységek sorozata, amelyek összességükben az eltervezett eredményt hivatottak produkálni, ill. célokat realizálni. Valamennyi együttesen alkotja az önkormányzat működését az operatív és stratégiai célok szolgáltatában.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> Az operatív tervcélok meghatározása kapcsán – OP1 – bemutattuk, hogy a jogszabályok milyen tervek készítését írják elő. Itt az a kérdés, hogy vajon ezen operatív tervek készítése során a vonatkozó jogszabályok mennyire követelik meg a rövid távú tervek (1-2 év) operatív feladatainak stratégiai menedzsmentrendszerbe illeszkedését. Ennek egyik jellemző módja az, hogy az operatív tervekkel szemben azt a követelményt támasztja a jogszabály, hogy a bennük szereplő feladatok a stratégiák megvalósítását szolgálják. Ilyen viszony állhat fenn pl. a kötelezően készítendő koncepciók és az azokat realizáló operatív cselekvési tervek között. Az önkormányzati törvény (J6) által nevesített gazdasági program elvileg az éves költségvetésekben, likviditási tervben kerül lebontásra. Az integrált településfejlesztési tervek (J20) nyomán éves fejlesztési tervek (beruházási, közbeszerzési) készülnek. Az EU-s alapokból származó támogatások felhasználását éves fejlesztési keretekre kell bontani (J22). Amennyiben jogszabályok alapján részstratégiák készülnek, általános követelmény (J14) azok operatív programozása és időbeli ütemezése. Így például az ifúságpolitikai stratégiákhoz (J48) cselekvési terveket kell rendelni, hasonlóan a foglalkoztatási paktumokhoz (stratégiákhoz) is (J47). A nemzeti energiastratégiához kapcsolódóan önkéntesen csatlakozó önkormányzatok saját energiastratégiát és ún. SEAP operatív akcióterveket készítenek (SZ164). A teljesítményértékelés szabályozása (J21, J7, J9, J21) előírja a stratégiai célokhoz való kapcsolódást. Az önkormányzati törvény (J6) és a belső kontrollrendszer szabályozása (J5) stratégiai ellenőrzési terv, ill. ellenőrzési stratégia készítését írják elő, amihez az éves ellenőrzési terveknek igazodniuk kell.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A jogi háttér egyértelműen igazolja az általános törekvést, hogy a szabályozás különböző szakterületeken igyekszik garanciákat biztosítani a stratégiák (konceptiók, hosszú távú fejlesztési tervek) operatív lebontására, beépülésére az önkormányzati működés folyamatos rendszerébe, ill. megfordítva, hogy az utóbbi stratégiai alapokra helyeződjön. A kérdés az, hogy ezt ténylegesen milyen működési elvek követésével lehet elérni? A válaszokat egy kiváló elméleti és gyakorlati szakemberek által készített kormányzati településfejlesztési módszertani útmutató (SZ164) nyomán foglaljuk össze: Egységes programozás – az éves fejlesztési tervek nem függetlenek, hanem egy egységes településfejlesztési éves (rövid távú) terv kereteibe illeszkednek a stratégiák (mesterterv) ún. végrehajtási (implementációs) terv, program részeként. Folyamatos fejlesztés – a stratégiai és operatív tervek a folyamatos, ciklikus fejlesztés kereteit, szakaszolását, adják meg. Kapcsolódások – a stratégiákból lebontott feladatokat egymással is össze kell hangolni, egymás feltételei, kiegészítői lehetnek. Teljes feltételrendszer – a feladatok (szolgáltatások) és projektek teljes feltételrendszerét tartalmaznia kell az éves fejlesztési tervnek, a feladat- és projektleírásoknak. Végrehajtási felelősség – a feltételei között kiemelt a megvalósítás és a koordináció szervezeti és személyes felelőssége. Működési integráció – a fejlesztési feladatok, projektek az önkormányzati működés szerves részei, amelyekre mind a menedzsment, mind a feltételbiztosító működési funkciók egységesen kiterjednek. Folyamatos monitoring – stratégiai és operatív menedzsment kiemelten fontos funkciója a fejlesztési feladatok és projektek folyamatos monitoringja.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> OP3-OP4 A következő lépésben megvalósuló kockázatelemzésnek nemcsak a stabil, állandó működésre, a menedzsment mindhárom ciklusának korábbi elemeire, hanem az eseti program-, projektműködésre is ki kell terjednie. Így az éves tervezésnek, ill. programtervezésnek is magában kell foglalnia a működési kockázatok vizsgálatát. Ehhez az szükséges, hogy az éves terv-, feladatmeghatározó, ill. projektdokumentumok tartalmazzanak minden olyan elemet (pl. a megvalósítás folyamatát és feltételeit), amely a kockázatok reális felméréséhez és elemzéséhez szükséges lehet.</p>		

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

Nagyon sok jó, stratégiákból levezetett operatív tervet (többféle megnevezéssel: akcióterv, cselekvési terv, munkaterv, intézkedési vagy végrehajtási terv, operatív program) találunk az önkormányzati gyakorlatban minden olyan területen, ahol közép- és hosszú távú tervek, átfogó stratégiák készülnek. Elméletileg és logikailag a „mestertervek” (master plan, core plan) és a „végrehajtási tervek” (implementation plan) általános viszonyáról beszélünk. Néhány példát, jó gyakorlatot be tudunk mutatni arra, hogyan közelednek egyes önkormányzatok a zárt ciklusú stratégiai menedzsment felé, ahol a stratégiai és az operatív tervezés egységes rendszert képez. Ilyen irányú fejlesztések folytak, ill. folynak például Monor (SZ76), Budapest XXII. (SZ75, SZ159), XIII. (SZ25) XVIII. kerület (SZ165), Dunaújváros (SZ141) Kerekegyháza (SZ166) Veszprém (SZ 115) önkormányzatainál.

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

A stratégiák lebontása operatív tervek keretében megvalósuló feladatokká, projekteké kétféleképpen történhet: 1) egyes stratégiák szerint elkülönülten vagy 2) egységes (integrált) stratégiai menedzsment (ezen belül tervezési) rendszerben. A közmenedzsment fejlődésének útja az utóbbi, s ezt a hazai közigazgatás-fejlesztési stratégiák és programok is – nem kellő hatékonysággal! – ösztönzik. Jelenleg más, ennél erőteljesebb kényszer, készítés nem hat az önkormányzatokra. Egyedül a költségvetés és a lassan kibontakozó belső kontrollrendszer az, ami a menedzsment korszerűsítését, a fejlesztések tervezését az egységesítés irányába viszi. A jó gyakorlatok szisztematikus gyűjtése és terjesztése erősítheti ezt a folyamatot.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Intézkedések, folyamatos szervezés</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP6</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST7 I OP5– OP6 – OP7</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az operatív – a stabil és programszerű – működést, a belső és külső szolgáltatások rendszerét megfelelő vezetői és szervezési intézkedésekkel (döntések, utasítások) hozzá kell igazítani a stratégiaileg megalapozott éves tervekhez. Így válik alkalmassá a szervezet azok megvalósítására. Ez lényegében az operatív irányítás operatív szervezési feladata a szervezeti hierarchia valamennyi szintjén, a vezetési kompetenciáknak megfelelően.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> Az önkormányzatok rendelkeznek a szükséges „szervezési szabadsággal”, az önkormányzati törvény (J6) a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtését helyi közügyként határozza meg, ön maga alakítja ki szerveit, azok jogállását és feladatait, beleértve partnerségi viszonyait is. A jogszabályok által nem kötött feladatok ellátásának módját, a feladatokhoz igazodó gazdálkodás formáját is szabadon választja meg az önkormányzat, a pénzügyi előírások (J4) kötöttsége mellett. A belső kontrollrendszer szabályozása, standardjai (J5) több helyen és részletesen foglalkoznak a hatékony szervezés követelményével a kontrollkörnyezet részeként, külön is hangsúlyozva a folyamatszervezés és -menedzsment folyamatos fejlesztésének jelentőségét, a folyamatgazdák fontosságát és szerepét. A stratégiai kontrollrendszer szükségképpen kockázatként jeleníti meg azt, ha az operatív működés, az egyes folyamatok nem felelnek meg a fejlesztési irányoknak és céloknak, s ilyen esetben a BKR szervezési és egyéb „intézkedési kényszerhelyzetet” teremt. A felső és középvezetők, feladat-, ill. szolgáltatás gazdák folyamatos szervezési felelősségét az önkormányzatok belső szabályzatai írják elő.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> A cikluselem a szervezet egészére vonatkozó működési elveinek arra a kérdésre kell válaszolniuk, hogy mi biztosítja az önkormányzat operatív működésének – belső és külső szolgáltatási folyamatainak – szakadatlan hozzáigazítását az operatív célkitűzésekhez és a belőlük fakadó követelményekhez. A stratégiai ZCSM operatív vezetési (döntések, intézkedések) és szervezési működésének alapelvei a következők: Közigazgatás-szervezés – a vezetés szervezési funkciója folyamatosan, intézményesen, szakmaként működik a szervezeti rendszerben, a közösségben. Delegálás és ellenőrzés – a kontrollált delegálás révén a személyes felelősség önállósággal is párosul, ahol csak lehet. Bevonás és részvétel – az önkormányzat belső és külső működésének demokratizmusát, közösségi jellegét biztosító meggyőzés, bevonás a szervezésbe. Együttműködés és csoportmunka – a szervezési feladatok és problémák közösségi, kollektív alkotási, tervezési módszerekkel történő megoldása. Az innováció kultúrája – a vezetés ösztönzi és támogatja a kreativitást, újító szellemet, ehhez megfelelő környezetet, mechanizmusokat teremt, módszereket alkalmaz (pl. tudásmenedzsment, minőségi kör, jó gyakorlatok). Belső információáramlás – a működési, szervezési és fejlesztési információk szabad áramlása a közreműködők között szervezeten belül és kívül.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> OP6-OP7 A tervek és a működés összehangolását szolgáló operatív szervezésnek, vezetői intézkedéseknek egyértelműen a hatékony végrehajtást, működést kell szolgálniuk, az ehhez szükséges szervezeti és működési feltételeket kell megteremteniük. Ennek fontos garanciája az, ha az intézkedések, szervezési tevékenységek egyértelműen, dokumentált, lekövethető módon hivatkoznak a terv- és teljesítmény-célokra, az azokból fakadó, azokat elősegítő feladatokra és követelményekre, egyértelművé téve, hogy nem azoktól független, öncélú intézkedésekről és operatív szervezeti beavatkozásokról van szó.</p>		
<p><b>8. JÓ GYAKORLATOK:</b> Az operatív közigazgatás-szervezési feladatok ellátásához megfelelő szervezeti és működési feltételek, szabályozás és szakemberek szükségesek. A jelenlegi gyakorlatban kevés helyen találkozunk a közigazgatás-szervezés intézményesítésének ezzel a magas szintjével, aminek nyilvánvaló megjelenése az, hogy nem rendelkeznek átfogó felelősségű közigazgatás-szervezői munkakörben foglalkoztatott személyzettel, erre szakosított szervezettel. Budafok-Tétény 2010-ben hozott létre Közszolgáltatás-fejlesztési Irodát, ahol közigazgatás-szervezőket alkalmaznak. A jelenlegi gyakorlatban jellemző egyfajta középút, az egyébként teljesen helyénvaló szervezési feladat rögzítése a vezetők, folyamat- és szolgáltatás gazdák munkakörében. A polgármesteri, jegyzői kabinetekben találkozunk az SZMSZ-ekben is nevesített, átfogó közigazgatás-szervezési feladatokkal, részmunkakörökkel (SZ171), pl. Pécs, Budaörs, Budapest XI. ker. Újbuda önkormányzatainál. Az átfogó szervezetfejlesztési programok nagyon közel vitték többek mellett Budapest X. kerület Kőbánya Önkormányzatát is a folyamatos és intézményesített közigazgatás-szervezés professzionális feltételeinek megteremtésének szükségességéhez.</p>		

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Míg a közigazgatás-szervezési képzés rendkívül széles körben jelen van a magyar felsőoktatásban, addig az önkormányzatoknál e munkakörben foglalkoztatva alig, gyakorlatilag nem találunk szakembereket. A Közigállás, Jobinfo, Profession álláskereső portálokat böngészve az látható, hogy közigazgatás-szervező, igazgatásszervező diplomával rendelkezőket nem ebbe a munkakörbe keresnek. Olyan kép alakul ki a helyzetről, mintha erre a gyakorlatban nem is lenne szükség. A nyilvánvaló ellentmondás további vizsgálódást érdemel. Az önkormányzatok jelenlegi gyakorlatában hiányzó, vagy csak részlegesen megvalósuló közigazgatás-szervezést, amennyiben arra anyagi lehetőség kínálkozik (pl. pályázatok), külső tanácsadókkal, tanácsadó cégekkel oldják meg. Ez – bár kétségtelenül jó megoldásokat eredményez, friss tudást és korszerű módszereket hoz a közigazgatásba – a fejlesztéseket esetlegessé teszi, s nem teremt garanciát a javasolt megoldások fenntartható megvalósítására.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Végrehajtás, működés</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP7</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST8 I OP6 – OP7 – OP8* *Lásd: TC10/ST9/OP8</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> A folyamatos működés és az időszakos programok, projektek, ill. a mindezt elősegítő intézkedések végrehajtása a megfelelően kialakított és dokumentált, naprakész eljárások, szabályozások, folyamatmodellek szerint történik. A működés akkor lesz igazán hatékony és eredményes, ha a munkafolyamatokban, funkciók ellátásában erős a végrehajtás önállósága, önellenőrzési, önkorrektív megoldások is vannak (pl. végrehajtási szakvezetők, feladat-, folyamat-, szolgáltatás-, projekt-, témagazda, ill. -felelős szerep-, és/vagy munkakörök), s csak a feltétlenül szükséges folyamaton kívüli beavatkozásokra kerül sor.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTÉR:</b> A hatékony feladat-végrehajtás egyik legjobb megoldása a folyamatokon belül megvalósuló – az „első védelmi vonal”, a folyamatokba épített – önellenőrzési, önkorrektív mechanizmusainak működése, amelyeket a belső kontrollrendszer szabályozása (J6) és útmutatói hangsúlyosan kezelnek. A folyamatgazda szerepkörök kiemelése mögött is az ő szakmai, végrehajtói önállóságuk fontosságának elismerése fejeződik ki. A kompetenciák fejlesztését középpontba helyező közszolgálati HR- és teljesítménymenedzsment (J6, 7, 9, 21) fontos célja, hogy a vezetők és munkatársak képesekké váljanak a hatékony operatív működéshez szükséges önálló – felesleges külső beavatkozásokat elkerülő – megvalósításra, az ehhez szükséges közvetlen belső és külső együttműködésre, kommunikációra, kreativitásra. Az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok rendkívül széles körben érintik a működés felelősségi és feltételi rendszerét, amelyet a belső szabályozások (SZMSZ, ügyrendek, folyamatszabályozások, munkaköri leírások) konkretizálnak és tesznek személyessé, amin keresztül jogilag megfogható, konkretizálható az operatív működésben elvárt önállóság, összhangban kezelve az ehhez rendelt kötelezettségeket és jogosítványokat.</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> Az önkormányzat operatív működése – ezen belül a végrehajtási önállóság feltételeinek megteremtése – a fenti jogi háttérre tekintettel a közvetlen végrehajtás módját illetően viszonylag nagy szabadságfokot élvez, és a következő alapelvekre helyezhető: Végrehajtási önállóság – adott célok és egyéb „peremfeltételek” mellett a megkapott, megengedhető és legnagyobb önálló cselekvési mozgástér biztosítja leginkább a követelményekhez való rugalmas igazodás lehetőségét. Kötelesség, jog és felelősség – a feladatokat a felelősség és a jogosítványok (jog- és hatáskörök) megfelelő és összehangolt rendszerével kell társítani a végrehajtási önállóság kiteljesedése érdekében. Kompetenciák tág értelemben – a jogi feltételeken túl a személyes, szervezeti és közösségi kompetenciák teljes rendszerének – adottságokra és fejlesztési lehetőségekre is tekintettel – kell támogatnia a működést. Érdekeltég és motiváltság – alapvető és tartós személyes késztetésnek kell működnie az önállóság lehetőségeit kihasználó sikeres végrehajtáshoz. Folyamatba épített kontroll – a végrehajtás önellenőrzése, önkorrektívja a megvalósítás magától értetődő része, lehetősége kell hogy legyen a kontrolling intézményes részeként. Operatív információ – a megvalósítás szintjén megszületik és el is elérhető folyamatos, gyors belső és külső visszajelzések szükségesek a rugalmas alkalmazkodáshoz. Vezetési támogatás – a működés végrehajtói szintű önszerveződő, önmegújító, önkorrektív képességét a vezetésnek elő kell segítenie az esetlegesen szükségessé váló megfelelően gyors reagálással, támogató probléma- és konfliktuskezeléssel.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> OP7-OP8 A belső és külső szolgáltatások hatékony szervezése és teljesülése feltételezi, hogy léteznek azokban, ill. azokhoz kapcsolódóan olyan kontrollmechanizmusok (tevékenységi kontrollok, kontrollpontok, ellenőrzési nyomvonal), amelyek az eredményesség, gazdaságosság, hatékonyság, ill. a teljesítmény érdekében szükséges eltéréseket, beavatkozási szükségleteket folyamatosan jelzik, felszínre hozzák, azokkal összefüggésben információkat szolgáltatnak minden érdekelt számára.</p>		
<p><b>8. JÓ GYAKORLATOK:</b> A jó gyakorlatokat ennél a cikluselemnél a kellő végrehajtási önállósággal rendelkező szervezeti egységeket, munkaköröket (funkció-, szolgáltatás-, folyamatgazda, témavezető) tartalmazó önkormányzati struktúrákban, szabályozásokban, gyakorlati működésben kell keresnünk. Budapest XXII. kerület Budafok-Tétény szervezetfejlesztésében (SZ75) hangsúlyosan vetődött fel a szakvezető, funkciógazda szerepek önállósága. Néhány folyamatgazda jó gyakorlat (SZ172): Jászladány Önkormányzatának a szervezetfejlesztési tanácsadó javasolja a folyamatgazda szerepkör intézményesítését. Pomáz város, Budapest X. ker. Kőbánya, XXIII. ker. Soroksár Önkormányzata a teljes működésre kijelölte a folyamatgazdákat, akik „elsődlegesen felelősek az adott folyamat végrehajtásáért”.</p>		

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

A folyamatgazda szerepkör – miután a BKR ezt nevesíti – számos önkormányzati belső kontroll szabályozásban szerepel. A kérdés mindenneütt az, hogy milyen fokú önállósággal ruházzák fel a szerep betöltőjét. Ez az intézmény nagyon is alkalmas lenne az operatív végrehajtás személyes felelősséggel bíró szerepkörének erősítésére az önkormányzati szervezeti és működési rendszerben. Ez a folyamat várhatóan lassan, a demokratikus önkormányzati menedzsment fejlődésének függvényében fog haladni a jövőben.



<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Eredményértékelés</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP9</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST10   OP8* – OP9 – OP10 *Lásd: TC10/ST9/OP8</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b></p> <p>Az eredmények folyamatos számbavételénél aligha van fontosabb menedzsmentfeladat, hisz ez olyan helyzet lenne, mintha „a lőtéren soha nem néznék meg a céltáblát”. Az eredmény szakadatlan érzékelése – elvileg – az önkormányzat minden közreműködőjének és érintettjének nagyon fontos. A jó – eredményes, hatékony és gazdaságos – önkormányzás mérése a jó állam részeként intézményesen is napirenden van. Ennek kis része, de kiemelkedően fontos összetevője az operatív működés legtágabb értelemben vett eredményeinek számbavétele és értékelése. Az önkormányzatoknál – részben kötelezően, részben pedig önkéntesen – egyéni, szervezeti egység szintű, a szervezeti és működési rendszer egészére vonatkozó integrált – tág értelemben vett – teljesítményértékelési rendszer működik. Ez magában foglalja és komplex indikátorrendszer segítségével értékeli mindazokat a működési és kimeneti eredményeket, jellemzőket, amelyek a legkülönbözőbb szempontokból, követelmények szerint fontosak és elvártak a belső és külső igények alapján.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b></p> <p>Az eredményértékelés legközvetlenebb jogi előírásai a köztisztviselői teljesítményértékelési (J7), valamint a belső kontrollrendszer (J5), s megalapoz számos ISO minőségszabványt (J30). Joghatásokkal is járó követelményeket támasztanak az eredmények értékelésével szemben az EU-s és hazai pályázati rendszerek, s természetesen minden, a stratégiai menedzsmentet megalapozó jogszabály (pl. J14, J19). Az önkormányzati törvény (J6) maga is követelményként támasztja az „önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását” és „a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak” legalább évente történő közzétételét. Az államháztartási törvény (J4) és a kapcsolódó jogszabályok által előírt éves költségvetési beszámolási kötelezettség mellett, ahhoz kapcsolódóan az önkormányzatok belső szabályozásaik alapján működésük eredményeiről éves (esetenként féléves vagy még gyakoribb) átfogó és szakterületi jelentéseket, beszámolókat készítenek. A belső ellenőrzésen kívül a külső ellenőrzés (pl. ÁSZ-vizsgálat) is értékeli az elért eredményeket (vagy annak hiányát) (J50).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b></p> <p>A működési elvek alapkérdése az, hogy miképpen biztosítható az eredmények megbízható számbavétele a ZCSM teljes körű igényei szerint az operatív működésben. Az eredményesség kultúrája – a szervezeti kultúra szerves részét kell, képezze a jó eredményekre, teljesítményekre, kiválóságra törekvés alapértéke, szelleme, magatartási mintái, amiben kritikus a vezetés elkötelezettsége. Az értékelés három szintje – a három ciklus eredményértékelése egységes rendszert képez (monitoring), amelybe az operatív működés eredményeinek értékelése szervesen kell hogy illeszkedjen. Az értékelés hasznossága – az operatív működés keretében megmért eredményeket fel kell használni megfelelő szintű beavatkozásokra, az eredményeket szolgáltatásként értelmezve. Személyes érdekeltnek – az operatív működés felelőseinek érdekeltnek kell lenniük a folyamatos mérésben, az eredmények felmutatásában. A kontrollring része – az operatív eredményértékelés az egységes kontrollring, ezen belül a monitoring szerves részeként kell hogy megvalósuljon. Kompetencia – meg kell hogy legyen minden szükséges – szakszerűen azonosított – egyéni, szervezeti és közösségi kompetencia az eredményértékeléshez. Belső és külső nyilvánosság – megfelelő hozzáférési jogosultsági rendszer mellett minden érdekeltnek hozzá kell férnie az operatív eredmények adataihoz. Technológiai támogatás – hatékony technikai kiszolgálásnak (vezetői információs rendszer, „műszerfal”) kell támogatnia az eredményértékelést.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b></p> <p>OP9-OP10 Az eredményértékelésnek különböző célú, hatókörű további vizsgálatokat, beavatkozásokat (pl. teljesítményértékelés, számonkérés, elismerés, korrekciók, helyzetelemzés stb.) kell megalapoznia. Következtetéseiben minden esetben utalnia kell arra, hogy mit jelentenek az adott eredményértékek – szembesítve a célokban, tervekben, fejlesztési, változási irányokban támasztott követelményekkel – mit jelentenek, milyen következménnyel járnak, milyen tapasztalatokkal szolgálnak az érintetteknek, ill. a következő operatív ciklusra nézve. Szükség szerint meg kell hogy alapozzanak újabb operatív vagy tervezési beavatkozásokat.</p>		

#### 8. JÓ GYAKORLATOK:

A jó gyakorlatok körében azt kerestük, hogy a fenti alapelvek fényében mennyire teljes, szerves és elvileg megalapozott az önkormányzatok operatív működésének értékelése. Korábban már utaltunk teljesítményértékelési jó gyakorlatokra, amelyekben érvényesül a stratégiai és operatív, a szervezeti és egyéni eredményértékelés összhangja (SZ162). Az indikátorrendszerek kapcsán is bemutattunk jó gyakorlatokat (SZ121), ahol egységes rendszerben látjuk a stratégiai és a belőlük származtatott operatív eredményértékelési mutatókat (SZ121). Néhány kiemelkedően magas színvonalú éves CAF-értékelés is megvalósítja a stratégiai és operatív, a szervezeti és egyéni eredményértékelés összhangját (SZ96). Végül itt kiemeljük a már szintén hivatkozott Budapest X. ker. Kőbánya Önkormányzatának vezetői információs rendszerének fejlesztését, amelyben megvalósul az egységesség fenti elve, amit egy rendkívül hatékony informatikai rendszer (COGNOS) támogat (lásd az SZ146 forráslistában).

#### 9. MEGJEGYZÉSEK:

Az operatív működés eredményértékelésének hagyományos (adattáblázatos és kiegészítő szöveges éves, féléves beszámoló jelentések, tájékoztatók) és korszerű (integrált, kontrolling rendszerbe foglalt, indikátorrendszereken alapuló technológiával erősen támogatott) formái, módszerei egymás mellett élnek a hazai önkormányzati rendszerben. A belső kontrollrendszer ösztönző hatása ellenére sem érződik erős készlettel a ZCSM számára elengedhetetlen, kulcsfontosságú monitoring cikluselem széles körű modernizációjára, bár ehhez lennének élenjáró kezdeményezések. Ami a fejlett demokráciákhoz képest jelentős elmaradást mutat, az a legalább éves rendszerességgel mért eredmények hatékony, nyilvános és másokkal is összehasonlítható (benchmark, lásd korábban TC11) prezentációja.

<p><b>1. MEGNEVEZÉS:</b> Beavatkozás</p>	<p><b>2. AZONOSÍTÓ:</b> OP10</p>	<p><b>3. KAPCSOLATOK:</b> ST11 I OP9 – OP10 – OP1</p>
<p><b>4. LEÍRÁS:</b> Az operatív eredményértékelés számos operatív beavatkozást alapozhat meg, ill. alapot szolgáltat a magasabb menedzsment ciklusokban végrehajtandó helyzetelemzésekhez, változtatásokhoz. Egy részük az elért jó teljesítmény fenntartását, kiteljesítését hivatott erősíteni, más részük pedig az elmaradt eredmény, teljesítmény, szándékolt hatás alapján szükségessé váló korrekciókat szolgálja. Ezek lehetnek azonnal végrehajthatók, vagy további elemzést és tervezést igénylők, ill. olyanok, amelyekre a következő operatív menedzsmentciklusban kerülhet majd sor.</p>		
<p><b>5. JOGI HÁTTER:</b> Néhány területen a jogszabályok beavatkozási felelősséget határoznak meg, kényszerhelyzetet teremtenek. A belső kontrollrendszer elemzései, ellenőrzései (J5) intézkedési kötelezettségeket határoznak meg a megállapítások nyomán, valamint a vezető, folyamatgazda felelősségi rendszerében. A BKR kiterjed a működés egészére, így „lefedí” az egyes szakterületekre vonatkozó hasonló számonkérési, intézkedési kötelezettségeket előíró normákat is (pl. költségvetés végrehajtása, a zárszámadást követő intézkedési terv). Érdemes kiemelni azonban a teljesítményértékelés jogi háttérét, ahol az átlagon felüli vagy az alatti teljesítés esetében (J7) szintén „beépített” intézkedési, beavatkozási kényszerhelyzet van. Meg kell még itt említeni a működés problémáira figyelmet felhívó közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok jogi szabályozását, amit egyfajta beavatkozási kényszerteremtő lakossági értékelésnek tekinthetünk (J49). Itt is megemlíthetjük az ÁSZ-vizsgálathoz fűződő intézkedési terv készítését, az utóellenőrzést, továbbá az ÁSZ egyéb intézkedéseit (pl. felelősségre vonás kezdeményezése) (J50).</p>		
<p><b>6. MŰKÖDÉSI ELVEK:</b> Az eredményértékelés nyomán szükségessé váló beavatkozások alapelveinek egyfajta garanciarendszerként kell működniük arra, hogy a számbavétel eredményei hasznosulnak a ZCSM mindhárom ciklusa számára. Érdemi beavatkozás – az eredményértékelés akkor hasznosul, ha azt a tanulságok levonása és érdemleges beavatkozások – következtetések, elfogadás, elismerés, számonkérés, változtatás – követik. Időszerű beavatkozás – akár a folyamat menetében, akár időszakosan születik értékelés, annak jellegétől függő (azonnali, vizsgálatot igénylő, rövid vagy hosszabb távon szükséges) haladéktalan, ill. megfelelő időben történő beavatkozásnak kell következnie. Kompetens válasz – a beavatkozásoknak a kompetens közreműködők, ill. érintettek bevonásával kell megszületniük, ahogyan az a célok és feladatok meghatározásánál is követelmény. Célirányos intézkedések – az észlelt eredmény, hatás több tényező eredője, nem közömbös, ezért vizsgálni kell, hogy milyen pont(ok)on ésszerű a beavatkozás (előfeltevések, cél, feladat, folyamat, feltételek, eredményértékelés). Kreatív válaszok – a „hátrányból előny” elve alapján, alkalmas módszerekkel keresni kell a kreatív kérdésfeltevések és válaszok, megoldások, ill. azok feltárási módjainak nem automatikus, nem szokványos lehetőségét is.</p>		
<p><b>7. KRITIKUS KAPCSOLATOK:</b> OP10-OP1 Adott év eredményeiből, teljesítményeiből a jövőre vonatkozó tanulságokat kell megállapítani. Az értékelés egyik meghatározó feladata, hogy az eredményértékelést követő beavatkozások meghatározása a következő évi tervezés alapjául szolgáljon. Ezért – szükség szerint – a jövőre vonatkozó tanulságokat, rövid és hosszabb távú beavatkozási javaslatokat is tartalmaznia kell. Az adott évben elért indikátor eredményállapotok, jövőre vonatkozó megállapítások kiindulópontjai kel hogy legyenek a következő évi operatív tervezésnek.</p>		

**8. JÓ GYAKORLATOK:**

A beavatkozások körében általánosan követett gyakorlat – amelyre nem kell jó példákat hozni – az intézkedési tervek készítése, vagy a közérdekű panaszok, bejelentések, javaslatok kezelése. A kollektív alkotást elősegítő csoportmunka módszereket is széles körben alkalmazták az önkormányzatok folyamatok, működési területek vagy az egész szervezet (pl. CAF, SZ96) időszakos értékelésére és elemzésére, ill. a feltárt problémák megoldásainak megkeresésére (lásd korábban ezt az eljárást az ST4 Projektgenerálás cikluselemnél). Egyre több önkormányzat él a hagyományos (de újításnak tekinthető) ötletláda módszer lehetőségével az önkormányzati működés fejlesztése érdekében, mint pl. Tompa és Villány önkormányzatai (SZ173). Sokfelé alkalmaznak online ötletládát csak bejelentések, javaslatok céljából (SZ174), pl. Pázmánd, Gyöngyöspata, Csobánka, Budapest XVII. ker. Rákosmente, Délegyháza önkormányzatai. Néhány még érdekesebb megoldás (SZ175): Zákányszék Önkormányzata ötletládájának tartalma nyilvános és fórum is kapcsolódik az ötletekhez, Vecsés Önkormányzatának ötletládájához zöldsám is kapcsolódik, Diósd Önkormányzatának hagyományos ötletládája pedig a hivatalban van, és a működés fejlesztését szolgálja. Végül érdekes megoldás volt a gyakorlat elterjesztésére hivatali ötletbörzék szervezése 100 járásban a polgármesteri és járási hivatalok kapcsolatával összefüggő fejlesztési javaslatok gyűjtése céljából a TÖOSZ Manorka programja keretében. Találunk jó gyakorlatokat a problématerképek, -leltárak alkalmazására általános vagy tematikus jelleggel, néhány példa (SZ17): Püspökladány, Budaörs, Mór, Budapest XI. ker. Újbuda önkormányzatai. Sajátos, ismert, de nemigen alkalmazott megoldás a minőségkörök rendszere beavatkozások szervezeten belüli kidolgozására a közreműködők által. Budafok Önkormányzatánál felvetődött a problémalettárral összefüggésben mint lehetséges megoldáskereső technika. A Veszprém megyei Önkormányzat sajátos módon alkalmazza a minőségkör megoldást (SZ179).

**9. MEGJEGYZÉSEK:**

Az operatív működés eredményeinek értékelése alapján esedékessé váló beavatkozások felvetése, kidolgozása összességében hagyományosnak mondható. Elmozdulás van a lakosság, az érintettek bevonása irányában hagyományos és online megoldással és a szervezeten belüli alkotó technikák alkalmazásában. Miközben az online ötletládák és más megoldások, keresési célú bevonások egyre szélesebb körben elterjedtek, sajnos általában nem nyilvánosak a felvetett ötletek és a válaszok (értékelések), ami sokat levon az értékükből. A javaslatok és sorsuk nyilvánossága – természetesen a közéleti kultúra fejlődésével párhuzamosan – a jelenleginél sokkal hatékonyabbá tenné a közreműködők, érintettek bevonását.

## 11. SZAKIRODALMI ÉS JÓ GYAKORLAT FORRÁSOK, HIVATKOZÁSOK<sup>50</sup>

- 1) Budapest – fejlesztési koncepció 2030-ig [http://budapest.hu/Documents/V%C3%A1ros%C3%A9p%C3%AD-t%C3%A9si%20F%C5%91oszt%C3%A1ly/Budapest2030\\_HUN\\_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf](http://budapest.hu/Documents/V%C3%A1ros%C3%A9p%C3%AD-t%C3%A9si%20F%C5%91oszt%C3%A1ly/Budapest2030_HUN_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf)
- 2) Budapest XIII. kerület – fejlesztési koncepció 2030-ig [https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2013/05/budapest\\_xiii\\_kerulet\\_hosszu\\_tavu\\_fejlesztési\\_koncepcio.pdf](https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2013/05/budapest_xiii_kerulet_hosszu_tavu_fejlesztési_koncepcio.pdf)
- 3) Budaörs – a hosszú és középtávú fejlesztés összehangolása, a jövőkutatás különböző forgatókönyveinek mérlegelése a 2017. évi településfejlesztési koncepcióban [http://2030tavlatok.budaors.hu/wp-content/uploads/2016/08/Budaors\\_koncepcio\\_201711\\_elfogadott.pdf](http://2030tavlatok.budaors.hu/wp-content/uploads/2016/08/Budaors_koncepcio_201711_elfogadott.pdf)
- 4) A Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatási programjában szerepel „a közigazgatás innovatív modelljei: jövőkutatás és előrejelzés” (dr. Nemeslaki András).
- 5) Nováky Erzsébet, Magyarország 2025-ben és kitekintés 2050-re, Arisztotelész Kiadó, 2016 <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2507/1/Magyarország2025ben.pdf>
- 6) Z. Karvalics László, Realista jövővízió – a városfejlesztés egy új dokumentumtípusának szükségessége, funkciója és néhány kulcsjellemzője, kézirat (készült a KÖFOP, Jó kormányzás mérése és értékelése c. kutatás keretében), 2018.
- 7) Horváth György Ádám, A fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások és újszerű megoldási lehetőségek az önkormányzati szférában, disszertáció, 2017. <https://repositorium.omikk.bme.hu/bitstream/handle/10890/5420/ertekezes.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- 8) dr. Belényesi Emese, Számadó Róza, Önkormányzatok tervezési gyakorlata – tervek és a valóság, Új Magyar Közigazgatás, 2015/03/05. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2015/3/05\\_Onkormanyzatok\\_tervezési\\_gyakorlata.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/3/05_Onkormanyzatok_tervezési_gyakorlata.pdf)
- 9) Gáspár Mátyás, Jó gyakorlatok adatbázisa az élenjárók követésének szolgálatában. A Helyi Önkormányzati Akadémiák ÁROP-programban, majd az NKE ÖKI Jó gyakorlatok KÖFOP-kutatása során felhasznált adatbázis.
- 10) Dr. Bordás Péter, Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején, 2017. augusztus. <http://kozjavak.hu/globalis-hatasok-es-onkormanyzati-szerepek-xxi-szazad-elejen>
- 11) Péteri Gábor, Ezt akartuk? Lakossági és polgármesteri vélemények az új helyi önkormányzati rendszerről, 2017. augusztus. <http://kozjavak.hu/ezt-akartuk-lakossagi-es-polgarmesteri-velemenyek-az-uj-helyi-onkormanyzati-rendszerrol>
- 12) Czirják Ráhel, Gere László, Okosvárosokkal a globális társadalmi kihívások kezeléséért? 2016. szeptember 13. <http://www.geopolitika.hu/hu/2016/09/23/okosvarosokkal-a-globalis-kihivasok-kezeleseert/>
- 13) Egy nemzetközi kutatás és jó gyakorlatok a szolidáris gazdaság területén: A transzformatív gazdaság: a társadalmi és szociális gazdaság (SSE) kihívásai 55 európai és Európán kívüli területen, SSEDAS-kutatás elemzése, 2017. <http://hu.solidarityeconomy.eu/near-you/>
- 14) Gáspár Mátyás, Digitális települési transzformáció, Új Magyar Közigazgatás, 2017/1/02. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2017/1/02\\_Digitalis\\_telepulesi\\_transzformacio](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/1/02_Digitalis_telepulesi_transzformacio)

<sup>50</sup> A linkhivatkozások letöltésének időpontja egységesen: 2019. 11. 20.

- 15) European Foresight Platform, 1st EFP Mapping Report: Practical Guide to Mapping, Forward-Looking Activities (FLA) Practices, Players and Outcomes. <http://www.foresight-platform.eu/wp-content/uploads/2011/01/EFP-mapping-report-1.pdf> A gyakorlatban alkalmazza a TEEPSE (Technological, Economic, Environmental, Political, Social, Ethical) mozgatórugók (drivers) fogalmát.
- 16) Wolfgang Schuster, Fenntartható városok – a jövő életterei, Konrad Adenauer Alapítvány, 2014. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_37181-1522-9-30.pdf?140320155144](http://www.kas.de/wf/doc/kas_37181-1522-9-30.pdf?140320155144)
- 17) Hideg Éva, Nováky Erzsébet, Jövő kutatás – interaktívan, Corvinus, 2012. <http://mek.oszk.hu/11300/11393/11393.pdf>
- 18) Az ausztrál helyi önkormányzás jövőjéről lásd az ottani önkormányzati szövetség prezentációit: <http://www.mav.asn.au/events/event-presentations/Pages/future-local-government-presentations.aspx>
- 19) Korompai Attila, Regionális stratégiák jövő kutatási megalapozása, 1995. [http://geogr.elte.hu/REF/REF\\_Kiadvan yok/REF\\_RTT\\_01/REF-RTT1.htm](http://geogr.elte.hu/REF/REF_Kiadvan yok/REF_RTT_01/REF-RTT1.htm)
- 20) Csizmadia Norbert, Geopillanat, A 21. század megismerésének térképe, L'Harmattan, 2016.
- 21) Varga Csaba, Új állam modell és közigazgatás elmélet, 2004. <http://epa.oszk.hu/00800/00890/00013/data/90.pdf>
- 22) A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés KÖFOP 2.1.2- VEKOP-15 program, megvalósíthatósági tanulmány és programok, KÖFOP-kutatások. [https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/megvalosithatosagi-tanulmany-kofop-2\\_1\\_2.original.pdf](https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/megvalosithatosagi-tanulmany-kofop-2_1_2.original.pdf)  
<https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/kofop-projektek/kofop-212-vekop-15-2016-00001/a-helyi-onkormanyzati-kozszoalgalati-strategia-fejlesztési-kepessegek-erositese>
- 23) 2013-ban elkészült Miskolc megyei jogú város Településfejlesztési koncepciója (2014–2030), amelyre épül az Integrált Településfejlesztési Stratégia, 2014-es elkészítése és 2018-as aktualizálása szakmai hírek szerint már erőteljesebben épít a jövő kutatás eredményeire [http://varosfejlesztis.miskolc.hu/images/stories/Dokumentumok/IVS-2014-2020/miskolc\\_mjv\\_telepulesfejlesztési-koncepcio-tervezet.pdf](http://varosfejlesztis.miskolc.hu/images/stories/Dokumentumok/IVS-2014-2020/miskolc_mjv_telepulesfejlesztési-koncepcio-tervezet.pdf)  
<http://miskolcvaros2020.hu/strategiai-jovotervezes-miskolcon>
- 24) Gáspár Mátyás, Tevanné dr. Südi Annamária, Önkormányzati szervezetfejlesztés, Önkormányzati szaktanácsadó, szakirányú képzés tankönyv, NKE, 2017.
- 25) Budapest Főváros XIII. Kerület Polgármesteri Hivatal, Stratégia-alkotási Kézikönyv, 2009. KPMG. [www.etudportal.gov.hu/download/attachments/18841774/strategia\\_alkotasi\\_kezikonyv.pdf](http://www.etudportal.gov.hu/download/attachments/18841774/strategia_alkotasi_kezikonyv.pdf)
- 26) RÉV-mozgalom. <https://reszrevetel.hu/hirek/jovotervezesekrol-1/>
- 27) Alsómocsolád – jövőszövő, jövőműhely.  
<https://prezi.com/uafplguvqmbi/alsomocsolad-ahogy-mi-latjuk/>  
<https://www.youtube.com/watch?v=38ys1hYXT08>  
<https://www.facebook.com/pages/category/Community/J%C3%B6v%C5%91-Sz%C3%B6v%C5%91-M%C5%B1hely-Als%C3%B3mocsol%C3%A1d-1611431222480041/>
- 28) Liptód – jövőtervezés. <http://www.liptod.hu/hir/jovotervezes-liptodon-programsorozat-első-programnapja>
- 29) Szentendre – jövőműhely <https://szentendre.hu/fuzespark-kozossegi-jovotervezes/>
- 30) Komárom – értéktár, jövőműhely. <http://www.komarom.hu/ertekleltar>
- 31) Jövőtervezés Budapesten. <http://docplayer.hu/32073679-A-jovotervezes-lehetosegei-a-varostervezesben.html>
- 32) Jövőműhelyek, jövőtervezés az Állampolgári Tanács rendszerben. [http://europa.eu/youth/hu/article/55/36113\\_nl?language=es](http://europa.eu/youth/hu/article/55/36113_nl?language=es)

- 33) Sisa Krisztina, Dr. Veress Attila, Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről, Statisztikai Szemle, 2014, 92. évfolyam 5. szám. [http://www.ksh.hu/statszemle\\_archive/2014/2014\\_05/2014\\_05\\_447.pdf](http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2014/2014_05/2014_05_447.pdf)
- 34) A stratégiai tervezés, a költségvetés és elfogadás, a stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása, a stratégiai tervek gondozása, folyamatok fejlesztése, 2009. [http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei\\_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%E9nyek%E9nt%20keletkezett%20dokumentumok/Kerekegyhaza\\_koltsegvetes\\_tervezese\\_1.1.pdf](http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%E9nyek%E9nt%20keletkezett%20dokumentumok/Kerekegyhaza_koltsegvetes_tervezese_1.1.pdf)
- 35) Budapest XXII. kerület Szervezeti és Működési Szabályzata. [http://budafokteteny.hu/uploads/files/bp22\\_rend\\_2012\\_31\\_copy.pdf](http://budafokteteny.hu/uploads/files/bp22_rend_2012_31_copy.pdf)
- 36) Budapest Ferencváros, Településfejlesztési koncepció, Előzetes Fejlesztési Irányok, 2015. [http://www.ferencvaros.hu/bizhon/VVK/150507/01/Sz\\_204\\_15\\_M04.pdf](http://www.ferencvaros.hu/bizhon/VVK/150507/01/Sz_204_15_M04.pdf)
- 37) Budapest XIII. kerület Integrált Településfejlesztési Stratégiájában, 2016. [https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2016/08/its\\_tervezet\\_2016jul.pdf](https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2016/08/its_tervezet_2016jul.pdf)
- 38) dr. Kóródi József, Az önkormányzatok kötelező középtávú tervezésének szükségességéről és a lehetőségekről, IDEA Közigazgatás Korszerűsítési Program, 2005. [http://www.terport.hu/webfm\\_send/519](http://www.terport.hu/webfm_send/519)
- 39) Pallai Katalin, A Városfejlesztési Koncepció átfogó kérdései és megalapozó munkarészei. [http://old.bparchiv.hu/id-373-pallai\\_katalin\\_varosfejlesztesi.html](http://old.bparchiv.hu/id-373-pallai_katalin_varosfejlesztesi.html)
- 40) Belényesi Emese, Kompetenciafejlesztés a közigazgatásban, Régió és humán erőforrások II. [http://digit.bibl.u-szeged.hu/00000/00084/00007/jelenkori\\_005\\_001\\_002\\_095-100.pdf](http://digit.bibl.u-szeged.hu/00000/00084/00007/jelenkori_005_001_002_095-100.pdf)
- 41) Lindner Viktória, A magyar közszolgálat humán erőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban, Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet, Időszaki Közlemények, XXXI. szám. 2008. [http://mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/linder\\_viktoria.pdf](http://mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/linder_viktoria.pdf)
- 42) Veresné dr. Somosi Mariann, Alapvető képesség sajátosságai, a szervezet képesség alapú megközelítése, Miskolci Egyetem. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/14079/6310.pdf>
- 43) Berényi László, Kompetenciamenedzsment és irányítási rendszer-szabványok, 2016. [http://competitio.unideb.hu/wp-content/uploads/2016/03/XI-2/6berenyi\\_press.pdf](http://competitio.unideb.hu/wp-content/uploads/2016/03/XI-2/6berenyi_press.pdf)
- 44) dr. Vonderviszt Lajos, ISO 9000 és ISO 20000, minőségmenedzsment és információtechnológiai szolgáltatások menedzsmentje egy szervezeten belül, NHH, 2007. <https://nws.niif.hu/ncd2007/docs/ehu/054.pdf>
- 45) Matkó Andrea Emese, A szervezeti kultúra és a vezetési tulajdonságok szerepe a regionális versenyképességben, az Észak-Alföldi Régió önkormányzatainál, DEA, doktori disszertáció, 2013. <https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/169348/Matko%20Andrea%20tezisek%20magyar-t.pdf?sequence=10>  
<https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/169348/Matk%F3%20Andrea%20Doktori?sequence=8>
- 46) Budapest XIII. kerület középtávú informatikai stratégiája 2015–2019. [https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2015/02/melleklet\\_is\\_2015\\_2019\\_jegyzoiroda\\_150113\\_ver5.pdf](https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2015/02/melleklet_is_2015_2019_jegyzoiroda_150113_ver5.pdf)
- 47) Sülysáp – Humán erőforrás kapacitásgazdálkodás felmérése, kompetencia-térkép, 2014. <http://www.suly sap.hu/?module=news&action=show&nid=213575>
- 48) Rákosmente, Budapest XVII. kerület – Általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében. [http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Strat%C3%A9giai\\_menedzsment\\_er%C5%91s%C3%ADt%C3%A9se.sflb.ashx](http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Strat%C3%A9giai_menedzsment_er%C5%91s%C3%ADt%C3%A9se.sflb.ashx)
- 49) Állampolgári Tanács Abony város szervezetfejlesztésében. <http://www.abony.hu/files/ledok/oldal/human/helyzetelemzes.pdf>

- 50) Báger Gusztáv, Balogh Gábor, *Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban*, ÁSZ Kutatóintézet, 2010. <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2010/t320.pdf?ctid=740>
- 51) Budapest XVI. kerület – Szervezeti stratégia 2011–2014 és Humán erőforrás-stratégia. [https://www.bp16.hu/sites/default/files/tartalom/oldal/dokumentumok/szervezeti\\_strategia\\_ph.doc](https://www.bp16.hu/sites/default/files/tartalom/oldal/dokumentumok/szervezeti_strategia_ph.doc)  
[https://www.bp16.hu/sites/default/files/tartalom/oldal/dokumentumok/emberi\\_eroforras\\_strategia\\_ph.doc](https://www.bp16.hu/sites/default/files/tartalom/oldal/dokumentumok/emberi_eroforras_strategia_ph.doc)
- 52) Tét város kapacitás- és kompetenciarendszer értékelése, értékrendalapú teljesítményértékelés. [https://www.tet.hu/modulok/telepulesfejlesztas/arop\\_palyazat/pdf/tarsfennt\\_komp.pdf](https://www.tet.hu/modulok/telepulesfejlesztas/arop_palyazat/pdf/tarsfennt_komp.pdf)  
[https://www.tet.hu/modulok/telepulesfejlesztas/arop\\_palyazat/pdf/tarsfennt\\_cel\\_ertekrend.pdf](https://www.tet.hu/modulok/telepulesfejlesztas/arop_palyazat/pdf/tarsfennt_cel_ertekrend.pdf)
- 53) Érd város kapacitás- és kompetenciarendszer értékelése, 2008. [http://www.erd.hu/data/cms690642/HR\\_javaslat.pdf](http://www.erd.hu/data/cms690642/HR_javaslat.pdf)
- 54) Közszolgálati kompetenciafejlesztések a KÖFOP keretében. <https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/kofop-projektek/kofop-212-vekop-15-2016-00001/a-kozszoalgalat-fejlesztis-nemzetkozi-kompetencia-igenyeinek-tamogatasa>
- 55) Ditzendy Károly Arisztid szerk., *Közösségi tanulás, módszertani kézikönyv*, NMI, 2015. [http://kozossejimodszertar.nmi.hu/storage/upload/Kiadvanyok/3.%20Kozossegi\\_tanulas\\_v2.pdf](http://kozossejimodszertar.nmi.hu/storage/upload/Kiadvanyok/3.%20Kozossegi_tanulas_v2.pdf)
- 56) Gáspár Mátyás, *A közigazgatás társadalmasítása, tanulmány és videóműsor*, Online Akadémia, 2015–2016. <https://popedu.hu/#!/sempage/14/view>
- 57) Néhány közösségi kompetenciafejlesztő intézmény: Alapítvány a Közösségi Hálózatokért <http://civilfalu.hu/2016/alapitvany-kozssegi-halozatokert>, Közösségfejlesztők Egyesülete <https://www.kofe.hu/>, Cselekvő Közösségek <http://cselekvokozossegek.hu/>, Cromo Alapítvány, <https://cromoalapitvany.webnode.hu/>, Civil Support <http://civilsupport.hu/>
- 58) *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 2014–2020.*  
[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) <http://slideplayer.hu/slide/2118992/> <https://hirkozpont.magyarország.hu/srv/letolt?id=952147&lang=hu>
- 59) TÖOSZ Innovatív Önkormányzatok Klubja. <http://xn--tosz-5qa.hu/szovetsegunk/szervezet/innovativ-onkormanyzatok-klubja/>
- 60) TÖOSZ, *Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Program.* <http://xn--tosz-5qa.hu/szovetsegunk/projektek/legjobb-onkormanyzati-gyakorlatok-program/>
- 61) *Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése c. program I–II.* <http://2010-2014.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/hirek/onkormanyzati-fejlesztések-figyelemmel-kiserese>  
<http://bm-oki.hu/?projectMainType=OFFK2>
- 62) Dr. Sepsey Tamás, *Belső kontrollrendszer működése az önkormányzatoknál az Állami Számvevőszék ellenőrzési tükrében*, ÁSZ, 2011. <https://www.mkvk.hu/letolthetoanyagok/konferencia/okk/2011/eloadasok/Sepsey-Tamas.pdf>
- 63) *Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai*, ÁSZ, 2014. <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t369.pdf>
- 64) Benedek Mária, Szentén Tubak Klára, Béres Dániel, *Belső kontroll a települési önkormányzatoknál.* [https://www.penzugyiszemle.hu/documents/benedek-szente-beres-2014-3pdf\\_20170820230725\\_93.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/documents/benedek-szente-beres-2014-3pdf_20170820230725_93.pdf)



- 65) Dormán István Zoltán, Görgényi Gábor, Horváth Margit, A belső kontrollrendszer működésének értékelése a központi költségvetési szerveknél, ÁSZ, 2013. [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai\\_cikkek/Horvath\\_Margit/200\\_219\\_dorman\\_gorgenyi\\_2013\\_2.pdf?ctid=159](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Horvath_Margit/200_219_dorman_gorgenyi_2013_2.pdf?ctid=159)
- 66) Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Belső Ellenőrzési Osztály 2016–2020. évi stratégiai terv. [http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/vi-73\\_melleklet\\_belo\\_ellenorze-si\\_osztaly\\_2016-2020\\_evi\\_strategiai\\_terv.pdf](http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/vi-73_melleklet_belo_ellenorze-si_osztaly_2016-2020_evi_strategiai_terv.pdf)
- 67) Kissné Benedek Zsuzsanna, A kontrollig alkalmazhatósága a helyi önkormányzatoknál. [https://uni-bge.hu/PSZK/Szervezeti-egysegeink/oktatasiszervezetiegysegek/PENZUGYITANSZEK/dokumentumok/segedanyagok/sagedanyagok/onkormanyzatokpenzugyei/%C3%96nk\\_p%C3%BC\\_Benedek\\_ZS.pdf](https://uni-bge.hu/PSZK/Szervezeti-egysegeink/oktatasiszervezetiegysegek/PENZUGYITANSZEK/dokumentumok/segedanyagok/sagedanyagok/onkormanyzatokpenzugyei/%C3%96nk_p%C3%BC_Benedek_ZS.pdf)  
<http://budafoktetyeny.hu/ugyintezes//kozigazgatas-fejlesztési-es-szervezési-iroda>
- 68) Jó gyakorlatok, fókuszban a belső kontrollok és az integritás. <http://www.domokoslaszlo.com/hirek-domokos-laszlo/jo-gyakorlatok-fokuszbán-a-belső-kontrollok-es-az-integritas>
- 69) Tudásmenedzsment fejlesztési módszertan, MP, 2013. [https://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/53/70000/5\\_A\\_Tudasmegosztas\\_modszertan.pdf](https://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/53/70000/5_A_Tudasmegosztas_modszertan.pdf)
- 70) Senge, Peter M. (1998): Az Ötödik alapelv, HVG kiadó, Budapest, Értelmezések: A tanuló szervezetek öt alapelve., <http://solhungary.hu/sol-hungary/tudas-ter/a-tanulo-szervezet/a-tanulo-szervezetek-ot-alapelve/> [Az eredeti forrás egy másik feldolgozása: http://www.c-s.hu/data/files/3.pdf](http://www.c-s.hu/data/files/3.pdf)
- 71) Önkormányzati kutatások Magyarországon, BM ÖKI, 2017. <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=38>
- 72) NKE Önkormányzati Kutatóintézet, bemutatkozás. [http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAXMSHF/TOOSZ+bemutatkozás\\_2\\_1.pdf](http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAXMSHF/TOOSZ+bemutatkozás_2_1.pdf)
- 73) Buzás Norbert, Prónay Szabolcs szerk., Tudásteremtés és -alkalmazás a modern társadalomban, Szegedi Tudományegyetem, 2015. <http://www.inno.u-szeged.hu/download.php?docID=51964>
- 74) Pécs Megyei Jogú Város Tudásmenedzsment stratégiája, 2015. [http://www.pvfzrt.hu/userfiles/dokumentumok/tud\\_men.pdf](http://www.pvfzrt.hu/userfiles/dokumentumok/tud_men.pdf)
- 75) Gáspár Mátyás, Göndör András, Tevanné dr. Südi Annamária, Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai, Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011, könyvismertetés, értékrend deklaráció. <http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/%C3%96nkorm%C3%A1nyzati+menedzsment+fejleszt%C3%A9s-vezet%C5%91i+%C3%B6szefoglal%C3%B3.doc>  
<http://budafoktetyeny.hu/hir/archiv-1514623ef056b2>  
<http://etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/5.+Az+%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati+strat%C3%A9giai+menedzsment+modell+%C3%A9s+folyamatrendszer.doc>
- 76) Stratégiai menedzsment fejlesztése Monor város Önkormányzatánál, 2010. [http://www.monor.hu/uploads/files/oldaltartalom/Europai\\_unios\\_palyazatok/MVPH\\_Komplex/9sz.pdf](http://www.monor.hu/uploads/files/oldaltartalom/Europai_unios_palyazatok/MVPH_Komplex/9sz.pdf)
- 77) Lanny Vincent, Differentiating Competence, Capability and Capacity, Innovating Perspectives, 2008. <http://innovationthatwork.com/images/pdf/June08newsltr.pdf>
- 78) dr. Zongor Gábor, Önkormányzati HR Az önkormányzat humán erőforrásai, Dialóg Campus Kiadó, 2018. [http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf\\_kiadvanyok/web\\_PDF\\_OO5\\_Onkormanyzati\\_HR.pdf](http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_OO5_Onkormanyzati_HR.pdf)
- 79) Fejlesztő közösségek, A Helyi Közösségi Akadémiák hálózata, NKE, 2015. [http://real.mtak.hu/62198/1/HKA\\_kiadvany\\_final.pdf](http://real.mtak.hu/62198/1/HKA_kiadvany_final.pdf)
- 80) Koordináció fejlesztése, kommunikációs kultúra beépítése a belső folyamatokba, Gödöllő. [http://www.godollo.hu/site/doc/newswf2e0072/kommunikacios\\_kultura\\_fejlesztese\\_godollo.pdf](http://www.godollo.hu/site/doc/newswf2e0072/kommunikacios_kultura_fejlesztese_godollo.pdf)

- 81) Projektszemlélet tudásbázis Szombathelyen, 2010. <http://m.szombathely.hu/onkormanyzat/gazdasag/intezmenyi-fejlesztések/polgarmesteri-hivatal-szervezetfejlesztési-projekt.1459/>
- 82) Az önkormányzati feladatok átalakítása által érintett szakmai és támogató folyamatok felülvizsgálata – A Polgármesteri Hivatalon belüli és az önkormányzati intézményekkel való információáramlás rendje, Gyöngyös, 2014. [http://gyongyos.hu/doc/arop/7\\_4\\_informacios\\_gyongyos.pdf](http://gyongyos.hu/doc/arop/7_4_informacios_gyongyos.pdf)
- 83) Princzinger Péter, Innovációs készség és kezdeményező kommunikáció a közigazgatásban, NKE, 2014. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10565/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y>
- 84) Ifjúsági innovációs együttműködés élén Újbuda. <https://www.linkedin.com/pulse/if%C3%BAs%C3%A1gi-innov%C3%A1ci%C3%B3s-egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s-%C3%A9l%C3%A9n-%C3%BAjbu-da-zita-csirszka-3>  
<http://vallalkozasbarat.ujbuda.hu/vallalkozasbarat-ujbuda/ifusagi-innovacios-egyuttmukodes-elen-ujbuda>
- 85) Social Innovation in Cities, URBACT II CAPITALISATION, 2015. [http://urbact.eu/sites/default/files/03\\_socialinn-web.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/03_socialinn-web.pdf)
- 86) Varga Krisztina, Társadalmi innováció az önkormányzatok működésében, In Társadalmi innováció és felelősségvállalás Észak-Magyarországon, Miskolc, 2017. [http://real.mtak.hu/55728/1/Tarsadalmi\\_innovacio\\_fel\\_Eszak\\_M\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/55728/1/Tarsadalmi_innovacio_fel_Eszak_M_u.pdf)
- 87) Alsómocsolád tagja a Kék Gazdaság Innovációs Klaszternek. [http://www.kekgazdasagklaszter.hu/hu\\_HU/tagok-es-tamogatok/kulso-tamogato-tagok/alsomocsolad-kozseg-onkormanyzata/](http://www.kekgazdasagklaszter.hu/hu_HU/tagok-es-tamogatok/kulso-tamogato-tagok/alsomocsolad-kozseg-onkormanyzata/)
- 88) Nagypáli Megújuló Energiaforrások Innovációs Ökocentruma. <http://nagypali.hu/nagypali-intezmenyek/megujulo-energiaforrasok-innovacios-okocentruma>
- 89) Digitális Jövő Települési Hálózat, DJTH. [http://alsomocsolad.hu/new/?page\\_id=6218](http://alsomocsolad.hu/new/?page_id=6218)  
<http://www.budaors.hu/?module=news&action=show&nid=186183> [http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2017/3/10\\_Forum\\_Digitalis\\_Jovo.pdf](http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/3/10_Forum_Digitalis_Jovo.pdf)
- 90) Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésről. <https://www.kozbeszerzes.hu/kisokos/eljarasfajtak/innovacios-partnerseg/>  
<https://www.innovation-procurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform-Guide-HUN-final-lowres.pdf>
- 91) Klaszterfejlesztés Magyarországon, 2007–2013, NGM. [http://klaszterfejlesztés.hu/content/cont\\_5007fe14d8ba95.44814012/eredmenyek.pdf](http://klaszterfejlesztés.hu/content/cont_5007fe14d8ba95.44814012/eredmenyek.pdf)
- 92) Monitoring rendszer kialakítása ÁROP szervezetfejlesztési projekt keretében – Kerekegyháza, 2014. [http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei\\_explorer/adattar/H%EDrek%20mell%E9kletei/%C1ROP%20P%E1ly%E1zat/11\\_Monitoring\\_Kerekegyh%E1za\\_v1%200.pdf](http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei_explorer/adattar/H%EDrek%20mell%E9kletei/%C1ROP%20P%E1ly%E1zat/11_Monitoring_Kerekegyh%E1za_v1%200.pdf)
- 93) Zalaegerszeg Polgármesteri Hivatalának Belső Kontrollrendszere, 2016. [http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/21865/4\\_sz\\_mell.pdf](http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/21865/4_sz_mell.pdf)
- 94) Szabályzat Békés Megye Képviselő-testülete Önkormányzati Hivatala Kontrolling-rendszerének működési szabályairól, 2010. [http://www.bekesmegye.hu/wp-content/uploads/dokumentumtar/bmo/szabalyzatok/hu1544\\_kontrolling-szabalyzat-2010.februar24..doc](http://www.bekesmegye.hu/wp-content/uploads/dokumentumtar/bmo/szabalyzatok/hu1544_kontrolling-szabalyzat-2010.februar24..doc)
- 95) Zugló, Hajdúszoboszló, Dunaújváros, Budapest XIII. kerület ISO 9000 alapú minőségpolitikája és tanúsítványai, a jó önkormányzás alapelveinek érvényesítése <http://www.standard-team.com/cikkek/onkormanyzat.php>

- [https://dunaujvaros.hu/minosegiranyitasi\\_rendszerrol](https://dunaujvaros.hu/minosegiranyitasi_rendszerrol)  
<https://dunaujvaros.hu/minosegpolitika>, <https://dunaujvaros.hu/minosegpolitika>  
<https://www.budapest13.hu/wp-content/uploads/2017/11/POLITIKA-1.pdf>
- 96) CAF módszertan és online támogatás és alkalmazási példák: [https://caf.kim.gov.hu/dc\\_caf.dll/#PAGE](https://caf.kim.gov.hu/dc_caf.dll/#PAGE), [https://magyaryprogram.kormany.hu/download/d/53/70000/6\\_A\\_CAF\\_modszertan.pdf](https://magyaryprogram.kormany.hu/download/d/53/70000/6_A_CAF_modszertan.pdf)  
 Gyal [http://www.gyal.hu/dokumentumok/Vezetoi\\_jelentes\\_240893.pdf](http://www.gyal.hu/dokumentumok/Vezetoi_jelentes_240893.pdf)  
 Kistelek [http://www.kistelek.hu/dokumentumtar/AROP-1.A.5-2013\\_Tanulmany-CAFa2014aKisteleka.pdf](http://www.kistelek.hu/dokumentumtar/AROP-1.A.5-2013_Tanulmany-CAFa2014aKisteleka.pdf)  
 Hajdúszoboszló [http://www.hajduszoboszlo.eu/Hszob/webdocs/Files/PortalDocMix/\(11\)CAF%20%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20Hszoboszlo%202014.pdf](http://www.hajduszoboszlo.eu/Hszob/webdocs/Files/PortalDocMix/(11)CAF%20%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20Hszoboszlo%202014.pdf)  
 Hajdúsámson [http://www.hajdusamson.hu/files/termek\\_files0000001387.pdf](http://www.hajdusamson.hu/files/termek_files0000001387.pdf)
- 97) Az Európa Tanács jó helyi önkormányzás elvei és követelményei <https://www.coe.int/en/web/good-governance/home>  
<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
- 98) Jó Állam Jelentések, háttér tanulmányok. <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017>
- 99) A skóciai LGBF helyi önkormányzati benchmarkrendszer. <http://www.improvementservice.org.uk/benchmarking/>
- 100) Az ICMA helyi önkormányzati benchmarking rendszere. <https://icma.org/open-access-benchmarking>
- 101) STAR Community Rating System (STAR). <http://www.starcommunities.org/about/framework/>
- 102) ÁROP Helyi Közszolgáltatások Versenyképességet Szolgáló Modernizálása <http://arop.rkk.hu/hirek.html>, Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszer [http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/16\\_HS\\_IKIR.pdf](http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/16_HS_IKIR.pdf)  
[http://www.kormany.hu/download/b/b2/51000/%C3%96nk\\_H%C3%ADrlev%20%202018%20%C3%A9vi%20%20sz%C3%A1m.pdf](http://www.kormany.hu/download/b/b2/51000/%C3%96nk_H%C3%ADrlev%20%202018%20%C3%A9vi%20%20sz%C3%A1m.pdf)
- 103) A magyar közigazgatás hatékonysága mérését, illetve annak időbeli alakulása nyomon követését lehetővé tevő adatbázis konkrét megvalósítási terve, KOPINT-DATORG, 2005. [http://www.szemelyugy.gov.hu/letoltheto/kd\\_tan05szept.pdf](http://www.szemelyugy.gov.hu/letoltheto/kd_tan05szept.pdf) E-közigazgatási költséghatékonysági módszertanok és benchmarking/monitoring rendszer kidolgozása, KOPINT-DATORG, 2008. [http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/9732111/KD\\_K%C3%B6lts%C3%A9ghat%C3%A9konys%C3%A1g\\_v1.2.pdf](http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/9732111/KD_K%C3%B6lts%C3%A9ghat%C3%A9konys%C3%A1g_v1.2.pdf)
- 104) A helyi közszolgáltatások országos szintű nyilvántartását és a kapcsolódó pénzügyi tervezést szolgáló információs rendszer (IKIR) létrehozásához kapcsolódó szakértői szolgáltatások nyújtása, <http://arop.rkk.hu/a-projektrol.html>
- 105) A helyi önkormányzati benchmarking rendszert megalapozó nemzetközi kutatások, ajánlások és források: Paolo Rondo-Brovetto, Comparing Regions, Cities, and Communities: Local Government Benchmarking as an Instrument for Improving Performance and Competitiveness, University of Klagenfurt, 2007. <https://innovation.cc/scholarly-style/rondo13final4rev.pdf>  
 The Local Governance Performance Index, LGPI, 2016. <http://documents.worldbank.org/curated/en/196591468197374514/pdf/106241-WP-P151968-date-May-17-2016-PUBLIC-local-Governance-Performance-Index.pdf>  
 STAR Community Rating System (STAR), U.S. Green Building Council (USGBC), értékelési elvek: <http://www.starcommunities.org/about/framework/>

- Good Governance in the Public Sector—Consultation Draft for an International Framework, IFAC, CIPFA, 2013.  
<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>  
<http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>
- 106) A Users' Guide to Measuring Local Governance, UNDP Oslo Governance Centre. <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf>
- 107) ELoGE – az Európai Tanács jó önkormányzás alapelvei és benchmarkrendszere. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/>, <https://rm.coe.int/1680746d9f> [http://www.bacid.eu/images/4/46/Presentation\\_Gennadiy\\_Kosyak.pdf](http://www.bacid.eu/images/4/46/Presentation_Gennadiy_Kosyak.pdf)
- 108) A demokratikus önkormányzat összehasonlító értékelései, Vezetési benchmarkok. [http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAABPFDE/szoro\\_vegleges.pdf](http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAABPFDE/szoro_vegleges.pdf)
- 109) dr. Zongor Gábor, Legjobb önkormányzati gyakorlatok Magyarországon – Tanuljunk egymástól, avagy mérjük össze az összemérhetetlent, TÖOSZ, 2012. <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/Tanuljunk%20egym%C3%A1st%C3%B3l.pdf>
- 110) Benchmarkrendszer egyes hazai önkormányzatoknál:  
 Békéscsaba: [http://www.bekescsaba.hu/download.fcgi/7357\\_0\\_0\\_IFUA\\_helyzetelemzes.pdf](http://www.bekescsaba.hu/download.fcgi/7357_0_0_IFUA_helyzetelemzes.pdf)  
 Hajdúsámson: részvétel a benchmarkprogramban, Controll Zrt. benchmark-adatbázis. [http://www.hajdusamson.hu/files/termek\\_files0000001164.pdf](http://www.hajdusamson.hu/files/termek_files0000001164.pdf)  
 Beled település: [http://www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2015/01/lendvay\\_endre.pdf](http://www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2015/01/lendvay_endre.pdf)
- 111) Szolnok, Szolgáltató Város program, városi benchmark, közös tanulás. <https://www.isoforum.hu/media/legjobbak/files/fajl47460336454.pdf>  
<http://info.szolnok.hu/szolgáltato-varos-m267>  
[http://www.korosisuli.hu/wp-content/uploads/2014/02/SZV\\_prezentacio\\_I\\_13\\_12\\_18-2.pdf](http://www.korosisuli.hu/wp-content/uploads/2014/02/SZV_prezentacio_I_13_12_18-2.pdf)  
[http://tudomany.szolnok-mtesz.hu/kulonszamok/2011/cikkek/Kallai\\_Maria.pdf](http://tudomany.szolnok-mtesz.hu/kulonszamok/2011/cikkek/Kallai_Maria.pdf)
- 112) Taksony Önkormányzat jövőképe. <http://www.taksony.hu/wp-content/uploads/2015/07/AROP-3A2-Taksony-FG-4-2.-back-office-tanacsadoi-dokumentum-Final.pdf>
- 113) Péteri Gábor, Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés az elvárásoknak, A városi polgármesterek értékrendje, 2004. <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/MTDP0502.pdf>
- 114) Törökszentmiklós stratégiai tervezését megalapozó módszertan és oktatási anyag, 2010. [http://www.torokszentmiklos.hu/hirek/76886/oktatasi\\_segedanyag](http://www.torokszentmiklos.hu/hirek/76886/oktatasi_segedanyag)
- 115) Veszprém Önkormányzat stratégiai folyamat fejlesztése. [http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/koltsegvetes/doc\\_download/1899-strategiai-menedzsment-tanacsadas](http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/koltsegvetes/doc_download/1899-strategiai-menedzsment-tanacsadas)
- 116) Budapest X. kerület menedzsmentkontrolling rendszerének elvi megalapozása. <http://www.kobanya.hu/docs/kobanya/hu/news/175254.pdf>
- 117) Pécs MJV integrált településfejlesztési stratégiája, 2014–2020. [http://gov.pecs.hu/download/tajekoztatok/fejlesztési\\_koncepcio/pecs\\_telepules\\_fejl\\_strat.pdf](http://gov.pecs.hu/download/tajekoztatok/fejlesztési_koncepcio/pecs_telepules_fejl_strat.pdf)
- 118) Alsómocsolád középtávú fejlesztési stratégiája és stratégiai menedzsment fejlesztése. [http://www.alsomocsolad.hu/dokumentumok/Alsomocsolad\\_szervezetfejlesztese\\_2\\_fazis\\_1\\_kotet.pdf](http://www.alsomocsolad.hu/dokumentumok/Alsomocsolad_szervezetfejlesztese_2_fazis_1_kotet.pdf)
- 119) Stratégiai térképek egyes önkormányzatok középtávú stratégiáiban és módszertani anyagaiban: Alsómocsolád. [http://www.alsomocsolad.hu/dokumentumok/Alsomocsolad\\_szervezetfejlesztese\\_2\\_fazis\\_1\\_kotet](http://www.alsomocsolad.hu/dokumentumok/Alsomocsolad_szervezetfejlesztese_2_fazis_1_kotet)

pdf Biatorbágy. <http://docplayer.hu/8746366-Zarojelentes-biatorbagy-varos-onkormanyzat-balanced-sco-recard-kialakitasa.html> Budapest XIII. kerület. [http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/18841774/strategia\\_alkotasi\\_kezikonyv.pdf](http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/18841774/strategia_alkotasi_kezikonyv.pdf) Budapest XVII. kerület. [http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Strat%C3%A9giai\\_menedzsmen\\_t\\_er%C5%91s%C3%ADt%C3%A9se.sflb.ashx](http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Strat%C3%A9giai_menedzsmen_t_er%C5%91s%C3%ADt%C3%A9se.sflb.ashx)

120) SMART, SMARTER cél- és indikátor meghatározó módszertanok

I. célokra <https://www.projectsmart.co.uk/setting-smarter-goals-in-7-easy-steps.php>

<https://www.projectsmart.co.uk/smart-goals.php>, [http://www.hr.virginia.edu/uploads/documents/media/Writing\\_SMART\\_Goals.pdf](http://www.hr.virginia.edu/uploads/documents/media/Writing_SMART_Goals.pdf) Célmeghatározás-érettség modell: <https://boardview.io/blog/goal-setting-maturity-model/>

II. indikátorokra

[http://magyaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/1\\_A\\_Szervezeti\\_celok\\_teljesitmenyindikato-rok\\_modszertan.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/1_A_Szervezeti_celok_teljesitmenyindikato-rok_modszertan.pdf)

<http://nkfih.gov.hu/hivatal/hivatal-kiadvanyai/nemzeti-innovacios>

<http://www.missourienterprise.org/blog/24-business-growth/119-the-new-iso-9001-2015-strategic-planning-is-key-to-implementation>

121) Az önkormányzati indikátorrendszer-fejlesztés és -működtetés jó példái:

Budafok-Tétény indikátorrendszer-fejlesztési terv, tanulmány. <http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/27.+Egy%C3%A9ni+%C3%A9s+szervezeti+teljes%C3%ADtm%C3%A9ny-k%C3%B6vetelm%C3%A9nyek+katal%C3%B3gu.doc>

Nyíregyháza, az intézményes bevezetés útja. [http://adat.nyiregyhaza.hu/nyirhalo/palyazat/arop\\_eredmeny/AROP\\_NYIR\\_Mutatozamok\\_v1.0.pdf](http://adat.nyiregyhaza.hu/nyirhalo/palyazat/arop_eredmeny/AROP_NYIR_Mutatozamok_v1.0.pdf)

Rákosmente, Budapest XVII. ker. indikátorrendszer-fejlesztési program. [http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Teljes%C3%ADtm%C3%A9ny%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si\\_rendszer\\_to-v%C3%A1bbfejleszt%C3%A9se.sflb.ashxv](http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Teljes%C3%ADtm%C3%A9ny%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si_rendszer_to-v%C3%A1bbfejleszt%C3%A9se.sflb.ashxv)

Rákospalota, Pestújhely, Újpalota, Budapest XV. ker. átfogó stratégiai menedzsmen\_t fejlesztése. [http://www.bpxv.hu/r4wf434rf/uploads/2009/10/arop\\_altalanos\\_dontesi\\_kompetenciak.pdf?8b91a7](http://www.bpxv.hu/r4wf434rf/uploads/2009/10/arop_altalanos_dontesi_kompetenciak.pdf?8b91a7)

Pécs város belső kontrollrendszere indikátorrendszer kialakítását írja elő. [http://gov.pecs.hu/download/szabalyzatok/kontroll\\_kezikonyv.pdf](http://gov.pecs.hu/download/szabalyzatok/kontroll_kezikonyv.pdf)

Budapest XX. kerület Pesterzsébet stratégiai térképhez kapcsolódó BSC alapú indikátor rendszert fejleszt. [http://archive.pesterzsébet.hu/download.php?id=9223&content\\_type=2&content\\_id=6263](http://archive.pesterzsébet.hu/download.php?id=9223&content_type=2&content_id=6263)

Törökszentmiklós fejleszti stratégiai menedzsmen\_t kompetenciáját, tanulja a BSC alkalmazását. [http://www.torokszentmiklos.hu/hirek/76886/oktatasi\\_segedanyag](http://www.torokszentmiklos.hu/hirek/76886/oktatasi_segedanyag)

Kerekegyháza, monitoringbeszámoló, mutatószámokkal, gyakorlatias, élesben működő. [http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei\\_explorer/adattar/H%EDrek%20mell%E9kletei/%C1ROP%20P%E1ly%E1zat/11\\_Monitoring\\_Kerekegyh%E1za\\_v1%200.pdf](http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei_explorer/adattar/H%EDrek%20mell%E9kletei/%C1ROP%20P%E1ly%E1zat/11_Monitoring_Kerekegyh%E1za_v1%200.pdf)

<http://docplayer.hu/8331697-Kerekegyhaza-varos-onkormanyzata.html>

Nagymaros, mutatószám-rendszer alkalmazás. [http://www.nagymaros.hu/files/%C3%81ROP%201j\)%20Mutat%C3%B3sz%C3%A1mok.pdf](http://www.nagymaros.hu/files/%C3%81ROP%201j)%20Mutat%C3%B3sz%C3%A1mok.pdf)

Veszprém. [http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/koltsegvetes/doc\\_download/1908-eredmenyességet-mer-mutatozamok-bevezetese-tanulmany](http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/koltsegvetes/doc_download/1908-eredmenyességet-mer-mutatozamok-bevezetese-tanulmany)

- Gyula város Integrált Településfejlesztési Stratégia indikátorrendszere. [http://www.gyula.hu/download.fcgi/6517\\_0\\_1\\_its\\_da\\_gyula\\_strategia\\_vegleges\\_c\\_mlap.pdf](http://www.gyula.hu/download.fcgi/6517_0_1_its_da_gyula_strategia_vegleges_c_mlap.pdf)
- Balatonalmádi, eredménymutatók rendszere. [https://balatonalmadi.hu/files/4813/9643/2077/Balatonalmadi\\_PH\\_eredmenyessegi\\_mutatoszamai.pdf](https://balatonalmadi.hu/files/4813/9643/2077/Balatonalmadi_PH_eredmenyessegi_mutatoszamai.pdf)
- Dunaújváros, a Balanced Scorecard rendszer bevezetését is tervezi. [https://dunaujvaros.hu/sites/all/files/dokumentumok/pmh/arop0019/tanulmany\\_4\\_v1.0.pdf](https://dunaujvaros.hu/sites/all/files/dokumentumok/pmh/arop0019/tanulmany_4_v1.0.pdf)
- Biatorbágy, a BSC fejlesztési program eredményeinek kiértékelése. <http://docplayer.hu/8746366-Zarajelentes-biatorbagy-varos-onkormanyzat-balanced-scorecard-kialakitasa.html>
- Óbuda-Békásmegyer, BSC alkalmazása a környezetvédelmi stratégiában. [http://hcpc.uni-corvinus.hu/exp/07-konf-kiss\\_peter.pdf](http://hcpc.uni-corvinus.hu/exp/07-konf-kiss_peter.pdf)
- 122) Okos Jövő Innovációs Klaszter városai Smart City Indexet (indikátorrendszer) dolgoztak ki és alkalmaznak. <http://www.okosjovo.hu/hu> <http://www.okosjovo.hu/documents/3afad3cf516c350eb0495290b897cb47.pptx>
- 123) Teljesítménymenedzsment-fejlesztési módszertan a szervezeti célok meghatározására, valamint a szervezeti teljesítményindikátorok kidolgozásának támogatására, Magyar Program, 2013. [http://magaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/1\\_A\\_Szervezeti\\_celok\\_teljesitmenyindikatorok\\_modszertan.pdf](http://magaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/1_A_Szervezeti_celok_teljesitmenyindikatorok_modszertan.pdf)
- 124) Kovács Róbert, Sükösd Anikó, Részletes javaslatok az önkormányzat pénzügyi rendszerének megújítására, Gyöngyös, 2014. [http://gyongyos.hu/doc/arop/3\\_pui\\_tervezesi\\_rendszer\\_megujitasa.pdf](http://gyongyos.hu/doc/arop/3_pui_tervezesi_rendszer_megujitasa.pdf)  
[http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2014konf/Kovacs\\_Robert.pptx](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2014konf/Kovacs_Robert.pptx)
- 125) A teljesítményelvű önkormányzati menedzsment, TÖOSZ, 2014. [http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAKYCYF/UJ\\_K%C3%89ZIK%C3%96NYV\\_140328\\_ULTIM.pdf](http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAAKYCYF/UJ_K%C3%89ZIK%C3%96NYV_140328_ULTIM.pdf)
- 126) Gáspár Mátyás, Társadalmi közfelelősség, Új Magyar Közigazgatás, 2016. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2016/3/04b\\_Forum\\_Tarsadalmi\\_kozfelelosseg\\_javitott.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/3/04b_Forum_Tarsadalmi_kozfelelosseg_javitott.pdf)
- 127) Bordás Péter, Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése, NKE, Közjogi Szemle, 2017. [http://real.mtak.hu/74496/1/Bord%C3%A1s%20P. Feladatfinansz%C3%ADroz%C3%A1s...\\_K%C3%B6zjogi%20szemle%20%282017%29.pdf](http://real.mtak.hu/74496/1/Bord%C3%A1s%20P. Feladatfinansz%C3%ADroz%C3%A1s..._K%C3%B6zjogi%20szemle%20%282017%29.pdf)
- 128) Sabján Katalin, Önkormányzati tervezés, TÖOSZ, 2010. <http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAABGFOI/sabjan-tervezes.pdf>
- 129) Demeter Anna, SURE Közösségi tervezési eszköztár, 2012. [http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/SURE/outputs\\_media/SURE\\_Toolkit\\_participative\\_planning\\_HU.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/SURE/outputs_media/SURE_Toolkit_participative_planning_HU.pdf)
- 130) Segédlet a közösségi tervezéshez, Területfejlesztési füzetek 1., 2010. [http://www.terport.hu/webfm\\_send/279](http://www.terport.hu/webfm_send/279)
- 131) Dr. Garaj Erika, Projektmenedzsment, [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0017\\_35\\_projektmenedzsment/index.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0017_35_projektmenedzsment/index.html)
- 132) Projektmenedzsment az állam- és közigazgatásban, Kézikönyv, Nemzeti Fejlesztési Hivatal. [http://www.fovosz.hu/doc/OKT/PM\\_Kezikonyv.pdf](http://www.fovosz.hu/doc/OKT/PM_Kezikonyv.pdf)
- 133) Kitöltési segédlet a Logframe logikai keretmátrixhoz. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=15587>
- 134) Projektgenerálás, a Pályázat.hu tervezési segédlete. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=3016>
- 135) Budaörs, Távlatok, a lakosság bevonása a jövőtervezésbe. <http://2030tavlatok.budaors.hu/>

136) Példák projektötletek generálására a CLLD programokban:

Innovatív Dél-Zala Vidékfejlesztési Egyesület. <http://www.innovativdelzala.hu/>  
<http://www.innovativdelzala.hu/images/dokumentumok/HFS/Ki%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20-%20Projekt%C3%B6tlet%20adatlapok.pdf>

Közép-Tisza-Zagyva Vidékfejlesztési Egyesület – projektötletek gyűjtése a HVS-ben. [http://www.ktzve.hu/hfs\\_2014\\_2020/2017/KTZVE\\_HFS\\_2017\\_NOVEMBER.doc](http://www.ktzve.hu/hfs_2014_2020/2017/KTZVE_HFS_2017_NOVEMBER.doc)

Jászági Kistérségi Helyi Közösség Egyesülete <http://jaszleader.hu/uploads/JKHK%20Egyes%C3%BClete-HVS-2013%20.pdf>

137) Ditzendy Károly, Partnerségi egyeztetés, közösségi tervezés, Kézikönyv, 2016. <http://mek.oszk.hu/16000/16022/16022.pdf>

138) Állampolgári Tanácsok Magyarországon.

<http://humusz.hu/nullahulladek/lakossag/allampolgari-tanacs-csoron/6553>

<http://www.uteselet.hu/index.php/menu-tmiklos-at?showall=1&limitstart=>

<https://cromoalapitvany.webnode.hu/>

<https://www.cka.hu/arh/2012/10/11/cromo-alapitvany-az-arh-en/>

[http://www.kka.hu/Kozossegi\\_Adattar/PAROLAAR.NSF/e865e1dacf38e2818525663b007896c5/04ecd97a10d45e6ec12579de002f97d8?OpenDocument](http://www.kka.hu/Kozossegi_Adattar/PAROLAAR.NSF/e865e1dacf38e2818525663b007896c5/04ecd97a10d45e6ec12579de002f97d8?OpenDocument)

139) Bodorkós Barbara, Társadalmi részvétel a fenntartható vidékfejlesztésben: a részvételi akciókutatás lehetőségei, doktori értekezés, 2010. SZIE, Gödöllő. [https://szie.hu/file/tti/archivum/Bodorkos\\_B\\_ertekezes.pdf](https://szie.hu/file/tti/archivum/Bodorkos_B_ertekezes.pdf)

140) Gáspár Mátyás, Önkormányzati szervezetfejlesztés, NKE, 2014.

<http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10327/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y>

141) A stratégia és az éves költségvetés összekapcsolása c. szervezetfejlesztési programok:

Általában. <http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/18644997/II.-B.pdf>

Kenderes. [http://kenderes.hu/letoltesek/projekt/AROP\\_Kenderes\\_strat.pdf](http://kenderes.hu/letoltesek/projekt/AROP_Kenderes_strat.pdf)

Cigánd. [http://www.cigand.hu/2b\\_melleklet\\_koltsegvetesi%20iranyelvek.pdf](http://www.cigand.hu/2b_melleklet_koltsegvetesi%20iranyelvek.pdf)

Veszprém. [http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/koltsegvetes/doc\\_download/1910-strategiai-tervezes-es-koeltsegvetes-tervezes-oesszakapcsolasa-tanacsadas](http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/koltsegvetes/doc_download/1910-strategiai-tervezes-es-koeltsegvetes-tervezes-oesszakapcsolasa-tanacsadas)

Budapest XXIII. ker. Soroksár. [http://soroksar.hu/upload/files/182/1295967453\\_17128730934d3ee4dd884c9\\_4491.pdf](http://soroksar.hu/upload/files/182/1295967453_17128730934d3ee4dd884c9_4491.pdf)

Aldebrő. <http://aldebro.hu/wp-content/uploads/2016/09/strategiai-tervezes-es-eves-koltsegvetes-osszekapcsolasa.pdf>

Dunaújváros. [https://dunaujvaros.hu/sites/all/files/dokumentumok/pmh/arop0019/tanulmany\\_4\\_v1.0.pdf](https://dunaujvaros.hu/sites/all/files/dokumentumok/pmh/arop0019/tanulmany_4_v1.0.pdf)

142) Dr. Belényesi Emese, Változásmenedzsment a közigazgatásban, NKE, 2014. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/9976/Teljes%20sz%C3%B6veg%21?sequence=1&isAllowed=y>

143) Változáskezelés fejlesztési módszertan, Magyar Program, 2013.

[https://magaryprogram.kormany.hu/download/c/53/70000/8\\_A\\_Valtozaskezeles\\_modszertan.pdf](https://magaryprogram.kormany.hu/download/c/53/70000/8_A_Valtozaskezeles_modszertan.pdf)

144) Roger Plant, Managing change and making it stick (A változás menedzselése és tartóssá tétele), Fontana/Colling, 1987. Idézi: Gáspár Mátyás, Az önkormányzati váltás foratókönyve, Közigazgatás, 1994.

- 145) DeAnne Aguirre, Gary Neilson, Andrew Tipping, Ten guiding principles of change management, A változásmenedzsment 10 alapelve, 2004. <https://www.strategyand.pwc.com/reports/guiding-principles-change-management>
- 146) Önkormányzati változásmenedzsment programok az ÁROP keretében:  
 Monor. [http://www.monor.hu/uploads/files/oldaltartalom/Europai\\_unios\\_palyazatok/MVPH\\_Komplex/9sz.pdf](http://www.monor.hu/uploads/files/oldaltartalom/Europai_unios_palyazatok/MVPH_Komplex/9sz.pdf)  
 Abony. <http://www.abony.hu/files/ledok/oldal/human/helyzetelemzes.pdf>  
 Heves. [http://www.heves.hu/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=428&Itemid=186](http://www.heves.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=428&Itemid=186)  
 Budapest Főváros. <https://net.jogtar.hu/rendelet?council=fovaros&dbnum=104&docid=a0800031.foi>  
 Budapest II. kerület. <http://www.masodikkerulet.hu/polgarmesterihivatal/aropszerv/projekt doksi>  
[http://www.masodikkerulet.hu//data/cms111079/II\\_Kerulet\\_AROP\\_Valtozasmenedzsment.pdf](http://www.masodikkerulet.hu//data/cms111079/II_Kerulet_AROP_Valtozasmenedzsment.pdf)  
 Budapest X. kerület Kőbánya. <http://www.kobanya.hu/docs/kobanya/hu/news/175254.pdf>  
 Püspökladány. [http://www.puspokladany.hu/kozadat/2\\_7/szervfejl\\_helyzefelmtan.pdf](http://www.puspokladany.hu/kozadat/2_7/szervfejl_helyzefelmtan.pdf)  
 Kazincbarcika. [http://www.kazincbarcika.hu/data/dokumentumok/arop-1a5-2013-2013-0095\\_projekt\\_erdmenyek.pdf](http://www.kazincbarcika.hu/data/dokumentumok/arop-1a5-2013-2013-0095_projekt_erdmenyek.pdf)
- 147) Projektmenedzsment jó gyakorlatok:  
 Abony, projektmenedzsment kompetencia elemzése. <http://www.abony.hu/files/ledok/oldal/human/helyzetelemzes.pdf>  
 Halászi, projektszervezet bemutatása. [http://www.korjegyzoseg.com/upload/file/projekt\\_iranyitas\\_dontes hozatal\\_bemutatas\\_halaszi1.doc](http://www.korjegyzoseg.com/upload/file/projekt_iranyitas_dontes hozatal_bemutatas_halaszi1.doc)  
 Budapest XVII. kerület Rákosmente. [http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Projektmenedzsment\\_k%C3%A9zik%C3%B6nyv.sflb.ashx](http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Projektmenedzsment_k%C3%A9zik%C3%B6nyv.sflb.ashx)  
 London Merton szomszédságának üzleti terve. [https://www2.merton.gov.uk/final\\_business\\_plan\\_2016-20\\_v3\\_web\\_version\\_.pdf](https://www2.merton.gov.uk/final_business_plan_2016-20_v3_web_version_.pdf)  
 Bátaszék, helyi gazdaságfejlesztési projekt üzleti terv. [http://batasezek.hu/files/tartalom/test\\_ules/20170727\\_rendk/171\\_Uzleti\\_terv\\_Agrarlogisztikai\\_Kozpont\\_felulvizsgalt.pdf](http://batasezek.hu/files/tartalom/test_ules/20170727_rendk/171_Uzleti_terv_Agrarlogisztikai_Kozpont_felulvizsgalt.pdf)  
 Jászapati, turisztikai fejlesztési projekt üzleti terv. <http://www.jaszapati.hu/index.php/uvegzeb/send/234-top-dosa-kuria-uzleti-terv/4613-uzleti-terv.html>  
 Komló ISO minőségmenedzsment. [http://www.komloonk.hu/userfiles/fajlok/Arnold%20Andi/%C3%81rop%201.A.5/tan%C3%A1csad%C3%B3i/Arop\\_Felulvizsgalat\\_Komlo.pdf](http://www.komloonk.hu/userfiles/fajlok/Arnold%20Andi/%C3%81rop%201.A.5/tan%C3%A1csad%C3%B3i/Arop_Felulvizsgalat_Komlo.pdf)
- 148) Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, and Christel M. J. Vermeersch, Impact Evaluation in Practice, Second Edition, WorldBank, IDB, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464807794.pdf?sequence=2&isAllowed=y>  
 A könyv ismertetése: <https://hirlevel.egov.hu/2016/10/02/hataselemzes-a-gyakorlatban-a-vilagbank-kezikonyve/>
- 149) Szepesi Balázs, Hatásvizsgálati kézikönyv, Hétfa, KIM, 2013. [http://hetfa.hu/hatasvizsgalat/kezikonyv\\_szervezo.pdf](http://hetfa.hu/hatasvizsgalat/kezikonyv_szervezo.pdf)
- 150) Hatásvizsgálatok alapszintű kézikönyve, OFI, 2015. <http://mek.oszk.hu/15600/15600/15600.pdf>
- 151) Gyál, „A közszolgáltatások fejlesztése a nem önkormányzati tulajdonú szolgáltatók bevonásával.” [http://www.gyal.hu/dokumentumok/Nem\\_onk\\_kozszolg\\_Gyal\\_leszallitando\\_v2\\_IPS.pdf](http://www.gyal.hu/dokumentumok/Nem_onk_kozszolg_Gyal_leszallitando_v2_IPS.pdf)



152) Szabályozási hatásvizsgálat, kompetenciafejlesztés:

Kiskunlacháza. [http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Onkormanyzati\\_rendeletek\\_hatasvizsgalata.pdf](http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Onkormanyzati_rendeletek_hatasvizsgalata.pdf)

Kenderes. [http://kenderes.hu/letoltesek/projekt/szabalyozasi\\_folyamatok\\_atalakitasara\\_vonatkozó\\_elemzes.pdf](http://kenderes.hu/letoltesek/projekt/szabalyozasi_folyamatok_atalakitasara_vonatkozó_elemzes.pdf)

Kaposvár. <https://kph.kaposvar.hu/data/dl/nagyprojektek/arop1a2/docs/termekek/tanulmany.pdf>

153) Geresd lak, szervezetfejlesztési hatásvizsgálatok.

<https://www.google.hu/search?q=%C3%96nkorm%C3%A1nyzati+hat%C3%A1svizsg%C3%A1lat+hat%C3%A1selemz%C3%A9s&ei=0SbDWruZBIT5UuC6hcAI&start=60&sa=N&biw=911&bih=431>

154) Zalai innovatív foglalkoztatási paktum megvalósítása. [http://www.zalapaktum.hu/feltoltes/files/Szoci%C3%A1lis\\_gazdas%C3%A1g\\_strategia\\_EA\\_G%C3%A1sp%C3%A1r\\_L%C3%ADvia\\_v.ppt](http://www.zalapaktum.hu/feltoltes/files/Szoci%C3%A1lis_gazdas%C3%A1g_strategia_EA_G%C3%A1sp%C3%A1r_L%C3%ADvia_v.ppt)

155) Módszertani Segédlet és Gyakorlati Útmutató Helyi Esélyegyenlőségi Programok Megalkotásához, SZMM, 2010. [https://nfsz.munka.hu/Lapok/full\\_szocpol/full\\_utamunkahoz/content/afsz\\_szocpol\\_oesz\\_100510\\_modszertan.aspx](https://nfsz.munka.hu/Lapok/full_szocpol/full_utamunkahoz/content/afsz_szocpol_oesz_100510_modszertan.aspx)

156) A szociális szolgáltatástervezési koncepciók értékelése:

Megyei önkormányzatok. [http://epa.oszk.hu/02900/02943/00041/pdf/EPA02943\\_kapocs\\_2009\\_2\\_07.pdf](http://epa.oszk.hu/02900/02943/00041/pdf/EPA02943_kapocs_2009_2_07.pdf)

Települési önkormányzatok. [http://www.ncsszi.hu/download.php?file\\_id=1817](http://www.ncsszi.hu/download.php?file_id=1817)

157) A stratégiai helyzetelemzés jó gyakorlatai:

Zalaegerszeg, szociális térkép. [http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis\\_terkep\\_vegleges\\_szoveg.pdf](http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/23608/Szocialis_terkep_vegleges_szoveg.pdf)

Tata, szociális térkép. [http://www.tata.hu/system/files/Tata\\_varos\\_szocialis\\_terkepe.pdf](http://www.tata.hu/system/files/Tata_varos_szocialis_terkepe.pdf)

Miskolc, szociális térkép. [http://bolcsesz.uni-miskolc.hu/dok/jubileumikotet/22\\_szabo.pdf](http://bolcsesz.uni-miskolc.hu/dok/jubileumikotet/22_szabo.pdf)

Kecskeméti kistérség, helyi közvélemény-kutatások szociális térképhez. <http://jakabszallas.net/kepek/tudas-tar/statisztika/szocterkep.pdf>

Miskolc, ITS helyzetelemzés. <http://miskolcvaros2020.hu/sites/default/files/dokumentumok/ivs-ii-helyzetelemzes.pdf>

Szombathely járási, esélyegyenlőségi helyzetelemzés, benne jó gyakorlatok térképe, <https://felzarkozas.szygyf.gov.hu/download.php?id=7599>

Mezőcsát, kistérségi helyzetelemzés, benne helyi jó gyakorlatok. [http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/vegl\\_Mezocsati\\_kisterseg\\_tukor\\_11maj4.pdf](http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/vegl_Mezocsati_kisterseg_tukor_11maj4.pdf) Keszthely, szükségletfelmérés az érintettek bevonásával. <https://www.keszthely.hu/webimages/files/Megvalosithatosagi%20tanulmany.pdf>

Budapest X. ker Kőbánya, egészségtérkép, szociális térkép <https://somlyodycsaba.hu/kobanyaanno/pdokumentumok/TanulmFelm/index.html>

Bogyiszló község egészségterve. <http://www.bogyiszlo.hu/k-onkormanyzat-dokumentumtar/2014/bogyiszlo-kozseg-telepulesi-egeszsegterve-2014.pdf>

Szank község egészségterve. <http://szank.hu/wp-content/uploads/2017/11/Egeszsegterv.pdf>

Települési egészségtervek és az ezekre épülő fejlesztési programok országos jegyzéke. [http://kka.hu/\\_soros\\_egtervek.nsf/Telep%C3%BCI%C3%A9sek%20szerint?OpenView](http://kka.hu/_soros_egtervek.nsf/Telep%C3%BCI%C3%A9sek%20szerint?OpenView)

[http://kka.hu/\\_soros/Sweb.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/cb61e5347084e-0e7c1256bbc005d1400?OpenDocument](http://kka.hu/_soros/Sweb.nsf/dd5cab6801f1723585256474005327c8/cb61e5347084e-0e7c1256bbc005d1400?OpenDocument)

<http://www.c3.hu/~kozsegiegterv/hl1/index.html>

Local Agenda 21 stratégiák:

Medina. <http://www.medinafalu.hu/koncepcio-tervek/2014/Local-Agenda-21.pdf>

Szentendre. <https://issuu.com/szentendre/docs/2010-10-31-local-agenda-21>

Székesfehérvár. [https://www.szekesfehervar.hu/user/0/File/Hirek%20letoltheto%20dokumentumai/2013/LocalAgenda21\\_Szfvar.pdf](https://www.szekesfehervar.hu/user/0/File/Hirek%20letoltheto%20dokumentumai/2013/LocalAgenda21_Szfvar.pdf)

Lajosmizse. <http://www.lajosmizse.hu/sites/default/files/Microsoft%20Word%20-%20LOCAL%20AGENDA%20201%20Program.doc.pdf>

<http://docplayer.hu/11704433-Telepulesi-ertekkozpont.html>

Mórahalom. [http://www.morahalom.hu/files/morahalom\\_chrome/images/file/local\\_agenda/Morahalom\\_LA\\_2014\\_atnezett-2.pdf](http://www.morahalom.hu/files/morahalom_chrome/images/file/local_agenda/Morahalom_LA_2014_atnezett-2.pdf)

- 158) Sisa Krisztina, Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése, elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába, doktori disszertáció tézisei, 2014. <http://real-phd.mtak.hu/306/3/2015.005-t%C3%A9zis-magyar.pdf>

- 159) Operatív célok levezetése a stratégiákból:

Zákányszék. <http://zakanszek.hu/files/2016/dokumentumok/Fejllterv2016.pdf>

Budafok stratégiai menedzsment fejlesztésében. <http://etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/5.+Az+%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati+strat%C3%A9giai+menedzsment+modell+%C3%A9s+folymatrendszer.doc>

[http://budafoktety.hu/uploads/files/regi\\_fileok/doc/rendelettervezet\\_budafok-tety\\_budapest\\_xxii.kerulet\\_onkormanyzat\\_kepvisele-testulet\\_szerv\\_1519a4711852a2.doc](http://budafoktety.hu/uploads/files/regi_fileok/doc/rendelettervezet_budafok-tety_budapest_xxii.kerulet_onkormanyzat_kepvisele-testulet_szerv_1519a4711852a2.doc)

<http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/A+strat%C3%A9giai+tervez%C3%A9s+szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa,+tervezet.doc>

<http://etudasportal.gov.hu/download/attachments/17039444/10.+Feladatkontroll+szab%C3%A1lyzat.doc>

<http://budafoktety.hu/hir/archiv-15146252ea5697>

Monor. [http://www.monor.hu/uploads/files/oldaltartalom/Europai\\_unios\\_palyazatok/MVPH\\_Komplex/9sz.pdf](http://www.monor.hu/uploads/files/oldaltartalom/Europai_unios_palyazatok/MVPH_Komplex/9sz.pdf)

Biatorbágy, a stratégiai célok éves lebontása, mérése. <http://docplayer.hu/8746366-Zarojelentes-biatorbagy-varos-onkormanyzat-balanced-scorecard-kialakitasa.html>

- 160) Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organizations, ACTUATE, CIPFA, 2008. [https://fcw.com/~media/GIG/GIG\\_Shared\\_PDF\\_Library/Whitepapers/Actuate/strategic%20performance%20management%20wp\\_actuate.ashx](https://fcw.com/~media/GIG/GIG_Shared_PDF_Library/Whitepapers/Actuate/strategic%20performance%20management%20wp_actuate.ashx)

- 161) Performance Management Frameworks: Still Your Side of the Deal, Performance Management in Local Government, SOLGM, 2010. [https://www.solgm.org.nz/Folder?Action=View%20File&Folder\\_id=93&File=Performance%20Guide%20Dec10%20final%20hi%20res.pdf](https://www.solgm.org.nz/Folder?Action=View%20File&Folder_id=93&File=Performance%20Guide%20Dec10%20final%20hi%20res.pdf)

- 162) Önkormányzati integrált teljesítmény menedzsment rendszerek:

Heves, teljesítménymenedzsment-rendszer, működési folyamatok kidolgozása.

[http://www.heves.hu/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=434](http://www.heves.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=434)

Tapolca, teljesítményértékelési rendszer, segédanyag. [http://www.tapolca.hu/content/hivatal/palyazatok/arop\\_palyazat/3\\_tanulmanyok\\_kepzesek\\_anyagai/3\\_kepzesek\\_anyagai/1\\_simeron/teljesitmenymenedzsment/teljesitmenymenedzsment\\_segedanyag.pdf](http://www.tapolca.hu/content/hivatal/palyazatok/arop_palyazat/3_tanulmanyok_kepzesek_anyagai/3_kepzesek_anyagai/1_simeron/teljesitmenymenedzsment/teljesitmenymenedzsment_segedanyag.pdf)

- Rákosmente, mutatószámokon alapuló stratégiai teljesítménymenedzsment-rendszer. [http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Teljes%C3%ADtm%C3%A9ny%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si\\_rendszer\\_tov%C3%A1bbfejleszt%C3%A9se.sflb.ashx](http://www.rakosmente.hu/Libraries/Tanulm%C3%A1nyok/Teljes%C3%ADtm%C3%A9ny%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si_rendszer_tov%C3%A1bbfejleszt%C3%A9se.sflb.ashx)
- Kerekegyháza. [http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei\\_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%E9nyek%E9nt%20keletkezett%20dokumentumok/teljesitmenyert\\_koncepcio\\_v1.1.pdf](http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%E9nyek%E9nt%20keletkezett%20dokumentumok/teljesitmenyert_koncepcio_v1.1.pdf)
- 163) A 2014-2020 közötti időszak foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek megalapozása, szakpolitikai stratégia, 2014 (109. old. 4. pont). [https://ngmszakmaiterulet.kormany.hu/download/a/4c/c0000/Fogl\\_Strat\\_14-20\\_elfogadott.pdf](https://ngmszakmaiterulet.kormany.hu/download/a/4c/c0000/Fogl_Strat_14-20_elfogadott.pdf)
- 164) Fenntartható Energia- és Klímaakcióterv, Nemzeti energiastratégia. <http://www.polgarmesterekszovetsege.eu/hu/>  
<https://energiaklub.hu/szolgáltatás/fenntarthato-energia-es-klímaakcióterv-secap-4003>  
<http://2010-2014.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti%20Energiastrat%C3%A9gia%202030%20teljes%20v%C3%A1ltozat.pdf>  
<http://www.fataj.hu/2011/06/236/ESTRAT2030-Kornyezeti-Hataselemzes-20110513.pdf>
- 164) Települési tervezés, útmutató a településfejlesztési program készítéséhez, BM, 2002. [http://www.terport.hu/webfm\\_send/513](http://www.terport.hu/webfm_send/513)
- 165) Budapest XVIII. kerület, Stratégiai menedzsment fejlesztése, 2010. <http://docplayer.hu/2324495-Strategiai-menedzsment-fejlesztese.html>
- 166) Kerekegyháza, stratégiai menedzsment fejlesztése. [http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei\\_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%E9nyek%E9nt%20keletkezett%20dokumentumok/Kerekegyhaza\\_Koltsegvetes\\_tervezes\\_BSC\\_workshop\\_prezentacio.pdf](http://www.kerekegyhaza.hu/infusions/datei_explorer/adattar/%C1ROP%20Projekt/A%20projekt%20eredm%E9nyek%E9nt%20keletkezett%20dokumentumok/Kerekegyhaza_Koltsegvetes_tervezes_BSC_workshop_prezentacio.pdf)
- 167) CompLex Önkormányzati Jogtár szolgáltatások. [https://www.jogtar.hu/megrendelok/Onkormanyzat\\_Jogtar\\_Premium\\_tajekoztato.pdf](https://www.jogtar.hu/megrendelok/Onkormanyzat_Jogtar_Premium_tajekoztato.pdf)
- 168) 12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE). <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> <https://rm.coe.int/16807470ea>
- 169) Önkormányzatok elektronikus hatásköri jegyzéke, BM, 2017. <https://hirlevel.egov.hu/2017/11/04/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzeke-2017-harmadik-negyedev/>  
<http://www.kormany.hu/download/b/ca/31000/%C3%96nkorm%C3%A1nyzatok%20elektronikus%20hat%C3%A1sk%C3%B6ri%20jegyz%C3%A9ke%202017%20III%20n%C3%A9.zip#!DocumentBrowse>
- 170) Békés város Önkormányzata, a működés szervezése belső és külső szolgáltatások rendszereként. [http://www.bekesvaros.hu/download.fcgi/3124\\_0\\_1\\_20080930R4P07.pdf](http://www.bekesvaros.hu/download.fcgi/3124_0_1_20080930R4P07.pdf)
- 171) A közigazgatás-szervezés intézményes megjelenése az önkormányzatoknál:  
 Pécs. <http://gov.pecs.hu/download/szervezet/PDF/kabinet.pdf>  
 Budaörs. <http://www.budaors.hu/?module=news&action=show&nid=28911>  
 Budapest XXII. ker. Budafok-Tétény. <http://budafokteteny.hu/ugyintezes//kozigazgatás-fejlesztési-es-szervezési-iroda>  
 Budapest X. ker. Kőbánya. <http://www.kobanya.hu/docs/kobanya/hu/news/175254.pdf>  
 Budapest XI. ker. Újbuda. [http://kozigazgatás.ujbuda.hu/sites/default/files/attachments/files/kozigazgatás-ujbuda/2014\\_12/fenntartható\\_gazdalkodás.pdf](http://kozigazgatás.ujbuda.hu/sites/default/files/attachments/files/kozigazgatás-ujbuda/2014_12/fenntartható_gazdalkodás.pdf)

172) Szakvezetés az önkormányzatoknál:

Jászládány. [http://jaszladany.hu/dokumentumok/szervfejl/tudasmegosztas\\_osszefoglalo.pdf](http://jaszladany.hu/dokumentumok/szervfejl/tudasmegosztas_osszefoglalo.pdf)  
 Budapest X. ker. Kőbánya. <http://www.kobanya.hu/docs/kobanya/hu/news/170614.pdf>  
 Budapest XXIII. ker. Soroksár. [http://soroksar.hu/upload/files/182/1296205913\\_4198578274d-428859b96c0\\_4508.pdf](http://soroksar.hu/upload/files/182/1296205913_4198578274d-428859b96c0_4508.pdf)  
 Pomáz. [http://www.pomaz.hu/container/static\\_pages\\_downloads/1353417381\\_Pom%C3%A1z%20V%C3%A1ros%20Polg%C3%A1rmesteri%20Hiv.%20ellen%C5%91rz%C3%A9si%20nyomvonal.pdf](http://www.pomaz.hu/container/static_pages_downloads/1353417381_Pom%C3%A1z%20V%C3%A1ros%20Polg%C3%A1rmesteri%20Hiv.%20ellen%C5%91rz%C3%A9si%20nyomvonal.pdf)

173) Hagyományos ötletládák kihelyezése:

Villány, hagyományos ötletláda az SZMSZ-ben szabályozva. <http://www.villany.hu/dokumentum/szmsz.pdf>  
 Tompa, ötletláda több helyen a városban. <http://www.tompa.hu/helyi-rendeletek/send/8-helyi-rendeletek/313-27-2009-x-27.html>

174) Online ötletládák:

Pázmánd. <http://pazmand.hu/bejelentesekek/>  
 Gyöngyöspata. <http://gyongyospata.hu/varosunkrol/otletlada>  
 Csobánka. <https://csobanka.asp.lgov.hu/sites/csobanka/files/2017-12/GAZDAS%C3%81GI-PROGRAM-2014-2019.pdf>  
 Budapest XVII. kerület Rákosmente. <http://www.rakosmente.hu/Ugyintezes/otletlada.aspx>  
 Délegyháza. [https://www.delegyhaza.hu/index.php?option=com\\_kunena&view=category&catid=3&id=972&Itemid=341](https://www.delegyhaza.hu/index.php?option=com_kunena&view=category&catid=3&id=972&Itemid=341)

175) További érdekesebb ötletláda-megoldások:

Zákányszék. <http://zakanysezek.hu/archiv/forum/3.html>  
 Vecsés. <https://www.vecses.hu/polgarmesteri-hivatal/otletlada>  
 Diósd. [http://diosd.hu/userfiles/2017/06/1497126737\\_Ciklusprogram-2014-2019.docx](http://diosd.hu/userfiles/2017/06/1497126737_Ciklusprogram-2014-2019.docx)

176) Járási és önkormányzati hivatalok közötti együttműködés erősítése. Összefoglaló 100 járási tréning tapasztalatairól, MKKSZ, 2016. [https://www.mkksz.org.hu/html/main/2016/manorka6-osszefoglalo\\_beszamolo.pdf](https://www.mkksz.org.hu/html/main/2016/manorka6-osszefoglalo_beszamolo.pdf)

177) Problématérképek (-leltárak) alkalmazása:

Püspökladány. [http://www.puspokladany.hu/kozadat/2\\_7/szervfejl\\_helyfelmtan.pdf](http://www.puspokladany.hu/kozadat/2_7/szervfejl_helyfelmtan.pdf)  
 Budaörs, projektszintű problématerkép. <http://www.budaors.hu/index.php?module=news&action=getfile&aid=28026>  
 Mór. [http://archiv.mor.hu/upload/file/arop131\\_mor\\_feladatellatas\\_fejl.pdf](http://archiv.mor.hu/upload/file/arop131_mor_feladatellatas_fejl.pdf)  
 Budapest XI. ker. Újbuda. [http://kozigazgatas.ujbuda.hu/sites/default/files/attachments/files/kozigazgatasujbudahu/2014\\_12/iranyitasi\\_modell.pdf](http://kozigazgatas.ujbuda.hu/sites/default/files/attachments/files/kozigazgatasujbudahu/2014_12/iranyitasi_modell.pdf)  
 Hajdúnánás. [http://www.archiv.hajdunanas.hu/its/its\\_megalapozo.pdf](http://www.archiv.hajdunanas.hu/its/its_megalapozo.pdf), <http://www.bocskai.net/index.php/hajdunanasi-ertektar>

178) Budafok, minőségi kör és problémafeltár lehetséges együttes alkalmazása. <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/download/2702/4795/>

179) Veszprém megyei minőség kör. <http://www.vehir.hu/cikk/641-veszprem-megyei-minosegi-dij-tizedszer>  
<http://docplayer.hu/21591951-Szervezeti-es-mukodesi-szabalyzat.html>

180) R.S. Kaplan, D.P. Norton, Stratégiai térképek – Hogyan alakulnak át az immateriális javak pénzügyi eredményé? Panem Kft., 2005.

- 181) Értéktérképek:  
 Hajdúnánás. [http://www.archiv.hajdunanas.hu/its/its\\_megalapozo.pdf](http://www.archiv.hajdunanas.hu/its/its_megalapozo.pdf)  
 Csongrád. <http://www.csongradertektar.hu/2015/10/30/ertek-terkep-puzzle/>
- 182) Robert S. Kaplan and David P. Norton, Mastering the Management System, 2008. <http://www.twrcc.co.za/Mastering%20the%20Management%20System%20-%20Jan%202008..pdf>
- 183) Zugló Önkormányzatának településfejlesztési koncepciója és kapcsolódó partnerségi rendelete. <https://www.zuglo.hu/elfogadtak-a-kerulet-uj-telepulesfejlesztési-koncepcióját/>, <https://www.zuglo.hu/wp-content/uploads/2016/03/017R013.pdf>
- 184) Gáspár Máttyás, Helyi önkormányzati menedzsment, Lépések a teljesítményelvű és polgárc közeli közigazgatás felé, Közigkonzult-Közigprint, 1995.
- 185) Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat, Athenaeum, 1931. [http://mtdportal.extra.hu/books/magyary\\_zoltan\\_a\\_magyar\\_kozigazgatás\\_gazdaságosságának\\_es\\_eredményességének\\_biztosítása.pdf](http://mtdportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_a_magyar_kozigazgatás_gazdaságosságának_es_eredményességének_biztosítása.pdf)
- 186) Szervezett fejlesztés, A Gazdasági Versenyhivatal szervezetfejlesztése, 2013–2014, GVH, 2014.
- 187) Gáspár Máttyás, A közigazgatás társadalmisítása, Online Akadémia, 2016. <https://popedu.hu/#!/sempage/14/view> (videó), [https://popedu.hu/api/static/seminar\\_pages/14/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20t%C3%A1rsadalmis%C3%ADt%C3%A1sa.pdf](https://popedu.hu/api/static/seminar_pages/14/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20t%C3%A1rsadalmis%C3%ADt%C3%A1sa.pdf) (dokumentációs háttér).
- 188) Hoczopán Orsolya, Területi Balanced Scorecard: Egy lehetséges válasz a területi tervezési folyamat hiányosságaira, 2012.
- 189) Dr. Hideg Éva, A területi monitoring, mint a területi előtekintés információs bázisa és egyik eszköze, 2014. <https://www.nth.gov.hu/hu/media/download/672>
- 190) Alsómocsolád az Európa Parlament Okos Falu modellfejlesztésében. [https://hvg.hu/itthon/20170606\\_also-mocsolad\\_smart\\_village\\_okosfalu\\_baranya\\_kistelepules\\_dicso\\_laszlo\\_szanyi\\_tibor\\_eu\\_tamogatas](https://hvg.hu/itthon/20170606_also-mocsolad_smart_village_okosfalu_baranya_kistelepules_dicso_laszlo_szanyi_tibor_eu_tamogatas)
- 191) NKE Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú képzés. <https://vtkk.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/onkormanyzati-szaktanacsado>, <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/onkormanyzati-szaktanacsado-kepzesi-program.original.pdf>

## 12. JOGSZABÁLYOK,<sup>51</sup> VALAMINT EGYÉB KÖTELEZETTSÉGET KÖZVETVE VAGY KÖZVETLENÜL MEGÁLLAPÍTÓ DOKUMENTUMOK GYŰJTEMÉNYE

1. Önkormányzati Tudástár I. az Önkormányzati Hírlevél különszáma – Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke<sup>52</sup>
2. Nemzeti stratégiák: A nemzeti stratégiáknak jelenleg nincs jelenleg teljes körű nyilvántartási rendszere. Van az összegyűjtésre irányuló törekvések (pl. Pest Megyei Önkormányzat: <http://www.pestmegye.hu/nemzeti-strategiak>), a jellemző tárgyszavak szerint kereshetők és érhetők el az Interneten.

<sup>51</sup> A jogszabályok a Netjogtárban jogszabály szám, cím alapján egységesen elérhetők: <https://net.jogtar.hu>

<sup>52</sup> <http://www.kormany.hu/download/e/b2/51000/%C3%96nk%20Tud%C3%A1st%C3%A1r%20I.%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%202018%20%C3%A9vi%203%20sz%C3%A1ma.pdf>

3. Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, 2014<sup>53</sup>
4. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
5. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről és a kapcsolódó útmutató (I. rész a kontrollkörnyezetről, belső kontroll standardok).
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
7. 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékelésről
8. 2004. évi I. törvény a sportról
9. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
10. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
11. 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
12. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
13. 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
14. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
15. Közösség által irányított helyi fejlesztés, CLLD<sup>54</sup>
16. Iránymutatás és módszertan a közösségvezérelt helyi fejlesztésről helyi szereplők számára<sup>55</sup>
17. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
18. 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről
19. 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől
20. 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
21. 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről
22. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
23. 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól
24. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
25. 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról
26. 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról
27. Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
28. 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról

<sup>53</sup> <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032>

<https://www.palyazat.gov.hu/horizontlis-elvek-s-politikk-rszletes-szablyai> (horizontális elvek és politikák, indikátorok)

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_hu.pdf) [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1400272.KOR](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1400272.KOR)

<sup>55</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_hu.pdf)  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500466.KOR&timeshift=ffffff4&xtreferer=00000001.TXT>  
[http://gis.lechnerkozpont.hu/leader/HFS\\_tervezesi\\_utmutato\\_1007.pdf](http://gis.lechnerkozpont.hu/leader/HFS_tervezesi_utmutato_1007.pdf)

29. 2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról
30. ISO 9000, ISO 14001, ISO 31000, ISO 26 000, ISO 20400 minőségyszabványok<sup>56</sup>
31. 1078/2018. (III. 13.) Korm. határozat az állami és önkormányzati közfeladat-kataszter létrehozásával kapcsolatos feladatok ellátásáról
32. 45/2018. (III. 19.) Korm. rendelet az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről
33. 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
34. 1057/2001.(VI.21.) Korm. h a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről
35. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
36. A kutatás, fejlesztés és innováció fontosabb jogszabályai<sup>57</sup>
37. ISO 21500:2015 Útmutató a projektvezetéshez<sup>58</sup>
38. Pályázati jogszabályok<sup>59</sup>
39. Helyi esélyegyenlőségi programok készítésének jogi háttere<sup>60</sup>
40. 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
41. 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 46/2003. (IV. 16.) OGY határozat az Egészség Évtizedének Népegészségügyi Programjáról
42. 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
43. Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia és útmutatók<sup>61</sup>
44. 2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyaságról és módszertani útmutatók<sup>62</sup>
45. A stratégiai környezetelemzés EU-s és hazai jogi háttere és módszertana<sup>63</sup>
46. 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
47. 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
48. 88/2009. (X. 29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról
49. 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
50. 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

<sup>56</sup> <http://www.mszt.hu/web/guest/legfontosabb-iranyitasi-rendszerszabvanyok-1-resz>  
<http://www.mszt.hu/web/guest/legfontosabb-iranyitasi-rendszerszabvanyok-2-resz>  
<http://www.mszt.hu/web/guest/a-bizonytalansag-kezelese>  
 TQ Consulting Tudástára, a változás menedzseléséről az ISO 9001:2015-ben <http://www.tqconsulting.hu/iranyitasi-rendszerek/ISO-9001-2015-instant-megoldasok-09>, <http://www.mszt.hu/web/guest/az-vagy-amit-vasarolsz>

<sup>57</sup> <https://nkfih.gov.hu/szakpolitika-strategia/fontosabb-jogszabalyok>

<sup>58</sup> [https://www.pmsz.hu/upload/files/MSZ\\_ISO21500%20\\_szabvany\\_bevezetese\\_kethasabos.pdf](https://www.pmsz.hu/upload/files/MSZ_ISO21500%20_szabvany_bevezetese_kethasabos.pdf)

<sup>59</sup> <https://www.palyazat.gov.hu/jogszabalyok1>

<sup>60</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0300125.TV>  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200002.emm>  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100321.KOR&goto=-1>  
[https://nfsz.munka.hu/Lapok/full\\_szocpol/full\\_utamunkahoz/content/afsz\\_szocpol\\_oesz\\_100510\\_modszertan.aspx](https://nfsz.munka.hu/Lapok/full_szocpol/full_utamunkahoz/content/afsz_szocpol_oesz_100510_modszertan.aspx)

<sup>61</sup> <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a13h0018.OGY> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16H1888.KOR&timeshift=ffffff4&txt-referer=00000001.TXT>  
<http://www.nfft.hu/documents/1238941/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia>  
<http://docplayer.hu/203385-Utmutato-a-fenntarthato-fejlodes-helyi-programjai-local-agenda-21-elkesziteséhez.html>

<sup>62</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500057.TV>  
<http://enhat.mekh.hu/index.php/2017/01/24/energiamegtakaritasi-intezkedesi-tervet-kell-kesziteniuk-a-kozintezmenyeknek/>

<sup>63</sup> <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52081>

## 1. SZ. MELLÉKLET

### Stratégiai dokumentumok jogi háttere az önkormányzati gyakorlatban

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELLETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT <sup>64</sup>	JOGI ALAP <sup>65</sup>
Helyzetelemzés – helyzetfeltáró, helyzet-elemző dokumentumok, tanulmányok a környezetről, elvárásokról, problémákról (Zöld Könyv, Fehér Könyv). <sup>66</sup>	<p>A hosszútávra szóló településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát megalapozó vizsgálat (kötelező)</p> <p>Települési értéktár, értékleltár (ajánlás)<sup>67</sup></p> <p><i>A további stratégiák, koncepciók általában tartalmaznak helyzetelemző részeket, azok jellemzően nem jelennek meg önálló dokumentumokként</i></p>	<p>314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes sajátos településrendezési sajátos jogintézményekről 1. és 2. sz. melléklet</p> <p>2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról, 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról, Közkincs Program</p>
Koncepció – jövőkép, átfogó, hosszú távú fejlesztési célok, irányelvek, követelmények (a stratégia része is lehet)	<p>Területfejlesztési koncepció (kötelező)</p> <p>Településfejlesztési koncepció (kötelező)</p> <p>Települési jövőkép (önkéntes)</p> <p><i>Lásd az alább az ágazati, szakterületi koncepciókat önállóan, vagy a részstratégiák elemeiként</i></p>	<p>314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról ...</p> <p>A helyi Leader és az ún. jövőműhely programok, ill. az átfogó stratégiák (lásd a következő részben az ott jelzett jogi háttérrel) kiemelt, a közösségi tervezés részeként, a jövőműhelyek működésének eredményeképpen készül(het)nek</p>

<sup>64</sup> Zárójelben a dokumentum kötelező – ajánlott – önkéntes jellege, valamint a települési lakosságszám, amennyiben az ajánlás lakosságszámmal kötött (ajánlás adott lakosságszám felett).

<sup>65</sup> A jogi alap nem jelenti szükségképpen a kötelező előírást. Egyes esetekben lehetséges, hogy a jogi alap időközben hatályát veszítette, de szerepeltetése azért lehet fontos, mert élő, jelenleg is érvényben lévő dokumentumok alapját képezte.

<sup>66</sup> „Zöld Könyv – A zöld könyv olyan dokumentum, melynek célja egy-egy terület legfontosabb kérdéseinek, problémáinak és kihívásainak azonosítása és ... az érdekelt szakmai és társadalmi szereplők bevonása ezek megvitatásába. A zöld könyvek célja a gondolatfelvetés, a konzultáció elindítása. Fehér Könyv - A fehér könyv egy adott területről készült átfogó, kötetlen struktúrájú megalapozó dokumentum, amely azonosítja az adott területhez kapcsolódó problémákat, bemutatja a magas szintű célkitűzéseket, egyes esetekben a lehetséges beavatkozási módokat is. A fehér könyvek a zöld könyvek olyan folytatásának tekinthetők, melyek a társadalmi párbeszéd és konzultáció eredményeire támaszkodva körvonalazzák a lehetséges beavatkozási területeket és eszközöket. A fehér könyv a stratégiánál és koncepciónál kevésbé strukturált, és kevésbé teljes körűre törekvő dokumentum.”

Forrás: Stratégiaalkotási Kézikönyv, 2008. Elérése: [http://www.felvi.hu/pub\\_bin/dload/AVIR/SA\\_KK\\_2008\\_FINAL.pdf](http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf)

<sup>67</sup> A dokumentum, ill. gyűjtemény alkalmas a település adottságainak (nem csak a jogszabály szerinti nemzeti, hanem egyéb helyi értékeinek is) folyamatos gyűjtésére és értékelésére a helyzetelemzések megalapozására. Részben hasonló cíllal működtek korábban a kistérségi, települési Közkincs Kerekasztalok és készültek Közkincs értéktárak, értékleltárak.



TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT <sup>64</sup>	JOGI ALAP <sup>65</sup>
<p>Átfogó (befogadó, integrált) stratégia – alapelveken, helyzetértékelésen alapuló jövőkép és küldetés, átfogó, hosszabb távú iránymutatás, fejlesztési prioritások, irányok és célok, beavatkozások, ill. programterületek és programok</p>	<p>Integrált településfejlesztési stratégia (ITS)</p> <p>Helyi vidékfejlesztési stratégia (HVS), helyi fejlesztési stratégia (általában önkéntes, LEADER programok esetében kötelező)</p> <p>A fenntartható fejlődés helyi stratégiája, programja (önkéntes)</p> <p>Települési mezőgazdasági program, ill. helyi közösségfejlesztési program<sup>68</sup> (ajánlott)</p> <p>Helyi egészségterv<sup>69</sup> (ajánlott, egyes pályázati programok kötelező része)</p>	<p>1997.évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről, 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról ... ,</p> <p>1305/2013/EU EP és Tanács rendelet 88.cikk EU Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, 76/2011. (VII. 29.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiák LEADER fejezetének végrehajtásához 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről, a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet, a 2014-2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X.10.) Korm. rendelet</p> <p>Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020. elfogadásáról szóló 1074/2012. (III.28.) Korm. határozat</p> <p>Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia 2011-2020</p> <p>ENSZ Agenda 21, EU LA21 Az Európai Unió ötödik környezetvédelmi akcióprogramja (1992-2000). Útmutató a Fenntartható Fejlődés Helyi Programjai (Local Agenda 21) elkészítéséhez</p> <p>2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról</p> <p>A „Nemzeti Népegészségügyi Stratégia 2017-2026” kidolgozásához és végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló 1534/2016. (X.13.) Korm. határozat, Egészséges Magyarországért 2014-2020., Egészségügyi Ágazati Stratégia 2014. december, tervezési vázlat, Új nemzeti népegészségügyi stratégia kidolgozása 2017. 03. 01<sup>70</sup> .</p>

<sup>68</sup> Komplex tartalmánál, közösségi jellegénél fogva átfogó településfejlesztési stratégia is lehet, szűkebb értelmezés esetében azonban a helyi gazdaságfejlesztési koncepció, ill. stratégia (lásd alább) részeként is értelmezhető.

<sup>69</sup> Azért tekinthető nem ágazati (egészségügyi) stratégiának, mert a települési életminőség egészéről szól.

<sup>70</sup> [www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma-egeszseguyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/az-emmi-uj-nemzeti-nepegeszseg-ugyi-strategiat-dolgoz-ki](http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma-egeszseguyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/az-emmi-uj-nemzeti-nepegeszseg-ugyi-strategiat-dolgoz-ki)

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT <sup>64</sup>	JOGI ALAP <sup>65</sup>
<p>Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek</p>	<p>Településrendezési terv (településszerkezeti terv, szabályozási keretterv és terv, zöldfelület fejlesztési terv) (kötelező)</p> <p>Helyi gazdaságfejlesztési koncepció, ill. stratégia (ajánlott, 2000 fő felett) (városi jövőkép, integrált stratégiai szemlélet, stratégiai gazdaságfejlesztési tervezés és fejlesztés)</p> <p>Helyi turisztikai stratégia (a fenti helyi gazdaságfejlesztési koncepció, ill. stratégia része is lehet) (ajánlott, térségi turisztikai stratégiák részeként)</p> <p>Települési humán erőforrás (foglalkoztatási) fejlesztési stratégia (Helyi Foglalkoztatási Paktum), közfoglalkoztatási terv, koncepció (ajánlott)</p> <p>Vagyongazdálkodási közép- és hosszú távú terv készítése (kötelező)</p> <p>Zöldfelület/-területfejlesztési koncepció, stratégia, terv (ha nem önálló, a településrendezési terv része, lásd ott) (ajánlott, 50.000 fő)<sup>71</sup></p> <p>Helyi környezetvédelmi program</p>	<p>1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról ...</p> <p>Lásd Területfejlesztési koncepció, valamint 1/2014. (I.3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról</p> <p>Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia</p> <p>Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján</p> <p>Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Keretstratégia 2012-2024,</p> <p>Nemzeti Tájstratégia 2017-2026.-ról szóló 1128/2017. (III.20.) Korm. határozat</p> <p>Egységes cselekvési program a magyar munkaerő digitális fejlesztéséért, NGM 2017. IV.10.</p> <p>Európai Foglalkoztatási Stratégia, Foglalkoztatás és növekedés, Nemzeti Akció Program a Növekedésért és Foglalkoztatásért, Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján</p> <p>2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 9.§ (2)</p> <p>27/2015.(VI.17.) OGY. határozat a Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015-2020. elfogadásáról, 28/2015. (VI.17.) OGY. határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020. közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról lásd továbbá a terület- és településfejlesztési koncepció jogalapjainál</p> <p>A környezet védelmének általános szabályairól szóló módosított 1995. évi LIII. törvény</p>

<sup>71</sup> Ez és a következő két koncepció/stratégia összevonható egy ún. településüzemeltetési koncepcióban, s bővebb is lehet ezeknél, magában foglalhatja a közvilágításra, közutakra (közlekedés) területeket.

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT <sup>64</sup>	JOGI ALAP <sup>65</sup>
	Települési környezetvédelmi program, stratégia (kötelező)	Nemzeti Környezetvédelmi Stratégia, 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról, 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól,
	Települési energia- és klímastratégia, lakossági energiahatékonysági program (ajánlott) <sup>72</sup>	Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2020, Nemzeti Energiastratégia 2030, Nemzeti Környezetvédelmi Program
	Szociális, szolgáltatástervezési koncepció, (kötelező 2.000 fő felett), gyerekesély stratégia	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján, 47/2007. (V. 31.) OGY határozat „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, (2007-2032)
	Ifjúságpolitikai koncepció, stratégia (ajánlott 5.000 fő felett)	8/2009. (X.29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról 2009-2024.
	Időspolitikai koncepció, stratégia (ajánlott 50.000 fő felett)	81/2009 (X.2.) OGY határozat az Idősügyi Nemzeti Stratégia 2009-2034.-ről
	Esélyegyenlőségi koncepció, terv, program (kötelező)	2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról, a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet, a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól szóló 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet
	Közművelődési, kulturális, művészeti koncepció, stratégia (ajánlott 5.000 fő felett)	A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény
	Helyi bűnmegelőzési (közbiztonsági) stratégia (ajánlott 2.000 fő felett)	1744/2013.(X.17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023)
	Helyi sportfejlesztési koncepció (kötelező)	2004. évi I. törvény a sportról, Nemzeti Sportstratégia, Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia 2011-2020
	Egészségfejlesztési terv, mint a településfejlesztési terv része (kötelező)	1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 46/2003. (IV. 16.) OGY határozattal elfogadott az egészség évtizedének népegészségügyi programja
	Civil, partnerségi, önkéntes koncepció, közösségfejlesztési stratégia (önkéntes)	1068/2012. (III.20.) Korm. határozat a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012-2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról

<sup>72</sup> A TÖOSZ és az Energiaklub által szervezett tréning kifejezetten az önkormányzatoknak segít abban, hogy időben felkészülhessenek a klímaváltozás településüket érintő káros hatásaira [www.energiaklub.hu/szolgalattas/klimakerdesek](http://www.energiaklub.hu/szolgalattas/klimakerdesek)-települetek-felkeszítése-az-eghajlatvaltozasra-trening-4449

TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT <sup>64</sup>	JOGI ALAP <sup>65</sup>
	<p>Helyi (önkormányzati) közmenedzsment szervezet-fejlesztési stratégia (önkéntes)</p> <p>Helyi információs társadalom, digitális szolidaritási, önkormányzati informatikai fejlesztési stratégia (önkéntes)</p> <p>Helyi, települési marketing koncepció (önkéntes)</p> <p>Helyi önkormányzati kommunikációs, PR stratégia (önkéntes)</p>	<p>Magyar Zoltán Program 12.0</p> <p>Magyar Zoltán Program 12.0, „Digitális Magyarország Program” 2010 – 2014, Európa Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (e-ügyintézési pontok szükségessége), 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól</p> <p>Önkormányzatok belső szabályozása, lásd a helyi gazdaságfejlesztési stratégiára vonatkozó jogi alapokat.</p>
<p>Átfogó középtávú cselekvési tervek, végrehajtási (operatív ) programok, kibővített akciótervek – a stratégiák alapján megvalósítandó feladatok és alapvető feltételeik</p>	<p>Területfejlesztési program (kötelező)</p> <p>Gazdasági program, fejlesztési terv (kötelező)</p> <p><i>Lásd továbbá valamennyi fentebb bemutatott szakterületi koncepciót, stratégiát, hosszú távú tervet, amelyekhez készülhetnek, ill. amelyek tartalmazhatnak operatív programelemeket, akcióterveket</i></p>	<p>1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről</p> <p>2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól</p>
<p>Operatív (rövid távú, éves) tervek, éves akciótervek, munkatervek – a stratégia megvalósításának éves tervekre lebontott feladatai, amelyek a költségvetésben tükröződnek</p>	<p>Éves költségvetési terv (kötelező)</p> <p>Éves szakterületi tervek (önkéntes)</p>	<p>2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól</p> <p>2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról</p> <p>Az intézmények belső szabályozási rendszerével intézményesített operatív irányítási eszközök</p>
<p>Egyedi fejlesztési célprogramok, részletes akciótervek, projektek, intézkedések – egyes fejlesztési feladatok és feltételeik</p>	<p>Helyi fejlesztési célprogramok (pl. közszolgáltatás fejlesztési programok) (önkéntes)</p> <p>Pályázati fejlesztési programok, projektek (önkéntes)</p> <p>Beruházási programok, projektek (önkéntes)</p> <p>Helyi szociális földprogram (önkéntes) Közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram</p> <p>Helyi közösségi hozzáférési pontokra alapozott távmunka, digitális közmunka program (önkéntes)</p>	<p>Konkrét fejlesztési célok megvalósítását leíró programok, lebonyolítás a belső szabályozások, partnerségi, együttműködési megállapodások szerint</p> <p>EU-s, pályázati rendszer szabályozások és követelmények</p> <p>A beruházások lebonyolításának rendjéről szóló belső szabályozás (szabályzat)</p> <p>Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv</p> <p>Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv</p>

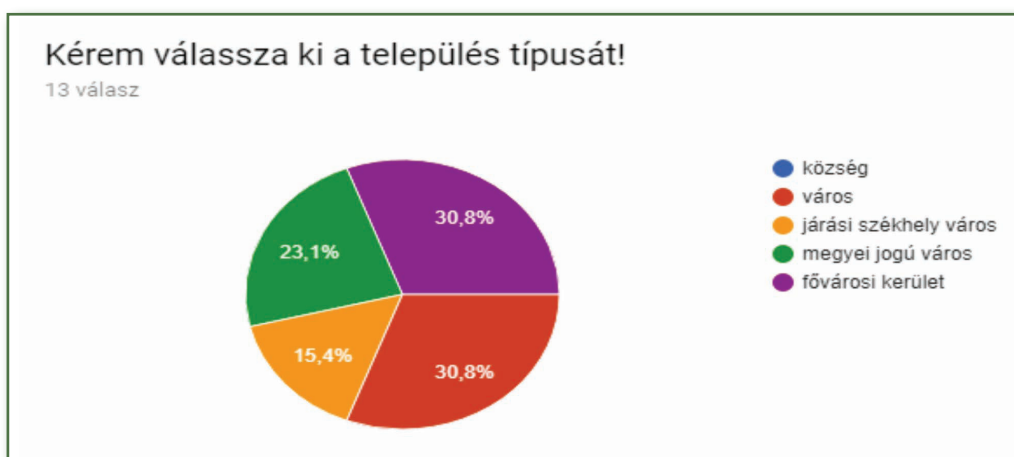
TERVEZÉSI MŰFAJOK – RENDELTETÉS	ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLAT <sup>64</sup>	JOGI ALAP <sup>65</sup>
	<p>Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére (önkéntes)</p> <p>Nyitott tanulási központok (NYITOK) hálózatfejlesztési programja (önkéntes)</p> <p>Helyi közfoglalkoztatási program (önkéntes)</p>	<p>Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv</p> <p>Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján éves terv</p> <p>Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján, Nemzeti Közfoglalkoztatási Program</p>
<p>Utókövetés – a stratégia egészének, egyes programjainak előrehaladását, megvalósulását, eredményeit és hatásait, tapasztalatait folyamatosan, időközben és az időszak végén monitorozó, értékelő, felülvizsgálati dokumentumok (kötelező, ajánlott, önkéntes jellegű kapcsolódik a vonatkozó stratégiához, ill. a stratégiai dokumentumban rögzítettek szerint alakul)</p>	<p>Beszámoló, időszakos áttekintések az integrált településfejlesztési stratégia megvalósulásáról</p> <p>EU-s operatív fejlesztési programok utókövetési dokumentumai</p> <p>A beruházási programok folyamatos felületei rendszerének dokumentumai</p> <p>Stratégiai környezeti hatásvizsgálatok (SKV, ez a fajta vizsgálat előzetes hatáselemzés is lehet)</p> <p>A költségvetési terv végrehajtásának folyamatos és időszakos ellenőrzési dokumentumai</p> <p>A projektműködés ellenőrzési nyomvonalai szerinti ellenőrzési dokumentumok</p> <p>Az egyes stratégiai dokumentumok monitoring fejezetei szerinti utóellenőrzési rendszer dokumentumai</p> <p>Egyes partnerségi célprogramok utókövetése</p>	<p>314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról ...</p> <p>EU-s, pályázati rendszer szabályozások és követelmények</p> <p>370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről, belső ellenőrzési tervek/programok</p> <p>A Tanács 1260/1999./ EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, Európa Tanács bizonyos tervek és programok környezeti hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42.sz. irányelve, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. Törvény 43.§-a, Környezeti értékelés a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia SKV-hoz</p> <p>A tervezéssel kapcsolatos ellenőrzési nyomvonal, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről</p> <p>A belső szabályozások előírásai szerint, a belső kontrollrendszer monitoring előírásai, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről</p> <p>A belső szabályozások előírásai szerint, a belső kontrollrendszer monitoring előírásai, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről</p> <p>Az együttműködési, partnerségi megállapodásokban foglaltak szerint</p>

## 2. MELLÉKLET

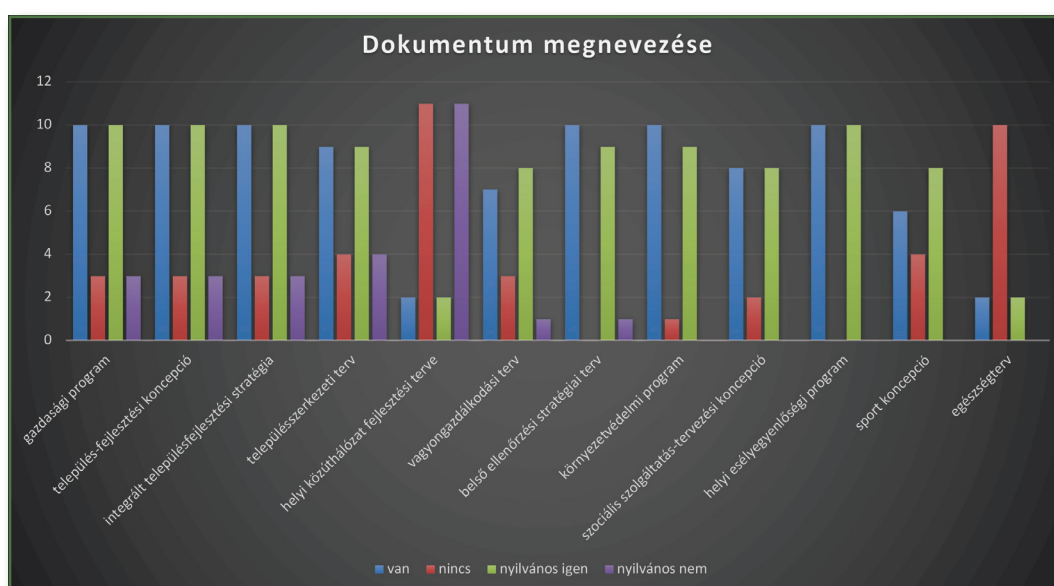
### Az önkormányzatok stratégiai tervezése – a felmérés részletes eredményei

A kérdőívet a TÖOSZ tagjai közül – kérésünkre csak a 10 ezer lakosság számot meghaladó települések vezetőinek - 40 településre küldte el. A kérdőív lekérdezése online történt <https://goo.gl/forms/CceMaAlmjyFummi82> felületen 2018. április 23-a és június 5-e között. A kérdőívet a megkérdezett településvezetők harmada töltötte ki, így azt nem tekinthetjük reprezentatívnak. Ugyanakkor más elemzésekkel, kérdőívvel egybevetve a tendenciákat jól mutatja, illetve erősíti az azokban foglaltakat. Lásd. pl az 5. kérdésre adott válaszokat.

#### 1. kérdés: A válaszadó települések a település típusa szerinti megoszlását a következő ábra mutatja be



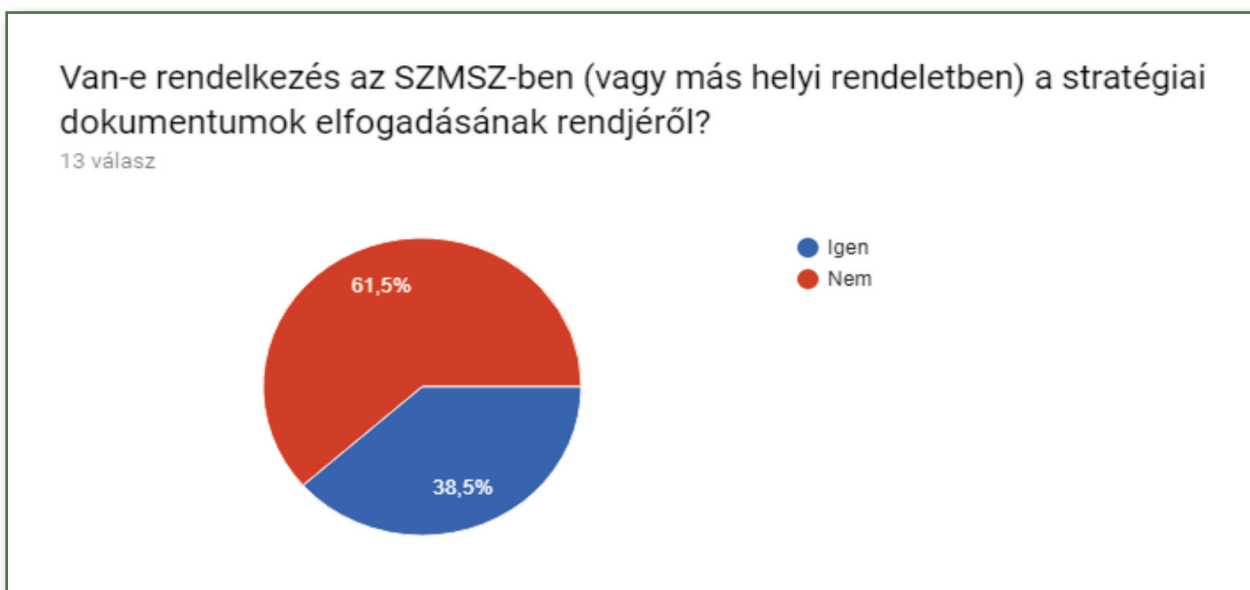
#### 2. kérdés: Az alábbi felsorolásban azok a dokumentumok meglétére kérdeztünk rá, amelyek elfogadása jogszabály alapján a válaszadó önkormányzatok számára kötelező.



Egészen meglepő eredmények születtek: kimagaslóan sok válaszadó önkormányzatnak annak ellenére, hogy jogszabály kötelezővé teszi, nincs helyi közúthálózat-fejlesztési, valamint egészségterve (egészségterv a járási és a fővárosi kerületi önkormányzatok számára kötelező, azaz csak a nem járás város esetében nem kötelező, községek pedig nem voltak a felmérésben). További érdekesség, hogy a válaszadók 23 % mondja azt, hogy a gazdasági programja, a településfejlesztési koncepciója, integrált városfejlesztési stratégiája nem nyilvános.

### 3. kérdés

**Megállapítható, hogy a válaszadó önkormányzatok majdnem kétharmada nem rendelkezik a stratégiai dokumentumok elfogadásának rendjéről.**



### 4. kérdés

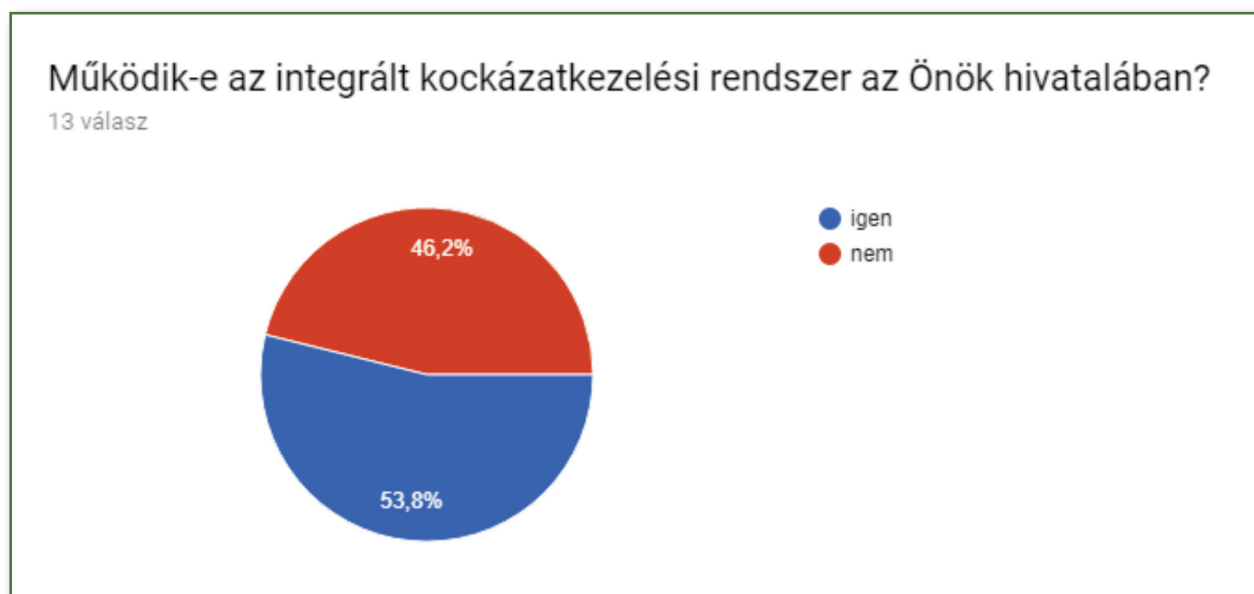


Megállapítható, hogy a legnagyobb problémát a források hiánya okozza, amelyet stratégia alkotására fordíthatnának a válaszoló önkormányzatok. Hasonlóan nagy problémát jelent, hogy a munkatársak nem tudnak a stratégia alkotására kellő időt fordítani. Nyilván a két válasz összefügg egymással. Ezt követi az a felvetés, hogy nincs mód a jövővel foglalkozni a jelen problémái miatt, ami előre vetíti, hogy a továbbiakban is – a stratégia elkészítésének hiánya miatt – az önkormányzat nem alakítja, hanem követi az eseményeket.

További problémaként vetették fel

- nincs mértékadó információ a környezeti trendekről,
- nem átlátható a magasabb szintű stratégiák rendszere,
- a szervezetben nincs a stratégiaalkotással felelősen foglalkozó szervezeti egység,
- nincs kellő módszertani hozzáértés, gyakorlat, tapasztalat,
- nem ismeretesek a követhető jó példák ezen a területen.

#### 5. kérdés

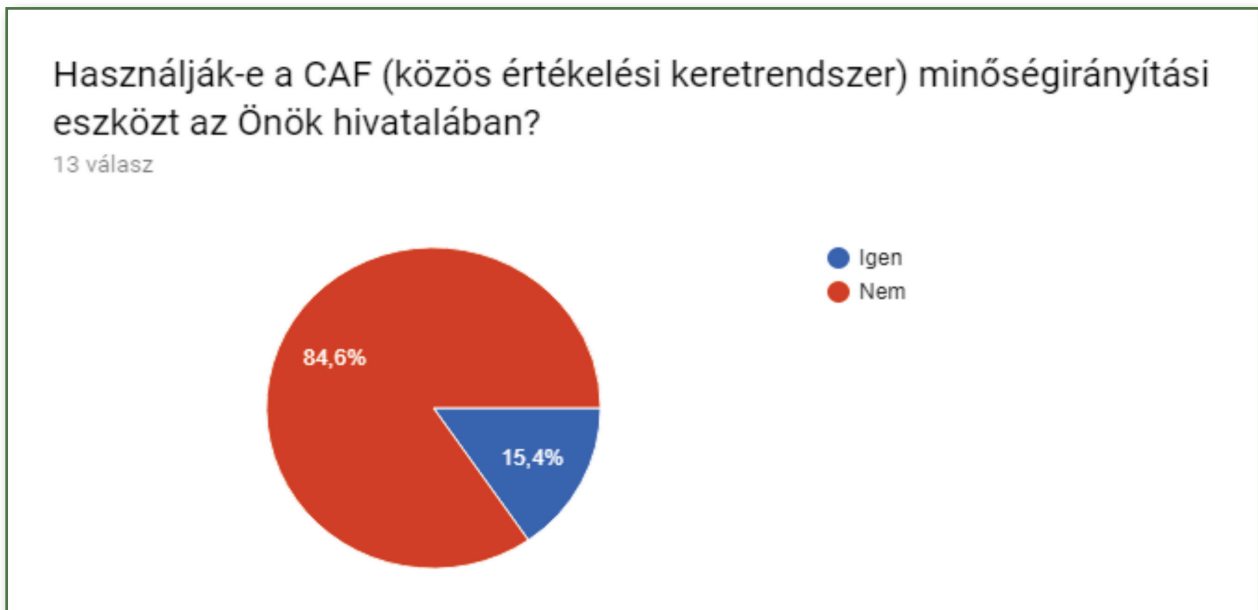


Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2015-ös kutatása szerint az integrált kockázatkezelési rendszer működése a központi kormányzatban a jogszabályi előírásoknak való megfelelés 80 %-os, míg az önkormányzati közigazgatásban mindössze 20 %-os. Az ÁSZ valamennyi településtípusban vizsgálta a fenti kérdést.

Az itteni – majdnem fele-fele arány – arról tanúskodik, hogy minél nagyobb egy szervezet, annál valószínűbb, hogy meg tud felelni a jogszabályban meghatározott feltételeknek.



6. kérdés



A 2013-ban meghirdetett ÁROP szervezetfejlesztési projektjében szerepelt, hogy azok a szervezetek, amelyek vállalták a minőségbiztosítás (nevesítve a CAF-t) bevezetését és működtetését, a pályázat elbírálása során előnyt élveznek. Ezért meglepő, hogy ilyen alacsony azon hivatalok szám, ahol a CAF minőségirányítási rendszert használják.

### **3. MELLÉKLET**

#### *A közigazgatás elvi és metodikai alapjai, módszerkatalógus*

*Javaslat a közigazgatásban alkalmazott, ill. alkalmazható szervezési módszerek teljes és tudásbázisba építhető gyűjteményének összeállítására*

# I. A KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS ALAPJAI

(Nem teljes részletességgel kibontott tematikai szerkezet)

## BEVEZETÉS – SZERKESZTŐI GONDOLATOK A KIADVÁNYRÓL

Miről szól a könyv, a közigazgatás-szervezés általános fogalmi és szemléleti bevezetése, a sajátos közigazgatás-szervezői „szemüveg” felvétele, elvi és módszertani alapokra támaszkodó gyakorlatias *szervezési kézikönyv* és internetes kiegészítő példatár. Egy három részből álló forrásanyag első része. A trilógia (lásd alább) a tágabban értelmezett közigazgatás – a közszféra menedzselésének, a közmenedzsment – egészére vonatkozó ismereteket nyújt. Különösen összpontosít – de nem korlátozódik – azonban a helyi közmenedzsmentre: Ennek magyarázata az, hogy a központi kormányzás, közigazgatás (államigazgatás) a maga nemében egyedi, addig a helyi közmenedzsment sok azonos rendeltetésű, szemléletében és gyakorlatában nagy részben egységesen, összehangoltan működtetendő, önmagukban is komplex rendszert alkotó egységet tartalmaz.

Az *első kötet* elméleti, elvi alapokat és összefüggéseket mutat be, bevezeti az alapvető fogalmakat, módszereket és megfelelő helyére illeszti, s bizonyítja, hogy a szervezés csak ezen összefüggésrendszerben, az egymást feltételező elemekre és kapcsolatokra tekintettel végezhető. A *második kötet* (lásd alább) módszertani tartalmú, rendszerbe foglalja és megtanítja a módszerek és technikák alkalmazását. Közigazgatás specifikus része szerkezetében követi az első kötet tematikáját. A *harmadik rész* (nem feltétlenül papíralapú) a gyakorlatot mutatja be „élő” módon, mintegy illusztrálja a két kötet tartalmát. Az első kötet anyaga – hűen a témához – korszerű módszertani eszközökkel és technikákkal fejti ki mondanivalóját, különösen az ábrázolás, szemléltetés technikák, szükség szerinti illusztrációs célú hivatkozások alkalmazásával.

## 1. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZÉSI HAZAI TÖRTÉNETE

Az anyag csak a magyarországi történetet mutatja be, különösen azokat a témákat, amelyeknek máig szóló hatása, üzenete, jelentősége van. A nemzetközi történettel nem foglalkozik, mert az a legkülönbözőbb társadalmi és történelmi környezetekben lenne csak értelmezhető. Ugyanakkor, a magyar történet, illetve a további anyag kifejtése során a meghatározó nemzetközi tapasztalatok, példák, források kötelezően megjelennek.

## 2. A KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS LÉNYEGE ÉS TUDOMÁNYOS ALAPJAI

Mit jelent és hol helyezkedik el a tudományos ismeretrendszerben. Itt kell értelmezni a közigazgatás-szervezésben az utóbbi (szervezés) tágabb értelmezését (elemzés, tervezés, szűkebben vett szervezés, ami egyben lefedi a fejlesztés – létrehozás, javítás, továbbfejlesztés – fogalmát is). Meg kell fogalmazni a közigazgatás szervezés által értelmezett tartalmát is, amiben lényeges, hogy magában foglalja a közigazgatási szervezetrendszer működésén túl a teljes közszférát, a felügyelt közszolgáltatások tényleges és potenciális megvalósításának szervezeti és mű-

ködési rendszerét, tehát a közmenedzsment felfogását. Milyen kapcsolódó tudományokra támaszkodik, melyek eredményeit, alkalmazza a gyakorlatban?

### 2.1. A közigazgatás-szervezés tartalma és szemlélete

Itt a legátfogóbb fogalmi és szemléleti szint megragadása, hogy a tudományos ismeretrendszerben a téma elhelyezhető legyen. Részletesebben kifejtve a 4. fejezetben. A szervezés elhelyezése a közigazgatás fejlesztésével, működtetésével foglalkozó tevékenységek rendszerében.

### 2.2. A közigazgatás-szervezés tudományos alapjai

Mindazon tudományok és összefüggések összefoglaló meghatározása, bemutatása, amelyek megalapozzák a közigazgatás-szervezést, ill. amelyekből merít, ill. a jövőben meríthet.

## 3. A KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS KÖRNYEZETE

Merre tart a világ, milyen változások befolyásolják a szervezés tárgyát képező közigazgatást, általában, hogyan hatnak, ahol feltétlenül szükséges aktualitások, kivéve a politikai tényezőnél. Politikailag semleges megközelítés. A fejezet tartalmilag összhangban kell legyen a stratégiai menedzsment környezetelemzési témakörével és módszer- tanával (PEST elemzés). A megjelenítendő környezeti elemek, összefüggések:

- *Nemzetközi* (a világ nyitottsága, EU, nemzetközi kapcsolatok)
- *Politikai* (a politikai helyzet hatása a közigazgatás stabilitására, fejlődésére)
- *Jogi* (a jogi háttér kiforrottsága, változékonysága)
- *Közigazgatási* (a közigazgatás egészének szervezeti és működési állapota, hatása az egyes szervezeti elemekre, szervezeti viszonyokra)
- *Társadalmi* (a társadalmi szervezettség, a társadalmi szférák egymással való kapcsolata)
- *Kulturális* (általános és közigazgatási kulturális környezet, közigazgatási kultúránk állapota, fejlődése)
- *Gazdasági* (a gazdaság állapota, fejlődése, a közigazgatás ebből fakadó feladatai)
- *Tudományos, szakmafejlődési* (a közigazgatásra leginkább ható tudományterületek fejlődése, változásai)
- *Technológiai-technikai* (kiemelve információs társadalom, közvetlen hatások és a közönségen keresztül érezhető hatások, pl. digitális írástudás, eszközhasználat)
- *Természeti környezeti* (a környezetállapota, védelmének kötelezettsége, az energiaforrások rendelkezésre állása, szűkössége)

## 4. ALAPVETÉS – A KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS FOGALOMRENDSZERE

A 2.1. fejezetrész részletesebb kifejtése. Itt egy látványos fogalmi térkép (gondolattérkép) mentén kifejtésre kerül a közigazgatás-szervezés fogalomrendszere és külső fogalmi kapcsolatrendszere összhangban a trilógia teljes tematikai rendszerével. Nagyon fontos, hogy a közigazgatás-szervezést nem „minden felett álló” fogalomként, hanem a közigazgatás, a közmenedzsment egyfajta nézőpontjaként mutassa be a fogalomrendszer. A kifejtés főbb tartalmi elemei (nem teljes kör):

- Közmenedzsment (benn az irányítás, vezetés, igazgatás és menedzsment fogalmi tisztázása, közigazgatási menedzsment irányzatok, a pragmatikus közmenedzsment)
- Közigazgatás-szervezés (az igazgatás-szervezéstől a közmenedzsment szervezéséig, benne szolgáltatás-szervezés)
- A közigazgatás-szervezés és a közszolgáltatások szakterületi szervezésének elhatárolása
- A működésközpontú közigazgatás-szervezés, a működés modellezése (működési kategóriák), a folyamatkultúra (folyamatközpontú tervezés, szervezés, fejlesztés, menedzsment) szemléleti megalapozása
- A közigazgatás-szervezés módszereinek rendszere
- A gyakorlat szerepe a közigazgatás-szervezésben (a problématerképek és a jó gyakorlatok gyűjtése, értékelése és terjesztése, mint a fejlesztés „segédmotorja”)

## 5. A KÖZIGAZGATÁSI ALAPMŰKÖDÉS SZERVEZÉSE

A közsféra szolgáltatási rendszerének, benne a közügyek intézésének, az ügyfél-kiszolgálásnak a hivatali ügyintézésnek és a közszolgáltatások szervezése. Az anyag nem megy bele a szakterületi szervezésbe (amelyeket a 4. pontban elhatároltunk), de bemutatja a közszolgáltatási alternatív szervezési megoldások közötti választás lehetőségeit, mérlegelési szempontjait, s a továbbiakban a közigazgatás egészére vonatkozó, az általános alpműködés-szervezési területekkel foglalkozik.

5.1. Közpolitika, a közügyek intézésének szervezése, társadalomszervezés

5.2. A közigazgatási hatósági ügyintézés és ügykezelés szervezése

5.3. A közigazgatási közönségszolgálat szervezése

5.4. A szervezetirányítás és -felügyelet szervezése

5.5. Az alpműködés szakterület specifikus szervezése

Az utóbbi egyes szakágak, szakszolgálatok szervezési területei, amelyek nem képezik tárgyát ennek a tananyagnak (lásd a 4. fejezet elhatárolását). Egy rövid fejezetrészben be lehet mutatni a szervezési kapcsolatokat, együttműködések a felügyeleti viszonyokból fakadóan. A közigazgatás elvárásokat támaszt(hat) az irányított, felügyelt szakterületek szervezettségi színvonalával kapcsolatosan.

## 6. A KÖZIGAZGATÁS MENEDZSMENT (KÖZMENEDZSMENT) MŰKÖDÉSÉNEK SZERVEZÉSE

A fejezet a felhasználók által kialakítandó menedzsment modell segítségével egységes fogalmi és működési keretet kínál fel a menedzsment funkciók meghatározásához és azok összehangolt szervezéséhez ún. zárt irányítási kört létrehozva. Ebből a körből az utolsó fejezetrész „lóg ki”, amely a „normális üzemmenettől” eltérő helyzetekre vonatkozó szervezési feladatokkal és megoldásokkal foglalkozik.

- 6.1. A menedzsment modellezése
- 6.2. Stratégiai menedzsment
- 6.3. Teljesítmény menedzsment
- 6.4. Minőségmenedzsment
- 6.5. Menedzsment kontrolling
- 6.6. Tudásmenedzsment
- 6.7. Változásmenedzsment
- 6.8. Innováció menedzsment
- 6.9. Krízis- és konfliktusmenedzsment

## 7. FELTÉTEL-BIZTOSÍTÓ ÉS TÁMOGATÓ MŰKÖDÉS SZERVEZÉSE

A feltétel-biztosító, támogató működés tartalma az ún. klasszikus szervi működés, belső szolgáltatások rendszere. Az egyes fejezetek ennek megfelelően e belső szolgáltatások szervezettségével, szervezésével foglalkoznak. Nem foglalkoznak a fejezetrészek az e területeken is jelen lévő nem közigazgatási szakterület specifikus szervezési kérdésekkel, módszerekkel (például informatika területén ilyenek az e-közigazgatás szakterületi kérdései, vagy jogtechnikai kérdések a szabályozásban, pszichológiai kérdések a humán erőforrás menedzsmentben, pénzügy-szakmai témák a gazdálkodásban).

- 7.1. A szervezeti kultúra felfedezése és intézményesítése
- 7.2. A szabályozottság fenntartásának biztosítása
- 7.3. A működés szervezettségének biztosítása (feladatrendszer, mint külső és belső szolgáltatási rendszer folyamat-szervezés, projektek szervezése és menedzselése, feladat- és folyamatkontroll)
- 7.4. A szervezet stabilitásának fenntartása (szervezetkialakítás, -optimalizálás, szervezetkontroll)
- 7.5. Az emberi erőforrás biztosítása, minőségének fenntartása (humán erőforrás menedzsment, benne a hagyományos szervezési feladatokon túl alternatív foglalkoztatási módok, távmunka)
- 7.6. Információ-ellátás biztosítása (informatikai rendszerek szervezése, benne vezetői információs rendszerek szervezése, itt az informatikai rendszerek általános struktúrájával, összefüggéseivel és a kiszolgálás módjaival, tehát az ellátás szervezésével kell foglalkozni)
- 7.7. Az anyagi erőforrások biztosítása (korszerű költségvetési gazdálkodás, forrásteremtés, gazdaságosság követelményeinek érvényesítése)
- 7.8. Munkakörülmények, fizikai és tárgyi feltételek biztosítása (benne ergonómia, s végiggondolandó, hogy mennyiben kell foglalkozni az egyéb – pl. biztonsági, védelmi – feltételekkel)

## 8. ÚJ SZAKMÁK A KÖZMENEDZSMENTBEN

A fejezet azokkal a szakemberekkel, ill. szakmájukkal foglalkozik, aki művelik a közigazgatás-szervezést közvetlenül, vagy közreműködnek benne, ill. egyes kapcsolódó rokonszakmákkal és azokban dolgozókkal. A téma azért fontos, mert a szakterület akkor fejlődik igazán, intézményesen, ha vannak, akik ezen a területen dolgoznak, akiknek hivatása lesz. Több is van ilyen, a teljesség igénye nélkül: közigazgatás-, ill. közszolgáltatás-szervező, közigazgatási menedzser, közmenedzser, innovációs menedzser, közigazgatási informatikus, ügyfélszolgálati menedzser, közösségimédia-menedzser, ügysegéd IT-mentor.

8.1. Új szakmák megjelenése és helyzete

8.2. Szervezési és fejlesztési szakmakultúra (benne szakmai etika)

## FÜGGELÉKEK

1. *Ellenőrző kérdések, tesztek és feladatok (lehet fejezetenként, fejezetrészenként is)*
2. *Tárgy- és névmutató*
3. *Fogalomtár*
4. *Szakirodalom jegyzék*
5. *Online, digitális háttér*

# II. KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI ELVEK, MÓDSZEREK ÉS RÉSZTECHNIKÁK

*(Nem teljes részletességű kidolgozás)*

## BEVEZETÉS

Kapcsolódás az I. kötethez. A kötet célja a szervezési módszerek elsajátítása olyan mélységig, hogy a tanuló képessé váljon az alkalmazás szükségességének, lehetőségének felismerésére, feltételeinek meghatározására és módszertől függően annak önálló végrehajtására, abban aktív közreműködésre, ill. további kiegészítő, aktualizáló ismeretbővítéssel az új technika gyakorlati alkalmazásának megszervezésére, feltételeinek biztosítására.

A „módszertár” kézikönyvként használható, s ennek érdekében további forrásanyagokat, referenciákat jelöl meg, jó – hazai és külföldi – példákra, mintahelyekre hivatkozik. Egyben osztályozási rendszerként is szolgál a jó gyakorlatok gyűjtéséhez internetes támogatással, elősegíti azok széles körű hazai terjesztését és beépülését a közigazgatás-szervezés és –fejlesztés gyakorlatába.

El kell készíteni a közigazgatási szervezési módszerek leírásának egységes tematikai rendszerét és törekedni kell – az észszerűség határain belül – annak egységes alkalmazására. Természetesen nem valószínű, hogy minden módszert, eljárást teljesen egységes szerkezetben lehet leírni azok változatossága miatt, de az alkalmazhatóságot elősegítő legfontosabb információkat egységes módon biztosítani szükséges.

Fontos követelmény, hogy a módszerek leírása adjon választ a kérdésre, milyen mértékben alkalmazható, bevezetett a módszer általában és a hazai közigazgatásban (referencia, kapcsolódás a III. részhez), ill. milyen potenciális lehetőségei vannak. Be kell mutatnia a leírásnak a módszerek egymással való főbb kapcsolatait, egymásba épülésének lehetőségeit, gyakorlatát. Az is előfordulhat, hogy a módszer ismertetésében megfogalmazzuk közigazgatási alkalmazásának korlátait, „ellenjavallatait”.

A kötetet nem lehet egyszer, s mindenkorra befejezettnek tekinteni. Ezért számolni kell azzal, hogy – sikeres megvalósulás esetén – a közigazgatás-szervezési szakma és a gyakorlat fejlődésével újra és újra ki kell adni. Megfontolandó ezért, hogy kivitele – esetlegesen – az I. kötettel azonos méretű – csatos könyv legyen, s csak bizonyos részei, lapjai változzanak megfelelően rugalmas szerkesztési technikával.

## 1. A MÓDSZEREKRŐL

A módszerek alkalmazásának lehetőségeiről és korlátairól, a divatokról, azok lecsengéséről. A közigazgatásnak nyitottnak kell lennie az üzleti szférában alkalmazott, ott bevált módszerekre, de minden esetben, tisztában kell lenni az alkalmazás feltételeivel, lehetőségeivel a nem profitorientált, sajátos közigazgatási környezetben. Szólni kell a klasszikus vitáról a módszerek átvételéről az üzleti szférából. Arról is kell szólni, hogy a módszerek egy része csupán lehetőség és a közigazgatásban nemigen kerül alkalmazásra, ismerete mégis hasznos, mert ezzel lehet elmélyíteni a szervezés professzionalizmusát, felkelteni az igényt az alkalmazásra ott és akkor, amikor arra szükség lehet. A jó megoldások tára (III. rész) éppen azt szolgálja, hogy megismerjük a módszerek elterjedtségét és beválását.



A módszerek besorolása az alkalmazott osztályozási rendszerbe pragmatikus, igazodik a rendszerfejlesztés szemléletéhez. Esetenként egyes módszerek többes besorolása is lehetséges, amit a kereszthivatkozások rendszerevel (lásd még ...) oldunk meg, szükség szerint jelezve az érintett módszerek alkalmazásának lehetőségét, sajátosságait azon a területen is, ahol az csak említés szintjén jelenik meg. Megfontolandó egy tárgyszójegyzékben, táblázatban is bemutatni a többes alkalmazási lehetőségeket, amennyiben a kereszthivatkozások száma magasnak mutatkozik. A kézikönyv felhasználhatóságát mindenképpen fokozza, ha a módszerek alkalmazási lehetőségeiről több, jól áttekinthető információt nyújt.

## **2. Elemi szervezési módszerek, eljárások és résztechnikák**

### *2.1. Elemzési és optimalizálási (operációkutatási) elvek és módszerek*

- 2.1.1. Szervezési elvek
  - 2.1.1.1. Rendszer-elv, rendszerszemlélet
  - 2.1.1.2. Problémakezelési algoritmusok (8D)
  - 2.1.1.3. Pareto-elv
  - 2.1.1.4. 5 Miért
- 2.1.2. Matematikai számítások, mutatószámok
  - 2.1.2.1. Számított értékek, mutatók (indikátor), képletek
  - 2.1.2.2. Becsült értékek, becslési módszerek
- 2.1.3. Rangsorolási, összehasonlítási módszerek
  - 2.1.3.1. Páros összehasonlítás
  - 2.1.3.2. Súlyozás
  - 2.1.3.3. Benchmarking
- 2.1.4. Statisztikai elemzések
  - 2.1.4.1. Statisztikai mutatószámok
  - 2.1.4.2. Korreláció kutatás
- 2.1.5. Matematikai szimulációs módszerek
- 2.1.6. Tartalomelemzés
- 2.1.7. Tervezési, programozási módszerek

### *2.2. Információgyűjtési módszerek*

- 2.2.1. Mérés, megfigyelés
  - 2.2.1.1. Munkanap-fényképezés
  - 2.2.1.2. Ügyfél-forgalomszámlálás
  - 2.2.1.3. Statisztikai adatgyűjtés
  - 2.2.1.4. Kérdőíves vizsgálat, tesztmódszer
  - 2.2.1.5. Skálázási módszerek
  - 2.2.1.6. Mintavételi módszerek
- 2.2.2. Véleménykutatás, attitűd-elemzés
  - 2.2.2.1. Interjú (egyéni, csoportos)
  - 2.2.2.2. Közvélemény-kutatás
  - 2.2.2.3. Igény- és szükségletelemzés

- 2.2.2.4. Attitűdvizsgáló módszerek
- 2.2.2.5. Panaszok, bejelentések gyűjtése
- 2.2.3. Dokumentumelemzés
- 2.2.4. Szimulációs módszerek
- 2.2.4.1. Próbautas, tesztelés
- 2.2.4.2. „Próbavásárlás”
- 3.1. *Modellezési és ábrázolási módszerek*
- 3.1.1. Modellmódszer
- 3.1.2. Fogalmi modellezés
- 3.1.3. Osztályozások, kódszámrendszerek
- 3.1.4. Általános grafikus ábrázolási módszerek
- 3.1.5. Statisztikai grafikonok
- 3.1.6. Statikus, szervezeti sémák
- 3.1.7. Ok-okozati (Ishikawa, halszájka) diagram
- 3.1.8. Dinamikus sémák, áramlási modellek, folyamatdiagramok (lásd még a 4.4.3. fejezet részben a folyamatmodellezés módszereiről)
- 3.1.9. Ütemdiagramok, idődiagramok
- 3.2. *Alkotási módszerek, kreativitást ösztönző, probléma-megoldási technikák*
- 3.2.1. Egyéni alkotási technikák
- 3.2.2. Csoportos alkotási technikák
- 3.2.2.1. Brainstorming, ötletgyűjtő módszerek
- 3.2.2.2. Fókuszcsoporth
- 3.2.2.3. Csoportmunka (műhelymunka, projektcsoporth, Belbin teamszerepei)
- 3.2.2.4. A3-jelentés (a problémamegoldásról)
- 3.2.2.5. A kreativitást ösztönző technikák
- 3.3. *Szemléltetési, megjelenítési (vizualizációs) módszerek*
- 3.3.1. Gondolattérképezés
- 3.3.2. Prezentáció
- 3.3.3. Vizualizáció
- 3.4. *Ismeretátadási, oktatási, fejlesztési módszerek*
- 3.4.1. Hagyományos képzések (munkahelyi, munkahelyen kívüli, OKJ)
- 3.4.2. Távköztetés
- 3.4.3. Tréning módszerek
- 3.4.4. Mentorálás
- 3.4.5. Tanácsadás
- 3.4.6. Coaching (egyéni, csoportos)
- 3.5. *Infokommunikációs módszerek (csatornák)*
- 3.5.1. Személyközi, személyes kapcsolat
- 3.5.2. Levelezés (hagyományos)
- 3.5.3. Hagyományos telefon

- 3.5.4. Telefax
- 3.5.5. Mobiltelefon, SMS, mobilvideó, okos telefon alkalmazások
- 3.5.6. Hagyományos kiadványok, prospektusok
- 3.5.7. Tömegkommunikáció (rádió, televízió)
- 3.5.8. Elektronikus levelezés, internetes telefon
- 3.5.9. Online, webes kapcsolat, e-ügyintézés
- 3.5.10. 3D, virtuális valóság és személyes kapcsolat
- 3.5.11. Közösségi média, hálózati rendszerek, kép- és videó megosztó csatornák (YouTube, Videotorium)
- 3.5.12. Speciális jelzőrendszerek
- 3.6. *Technikai eszközök alkalmazása*
- 3.6.1. Általános irodatechnika (tárolás, iratkezelés, irodabútor)
- 3.6.2. Másolás-, sokszorosítási technika
- 3.6.3. Döntéstámogató technika (szavazó rendszerek)
- 3.6.4. Hangosítási rendszerek
- 3.6.5. Oktatástechnika
- 3.6.6. Tájékoztatástechnika
- 3.6.7. Számítástechnika
- 3.6.8. Telefontechnika
- 3.6.9. Ügyfélhívó rendszerek
- 3.6.10. Beengedő és jegykiadó rendszerek
- 3.6.11. Biztonságtechnika
- 3.6.12. Egyéb technikai eszközök

#### **4. Komplex szervezési módszertanok**

- 4.1. *Racionalizáló működés-szervezés módszertanai*
- 4.1.1. Ladó-féle általános szervezési modell
- 4.1.2. Susánszky-féle racionalizáló szervezés folyamatmodellje
- 4.1.3. Értékelemzés
- 4.2. *Folyamatos fejlesztés módszertanai*
- 4.2.1. 5E
- 4.2.2. Lean (a veszteségek megszüntetése)
- 4.2.3. Kaizen (folyamatos fejlesztés)
- 4.2.4. 6 Sigma
- 4.2.5. TPM (Total Productive Maintenance)
- 4.3. *Átfogó szervezetfejlesztés módszertanai*
- 4.3.1. Beckhard-féle szervezetfejlesztési megközelítés
- 4.3.2. Értékalapú szervezetfejlesztés (közérték menedzsment)
- 4.3.3. A szervezeti eredményesség versengő értékei
- 4.3.4. Szervezetfejlesztő munkacsoport

## **5. A közigazgatás működés specifikus szervezési módszerei**

### *5.1. A közszolgáltatások szervezésének és felügyeletének módszerei*

#### 5.1.1. A közszolgáltatások megoldásának alternatív módszerei

##### 5.1.1.1. A társadalmi munkamegosztás rendszere

##### 5.1.1.2. Közszolgáltatási alternatívák

#### 5.1.2. A közszolgáltatások felügyeletének módszerei

### *5.2. A közigazgatás alapműködésének módszerei*

#### 5.2.1. Az alapműködési általános módszerei

5.2.1.1. A közpolitikai, a közügyek intézésének, és a társadalomszervezés módszerei (részvételi technikák az Arnstein részvételi létra szintjei szerint, civil részvételi mátrix, szomszédsági önkormányzás, közösségi kontroll, átláthatóság, a nyitott közigazgatás, önkormányzás, közbizalom mérése, állampolgári tanács)

5.2.1.2. A közigazgatási, hatósági eljárások és ügykezelés módszerei (a technikák az ügyintézés, ügykezelés folyamata szerint)

5.2.1.3. Közigazgatási közönség-kiszolgálás, közönségkapcsolatok (PR) és közösségszolgálat módszerei

5.2.1.3.1.1. A közigazgatás közönségének értelmezési módja

5.2.1.3.1.2. Jan Carlzon „az igazság pillanata” (ügyfélközpontúság elve)

5.2.1.3.1.3. Back office – front office – end office

5.2.1.3.1.4. Ügyfél-szegmentáció

5.2.1.3.1.5. Igénykutatás, szükséglet-elemzés

5.2.1.3.1.6. Akadálytérkép

5.2.1.3.1.7. Ügyfélpartnerségi, -együtműködési módszerek

5.2.1.3.1.8. Ügyfél-kiszolgálási technológiák és technikai eszközök (lásd még 2.7.)

5.2.1.3.1.9. Közönség-kiszolgálási technológiák szolgáltató-képességének, funkcionalitásának értékelési módszere

5.2.1.3.1.10. Ügysegédlet, társadalmi közvetítők

5.2.1.3.1.11. Közigazgatási közönségszolgálat

5.2.1.3.1.12. Ügyfélszolgálati szervezeti megoldások

5.2.1.3.1.13. Közönség-érzékenység

5.2.1.3.1.14. Hálózati közönségszolgálat, integrált kormányzati ügyfélszolgálati rendszer (kormányablakok)

5.2.1.3.1.15. Ügyfél-elégedettség vizsgálat, visszajelzési módszerek

5.2.1.3.1.16. Panaszkezelési, ügyfél-visszajelzési módszerek

5.2.1.3.1.17. Ügyfélszolgálati karta

5.2.1.3.1.18. Ügyfélképzési módszerek

5.2.1.3.1.19. Ügyfélkutatás

5.2.1.4. A szervezetirányítás, felügyelet szervezési elvei és módszerei

5.2.1.4.1. Kormányzási formák (hierarchikus, piaci, hálózati kormányzás)

5.2.1.4.2. Az irányítás Simons-féle eszközei

5.2.1.4.3. Értékalapú menedzsment

5.2.1.4.4. Káoszmodell

- 5.2.1.4.5. Az alkalmazkodás tipológiája
- 5.2.1.4.6. Hatáskör átruházás
- 5.2.1.4.7. Közzolgáltatás-ellátási szerződés
- 5.2.1.4.8. Célok által történő irányítás
- 5.2.1.4.9. Integrált közigazgatási intézmény- és vállalatirányítás
- 5.2.1.4.10. Együttműködési (partnerségi) megállapodás
- 5.2.1.4.11. Felügyeleti ellenőrzési rendszer
- 5.2.1.4.12. Modellkísérletek a közigazgatásban
- 5.2.2. Az alapműködés szakterület specifikus módszerei
- 5.3. *Közigazgatási menedzsment működés módszerei*
- 5.3.1. Menedzsmentmodellezés
- 5.3.1.1. Az irányítás általános modellje
- 5.3.1.2. Menedzsment modellek
- 5.3.1.3. McKinsey 7S menedzsment modell
- 5.3.1.4. A közmenedzsment modellje
- 5.3.2. Stratégiai menedzsment módszerek
- 5.3.2.1. Stratégiai tervezési és menedzsment ciklus, elvek és modellek (köztük: PDCA-ciklus, egy-, két- és háromkörös ciklusok, zárt menedzsment ciklus)
- 5.3.2.2. Értékrend elemzés és modellezés, deklaráció
- 5.3.2.3. Jövőkép meghatározás
- 5.3.2.4. Küldetés deklaráció
- 5.3.2.5. Érdekeltségi, érintettség térkép
- 5.3.2.6. PEST/STEER/PESTLE elemzés (benne a társadalmi és közigazgatás kulturális megközelítése is)
- 5.3.2.7. SWOT/GYELV elemzés
- 5.3.2.8. Prognosztika (Delphi előrejelzési módszer)
- 5.3.2.9. Magkompetenciák
- 5.3.2.10. Célfá, célrendszer (SMART célok, kibővített változat)
- 5.3.2.11. Stratégiai térkép
- 5.3.2.12. Indikátor rendszer, BSC és Public Scorecard
- 5.3.2.13. Forgatókönyv-tervezés (scenario planning)
- 5.3.2.14. Kommunikációs terv
- 5.3.2.15. A stratégia kommunikációjának módjai
- 5.3.2.16. Stratégiai menedzsment szabályozás
- 5.3.3. Teljesítmény menedzsment módszerek
- 5.3.3.1. Teljesítménytervezés (produktum, teljesítmény-mutatók, teljesítmény-standardok, KPI)
- 5.3.3.2. Teljesítménymérés és -támogatás (performance coaching)
- 5.3.3.3. Teljesítmény-értékelés
- 5.3.4. Minőségmenedzsment módszerek
- 5.3.4.1. JIT és Kanban
- 5.3.4.2. TQM, QC

- 5.3.4.3. EFQM
- 5.3.4.4. CAF
- 5.3.4.5. FEUVE
- 5.3.4.6. ISO
- 5.3.4.7. Minőségi körök
- 5.3.4.8. Minőségmenedzsment a kritikus tények alapján
- 5.3.5. Menedzsment kontrolling módszerek
  - 5.3.5.1. Átfogó menedzsment kontrolling
  - 5.3.5.2. Kontroll-kártya
  - 5.3.5.3. Ellenőrző kérdések (Check list)
  - 5.3.5.4. Kockázat-elemzés és -értékelés
  - 5.3.5.5. KKM – kockázatkezelési mátrix
  - 5.3.5.6. Folyamatkontrolling
  - 5.3.5.7. Ellenőrzési nyomvonal
  - 5.3.5.8. Monitoring módszerek
- 5.3.6. Tudásmenedzsment módszerek
  - 5.3.6.1. Tanuló szervezet koncepciója
  - 5.3.6.2. A tanuló szervezet négy kompetenciája
  - 5.3.6.3. Akciós tanulás
  - 5.3.6.4. Benchlearning, Jó gyakorlatok (best practices) gyűjtése, értékelése, terjesztése
  - 5.3.6.5. Szervezeti kézikönyv
- 5.3.7. Innováció menedzsment
  - 5.3.7.1. A jó megoldások, gyakorlatok módszeres gyűjtése és terjesztése (best practice)
  - 5.3.7.2. Problématérkép (problémalettár) alkalmazása
  - 5.3.7.3. Innovációs piac, börze
  - 5.3.7.4. Innováció ösztönző módszerek
  - 5.3.7.5. Az innovációs folyamat modellje, irányítása
  - 5.3.7.6. Innovációs szervezet
  - 5.3.7.7. Innovációs pályázatok
  - 5.3.7.8. Innovációs menedzser
- 5.3.8. Változásmenedzsment módszerek (Kotter nyolclépcsős változási modellje, a céltudatos változás modellje, a hét erő modellje, szervezeti agilitási program)
- 5.3.9. Krízis- és konfliktusmenedzsment módszerek
- 5.4. *Támogató, feltétel-biztosító, belső szolgáltatások módszerei*
  - 5.4.1. A szervezeti kultúra fenntartásának, fejlesztésének módszerei
    - 5.4.1.1. Szervezeti kultúra kontroll (szervezeti kultúra és szubkultúrák)
    - 5.4.1.2. Szervezeti kultúra modelljei
    - 5.4.1.3. Szervezeti értékrend kialakítási módszerek
    - 5.4.1.4. A szervezeti kultúra szabályozási módszerei (etikai kódex)
    - 5.4.1.5. Arculattervezési módszerek

- 5.4.2. A szervezet szabályozottságának fenntartási módszerei
  - 5.4.2.1. Szabályozáskontroll
  - 5.4.2.2. Nyitott szabályalkotás
  - 5.4.2.3. Folyamatelvű szabályozás
  - 5.4.2.4. Előzetes, utólagos hatásvizsgálat
  - 5.4.2.5. A szabályozás szabályozása
- 5.4.3. A működési stabilitás biztosításának módszerei
  - 5.4.3.1. Működéskontroll, a képességek érettségének modellje
  - 5.4.3.2. Működési kategóriák rendszere, működésmodellezés
  - 5.4.3.3. Folyamatkultúra
  - 5.4.3.4. Feladatrendszer elemzési és szervezési módszerek (feladatkataszter, szolgáltatási jegyzék, feladatkontroll)
  - 5.4.3.5. Feladat-, ill. folyamatgazda rendszer
  - 5.4.3.6. Belső szolgáltatási folyamatok és szolgáltató központok rendszere
  - 5.4.3.7. CPI, folyamat átszervezés, optimalizálás
  - 5.4.3.8. BPR – üzleti folyamatok újraformálása
  - 5.4.3.9. Folyamatszervezés, munkafolyamat elemzési és modellezési módszerek (Porter-féle értéklánc, hozzáadott érték, SIPOC-modell, ügymenet-vizsgálat, ügymenet-modellezés, számítógépes támogatás, folyamatkontroll)
  - 5.4.3.10. Folyamattérkép
  - 5.4.3.11. Munkafolyamat automatizálási módszerek és eszközök (BMPN)
  - 5.4.3.12. Projektmenedzsment módszerek (projekttervezés, Logframe, logikai keretmátrix, projektszervezet, projekt-mátrix szervezet, projektkontroll, Berenschot projektmodellje)
- 5.4.4. A szervezeti stabilitás biztosításának módszerei
  - 5.4.4.1. Szervezetkontroll
  - 5.4.4.2. Szervezeti filozófia (dimenziói)
  - 5.4.4.3. Munkakörelemzés és –tervezés (kompetencia-alapú munkakörtervezés, munkaköri leírás)
  - 5.4.4.4. Szervezelelemzési módszerek (vezetési fesztv, irányítási szintek matematikai meghatározása, neurotikus szervezet)
  - 5.4.4.5. Szociotechnikai szervezettervezés
  - 5.4.4.6. Szervezeti struktúra alaptípusok
  - 5.4.4.7. Szervezeti modellek (Mintzberg, Handy-féle menedzsment istenek)
  - 5.4.4.8. Folyamatorientált szervezeti struktúra, folyamatalapú mátrix szervezet
  - 5.4.4.9. Hibrid szervezet
  - 5.4.4.10. Szervezeti koordinációs módszerek
  - 5.4.4.11. Csapatépítési módszerek (csapatépítő tréningek, csapatépítő festménykészítés)
  - 5.4.4.12. Rugalmas szervezeti megoldások
- 5.4.5. Humán erőforrás biztosítás módszerei
  - 5.4.5.1. Létszámmodellek, -normák
  - 5.4.5.2. Toborzás

- 5.4.5.3. Alkalmasság-vizsgálat, kompetencia-elemzés
- 5.4.5.4. Atipikus foglalkoztatási módok
- 5.4.5.5. Bevezetés, beilleszkedés
- 5.4.5.6. Belső elégedettség vizsgálata
- 5.4.5.7. 360 °-os elemzés, értékelés
- 5.4.5.8. Önismereti módszerek (négy alapkarakter, Johari-ablak, önismereti teszt)
- 5.4.5.9. Minősítés
- 5.4.5.10. Motiválás (Maslow piramis, Herzberg), ösztönzés, elismerés
- 5.4.5.11. Konfliktuskezelés
- 5.4.5.12. Karriertervezés
- 5.4.5.13. Képességfejlesztés (képzési terv, képzési módszerek)
- 5.4.5.14. Képzettség mátrix
- 5.4.5.15. Elbocsájtás, leépítés (leépítési módszerek, távozási interjú)
- 5.4.6. Az információ-ellátás elvei és módszerei
- 5.4.6.1. A technológiai konvergencia elve
- 5.4.6.2. Adatkatalógus
- 5.4.6.3. Informatikai rendszerszervezési módszertan
- 5.4.6.4. Vezető információs rendszer módszertan
- 5.4.6.5. Intranet
- 5.4.6.6. Adattárház, adatbányászat, üzleti intelligencia
- 5.4.6.7. e-Közigazgatás, e-kormányzat
- 5.4.6.8. CLBPS
- 5.4.6.9. Nolan IT-növekedési szakaszai
- 5.4.6.10. Open source rendszerek
- 5.4.6.11. Közösségi informatika, társadalmi média, közösségi média
- 5.4.6.12. Lakossági tájékoztatási rendszer
- 5.4.6.13. A digitális szolidaritás módszerei
- 5.4.7. Anyagi erőforrások biztosításának módszerei
- 5.4.7.1. Value for money, Social Value
- 5.4.7.2. Nullabázisú költségvetés tervezési módszer
- 5.4.7.3. Költség-hatékonyságelemzés
- 5.4.7.4. Folyamatköltség-számítás és -menedzsment
- 5.4.7.5. Tevékenység alapú költségelszámolás
- 5.4.7.6. Rezsziérték-elemzés
- 5.4.7.7. Közzolgáltatások üzleti tervezése
- 5.4.7.8. Közösségi költségvetési tervezés
- 5.4.8. A munkakörülmények, fizikai és tárgyi feltételek biztosításának módszerei, ergonómiai módszerek
- 5.4.8.1. Munkahely-elemzési és –szervezési módszerek (5S, 7S)
- 5.4.8.2. Ülőmunkahelyek kialakításának módszerei
- 5.4.8.3. Képernyős munkahely-kialakítási módszerek



5.4.8.4. Dokumentum-tárolási módszerek és technikák

5.4.8.5. Színmenedzsment

A tematikai tervezetet Tevanné dr. Südi Annamária közreműködésével, Göndör András véleményeinek figyelembe vételével összeállította:

*Gáspár Máttyás*  
közigazgatás-szervezési tanácsadó

# Bajnok Andrea

## Az önkormányzati kommunikáció új keretei – kommunikációs stratégia

### BEVEZETÉS

Az elmúlt közel egy évben azt vizsgáltam, hogyan kommunikálnak az önkormányzatok a lakossággal, képesek-e a kommunikációs folyamatok összehangolására és „zárására”<sup>1</sup>, hogyan menedzselik a kommunikációt új keretek között.

A zárt ciklus megvalósításának általános szemlélete, vagyis a menedzsment azon módszere, mely szerint a funkciók és a tevékenységek egymást gerjesztik, hajtják előre a célok és az eredmények elérése érdekében, a szervezeti kommunikáció szempontjából is hasznos és megfontolandó. A kommunikációmenedzsmentben is kívánatos szempont a folyamatok, tevékenységek egymásba kapcsolódása. Új keretek alatt egyfelől a megváltozott jogi és intézményi kereteket, másfelől a kommunikációfogalom átalakulását is eredményező technológiai újításokat értem. A dinamikus intézményi és technológiai változások próbára teszik és új kihívások elé állítják az önkormányzatok kiszámítható, megszokott működési mechanizmusait. A zárt ciklusú menedzsment része, hogy a szervezet időben és hatékonyan reagáljon a technológiai környezet újdonságaira (Gáspár–Tevanné Südi 2018). A kommunikáció robbanásszerű változásokon ment keresztül az elmúlt 50 évben, azonban az önkormányzatok többsége – stratégia és menedzsment hiányában – ragaszkodva a jól bevált régi eszközökhöz és csatornákhöz, nem használja ki az új kommunikációs platformok lehetőségeit.

A megváltozott intézményi kereteknek megfelelően az önkormányzatok egyre nyilvánvalóbban csak végrehajtó szerepet töltenek be, sokkal inkább a kormányzati, mint a helyi közösségi igényeknek megfelelően. Visszatekintve az 1990-es évek elejéig, az önkormányzati rendszer működésében fokozatosan erősödött a pártok befolyása. Az önkormányzati vezetés számára egyre fontosabbá vált a kormányzó pártokkal való együttműködés. Az utóbbi években az önkormányzati szerepkörök szűkülésével az önkormányzó szerepek sokszínűsége helyett a végrehajtó szerep dominál.

Zongor (2018) szerint az önkormányzás hatókörének csökkentésével és a társulásra ösztönzés megszüntetésével mára az önkormányzatoknak csupán a tizede rendelkezik tényleges mozgástérrel, önkormányzó képességgel. A nagyvárosok és a magas iparűzési adó miatt kiváltságos helyzetben lévő önkormányzatok kivételével szinte minden települési önkormányzat egyre nehezebb helyzetben érzi magát, és komoly erőfeszítéseket tesz a *szervezeti hatékonyság* érdekében. Erről az átalakulási folyamatról, az önkormányzó képesség csökkenéséről és az átalakulás egyéb következményeiről részletesen is szól Zongor Gábor bevezető tanulmánya.

Az önkormányzati szerepkörök és mozgástér szűkülésével, az önkormányzó erő csökkenésével párhuzamosan a társadalom felől egyre erősebb az igény és az elvárás a nyílt kormányzásra és a partneri, őszinte kommunikáció

---

<sup>1</sup> A zárt ciklusú menedzsment (ZCM) rendszerről lásd Gáspár–Tevanné dr. Südi 2018. A „zárás” kifejezés semmiképp nem az elzárkózást, hanem az átgondolt kommunikációmenedzsmentet, a kommunikációs folyamatok egybekapcsolódását jelenti.

megvalósulására. Ráadásul a bevonásra épülő kormányzásnak, a nyílt, átlátható működésmódnak és kommunikációnak ma már technológiai szempontból sincsenek akadályai.

Az internetnek és a közösségi médiának köszönhetően tértől és időtől függetlenül bármikor beszélgetés kezdeményezhető a közösséget érintő ügyekről, bejelentés tehető illegális személtelhelyezésről vagy nyilvánosan megvitatható egyéb, önkormányzati hatáskörű probléma.

Az új technológia a társadalmi részvétel szempontjából is korlátlan lehetőségeket kínál. Kérdés, hogy az önkormányzat és a közösség tagjai hogyan viszonyulnak ezekhez a lehetőségekhez. Milyen stratégia mentén kommunikálnak?

A közügyekben való aktív részvételt az egyik oldalon a döntéshozók hajlandósága vagy esetleges elzárkózása, a másik oldalon pedig a közösség, a civilek aktivitása vagy közönye befolyásolhatja. A társadalmi részvételre való hajlandóság (az arról való lemondás vagy az attól való elzárkózás) a résztvevők kommunikatív viszonyainak, egyfajta kölcsönösségnek az eredménye.

A megváltozott technológiai körülmények a kommunikációs szokások és a kommunikációról alkotott fogalom átalakulásához vezettek az utóbbi évtizedekben. Az elektronikus kommunikációval lehetővé vált az üzenetek tértől független, valós idejű megosztása, a beszélgetésekben résztvevők korlátlan visszajelzése, interakciói és hálózatba szerveződése. Ezeknek a változásoknak a három nagyobb területéről és az önkormányzati kommunikáció fogalmáról lesz szó részletesebben az első, elméleti részben.

Az átalakulások következtében a közszolgálati kommunikáció kutatása szempontjából izgalmas, új területek nyíltak. A magánszemélyek és a vállalatok után ugyanis a közszolgálati intézmények, köztük az önkormányzatok is megjelentek a közösségi média terein. Az átláthatóság, a nyitottság és a társadalmi részvétel új lehetőségeivel kecsegtető technológia sokféle aktivitást tesz számukra lehetővé.

Egyes kutatók szerint (De Paula et al. 2017<sup>2</sup>) szerint az önkormányzatok számára ezek a terek sokkal inkább alkalmasak az önkifejezésre, a szimbolikus tartalmak cseréjére és a településmarketingre<sup>3</sup>, miközben a közösségi média terein megvalósítható szinte korlátlan lehetőségeknek megfelelően a kollaboráció és az interaktivitás magasabb szintjét várják. Magyarországi viszonylatban azonban az önkormányzatok többsége még be sem tette a lábát ezekre a terekre, amelyek több mint tizenöt éve kint álltak kapuikat.

A megváltozott kommunikációfogalom körülményeinek és az önkormányzati kommunikáció fogalmának tisztázása után a továbbiakban azt vizsgálom, hogyan kommunikálnak az önkormányzatok, hogyan menedzselik a kommunikációs folyamatokat az új keretek között. Hogyan értelmezhető az önkormányzati kommunikáció fogalma, azon belül az önkormányzatok kommunikációs stratégiája a megváltozott kommunikációfogalom mentén? Milyen szerepet tölt be a közösségi média ebben a kommunikációban, milyen kihívások és új lehetőségek azonosíthatók?

Kutatásom általános célja a magyarországi önkormányzatok kommunikációs stratégiájának a tanulmányozása, különös tekintettel a külső kommunikációra és a közösségi médiahasználatra. Közösségi médiahasználat alatt ebben a tanulmányban elsősorban az önkormányzati szereplők Facebook-használatát értem. Az egyéb közösségi platformok (például Twitter, Instagram, LinkedIn, Google+, YouTube) önkormányzati alkalmazására rendkívül kevés példa akad ma Magyarországon.

<sup>2</sup> Amerikai önkormányzatok közösségi oldalain megjelent közel 3000 bejegyzés elemzésével a bejegyzéseket 12 különböző kategóriába sorolták, melyeket további négy típusra szűkítettek. A bejegyzések négy fő típusát a későbbiekben részletezem.

<sup>3</sup> Az önkifejezés és a településmarketing témájáról még részletesebben is lesz szó, azonban jelen írásban a közszolgálati, azon belül az önkormányzati kommunikáció szélesebb értelmezési tartománya a kiindulópontunk, melynek természetesen része a marketingtevékenység is.

### A kutatás módszere

Kutatási tervemnek megfelelően legalább öt (különböző méretű) önkormányzat kommunikációs stratégiáját szerettem volna áttekinteni azzal a céllal, hogy kialakítsak egy általánosnak tekinthető képet a magyar önkormányzatok kommunikációs gyakorlatáról, és irányelveket fogalmazzak meg az önkormányzatok kommunikációs stratégiájával kapcsolatban. Azonban már az első interjú készítésekor világossá vált, hogy ennek az általános képnek a megrajzolása és a kommunikációs stratégia meghatározása nem lesz egyszerű feladat.

Szerettem volna megvizsgálni és összevetni a különböző méretű és helyzetű önkormányzatokra jellemző kommunikációs mintákat az érintett szereplőkkel készített személyes interjú technikáját és a dokumentumelemzés módszerét alkalmazva. Érintett szereplők alatt az önkormányzati kommunikációért felelős személyeket értem. A kutatás eredményeként az önkormányzati kommunikációval kapcsolatos irányelvek és esettanulmányok leírása volt a célom. Az első személyes interjú, melyre 2018 januárjában került sor egy fővárosi kerület önkormányzatánál és a későbbi tapasztalatok is megerősítettek abban, hogy a magyarországi önkormányzatok igen különböző képet mutatnak a kommunikációért felelős személy státusza, valamint a kommunikációval kapcsolatos elképzelések és iránymutatások tekintetében. Az azonban általánosnak mondható, hogy az önkormányzatok számára kihívást jelent a közösségi média és a digitális platformok használata.

A közösségi médiahasználatot illetően a magyar önkormányzatok többsége a kísérletezés és a káosz szakaszában jár. Irányelvek és kommunikációs szakember hiányában a legtöbb önkormányzat proaktív kommunikáció helyett hallgat, tűzoltásra koncentrál, vagy marketingtevékenységet végez ezeken a platformokon.

A kutatás ideje alatt áttekintettem az önkormányzati kommunikációról, valamint az önkormányzati kommunikáció és közösségi média viszonyáról szóló legfrissebb hazai és nemzetközi szakirodalmat. Az eredetileg tervezett öt önkormányzat helyett összesen hét település tíz önkormányzati szakemberével készítettem interjút, jegyzővel, képviselővel, kommunikációs szakemberekkel, civil aktivistával és polgármesterrel. Az interjúk szövegét szó szerint rögzítettem, majd tartalomelemzéssel kinyertem a legfontosabb témákat.

Az interjúkra készülve előzetesen áttekintettem az adott önkormányzat honlapját és hivatalos közösségi oldalát. Az interjúkat, néhány kivételtől eltekintve, az adott település hivatalában készítettem el, és egy-egy interjúalannyal körülbelül 60 percet beszélgettem.

Az interjúk egy részét diktafonnal rögzítettem, azonban nem minden interjúalany járult hozzá a hangfelvételhez. Ezekben az esetekben igyekeztem szó szerint jegyzetelni az interjúalanyok által elmondottakat. Az interjúszövegek elemzését minden egyes interjú rögzítése után azonnal elvégeztem.

A félig strukturált interjúk fő kérdései az adott önkormányzat kommunikációs stratégiájára, kommunikációs gyakorlatára, azon belül is az önkormányzat közösségi médiahasználatára vonatkoztak. Az interjúk során a kérdések kapcsán kibontakozó egyéb témákat is jegyzeteltem, illetve a következő interjúkban ezeket a témákat is felvettem.

Az interjúk során a legfontosabb kérdések a következők voltak:

- Van-e írott vagy íratlan kommunikációs stratégiája az önkormányzatnak?
- Milyen írott vagy íratlan rutint/taktikát/stratégiát alkalmaznak a külső kommunikációban, azon belül a közösségi médiában?
- Milyen tényezők befolyásolják a külső kommunikációt és a közösségi médiahasználatot?

- Mi az eredendő oka az önkormányzat közösségi médiahasználatának?
- Mi a célja az önkormányzat közösségi médiahasználatának?
- Milyen mindennapi feladatokkal jár a közösségi oldal (oldalak) gondozása?
- Ki látja el ezeket a feladatokat, ki gondozza az önkormányzat közösségimédia-oldalát?
- Mi alapján/hogyan hozta meg a döntést az önkormányzat közösségi oldal létrehozásáról?
  - Segített-e valaki?
  - Volt-e olyan önkormányzati minta, amelyet követni szerettek volna?
  - Milyen oldalakat nézegettek vagy figyeltek meg a saját közösségi oldaluk létrehozása során?
- Milyen hátráltató tényezők vannak az önkormányzat közösségimédia-használatának?
- Milyen előnyökkel jár az önkormányzat számára a közösségi médiában való részvétel? Milyen ösztönzői vannak az önkormányzat közösségimédia-használatának?
- Mérik-e, ha igen, akkor hogyan mérik a visszajelzéseket?
- Külön rögzítettem azokat a kommunikációs stratégiával kapcsolatos informális és formális stratégiai elemeket és jó gyakorlatokat, amelyek meggyőződésem szerint értékesek és hasznosak lehetnek más önkormányzatok számára is.
- A szakirodalom megismerése és a személyes interjúk elkészítése mellett számos, önkormányzati kommunikációval összefüggő dokumentum és internetes platform elemzését is elvégeztem, amelyek tovább gazdagították az elméleti és empirikus anyagot, és amelyeket a tanulmány második részében mutatok be.

# 1. AZ ÖNKORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓ ELMÉLETE

Az *önkormányzati kommunikáció elmélete* című első rész nyolc nagyobb fejezetből áll. Az első fejezetben a közigazgatás-tudomány és a kommunikációtudomány lehetséges kapcsolódási pontjairól lesz szó, és részletesen is kitérek arra a megváltozott kommunikációfogalomra, amelyről már írtam a bevezetésben. A második fejezetben az önkormányzati kommunikáció fogalmát és szintjeit mutatom be. A harmadik fejezetben azokat az önkormányzati kommunikációra ható külső és belső tényezőket részletezem, amelyek befolyással vannak az önkormányzatok mindennapi működésére és döntéseire. A negyedik fejezetben az önkormányzati kommunikáció résztvevőiről és tereiről lesz szó. Az ötödik fejezettől kezdve az önkormányzatok digitális jelenlétéről, az önkormányzati kommunikáció funkcióiról, majd a közösségi médiahasználatot befolyásoló tényezőkről írok részletesen azzal a céllal, hogy az önkormányzati külső kommunikáció számos aspektusát bemutassam. Az elméleti részt a kommunikációs stratégiáról és irányelvekről szóló fejezettel zárom.

## 1.1. KÖZIGAZGATÁS ÉS KOMMUNIKÁCIÓ

A továbbiakban röviden jellemzem a közigazgatás-tudomány diszciplináris kereteit, majd szó lesz az interdiszciplináris értelmezési lehetőségekről és azok szükségességéről. A fejezet célja a közigazgatás és a kommunikáció mint tudomány viszonyának bemutatása, valamint az önkormányzati kommunikáció szempontjából is szemléletváltást provokáló megváltozott kommunikációfogalom három területének ismertetése.

A közigazgatás-tudomány, vagy ma már államtudomány diszciplináris keretei az 1960-as években alakultak ki. A kormányzásról, a közszolgálati intézményekről való gondolkodás és képzés hagyományai a gazdaságtudományban, a jogtudományban és a politikatudományban gyökereznek. Ennek megfelelően jogi szemléletmód jellemzi a szakfolyóiratokban található, közigazgatásról szóló publikációk többségét és a továbbképzési tananyagok tematikájának jelentős részét is (Gajdushek 2012). Azonban az elmúlt években a közszolgálati továbbképzési rendszer képzési kínálata és a tananyagok is jelentős változásokon mentek át<sup>4</sup>, egyre erősebb igyekezet tapasztalható a szervezeti igényekhez való alkalmazkodásban, az interdiszciplináris megközelítések alkalmazásával.

A képzési kínálat és a tudományos érdeklődés bővülése azonban csak nagyon lassan képes kifejteni szemléletformáló hatását, így a több évtizedes képzési hagyományok következtében „*a magyar közigazgatást, annak elméletét és gyakorlatát egyaránt a jog, illetve a jogtudományi megközelítés dominanciája jellemzi*” (Gajdushek 2012, 42). A helyi kormányzás színterein a politikai vélemény és a jogi, közigazgatási tudás típusú felkészültségek vannak jelen leggyakrabban, vagyis a helyi kormányzás színtereit is alapvetően jogszabályok határozzák meg.

---

<sup>4</sup> A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet szerint a közszolgálati tisztviselők meghatározott pont értékű továbbképzésen kötelesek részt venni, négyéves képzési cikluson belül. A továbbképzési programok száma és tematikája folyamatosan változik.

A közigazgatási intézmények működés módjának megértése nemcsak jogi, hanem interdiszciplináris megközelítést is igényel (Bordás 2012). A szintereken zajló események, problémák és konfliktusok jelentős része ugyanis nemcsak jogi természetű, hanem számos más aspektussal is jellemezhető. Ennek megfelelően a megoldások sem minden esetben a jog irányából várhatók, így a jogi felkészültségek mellett igény mutatkozik más típusú felkészültségekre is. Ahogyan például egy bíró számára is alapvető készség a megfelelő emberismeret, úgy az ügyfélszolgálaton dolgozó hivatalnok számára is előnyt jelent, ha rendelkezik empátiával vagy kifinomult kérdezőtechnikával.

A helyi kormányzás szinterein történő események nemcsak jogi, hanem kommunikatív természetűek is, és a kommunikatív természet figyelmen kívül hagyása legalább akkora csapdát jelent, mint a jogszabályok mellőzése. Az átláthatóság, a nyitottság követelményének való megfelelés, például a képviselő-testületi ülések nyilvánossága, a helyi vagy a közösségi média nyilvánossága vagy az önkormányzati honlap nyilvánossága nemcsak jogi, hanem kommunikációelméleti perspektívából is szemlélhető. Az önkormányzati honlap működtetése például nemcsak arról szól, hogy ki, mit, milyen jogi szabályozás mentén jelentet meg, hanem arról is, hogy az önkormányzat hogyan kommunikál a lakossággal.

A társadalmi részvétel jogi keretei a demokratikusan működő önkormányzatiság, a közösség és az önkormányzat demokratikus viszonyainak előfeltételei. A részvételi folyamatoknak – és a társadalmi részvételen keresztül a helyi kormányzás nyilvánosságának – a karaktere a résztvevők mindennapi döntéseiben és cselekedeteiben, interakcióiban, kommunikációjában, vagyis kommunikatív viszonyaiban válik láthatóvá. Kommunikációelméleti perspektívából a részvételi folyamatok a nyilvános vitákban tematizálódó konfliktusról, kooperációról és a kormányzással kapcsolatos tudásokról, valamint a kormányzáshoz szükséges felkészültségek megosztásáról is szólnak (Bajnok 2014).

A közszolgálati hagyományok természetesen a kutatói érdeklődésre és a kutatási témák támogatottságára is hatással vannak. Ennek megfelelően kevés figyelem és érdeklődés jut a kommunikációs témájú kutatásokra, azon belül is az önkormányzati kommunikációra. A közszolgálati kommunikációról szóló írások gyarapodását nemcsak a kutatói érdeklődés és támogatottság hiánya, hanem a kutatási terep nehézségei is hátráltatják: a központi közigazgatás szerveitől kezdve az önkormányzatokig a közszolgálati szervezetek kultúrájára a sokszínűség és a sokrétűség jellemző. Az önkormányzatok példájánál maradván nincs két egyforma vagy egyformán kommunikáló önkormányzati szervezet.

A sokszínűség és sokrétűség ellenére meggyőződésem, hogy akár a központi, akár a helyi kormányzati működés módok és szinterek kommunikatív szempontú bemutatása és elemzése hozzájárulhat a döntéseket előkészítő folyamatok, valamint a szakmai és érdekszervezetekkel történő egyeztetések hatékonyságának a növeléséhez. A fejlesztések alapfeltétele ugyanis a szervezeti kultúra és működés módok megismerése és megértése.

A további leíró és elemző munkák ösztönzéséhez első lépésben szükségesnek látszik tisztázni azokat az elméleti kereteket, amelyek segítségével az önkormányzati kommunikáció lehatárolható.

### *1.1.1. A megváltozott kommunikációfogalom*

Az elektronikus kommunikáció elterjedésével megváltozott a kommunikációról alkotott fogalom (Horányi 2017). A nyomtatás által biztosított sokszorosítás lehetőségéhez képest az elektronikus kommunikáció során már nemcsak az üzenetek nagy tömegekhez történő eljuttatása, hanem az üzenetek tértől független, valós idejű megosz-

tása, a résztvevők korlátlan visszajelzései, interakciói is lehetővé váltak. Horányi a változások három területére hívja fel a figyelmet: megváltozott a kommunikáció ágenséről alkotott kép, információtranszfer helyett az információk elérhetőségére került a hangsúly, valamint kibővült a kommunikációs jelenségek vizsgálati köre.

Az egyik legfontosabb változás, hogy nemcsak kétszemélyes helyzetekről, hanem több szereplő vagy csoport közötti kommunikációról is beszélhetünk, ahol nem feladók és vevők,<sup>5</sup> hanem résztvevők vannak. A résztvevők nemcsak individuális ágensek, vagyis emberek lehetnek, hanem kollektív ágensek, azaz intézmények is, például egy önkormányzat vagy egy civil szervezet. „*Mindezek a kommunikáció fogalmát alapvetően érintik. És ezen belül is főként a kommunikáció ágenséről alkotott képünket módosították*” (Horányi 2017, 5.).

A másik változást hozó felismerés szerint a kommunikáció egyszerű információtranszfer helyett „valamifajta kölcsönös erőfeszítés valamilyen közös eredmény elérésére, például egy vitatott kérdésben közös álláspont kialakítására” (Horányi 2017, 5). A közös erőfeszítések fontos jellemzője, hogy a résztvevők szeretnék felkészültségeiket növelni, szeretnék információhoz jutni, és optimális esetben pontosan tudják, hogyan vagy hol keressék ezeket az információkat. Az elektronikus ügyintézés lehetősége vagy az önkormányzati honlapok éppen azzal a céllal jöttek létre, hogy az állampolgárok könnyebben és gyorsabban jussanak információhoz az őket érintő ügyekkel kapcsolatban. A hét minden napján éjjel-nappal elérhetővé váltak többszornás szolgáltatások,<sup>6</sup> néhány kattintással hozzáférhető jegyzőkönyvek, testületi döntések anyagai, közbeszerzési iratok és szerződések, a közügyek intézésével és a település életével, működésével kapcsolatos közérdekű információk. Konceptcionális váltásról beszélhetünk tehát: közszolgálati/közigazgatási transzfer helyett a közszolgálati többszornás elérhetőség vagy hozzáférhetőség megvalósulása a deklarált cél.

A harmadik terület a kommunikációs jelenségek vizsgálati körének bővüléséről szól. A szóbeli kommunikáció szisztematikus tanulmányozása, a retorika művészete már az ókori görögöket is foglalkoztatta, majd a nyomtatott sajtó megjelenésével a kommunikációkutatás inkább történeti jelleget öltött, és elsősorban a humán- és bölcsészettudományok alá tartozott (Rosenberg 2004). A huszadik századtól kezdve Európában és az Egyesült Államokban is fokozatosan erősödött a szociológiai és természettudományos érdeklődés, ezzel együtt pedig a vizsgálandó jelenségek köre is változott. Ma már kommunikációs szempontú vizsgálat tárgya lehet például a szervezeti hierarchia, a szervezeti működés vagy egy stratégiai dokumentum mint a szervezetre jellemző kommunikációs jelenség. Ebben az értelmezésben az önkormányzás, hasonlóan a társadalom más szegmenseihez, egy bonyolult kommunikációs rendszer, amelyet a résztvevők tulajdonságai és a köztük lévő interakciók konstituálnak.

A változások következtében különböző kommunikációfogalmak születtek egymást követően és élnek ma is egymás mellett, ezek egyesítésére tesz kísérletet a kommunikáció participációra alapozott felfogása (PTC)<sup>7</sup>. A PTC

<sup>5</sup> A feladó és a vevő fogalma Claude Shannon és Warren Weaver 1940-es években megalkotott modelljéből származik, amelyben a kommunikációt a telefonálás folyamata szerint írják le. Majd az 1960-as években Roman Jakobson is feladónak és címzettnek nevezi azokat, akik között a kommunikáció végbemegy.

<sup>6</sup> Lásd például a kormányzati ügyfélvonal szolgáltatást, mely napi 24 órában elérhető, és igen magas elvárásoknak igyekszik megfelelni: Alaptevékenységének megfelelően alapvető információkkal látja el az ügyfeleket a hatósági eljárásokkal összefüggésben, például státuszinformációt nyújt folyamatban lévő okmányügyek intézésekor, segítséget nyújt az ügyfélkapuval kapcsolatos technika problémák esetén, valamint segít a megfelelő közigazgatási szerv megtalálásában. Telefonos azonosítás után számos ügy intézését lehetővé teszi mind magánszemélyek, mind vállalkozások számára. <https://kapcsolat.magyarorszag.hu/1818>

<sup>7</sup> A PTC a Participative Theory of Communication angol kifejezés rövidítése. Magyarul a kommunikáció participációs elméleteként, participációra alapozott felfogásaként vagy PTC-ként szoktuk emlegetni.



által kínált megközelítésben a kommunikáció a problémamegoldás eszköze, a problémamegoldás során a résztvevők felkészültségeket (tudásokat, véleményeket, hiedelmeket) osztanak meg egymással.

A PTC felől tekintve a helyi kormányzás lényege a helyi szereplők részvétele a helyi problémák megoldásában. A fenti megközelítés alapján (Horányi 2007) a helyi kormányzás egy sokszereplős, állandóan változó tér, ahol a szereplők egymásra, egymás felkészültségeire vannak utalva a közösséget érintő problémák megoldásában, a céljaik elérésében, a döntések meghozatalában. Ennek megfelelően hatékony kormányzás csak a felkészültségek kommunikáció által történő megosztásával jöhet létre.

Ennek megfelelően a társadalmi részvétel, a participáció a közösségi életben való részvétel módjára és feltételeire utal: egyének vagy csoportok kommunikáció által oldanak meg egy problémát. Az önkormányzásnak éppen az a lényege, hogy a társadalmi részvétel által a kormányzás szereplői túllépnek az önkormányzat által szimbolizált szervezeti szintéren (Pálné Kovács 2008), a tradicionális szervezeti keretek kitérnek.

Olyan új terek kapui nyílnak ki, amelyek korábban nem is léteztek, vagy léteztek, de csak igen korlátozott lehetőségeket biztosítottak a bevonódásra, esetleg teljesen ki is zárták a potenciális résztvevőket. Ebben a kitérőben, a nyilvánosságban az önkormányzaton túl más szereplők is megjelenhetnek, és ideális esetben együtt formálják környezetüket, közösen kormányoznak.

A kommunikációfogalom értelmezése során abból indultunk ki, hogy a technológiai változások, az elektronikus kommunikáció elterjedése legalább három területen hozott változást a kommunikáció fogalmának értelmezésében és a kommunikációkutatásban. Amikor az önkormányzati kommunikáció fogalmát részletezzük, nem lehet figyelmen kívül hagyni ezeket a változásokat:

(1) Feladó és vevő helyett részt vevő ágensekről beszélhetünk, ami tükrözi azokat az egyre erősödő elvárásokat, melyek szerint a lakosság nemcsak szolgáltatásokat vár el az önkormányzattól, hanem szeretne aktívan részt venni a települését érintő ügyekben, vagy legalábbis garanciákat vár a részvétel lehetőségének a biztosítására. Az aktív részvétel lehetőségének a biztosítására a közösségi média terében korlátlan lehetőségek nyílnak.

(2) Információtranszfer helyett információelérésre törekednek a résztvevők, ami az önkormányzatok számára azt a problémát veti fel, hogy elveszíthetik az információk létrehozásának és terjesztésének kontrollját. Például a közösségi médián keresztül a lakosság gyakran hamarabb értesül a közösséget érintő ügyekről, mint az önkormányzat. Ennek következtében az önkormányzatok szempontjából szükségesnek látszik egy információmenedzselési stratégia kialakítása.

(3) A résztvevők között zajló interakciókon kívül egy sor más jelenségnek is kommunikatív karaktere van. Ennek következtében a közszolgálati média szabályozása, a minisztériumok vagy önkormányzati hivatalok szervezeti felépítése, stratégiai dokumentumai vagy az önkormányzat közösségi médiában való megjelenése is a közszolgálati, azon belül az önkormányzati kommunikáció fogalma alá tartozik.

A kommunikációról alkotott fogalom átalakulásával párhuzamosan az önkormányzati kommunikáció kutatásában új jelenségek vizsgálata került az érdeklődés középpontjába. Az önkormányzati újság, a hirdetőtáblák, a közmeghallgatás, a falugyűlés intézményének, az intézmények történeti hátterének vagy a statikus weboldalaknak a vizsgálata mellett az önkormányzati szervezet működése és közösségi médiához való viszonyulása is empirikus kutatási területet jelent az önkormányzatok kommunikációja szempontjából.

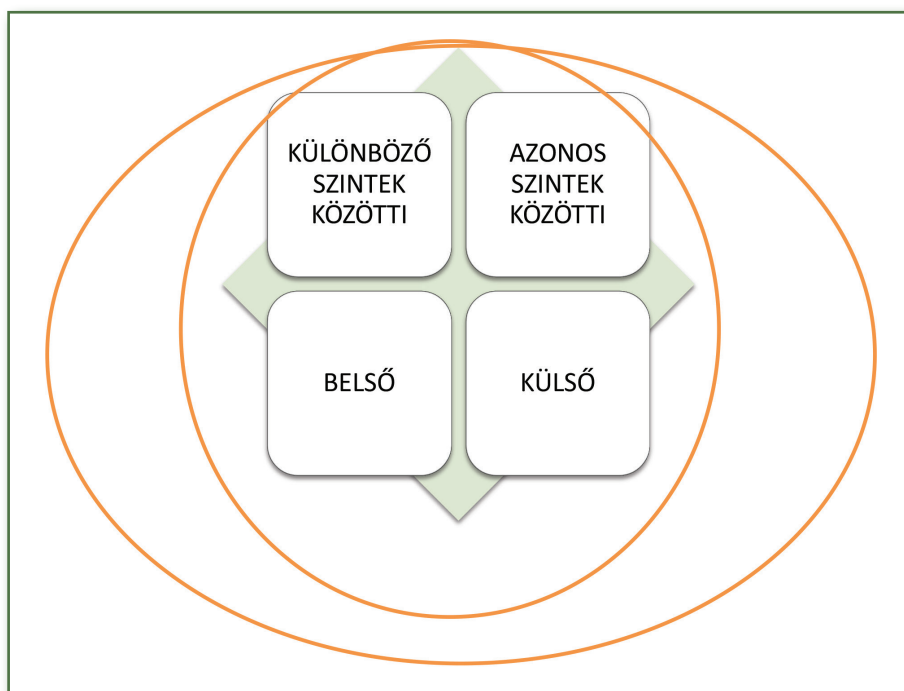
## 1.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓ FOGALMA ÉS SZINTJEI

A második fejezet az önkormányzati kommunikáció fogalmát és szintjeit kívánja bemutatni. Az interdiszciplináris megközelítés következtében igen tág az önkormányzati kommunikáció jelentéstartománya, például a politikai kommunikáció, a marketing vagy a szervezeti kommunikáció irodalma is hozzájárul a jelenleg érvényes értelmezésekhez (Canel–Sanders 2015). Az önkormányzati kommunikáció a közszolgálati kommunikáción belül egy inkluzív fogalom, amely magában foglalja az önkormányzati intézmények belső és külső kommunikációját, kommunikációs kötelezettségeit (jogszabályok által előírva), stratégiáját és irányelveit, valamint az önkormányzati kommunikációval kapcsolatos társadalmi elvárásokat is (átláthatóság).

A transzparensnek nevezhető önkormányzatok a társadalmi elvárásoknak megfelelően és belső értékrendjük szerint is alapértékként tekintenek az átláthatóságra, vagyis a hiteles és közérdekű információk folyamatos biztosítására a kommunikáció által.

Az önkormányzati kommunikáció leírásának egy lehetséges módja szerint az önkormányzati kommunikációnak négy platformját különböztetjük meg: az önkormányzaton belüli (belső) kommunikációt, az azonos szinten lévő önkormányzatok közötti kommunikációt, a jogi szempontból hierarchikus, egymásnak alárendelt viszonyban álló hivatalok közötti kommunikációt, valamint az önkormányzatok külső kommunikációját. Minden platform tovább jellemezhető a kommunikáció közvetlen és közvetett, azaz mediatizált változatainak megfelelően.

A bonyolult szervezeti struktúrát jól szemlélteti Liu és Horsley (2007) modellje, amely felhívja a figyelmet a kommunikáció szűkebb és tágabb környezetére is. Ha a leírást a szervezeti kommunikáció felől közelítjük meg, akkor a modell alapján a kommunikáció és a kommunikációval kapcsolatos döntések négy mikrokörnyezethez kapcsolódnak, azaz a fent már említett négy platformon történnek.



**1. ábra: Az önkormányzati kommunikáció modellje**

*Forrás: Liu–Horsley (2007) nyomán saját szerkesztés*

Belső kommunikáció alatt az önkormányzaton belüli kommunikációs viszonyokat értem, akár a hivatalon belül, akár a hivatal alá tartozó intézmények közötti interakciók is értelmezhetők itt. Jellemzően interperszonális, közvetlen kommunikáció zajlik, gyakran informális beszélgetések formájában.

Azonos szinten lévő önkormányzatok kommunikációja alatt két vagy több azonos szinten lévő önkormányzat ágensei közötti kommunikáció értelmezhető, például a társult önkormányzatok tagjai közötti kommunikáció, vagy két városi rangú önkormányzat közötti interakció. Az előző szinthez képest itt már az egyén és csoport vagy csoport és csoport közötti formális kommunikáció a jellemző.

Különböző szintek között is lehet kommunikáció, például amikor egy kormányzati szerv és egy központi igazgatási szerv kommunikál, de az önkormányzati szerv nemzetközi kapcsolatai is ebbe a csoportba tartoznak. Ezekben az esetekben kifejezetten csoportok közötti formális kommunikációról van szó.

A külső kommunikáció egy önkormányzat bármely külső szereplővel, például ügyféllel, civil szervezettel vagy üzleti ágenssel történő kommunikációját jelenti. Jelen tanulmány elsősorban az önkormányzatok külső kommunikációjára koncentrál, azon belül is az önkormányzatok közösségimédia-használati lehetőségeit és szokásait igyekszik bemutatni.

Az önkormányzatok kommunikációja egy sokszereplős, sok színteres, bonyolult szervezeti struktúrával jellemezhető rendszer, amely a helyi viszonyoknak megfelelően településenként is más arcot mutat. A települések különbözőségén és az ágensek szövevényes viszonyán kívül számos tényező befolyásolja az önkormányzati kommunikációt. A következő fejezetekben a szereplőkről, a terekről és a kommunikációt befolyásoló külső és belső tényezőkről lesz szó részletesen.

### 1.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓ RÉSZTVEVŐI ÉS TEREI

A harmadik fejezet az önkormányzati kommunikáció két legfontosabb eleméről, az önkormányzati kommunikáció résztvevőiről és színtereiről, valamint az önkormányzati kommunikációban résztvevők viszonyairól szól.<sup>8</sup>

A kommunikáció participatív felfogása két szempontból is előnyös választást jelent az önkormányzati viszonyok bemutatásához. A PTC szerint az ágens kifejezés beszélőt és hallgatót is jelent egyszerre, tehát a kommunikáció tranzaktív felfogásával ellentétben nem szűkíti le a kommunikációban részt vevő szereplőket beszélőre és közlőre vagy hallgatóra és vevőre. A kommunikáció során a szerepek folyamatosan cserélődnek, beszélőből hallgató lesz és fordítva. Valamint a PTC szerinti leírásban a hangsúly nem a hivatalhoz való kötődésen és a hierarchikus viszonyokon van, hanem a szereplők elvárásain és céljain.

A participatív megközelítésben a kommunikáció színtere nem feltétlenül fizikai teret jelent, hanem az ágensek felkészültségei által meghatározott teret. Az ágensek felkészültségei – tudásuk, készségeik, véleményeik vagy tapasztalataik – kijelölik és dinamikusan változtatják a beszélgetés kereteit. A megszólalások során az ágensnek – saját szempontjain túl – nagyon sok külső szempontot is figyelembe kell vennie, hiszen a kommunikáció színterén általában különböző típusú ágensek vannak jelen. Természetesen az ágensek rendelkezhetnek hasonló típusú felkészültségekkel, és tartósan igazodhatnak is egymáshoz, ez az alapja például egy nyelvváltozatra épülő beszélőközösség kialakulásának vagy egy szervezet működésének. Ilyen esetekben kollektív ágensről beszélünk.

<sup>8</sup> A bevezető tanulmányban Zongor Gábor is ír az önkormányzati rendszer működését meghatározó szereplőkről.

Az ügyintézés és a döntéshozatal színtereinek leírása során bemutatom a színterek közötti különbségeket: az ügyintézés terein elsősorban tranzaktív kommunikáció zajlik, míg a részvétel tereire más típusú, főleg participatív interakció jellemző.

### 1.3.1. Az önkormányzati kommunikáció résztvevői

A helyi kormányzás szereplői sokféle képpen megnevezhetők és csoportosíthatók. A hivatalhoz kötődés szempontjából Zongor (2018) a választottak, kinevezettek és társadalmi szereplők kategóriákat alkalmazza. A választottakon belül részletesen ír a polgármesterről, az alpolgármesterről, a képviselőről, a bizottsági tagokról és a társulásokról. A kinevezettek csoportjában a jegyző, az aljegyző és a hivatalnok mint tipikus szereplők tartoznak. A társadalmi szereplők között két nagyobb csoportot, a civil szervezeteket és a gazdaság szereplőit említi Zongor.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a helyi kormányzás szereplői közé tartozik mindenki, aki valamilyen formában részt vesz vagy részt kíván venni a helyi ügyek intézésében. Így természetesen ebbe a körbe tartoznak a bizottsági tagok, a képviselő-testület, az alpolgármester, a polgármester, a részönkormányzat, az önkormányzati hivatal, a jegyző, az aljegyző, az önkormányzati tulajdonú cégek és ügyfélszolgálat, valamint a civil szervezetek, a civilek, a gazdasági szereplők, a média képviselői, és a sor még tovább is folytatható. Az adott település sajátosságainak megfelelően lehetnek még nyaralók, ingázók vagy egyetemisták is a településre jellemző társadalmi csoportok között.<sup>9</sup>

Vagyis a sokféle elnevezés a településhez, az önkormányzathoz való viszonyt nevezi meg. A közigazgatással foglalkozó tanulmányokban és a hivatali nyelvben további példákat találunk a társadalmi szereplők elnevezésére, például állampolgár, ügyfél, panaszos. Ezek az elnevezések alapvetően a jogok és a szolgáltatásokhoz való viszony szempontjából határozzák meg a társadalmi szereplőket.

Egy település kormányzása szempontjából az érintettség és az érdekelttség mentén is lehet csoportosítani a szereplőket, így beszélhetünk kulcsszereplőkről, elsődleges és másodlagos szereplőkről (Pallai 2010). A kulcsszereplők körébe azok tartoznak, akiknek a legnagyobb hatása lehet az ügy alakulására. A képviselő-testület tagjai szinte minden esetben ebbe a csoportba tartoznak, hiszen az esetek túlnyomó többségében ők hozzák meg a döntést. Az elsődleges szereplők azok, akiket a leginkább érint a folyamat, a másodlagos szereplők körébe a kevésbé érintettek sorolhatók, akiknek a bevonását mindenképp érdemes megfontolni. Az érdekelt megnevezés egy adott esemény vagy ügy során alkalmas lehet azok körének a megnevezésére, akik az ügyben vagy a döntésben közvetlenül érintettek. A partner kifejezés tekinthető a leginkább semlegesnek, a lakosság lehető legszélesebb csoportjára vonatkozhat (Dobos 2012).

Az önkormányzat számára a helyi társadalom – éppen a hierarchikus viszony miatt – sok esetben csak célcsoportot, ügyfelet vagy választópolgárt jelent, nem pedig partnert a részvételi, kommunikációs folyamatokban, vagyis a problémamegoldásban. Sok helyen az ügyfélbarátság is csak szlogenként jelenik meg. Ebben a viszonyrendszerben a célcsoportként, ügyfélként és választópolgárként kezelt lakosság a hagyományos, egyirányú kommunikáció vagy tranzakció címzettje.

<sup>9</sup> Amikor az önkormányzati kommunikáció szereplőit mint a kommunikációt befolyásoló tényezőket vesszük sorra, akkor a kormányzás magasabb szintjeiről sem szabad elfeledkezni, amelybe nemcsak a nemzeti belüli szintek, például a járási hivatalok, a kormányhivatalok vagy a Parlament, hanem a nemzetközi szintek is beletartoznak.

A kommunikáció participatív megközelítésében a résztvevőket nem a hivatalhoz való kötődésük különbözteti meg, hanem az elvárásaik és a céljaik, amelyekkel részt vesznek a kommunikációban. Nem ügyfelek és hivatalnokok vagy választottak és választópolgárok ezek a résztvevők, hanem problémamegoldó ágensek, akik különböző elvárások mentén bonyolódnak bele a kommunikációba, hogy problémákat oldjanak meg. Természetesen más elvárásokkal és célokkal vehet részt a kommunikációban egy választott képviselő vagy a polgármester, mint a társadalmi szereplők. A választott képviselő nem titkolt célja lehet például bizottságvezetői pozíciója megőrzése és megerősítése vagy az újráválasztás elérése. Más elvárások és célok szerint működik a hivatalnok. Problémamegoldó ágensként például egy adott ügyre koncentrálna adekvát választ kíván megfogalmazni az ügyfélnek. Ugyanebben a helyzetben az ügyfél célja a gyors és hatékony megoldás megtalálása.

Az interakciók során természetesen a társas viszonyokra jellemző vonásokat, a korábban már említett relációs síkot, vagyis a bizalmat, az empátiát vagy az adekvát és egyenlő megszólalási feltételeket sem lehet figyelmen kívül hagyni.

### 1.3.2. Az önkormányzati kommunikáció színterei

Az önkormányzat tehát a társadalmi kommunikáció egyik ágensként, résztvevőjeként tevékenykedik a nyilvánosság színterein. Ezeknek a színtereknek a többségét maga az önkormányzat biztosítja vagy konstituálja, azaz hozza létre. Az egyes színterek bemutatásával az önkormányzatok nyilvános jelenléte, külső kommunikációja írható le tipikusan mondható helyzetekben.

A továbbiakban a hagyományos ügyintézés színtereiről és a döntéshozatali színterekről lesz szó. Kommunikációs szempontból az ügyintézés színtereire a tranzaktív jelző illik leginkább, a döntéshozatali színterekre a participatív megközelítés használható. A hagyományos ügyintézés terein nagyobb szerep jut a kinevezetteknek, azaz a hivatal dolgozóinak, míg a döntéshozatali terek kijelölése és működtetése a társadalmi szereplők és a választottak feladata.

Az önkormányzati külső kommunikáció alapvető célja mindkét színtéren a tájékoztatás, a bizalomépítés és a közös problémamegoldás. A külső kommunikációs csatornáknak a szerepe akár sajátos, kiemelt pozícióba is kerülhet például krízishelyzetek esetén.<sup>10</sup>

A kommunikáció tudatos szervezésének a hiánya növeli a távolságot az önkormányzat és a lakosság között, bizalmatlansághoz, érdektelenséghez, rossz közhangulathoz vezethet. Az információhiány következtében az ágens gyakran téves következtetéseket generálnak, vagy összeesküvés-elméleteket szőnek (Jenei 2012).

Az információhiány okozta téves következtetések cirkulálását jól példázza tömegkommunikáció hatásainak szemléltetésére is gyakran használt *Támadás a Marsról* történet.

A történet szerint 1938-ban, az Egyesült Államokban az Orson Welles angol regényíró *Világok harca* című regénye nyomán készült rádiójáték hallgatása közben állítólag több rádióhallgató is pánikba esett, mert komolyan vette, hogy a Földet megszállták a marslakók. A pánik hatására összeeszmagolták a legszükségesebb dolgait, és el akarták hagyni lakhelyüket. Későbbi kutatások szerint azonban a média is eltúlozta a hallgatók valós reakcióit, vagyis az információhiány hatására generálta téves következtetések gerjesztették egymást. A fentihez hasonló helyzetek elkerülése egyéni és szervezeti stratégiákra támaszkodva valósulhat meg a különböző színtereken.

<sup>10</sup> Az önkormányzati kríziskommunikáció kutatásával foglalkozik részletesebben például Kriskó (2012, 91–105.).

A hivatal mint sajátos szintér a lakossági ügyintézés szintere, ahol az ügyfél és a hivatal között tranzakció zajlik. A tranzakció során információkérés és információátadás történik (Buda 2001). Ezeknek a tranzakcióknak a számával és az átadott információknak a minőségével, vagyis az ügyfélelégedettséggel összehasonlítható a hivatalok teljesítménye. A lezárt esetek számából és az ügyfelek visszajelzéseiből lehet következtetni a jövőbeli igényekre (Mergel 2017), vagyis a számokból tervek, stratégiák és célok fogalmazhatók meg az ügyfélkapcsolatok tekintetében.

Az állampolgár és a hivatalnokok közötti találkozások száma évente több millióra tehető (Pálné Kovács 2008). Ezeknek a tranzakcióknak a sikeressége, az ideális ügyfélbarát hivatal kialakítása számos feltételhez kötött. A feltételek két nagyobb csoportba sorolhatók (Buda 2001). Az egyik csoportban a belső, szervezeti megoldásmódok, a másik csoportban az ügyfélbarát kommunikáció lélektani akadályai és eszközei találhatók.

Az ügyfélbarát hivatal szervezeti feltételeit azok a működési paraméterek jelentik, amelyek befolyásolják a lakosság és a hivatalnok találkozásait. Ebbe a csoportba tartoznak az ügyfélfogadással kapcsolatos szervezeti keretek, például az észszerűen kialakított ügyfélfogadási idő vagy a hivatalnok tájékozottságát és tájékoztatási képességét szolgáló, megfelelően kialakított belső kommunikáció. Az ügyfélbarát kommunikáció ügyrendi feltételei is a szervezet belső szabályozottságából származnak. Az ügyintézők mozgásterének tisztázása vagy a nem személyes kommunikációs módok (például hirdetések, internet, e-mail, telefonos kapcsolat) időszakos revíziója is tipikusan belső szervezeti feladatnak tekinthető.

A szervezeti kereteken túl vannak a kommunikációnak lélektani, pszichológiai feltételei is. Az ügyintéző és az ügyfél kommunikációs készségei is behatárolják az ügyfélbarát kommunikáció megvalósulási lehetőségét. Bizonyos készségek – például a feltétel nélküli pozitív elfogadás, a hitelesség vagy az empátia – hiánya akadályozhatja az ügyfél és a hivatalnok közötti kommunikációt. Az ügyfélbarátság megvalósításának számos olyan innovatív európai modellje van, amely bevezetésre vár (Jenei 2012), vagy éppen most zajlik meghonosítása a magyar igazgatási rendszerben.

Az ügyintézés szinterein kívül léteznek más típusú terek is, például a döntéshozatali szinterek, amelyekre elsősorban nem a tranzakció, hanem a participáció jellemző, vagyis a problémák közös megoldásának a lehetősége.

A helyi kormányzás résztvevőinek egyik feladata a bizalmatlanság feloldása elegendő és adekvát információ biztosításával. Egyfelől a politikusok, a képviselők törekvései szükségesek ahhoz, hogy az állampolgárok a színpalak mögé láthassanak, másfelől ha a terek valóban nyitottak, állampolgári felkészültségekre és aktivitásra is szükség van az események alakításában való részvételhez.

A részvételtől való távolmaradásnak számos oka lehet, például információhiány, az önkormányzat hallgatása közérdeklődésre számot tartó esetekben, elidegenítő, hivatalos nyelvezet használata az eljárások és a döntések ismertetése során, a lakossági fórumok rosszul értelmezett tájékoztató jellege, amelyeken nem alakul ki valódi interakció (Józsa 2006), vagy a terek lehatárolása más eszközökkel. Sok esetben az állampolgárok nem rendelkeznek az aktív részvételhez elegendő felkészültséggel, például nincsenek tisztában a közmeghallgatás vagy a képviselő-testületi ülés rendjével, mikor, milyen formában és időkeretek között kaphatják meg a szót.

A döntéshozatali szinterek egy lehetséges csoportosítása szerint (Gaventa 2006) lehet beszélni zárt, nyitott és kényszerített térről. Vagyis a terek között karakterisztikus különbséget eredményez, hogy kinek a kezdeményezésére és milyen céllal jön létre. A helyi kormányzásban például számos olyan szintér található, amely a döntéshozatal szempontjából zártnak, lehatároltnak tekinthető. Ennek tipikus példája a képviselő-testületi zárt ülés, ahol a választott képviselők egy csoportja a nyilvánosság szándékos kizárásával hozza meg döntéseit. Ezekben a tereken csak a döntéshozó által meghívottak vehetnek részt korlátozott beleszólási joggal. A nyitott terek jellemzője, hogy elvileg bárki részt

vehet, és a részvétel különböző formái is megvalósulhatnak, például konzultáció, tájékoztató vagy akár átruházott döntéshozatal. Ennek gyakori példája az önkormányzat közösségi oldala, ahol akár szavazást is lehet kezdeményezni.

A kikényszerített tér jellemzője, hogy alulról jövő, például lakossági kezdeményezés eredményeképpen jönnek létre. Az ilyen típusú terek provokálását általában a „döntéshozó és közege közötti bizalomhiány” eredményezi (Palai 2010). A döntéshozó szempontjából érdemes a provokációt megelőzni az állampolgárok és az önkormányzat közötti kapcsolatok folyamatos monitorozásával, az állampolgári igények megismerésével. A társadalmi részvétel szintereken szerinti megközelítése a résztvevők közötti távolságokról, a távolságok csökkentéséről és az üres terek interakciókkal való behálózásáról szól.

A 2014-es választások több településen is fordulópontot jelentettek a közösségi média terének használatában. Az egyik településvezető arról számolt be, hogy az akkori polgármester egy kulturális közfoglalkoztatott segítségével, a választások előtt három hónappal hozta létre a települési oldalt. Az oldal létrehozásának a nyilvánvaló célja a kampány erősítése volt, és az oldalon kizárólag fotók, illetve rövid hírek szerepeltek. Majd a választások után ennek az oldalnak a működtetését az új polgármester vette át, és véleménye szerint egyre professzionálisabban működik egy külsős cég bevonásával.

Egy másik településen szintén a legutóbbi önkormányzati választások jelentették a fordulópontot a külső kommunikáció tekintetében. Az önkormányzat hivatalos közösségi médiaoldala civil kezdeményezésre jött létre, és a képviselő-testület jóváhagyásával továbbra is civil szereplő működteti megbízási díj ellenében.

Az önkormányzat közösségi oldalának létrehozása persze önmagában nem jelenti azt, hogy csökken a távolság a kormányzás résztvevői között. Az önkormányzat sokféle tartalommal és sokféle módon használhatja a tereket. A közösségi média által kínált tér interakciókkal való behálózásához átgondolt kommunikációs stratégiára és irányelvek kialakítására van szükség.

## 1.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Az önkormányzati szereplők kommunikációjuk során sokféle szempontnak igyekeznek megfelelni. A negyedik fejezetben az önkormányzati szereplők kommunikációjára ható belső és külső tényezőkről lesz szó, három belső és három külső tényező bemutatásával.

Az első fejezetben részletezett négy önkormányzati mikrokörnyezetre jellemző kommunikációs viszonyokat, helyzeteket és döntéseket tehát számos további tényező befolyásolja a szereplőkön és a szintereken túl. A kommunikációt leginkább befolyásoló belső tényezők közül a következő hármat emelem ki:

- a kommunikációs vagy marketingtevékenységet folytató szakemberek felkészültsége az önkormányzati szférában,
- a politika és a politikai vita befolyása a kommunikációra,
- a „közjó” szolgálata és a „közjó” szolgálatának az elvárása a belső és a külső szereplők részéről egyaránt.

A kommunikációra leginkább ható külső tényezők közül szintén három tényezőről lesz szó részletesen:

- az önkormányzatok tájékoztatási kötelezettségét előíró jogszabályok,
- a közintézményekkel, így az önkormányzatokkal szemben is mutatkozó általános bizalmatlanság,
- a média és a közvélemény fokozott figyelme (Liu–Horsley 2007).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Valójában ezen tényezők mentén lehet leginkább különbséget tenni a köz- és a versenyszféra között, miközben az önkormányzatoknál elvétele dolgozó, külső és belső kommunikációval foglalkozó kommunikációs szakemberek többsége előtt leginkább a versenyszféra modelle áll. A köz- és a versenyszféra kommunikációs gyakorlatára ható tényezők között szignifikáns különbségek vannak. Ennek egyik markáns példája a közszolgáltatások menedzselésének intézmények között átnyúló folyamata. „Mivel a közszféra rendkívül sokszintű és erősen fragmentált, a tervezés és a megvalósítás folyamatai általában hosszadalmas egyeztetéseken és bonyolult koordinációs mechanizmusokon alapulnak” (Antal 2018, 71.). Az intézmények közötti hosszadalmas, bürokratikus egyeztetés gyakran lassítja és hátráltatja külső kommunikációt, például az állampolgári kezdeményezésekre való reagálást vagy akár egy hivatalba érkező levél megválaszolását.

### 1.4.1. Az önkormányzati kommunikációra ható belső tényezők

A szervezeti hatékonyság két fontos komponense, az átlátható testületi és hivatali működés, valamint a szervezeti kommunikáció folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással. Azonban az állam által az önkormányzatokra terhelt feladat- és hatáskörök ellátása, melyek feltételei csak részlegesen biztosítottak, komoly terhet ró a hivatali apparátusra (Zongor 2018). Sok esetben kevés figyelem és energia marad, vagy éppen nem is áll rendelkezésre elegendő erőforrás és kompetencia a hatékony kommunikáció biztosítására, az új platformok megismerésére és használatára, amelyek pedig az átlátható működés alapfeltételei.

Tehát hiányoznak azok az erőforrások és felkészültségek, amelyek a hatékony önkormányzati kommunikáció, azon keresztül pedig az átláthatóság megteremtésének alapvető feltételeit jelentik. Ahogy korábban már definiáltam, átláthatóság alatt a kormányzással összefüggő hiteles információk folyamatos elérhetővé tételét értem kommunikáció által. Transzparensnek nevezhető az az önkormányzat, amely az átláthatóságot alapvető értéként kezeli.

Az erőforráshiányon túl azonban a kommunikáció szervezeten belüli presztízse is befolyásolja a kommunikációs stratégia kialakítását vagy a hatékony kommunikációra való törekvést. A kommunikációs és marketingfeladatokat – kommunikációs munkakör kiírásának hiányában – leggyakrabban egyéb tevékenységei mellett végzi a hivatal valamely dolgozója, például a jegyző, vagy maga a polgármester. A szervezeti kommunikációt befolyásoló belső szervezeti problémákat önkormányzati mérettől függetlenül szinte minden interjúalanyom említette, így a későbbi fejezetekben ezekre a problémákra többször is visszatérek.

A kommunikációt és az átláthatóságot befolyásoló másik belső tényező a politika. A helyi kormányzás színterein zajló kommunikáció politika által átitatott, politikusok által is meghatározott. A közéleti diskurzusok soha nem mentesek a hatalmi viszonyulásoktól, a bizalmi kérdésektől. A magyar önkormányzatok mindennapi működésében is igen hangsúlyosan jelen van a pártpolitika. Ennek talán legszemléletesebb bizonyítéka az, amit Zongor is említ: az 1994 és 2014 közötti időszakban az országgyűlési képviselői és a településvezetői tisztség nem volt összeférhetetlen, így 2014-ig folyamatosan növekedett a képviselő-polgármesterek száma (Zongor 2018).

A kommunikáció participációs elmélete szerint a közéleti diskurzusok vizsgálatakor az a kérdés, hogy kik azok, akik a preferenciákat, értékrendeket megalkotják (Horányi 2007). Mennyire szólhatnak bele a közéleti témákba az állampolgárok?

Demokratikus közösségben az állíthat elő legitim módon preferenciákat, aki a többség támogatásával rendelkezik, kompetens ágensként tartják számon, például képviselői vagy polgármesteri státuszban van, vagy jelentős szereppel bíró szervezet, például a hivatal vagy egy civil szervezet képviselője, vezetője. Az önkormányzati vezetés szempontjából a választás vagy a népszavazás valójában a legitimáltság mérését vagy megszerzését szolgálja akár a kompetens ágensek megválasztásával, akár a preferenciák eldöntésével.

Valamilyen preferenciát mindenki támogat, a közösség egyes tagjai rendelkeznek elképzelésekkel arról, hogy például milyennek kellene lennie a település utcáinak, vagy milyen szolgáltatásokat várnak el. A közösség tagjai az elképzeléseik alapján döntenek vagy választanak, hogy ki képviselje a preferenciáikat.

A politikai kommunikációban ezek a választásra felkínált preferenciák jellegzetesen politikai vitában artikulálódnak. John Gastil amerikai kutató szerint azt érdemes vizsgálni, hogy ezekben a nyilvános vitákban a résztvevők hogyan oldják meg problémáikat, hogyan képesek meghallgatni egymást és hogyan válaszolnak. Gastil értelmezése szerint a közjóról szóló nyilvános vitában, amelyet deliberációnak nevez, a résztvevők megismerik és alakítják



egymás álláspontját (Gastil 2008), valamint a véleménycserének köszönhetően várhatóan informáltabb és empátikusabb pozícióból hozzák meg a résztvevők közösségi döntéseiket. Vagyis a politikusok nincsenek kitüntetett helyzetben ezekben a vitákban.

A közjó fogalmának definiálása során Szabó Márton azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy a politikában mindenki a köz javára cselekszik, szinte kötelező szófordulat a közjó kifejezés használata (Szabó 2003). Ezért diszkurzív természetű kifejezésről van szó, amelynek nehéz objektív jelentést tulajdonítani. A közjóra tekintettel egymásnak ellentmondó döntések is születhetnek, valamint egyes döntések indoklásában gyakran elegendő a közjó érdekében való cselekvés szókapcsolat használata.

Valójában azonban a közjó a közösség nyilvános vitájának, az adott nyilvános térben jelen lévő véleményáramlatok ütköztetésének konszenzusos eredménye.<sup>12</sup> A közösségi ügyekben születő döntések optimális esetben nyilvános viták eredményei, és mindig magukban hordozzák a konfliktust és a kooperáció lehetőségét is. Ezeknek a vitáknak a lényege, hogy problémamegoldó folyamatokként lehetőséget teremtenek az állampolgárok vagy az őket képviselők számára, hogy a közügyekben értelmes, a lehető legkevesebb kompromisszummal járó, így mindenki számára elfogadható döntéseket hozzanak (Moy–Gastil 2006, 445.).

Gastil szerint a közjóról való vitának mindig van egy feladaorientált és egy relációorientált síkja, amely elemzés alá vonható. A feladatorientálnak nevezett síkon a problémamegoldás négy lépésben történik.

A részvételalapú, közügyekről szóló vita során a résztvevők tisztázó kérdéseket tesznek fel annak érdekében, hogy információkat szerezzenek. Az információszerzés segítségével lehetőség nyílik a probléma természetének a megértésére, egymás álláspontjának a megismerésére.

A tisztázó kérdések eredményeként létrejövő információs bázis az alapja a problémával kapcsolatos legfontosabb értékek beazonosításának és rangsorolásának. A közösség számára fontos értékek és preferenciák is megfogalmazódnak a beszélgetés során.

A megfelelő és elegendő információk birtokában képesek csak a résztvevők megérteni egymás szándékát, és képesek megoldási lehetőségeket generálni, valamint a probléma kezelésére legalkalmasabb megoldási módot beazonosítani.

A résztvevők a megszerzett információk birtokában, a felkészültségek és az értékek mentén mérlegelik az egyes megoldási lehetőségekből származó előnyöket, hátrányokat és kompromisszumokat, felismerve azt a tényt is, hogy általában nincs tökéletes megoldás. Majd közös döntés születik.

A problémamegoldás során a vita azonban nemcsak az értékek ütköztetéséről és az információcseréről szól, hanem a társas, szociális kapcsolatokról is. Ideális esetben a résztvevők adekvát és egyenlő körülmények között vesznek részt a problémamegoldásban, egyforma intenzitással törekednek a megértésre és a megértetésre, a különböző vélemények nyitott, tiszteletteljes figyelembevételével közösen jutnak el a megoldáshoz (Gastil–Black 2007, 3–4.; Gastil 2008, 20.).

A relációs síkon az egyenlő és adekvát megszólalás lehetőségének a biztosítása, a megértés, a tisztelet és az őszinteség jelentik az elemzési kategóriákat. Gastil szerint a kétszemélyes szituációk mintájára más szinteken is,

<sup>12</sup> Szabó Márton Ricoeur hermeneutikai megközelítését követi. Ricoeur szerint: „A demokráciák első sikeres haditette a beszéd nyilvános térének létrehozása volt, a maga szükségszerű velejáróival, a szólásszabadsággal és sajtószabadsággal... Ebben a nyilvános térben ütköznek többé-kevésbé táborokba szerveződött véleményáramlatok... Ebben a rendszerben a konfliktus nem véletlen, de nem is baj vagy szerencsétlenség, hanem a közjó tudományosan vagy dogmatikusan meghatározhatatlan jellegéből fakad. Nincs olyan hely, ahonnan ezt a közjót abszolút módon érzékelni és meghatározni lehetne, s a vitát lezártnak tekinthetnénk” (Ricoeur 1991, 56–57.).

például egyes érdekcsoportok között egy lakossági fórumon is vizsgálható a vita feladatorientált és kapcsolati síkja. Ugyanezek a vizsgálati szempontok kiterjeszthetők a helyi népszavazás vagy a közösségi média színtereire is. Gastil megközelítése kitüntetett figyelmet fordít a problémamegoldásra és az információk, a felkészültségek megosztásának szükségességére (Carcasson et al. 2010, 9.). A közösségben zajló viták során többletfelkészültségek megosztása történik a probléma természetének világosabbá tétele érdekében. Csak megfelelő és elegendő többletfelkészültség birtokában képesek az ágensek a preferenciákat és a preferenciákhoz kapcsolódó értékeket rangsorolni, és problémát megoldani.

A PTC szerint tehát a politikai diskurzusba csak bizonyos státuszban lévő ágensek preferenciái kerülnek be. Vagyis az ágens sajátos státusza teszi lehetővé, hogy preferenciái bekerüljenek a politikai diskurzusba. Gastil értelmezése ennél tágabb, egyenlő és adekvát lehetőségek alatt éppen azt érti, hogy nemcsak a vélemények kifejezésében és a szavazás lehetőségében egyenlőek a feltételek, hanem a témák napirendre tűzésében is (Gastil 2008, 6.). Gastil szerint tehát mindenki azonos feltételek mentén kezdeményezhet beszélgetést az általa fontosnak tartott közéleti témáról. A közéleti témák megbeszélésének egyenlő feltételek mentén való kezdeményezése a hatékony részvétel egyik, talán legfontosabb feltétele.

Az önkormányzati szereplők sokszor kockázatos terepnek ítélik meg a közösségi média nyilvánosságát. A közéleti témák közösségi térben való kibeszélését legtöbbször az állampolgárok, illetve a civil szervezetek kezdeményezik. A közösségi médiától való távolmaradás alulról jövő, civil kezdeményezések által kikényszerített helyzeteket eredményezhet, ahol az önkormányzat lépéshátrányba kerül. Éppen ezért érdemes ezeket a helyzeteket proaktív kommunikációval megelőzni, és kezdeményezőjévé válni a témák napirendre tűzésének.

#### *1.4.2. Az önkormányzati kommunikációra ható külső tényezők*

Az önkormányzati kommunikáció egyes elemeit jogszabályok írják elő. A jogszabályoknak való megfelelés, a törvényesség és az információbiztonság a hivatali működés alapja. Az önkormányzatok többsége azonban nehezen alkalmazkodik a napi működést meghatározó, dinamikusan változó jogszabályi és infokommunikációs környezethez. Annak ellenére, hogy jogszabályok írják elő az önkormányzatoknak, hogy milyen közérdekű adatokat kötelesek nyilvánosságra hozni az weboldalon, a legtöbb önkormányzat nem felel meg hiánytalanul az elvárásoknak.

Az önkormányzatok működése és feladatellátása a testületek hatékony és tervszerű működésének kiszélesítésén múlik (Önkormányzati Tudástár 2018). A tervszerű működés alapja a nyilvánosság biztosítása és a lakossági szükségletek megismerése. A marketing- és kommunikációs terv elkészítése nem kötelező feladat az önkormányzatok számára, ugyanakkor a tájékoztatási kötelezettséget több jogszabály is előírja.

- Az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól 51. § (3) bekezdése szerint a lakóhelyi környezet állapotának alakulásáról a települési önkormányzat szükség szerint, de legalább évente tájékoztatja a lakosságot.
- A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 113. §-a alapján a helyi önkormányzat a költségvetését, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente, a helyben szokásos módon közzéteszi. Az önkormányzatok kötelesek rendeleteiket az elfogadástól számított három napon belül közzétenni a nemzeti jogszabálytár honlapján, a [www.njt.hu](http://www.njt.hu) oldalon. Az Mötv. 32. §-a alapján a képviselő is

köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről.

- A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 32. §-a értelmében a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A 33. § (1) bekezdés előírja, hogy a közérdekű adatokat a nyilvánosság számára korlátlanul közzé kell tenni interneten. A közérdekű adatokat nemcsak az önkormányzati honlapon, hanem a közadatterjesztésben, a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) oldalon is meg kell jelentetni.

Egyes döntések előtt ki kell kérni a lakosság véleményét:

- Az 1997. évi LXXVIII. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény alapján a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a települési önkormányzat az elfogadás előtt véleményeztetni a lakossággal.
- A 2012. évi CLXXXV. hulladékszállításról szóló törvény szerint a települési hulladék elkülönített gyűjtésének bevezetésével kapcsolatos döntések meghozatala előtt kötelező közmeghallgatás tartható, de nem kötelező.
- Az Ötv. viszonylag nagy szabadságot biztosít az önkormányzatoknak abban a kérdésben, hogy a törvény által felrajzolt kereteket hogyan töltik meg tartalommal, és mennyire vonják be a civil szervezeteket és az állampolgárokat az önkormányzati munkába, a döntéshozatalba, hogyan kommunikálnak a lakossággal.
- Az Ötv.<sup>13</sup> az önkormányzatok feladatai között említi, hogy együtt kell működniük a helyi közösségekkel. A lakosság különböző csoportjai tanácskozási joggal vehetnek részt a képviselő-testületi és a bizottsági üléseken. Azonban a képviselő-testület határozza meg, hogy mely csoportnak jár ez a tanácskozási jog. A képviselő-testület előterjesztései és az ülések jegyzőkönyvei nyilvánosak. A képviselő-testületnek évente egyszer közmeghallgatást kell tartania, ahol az állampolgárok kérdéseket tehetnek fel és javaslatokat fogalmazhatnak meg. A képviselő-testület határozza meg azoknak a fórumoknak a formáit is, amelyek a lakosság közvetlen tájékoztatását és a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.<sup>14</sup>

A közintézményekkel szembeni általános bizalmatlanságról a második, gyakorlati részben részletesen is szó lesz. A magyar önkormányzatok nyitottsági indexét mérő kutatássorozat szerint kevés település önkormányzati oldala felel meg a törvények által is előírt átláthatósági követelményeknek. A média és a közvélemény fokozott figyelmét és érdeklődését épp az átláthatatlanság és az ezzel együtt járó bizalmatlanság gerjeszti, miközben a közigazgatás is kontroll alatt igyekszik tartani a média működését.

Az állampolgári érdeklődés és az önkormányzatok nyitottságára vonatkozó előírások a közigazgatás működésének átláthatóságához kívánnak hozzájárulni több-kevesebb sikerrel. A közpénzek felhasználásának társadalmi kontrollja azonban sok településen csak álomnak tűnik.

<sup>13</sup> Ötv. 8. § (5).

<sup>14</sup> Ötv. 18. § (2).

## 1.5. A DIGITÁLIS JELENLÉTTŐL A DIGITÁLIS KOMMUNIKÁCIÓIG

A következő fejezet célja az elektronikus közigazgatás, az elektronikus kormányzat és az elektronikus kormányzás fogalmainak, valamint az elektronikus kormányzás fejlődési folyamatának a bemutatása a kormányzati szervek digitális jelenlététől a kormányzat 2.0-ig. A fejezetnek nem célja a fogalmi kavalkádban rendet tenni, legfeljebb arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy a fogalmak egyszerre jelentenek technológiákat, szemléletmódokat és különböző gyakorlati megvalósulásokat. Az újabb fogalmak megjelenésével kommunikációs szempontból a hangsúly fokozatosan áthelyeződik a tranzakcióról és a passzív jelenlétről a részvételi lehetőségekre.

A kormányzat 2.0 újdonsága, hogy már nemcsak információtovábbításra és -szerzésre, hanem interakcióra és aktív társadalmi részvételre is lehetősége van a kormányzás különböző szereplőinek. A fejezet végén a közösségi média és kormányzás kapcsolatát tárgyaló nemzetközi szakirodalom rövid áttekintése olvasható.

Az elmúlt évtizedekben az elektronikus közigazgatási színterek, a kormányzati weboldalak váltak az információklés legfontosabb csatornáivá. Ezek az oldalak egyrészt alkalmasak általános információk nyújtására, például úrlapok letöltésére, kormányzati munkalehetőségek keresésére; másrészt alkalmasak tranzakciókra, például adóbevallás benyújtására, különböző engedélyek megszerzésére. Valamint ezek a felületek szolgálják a közpolitikai döntések eredményeinek a bemutatását is jogszabályok, költségvetések nyilvánossá tételével.

A kormányzati weboldalak sajátossága, hogy az információkat továbbra is kizárólagosan a kormányzat szolgáltatja, és leginkább a felületet működtető kormányzati szervekről szól. Ez a hagyományosnak tekinthető elektronikus kormányzat vagy kormányzat 1.0 ügyfélként tekint az állampolgárra, és elsősorban egyirányú kommunikációt biztosít. Az elektronikus (nyílt) kormányzás vagy kormányzat 2.0 sokkal inkább felhasználóközpontú azáltal, hogy nemcsak a kormányzati szervek, hanem a civilek is részt vehetnek a tartalmak generálásában. Az elektronikus kormányzat tájékoztató felületei tehát fokozatosan alakulhatnak át olyan terekké, amelyeken az állampolgárok partnernként vehetnek részt a kormányzásban. Ha sikerül partneri, együttműködő viszonyt kialakítani, a kormányzásba vetett bizalom is növekszik (Linders 2012).

Az ENSZ<sup>15</sup> gyakorlatias szempontok mentén értelmezi az e-government, az e-administration és az e-governance fogalmát. Felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyek az egyes fogalmak alá tartozhatnak. Így e-government alatt többek között a szolgáltatások online elérésének biztosítását, az állampolgári részvétel ösztönzését, az online szolgáltatások tökéletesítését, az eredményesség, hatékonyság mérését; valamint a weboldalak vizsgálatát és értékelését is érti. Ehhez képest az e-administration tevékenységei közé a szolgáltatások elektronikus elérésének stratégiai tervezését, ugyanezen szolgáltatások költséghatékonyságának a mérését és a humán erőforrás képzését sorolják, vagyis azokat a belső előkészítő munkákat, amelyek az e-government megvalósításához szükségesek. Az e-governance jelentéstartományába az ENSZ értelmezése szerint a technológia közigazgatási eljárásokra gyakorolt hatásának vizsgálata, az állampolgári részvételre gyakorolt hatás és a közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer átalakulásának a vizsgálata, valamint a határokon átnyúló információáramlás feltételeinek a megteremtése tartozik.

Az e-governance megfelelője tehát a jó kormányzás, amely átláthatóbb működést és a szolgáltatásokhoz való gyorsabb hozzáférést jelent (Csáki 2008). Az e-government definíciója pedig inkább a papíralapú ügykezelés ki-

<sup>15</sup> United Nations, DPEPA, ASPA: „Benchmarking e-government: a global perspective—assessing the UN Member States”, United Nations Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration publication, May 2002, p. 54.

küszöbölésének eszközeit és a közigazgatás hatékonyabbá tételét írja le. Az OECD (2003) szerint az e-government az információs és kommunikációs technológiák, főleg az internet felhasználását jelenti a jobb kormányzás vagy a szolgáltatások minőségének növelése érdekében.<sup>16</sup> Ezeknek a fogalmaknak a jelentését tovább árnyalja a magyar nyelvű elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat és elektronikus kormányzás kifejezések nem túl következetes használata, melyekről részletesebben is ír Csáki (2008).

Ahogy azt a bevezetőben is említettem, jelen tanulmányban nem célolok e fogalmi kavalkádban rendet tenni, legfeljebb az olvasó figyelmét szeretném csak felhívni arra, hogy akár angol nyelven, akár magyarul számos jelenség, technológia, alkalmazás vagy működésmód sorolható a fenti fogalmak ernyője alá.

Az e-government fogalmát annak fejlődési szakaszai szerint is szokták értelmezni (Chun et al. 2010), a fejlődés négy jellegzetes szakaszát megkülönböztetve. Az egyes szakaszok a digitális kormányzat és az állampolgárok közötti interakció legfontosabb jellemzői és változásai mentén írhatók le.

Az első szakaszban a kormányzat célja a digitális jelenlét és az információtovábbítás: az információk digitalizálása és azok megjelenítése a weboldalakon. A második szakasz legnagyobb újítása az e-mailen keresztül történő kommunikáció, vagyis egy új kommunikációs csatorna használata állampolgár és hivatal között. A harmadik szakaszban megjelenik az elektronikus ügyintézés mint lehetőség, az ügyfél például online is benyújthatja adóbevallását. A negyedik fejlődési szakaszban a kommunikáció tranzaktív jellegéhez képest megjelenik a kommunikáció participatív szemlélete: a kormányzat együttműködési lehetőségeket ajánl fel az állampolgárok számára a közös döntéshozatal érdekében, miközben az állampolgárok is információkat generálnak. Ezt a negyedik szakaszt szokták nevezni kormányzat 2.0 -nak is, amelyben átalakulás várható a kormányzás megszokott működési mechanizmusait illetően.

Az első három szakaszban tehát a hivatali működésben a papíralapú ügyintézés mellett megjelennek az online lehetőségek, amelyek hatékonyabb ügyintézés, gyorsabb, elérhetőbb szolgáltatásokat eredményeznek az állampolgárok számára. Az információ továbbra is a kormányzat felől érkezik az állampolgárok irányába, minimális visszajelzési lehetőségekkel, és továbbra is az egyirányú vagy tranzaktív jelleg dominál a kommunikáció során. A negyedik szakasz a nyílt kormányzás vagy kormányzat 2.0., amelyben a kormányzat és az állampolgárok, valamint az állampolgár és állampolgár között is aktív párbeszéd zajlik. A hangsúly tehát már nem a közzététel, a tranzakción és a passzív jelenlét, hanem a részvétel lehetőségén van.

Pár évvel ezelőtt még csak találgatások folytak, hogy milyen változást eredményezhet közösség és kormányzás kapcsolatában a web 2.0<sup>17</sup> megjelenése. A web 2.0 alapelvei között elsőként rögzítették a „web mint platform” elvét, amelynek mintájára megszületett a kormányzat 2.0 (Government 2.0) kifejezés is (O’Reilly 2007). A platform központi színtere a közösségi média, amelyre a magánszemélyek, majd a kereskedelmi cégek után az állami intézmények szereplői is bemenészkedtek. A kormányzat 2.0 kifejezés megalkotása azt jelzi, hogy a kormányzat maga is platformként működik adatok, információk szolgáltatásával (Mergel 2013).

Barack Obama a megválasztása utáni első hivatali munkanapon megjelentette a nyílt kormányzásra vonatkozó szándéknyilatkozatát, majd 2009 májusában elindult a [www.data.gov](http://www.data.gov) oldal. Nem sokkal később az amerikai kor-

<sup>16</sup> “The use of information and communication technologies (ICTs) for a better government or to improve the quality of its services, especially through the use of the Internet and Web technologies.” OECD: The E-government imperative, OECD E-Government Studies, OECD, Paris, 2003. p. 22.

<sup>17</sup> A „web 2.0” elnevezés a 2000-es évek elején született, és Tim O’Reilly nevéhez fűződik. 2004-ben, az első web 2.0 konferencián a web 2.0 alapelvei közül a „web mint platform” elv került elsőként rögzítésre. Erről részletesebben O’Reilly (2007) *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software* című írásában olvashatunk.

mány megalkotta a nyílt kormányzás irányelveit. A brit és az ausztrál kormány – amerikai mintára – még ugyanezen év decemberében létrehozta a nyílt kormányzással kapcsolatos saját irányelveit, majd 2010 eleje óta működik a [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk) oldal (Goda 2011).<sup>18</sup>

A kormányzat 2.0 tehát a második generációs internetes technológiák alkalmazását jelenti a kormányzati tevékenységben. A második generációs internetes technológiák által új lehetőségek jelentek meg a részvétel, az átláthatóság és az együttműködés növelésére. Ezek az új eszközök, mint például a közösségi hálózatok, a tartalomszolgáltatók vagy a mikroblogok lehetővé teszik a kétirányú információcserét a kormányzati szervek között, valamint a kormányzati szervek és az állampolgárok között is (Mergel 2013).

A közösségi média fogalma alá sorolható platformok közel 15 éve léteznek. A MySpace és a LinkedIn 2003-ban, a Facebook 2004 februárjában, a YouTube 2005-ben, majd a Twitter 2006 júliusában jött létre, miközben a web 2.0 egyéb eszközeinek, alkalmazásainak is dinamikus fejlődése tapasztalható.

A 2010-es évektől a közösségi média mint az átláthatóság és az együttműködés ígéretes lehetősége és eszköze jelenik meg a kormányzás és a közösségi média kapcsolatáról szóló írásokban (Bertot et al. 2010a, 2010b; Landsbergen 2010). Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok közösségi médiában való megjelenésével kapcsolatos kutatások is a 2010-es évek elején kezdődtek (Avery et al. 2010; Hand-Ching 2011), azonban jelenleg sincs túl sok olyan kutatás, amely a közösségi média és a helyi kormányzás viszonyát igyekszik leírni vagy elemezni, s erre a hiányosságra több szerző is felhívja a figyelmet (Hofmann et al 2013; Sobaci 2015).

A közösségi média és a kormányzás kapcsolatáról szóló – talán az egyik legtöbbet hivatkozott<sup>19</sup> – írásban Bertot, Jaeger és Grimes (2010b) szerint az infokommunikációs eszközök használatával elkezdődött az átláthatóság kultúrájának a megteremtése. Véleményük szerint az elektronikus kormányzat és a közösségi média a nyitottság és az antikorrupció hatékony eszközei a társadalom számára.

A korrupció elleni küzdelem szempontjából a közösségi média használata számos lehetőséget biztosít: együttműködési, részvételi, megszólalási lehetőségeket teremt, valamint lehetővé válik az események történésével egyidejű kommunikáció. A kommunikáció virtuális színterén a felhasználók hálózatokat, közösségeket hozhatnak létre információmegosztás és egyéb célok, például az együttműködés megvalósítása érdekében, s mindezt az események történésével közel egy időben tehetik.

Bertot és munkatársai azonban azt is hangsúlyozzák, hogy nem minden körülmények között érvényesülnek a közösségi média fent részletezett erősségei. Az infokommunikációs eszközök implementálásának sikerességét számos tényező befolyásolhatja az internet-hozzáféréstől kezdve a nemzeti, társadalmi, kulturális különbségekig (Bertot et al. 2010b). A közösségi média implementálását befolyásoló tényezőkről a további fejezetekben részletesen is írok. A közösségi médiában való megszólalás ráadásul azért is jelent kihívást, mert az önkormányzatok kevés intézményi tapasztalattal rendelkeznek a közösségi médiában való kommunikációt illetően, miközben az állampolgárok részéről egyre erősebb a nyomás a felület használatára. A támadásoktól, konfliktusoktól való félelem, a bonyolult viszonyrendszer gyakran hallgatáshoz vezet.

<sup>18</sup> Az Egyesült Államokban George W. Bush elnöksége idején elkezdődött az információs technológiáknak a kormányzati folyamatok átalakításában betöltött szerepének növelése. A nyílt és hatékony kormányzást célul megjelölő intézkedések Obama elnöksége idején folytatódtak.

<sup>19</sup> A Scopus nyilvántartása szerint 2010-es megjelenése óta összesen 686 tanulmányban hivatkoztak rá a társadalomtudományoktól kezdve a gazdaságtudományokon át az orvostudományig.

A közösségi média és a kormányzás kapcsolatát bemutató írások nagyobb része tehát a nyitott kormányzást, az átláthatóságot, a társadalmi részvételt és a kormányzás iránti bizalmat helyezi a fókuszba (Park–Cho 2009; Landsbergen 2010; Criado et al. 2013). Ezek az írások a közösség és a kormányzás közötti bizalom helyreállításának egy új eszközeként tekintenek a közösségi média használatára.

A nemzetközi kutatások fókuszja általában a városokra, a nagyobb önkormányzatokra irányul (Bonsón et al. 2014; Bennett–Manoharan 2017), miközben a legtöbb önkormányzati rendszer fragmentált, így meglehetősen kevés információval rendelkezünk a kisebb önkormányzatok, például a falvak közösségimédia-használati szokásairól.

## 1.6. A KÜLSŐ KOMMUNIKÁCIÓ FUNKCIÓI

Az önkormányzatok külső kommunikációjával összefüggésben a továbbiakban elsősorban a demokratikus funkciókról, vagyis az átláthatóság, a részvétel és az együttműködés biztosításáról lesz szó, valamint kitérek a közösségi médiában megjelenő szimbolikus és reprezentációs tartalmakra is.

### 1.6.1. Demokratikus célok és keretek

Az önkormányzatok közösségi médiában megjelentett tartalmainak három típusa azonosítható be (Mergel 2013; DePaula 2016): a push, pull és a networking jellegűek. A három típus valójában a nyitott kormányzás három fő alapelvére asszociál: átláthatóság, részvétel és együttműködés. Az együttműködés, vagyis a networking jelleg magában foglalja és feltételezi az előző két alapelvet, az átláthatóságot és a részvételt.

A push jellegű tartalmak a tájékoztatást, az információk nyilvánossá tételét szolgálják, és az átláthatóságot biztosítják. A pull jellegű tartalmak funkciója az állampolgárok szükségleteinek és véleményének megismerése, visszajelzések kérése. A networking jellegű tartalomközlés az állampolgárok tényleges bevonását, aktív részvételük biztosítását jelenti (DePaula–Dincelli–Harrison 2018). A törvények által előírt információhoz való hozzáférés joga vagy tájékoztatási kötelezettség alapvetően a push jellegű tartalmakat, az egyirányú kommunikációt garantálja csak, azonban sokszor ez a szint is sérül.

A pull jellegű tartalmak inkább csak az információszerzésről szólnak, nem jelentenek valódi interakciót a lakossággal. A networking jellegű tartalmak megjelenése esetén azonban már a bevonás magasabb szintjéről beszélhetünk. Itt már nemcsak kérdőívet töltet ki az önkormányzat, vagy visszajelzést vár az állampolgáraitól, hanem a döntéshozatali folyamatban való aktív bevonódására is számít. Többoldalú, sokrésztvevős beszélgetések, interakciók alakulhatnak így ki (Mergel 2013a).

Landsbergen (2010) azonban hangsúlyozza, hogy a közösségi média létrejötte és a közösségi médiában való jelenlét nem eredményez automatikus változásokat a kormányzás demokratizálódásában (Landsbergen 2010, 145). A közösségi média megismerése és használata valójában egy lehetőség arra, hogy újragondoljuk a kormányzás szereplői közötti kommunikációs viszonyokat.

Az angol önkormányzatok többsége csak tájékoztatásra használja a közösségi médiát (Ellison–Hardey 2014), az önkormányzatok egyharmada azonban még ennyi aktivitást sem mutat. Angliában a Twitter tekinthető a legnépszerűbb platformnak. A közösségi médiát használó önkormányzatok tehát továbbra is csak egy top-down információs csatorna-

ként tekintenek az ennél jóval több lehetőséget hordozó terekre. A lehetséges okok egyike az, hogy az önkormányzatok többsége még mindig a munkaigényesebb, drágább és kevésbé hatékony csatornákat kedveli az olcsóbb és folyamatos jelenlétet biztosító online csatornák helyett. A másik lehetséges ok a közösségi média alapvető közösségi jellegéből adódik, amelyet nem tekintenek alkalmas politikai színtérnek sem az állampolgárok, sem az állami intézmények (Ellison–Hardey 2014). A proaktivitás azonban elvárható lenne minden önkormányzattól, nem feltétlenül fontos kérdések megvitatásában, hanem például fontos tervezési folyamatokkal kapcsolatos vélemények (iskola, költségvetés, fejlesztés) becsatornázásához.

Bennett és Manoharan (2017) a 150 000 főnél nagyobb lakosságszámú amerikai önkormányzatok közösségi média-használatra vonatkozó iránymutatásait tanulmányozták, hogy meghatározzák azok konstituáló elemeit, valamint azt is vizsgálni szerették volna, hogy milyen szerepet játszanak ezek az iránymutatások a társadalmi részvétel biztosításában. Az egyik legnagyobb meglepetést azonban az okozta, hogy a 156 vizsgált városból mindössze 31 városnál találtak a közösségi média-használatra vonatkozó útmutatót, miközben minden város aktívan jelen volt a közösségi médiában.

A meglévő útmutatók többsége a közösségi médiát a város és polgárai közötti kommunikációs eszközként definiálja, és csak nagyon kevés útmutatóban említik az átláthatóságot, a bizalom erősítését vagy a társadalmi részvételt.

Az általam készített interjúkból is hasonló felfogás körvonalazódik: a közösségi média használata során, a hagyományos eszközökhöz hasonlóan, az önkormányzatok a kommunikáció egyirányú modelljében gondolkodva informálják, tájékoztatják a lakosságot.

### 1.6.2. Szimbolikus és reprezentációs funkciók

DePaula, Dincelli és Harrison (2018) valamint Sobaci és Karkin (2013) is arra hívják fel a figyelmet, hogy az önkormányzatok a közösségi médiát jóval szélesebb tartalmak közvetítésére használják, például önreprezentációra és szimbolikus tartalmak cseréjére, valamint marketingre. Valójában ezeknek a tartalmaknak a közvetítése is push tevékenységnek tekinthető abban az értelemben, hogy egyoldalú információmegosztás történik az önkormányzatok részéről a saját arculat építése érdekében. Több szerző szerint is a közösségi média természeténél fogva alkalmas a márkázásra és a marketingtevékenységre (Bellström et al. 2016; Bonsón et al. 2015).

DePaula és munkatársai egyenesen arra a következtetésre jutottak az amerikai önkormányzatok közösségi oldalain megjelent posztokat vizsgálva, hogy az önkormányzatok számára a közösségi média tere sokkal inkább alkalmas az önkifejezésre, a szimbolikus tartalmak cseréjére és a településmarketingre, mint a kollaborációra vagy az interakcióra.

Yetano és Royo (2017) arra hívják még fel a figyelmet, hogy az online részvételi szándék és aktivitás kevésbé tartós, mint az offline részvétel. Ugyan léteznek sikertörténetek, de a legtöbb esetben a részvétel különösebb erősítése nélkül inkább egy újabb „push” információs csatornaként használják az önkormányzatok a közösségi médiát (Reddick–Norris 2013), miközben ezek a csatornák természetesen befolyással vannak az önkormányzati működésre.

A közösségi média egyfajra performatív térként funkcionál, amelyben az önkormányzatok kontrollált tartalmak által alakíthatnak ki magukról kedvező képet. Az egyik interjúalanyom ezt a következőképpen fogalmazta meg:

*„Az önkormányzat közösségi médiahasználatának a legfontosabb célja az identitás erősítése. Ez a település egy jó hely, egy élhető település. Legfőképpen magunkhoz kötni szeretnénk az embereket. A jó értelemben vett tudatformálás a cél, hogy ez egy élhető falu, egy szerethető falu.”*



Úgy tűnik, hogy a helyi önkormányzatok a „laissez faire” típusú hozzáállás mellett kezdenek rájönni, hogyan használható a közösségi média a már megszokott kommunikációs stílusuknak megfelelően, kizárólag marketing- és propagandacélokra.

## 1.7. AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖZÖSSÉGIMÉDIA-HASZNÁLATÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A következő fejezetben az önkormányzatok közösségimédia-használatát leginkább befolyásoló tényezőkről lesz szó. Elsőként az önkormányzati szereplők szemléletváltásának a nehézségeiről írok, legfőképp arról, hogy miért problematikus az önkormányzati dolgozók számára a közösségimédia-használat a hagyományos médiumok és participatív terek használatához képest. Majd a közösségimédia-használatot hátráltató konkrét szervezeti jellemzőket veszem sorra, végül kitérek azokra az ösztönzőkre is, melyek a közösségimédia-használattal kapcsolatos agályokat, nehézségeket és szervezeti hiányosságokat képesek lehetnek háttérbe szorítani.

A fejezet nem titkolt célja annak bemutatása, hogy a közösségi média által nyújtott lehetőségek magasabb szintű kihasználásához az önkormányzatoknak hogyan is mit érdemes változtatniuk kommunikációs szokásaikon.

### 1.7.1. Hátráltató tényezők, a szemléletváltás nehézségei

A közösségi média használata radikális változásokat eredményezett az információhoz való hozzáférés és a kommunikáció szempontjából. Az önkormányzatok számára bizonytalanságot és kockázatokat rejt a közösségi média használata, ráadásul sokan csak múltó hóbortként fogják fel. A felelősségteljes és hatékony használathoz tapasztalatokra és szervezeti iránymutatásra volna szükség.

A közösségi médiaplatformok egyszerre jelentenek kihívást és lehetőséget a helyi kormányzás szereplői számára. A nyílt kormányzásra való törekvés következtében az állami intézmények, amelyek elsősorban a belülről kifelé történő autoriter információmegosztásra vannak berendezkedve, a kommunikáció új módjaival és lehetőségeivel szembesülnek.

Az önkormányzatok kommunikációs kultúrájába több szempontból is nehéz integrálni az új kommunikációs lehetőségeket, miközben ezek az új lehetőségek a helyi kormányzás szereplői közötti viszonyok újragondolását is eredményezik (Bertot et al. 2010a).

A közösségimédia-használat során az önkormányzatok kénytelenek újradefiniálni kapcsolataikat az állampolgárokkal. Az önkormányzat közösségi oldala a vélemények facilitálásától kezdve az aktív részvételi lehetőségek biztosításáig számos új feladatot jelent az önkormányzat számára (Sandoval–Gil 2012), új keretek között. Az új keretek között máshogyan néz ki, másmilyennek mutatkozik a kommunikáció és a részvétel, mint a már megszokott hagyományos participációs formák, például a falugyűlés, a lakossági fórum vagy a közmeghallgatás esetében.

Az ünnepi beszédekhez, sajtóközleményekhez, helyi újságban, kábeltévében szerepléshez és a közmeghallgatáshoz képest is másfajta felkészültségeket és szemléletmódot igényel a közösségi média tere.

Az önkormányzatok által ismert és használt kommunikációs formák leginkább egyirányú és közvetett kommunikációt tesznek lehetővé. A lakossági fórum és az egyéb participációs formák, például a közmeghallgatás vagy a falugyűlés ugyan a kölcsönösségre és a közvetlenségre épülnek, azonban ezekben a participációs formákban is igen bizonytalan a közvetlen kommunikáció és a valódi részvétel megvalósulása.

A társadalmi részvételt biztosító hagyományos eszközök és technikák az önkormányzat működéséhez kötődő, már bevált, kötelező részvételi módok, amelyek Dobos (2012) szerint nem nevezhetők hatékonyak a részvétel szempontjából. Leginkább azért alkalmatlanok a valódi részvételre, mert a döntési folyamatok utolsó fázisában bekapcsolódó résztvevőknek általában már nincs esélyük érdemben befolyásolni a döntést. Ráadásul ezeknek a fórumoknak a szerkezete nem kedvez az érdemi viták kialakulásának, amelyektől a résztvevők konszenzusos döntése remélhető. A modern technikák (például rendezvények, konferenciák, kérdőívek, internetes tájékoztatás, online fórumok, helyi média, civil egyeztető fórumok, közvélemény-kutatások és elégedettségmérések) a helyi szereplők együttműködésére és bevonására alkalmas nyitott közösségi tereken figyelhetők meg. A részvételi folyamatok során a hagyományos és a modern technikák, például a közösségi média, gyakran egyszerre vannak jelen, és felerősítik a részvétel hatékonyságát. A hagyományos formákhoz képest a közösségi média kényelmesebb, gyorsabb beszélgetéseket tesz lehetővé a hagyományos participációs formákhoz képest.

A radikális változásokkal járó kihívások következtében nagyfokú bizalmatlanság és bizonytalanság tapasztalható az önkormányzatok részéről a közösségimédia-használattal szemben, elsősorban a megfelelő hozzáértés és a kontroll hiánya miatt. A közösségimédia-használat egyfajta konfliktusos terepnek számít, ráadásul a szervezeti és intézményi jellemzők kifejezetten gátolják a közösségi média használati rutinjának kialakítását (Picazo-Vela et al. 2016). A hagyományos értelemben vett önkormányzati kommunikáció alapvetően hierarchikus és egyirányú.

A közösségi média platformjain – az ágensek sokszínűsége és decentralizált jellege által – kívülről jövő tudások és témák is megjelennek, melyekről az állampolgárok közvetlenül szeretnének kommunikálni az önkormányzatokkal. Már nemcsak az önkormányzat és az újságírók döntenek el a beszélgetések tárgyát, hanem az állampolgárok is tematizálják a közbeszédet.

A tematizáció (agenda setting) a médiatartalmak egyénekre és csoportokra való hatásfolyamatainak leírásával és magyarázatával foglalkozó tömegkommunikációs kutatási irányzat, amely McCombs és Shaw nevéhez fűződik. A tematizáció során a média „megmondja”, hogy a társadalom tagjai miről gondolkodjanak vagy beszélgessenek.

Graham a kapuőri szerep<sup>20</sup> megszűnéseként emlegeti a közösségi média megjelenésével létrejövő új helyzetet (Graham 2014). *„A világhálóknak köszönhetően a profi újságírók egyre kisebb, a civilek egyre nagyobb szerepet játszanak a közbeszéd tematizálásában. Jellemző, hogy egyes, nagy horderejű ügyek először a blogoszférában jelentek meg, mert a hivatásos újságírók nem kívántak velük foglalkozni”* (Bajomi-Lázár 2009).

A kapuőrzés ellentéte éppen a hozzáférés. Rosenberg szerint *„[a] kulcsemberekhez és a lényegi információhoz való hozzáférés nemcsak a politikusok, hanem mindenki számára hatalmat és befolyást biztosít – megteremti annak az esélyét, hogy befolyásoljuk ezt vagy azt a társadalmi feltételt, hogy előmozdítsuk ennek vagy annak a csoportnak az ügyét, vagy még általánosabban szólva, lehetővé teszi, hogy a társadalmi vitákban hallatni tudjuk hangunkat”* (Rosenberg 2004, 172.).

Mergel (2013) arra is felhívja a figyelmet, hogy a közösségi médiafelület lehetővé teszi az információkhoz való hozzáférést, az azonnali beszélgetéseket, vitákat egy adott témáról, amelyeket az önkormányzat kénytelen figyelemmel kísérni. Tehát már nem csak az önkormányzat, hanem az állampolgárok is kezdeményezhetnek bizonyos ügyek napirendre kerülését.

Ahogy arról már korábban is írtunk, a hierarchikus viszonyokon túl az önkormányzati kommunikáció azonban továbbra is csak kevés önkormányzat számára jelent prioritást. Sok esetben nem szánnak kellő figyelmet és szak-

<sup>20</sup> A kapuőrzés fogalma az 1950-es években került be a kommunikáció- és médiatudomány fogalmai közé, és a szerkesztőségi gyakorlat ellenőrző, válogató funkciójára utal: az a hír kerül a nyilvánosság elé, amit a szerkesztő közlésre alkalmasnak tart.

értelmet a lakossággal való kapcsolattartás tudatos, átgondolt alakítására. Ráadásul az önkormányzatok többsége a kommunikáció hagyományos eszközeinek használatában szerzett tapasztalatait alkalmazva látszólag jól is boldogul a modern eszközök világában.

A legtöbb önkormányzat teherként éli meg a kommunikációval való foglalkozást, a költségvetési tervezés során a kommunikációs feladatok alacsony prioritást élveznek (Hofmann et al 2013). Ennek következtében az állampolgárok is inkább csak propagandának érzékelik az önkormányzat kifelé irányuló kommunikációját (Liu–Horsley 2007; Hofmann et al. 2013).

Nagyon sok önkormányzatnál nem önálló pozícióban, hanem egyéb feladatai mellett felel valaki a kommunikációért, vagy egyszerre többen is dolgoznak rajta. Nagyobb, főleg városi, kerületi önkormányzatoknál az önkormányzati apparátuson belül létezik kommunikációs osztály vagy státusz. Sok településen a képviselő-testület által megbízott alvállalkozó felel a kommunikációért, de olyan helyet is találtam, ahol a kommunikációt szinte kizárólag a polgármester végzi.

Az egyik legnagyobb kihívás a közösségimédia-használat népszerűségéből fakad: az állampolgárok közösségi médiában való egyre nagyobb jelenléte és aktivitása az önkormányzatokat is aktivitásra kényszeríti. Az állampolgárok gyors, gyakran azonnali választ várnak egy olyan szervezettől, amely kommunikációs szempontból más tempóhoz szokott. Az önkormányzati lapok általában kéthetente vagy havonta jelennek meg, és az önkormányzati weboldalakra sem minden esetben jellemző a gyakori frissülés.

Az Eurostat 2017-es felmérése szerint<sup>21</sup> az EU-tagállamok közül Magyarországon használnak a legtöbben közösségimédia-platformokat a 16–74 éves lakosság körében. A tagországokhoz viszonyítva nemcsak a fiatalok, hanem az idősebbek is igen aktívak a közösségi médiában, a magyarországi fiatalok (16–24 év) 97%-a, az idősebbek (65–74 év) 55%-os aktivitásával Belgium után a másodikak az Európai Unióban. A téma szempontjából érdekes adat még, hogy információkeresésre is igen magas arányban használják az internetező magyarok az internetet: a 80%-os uniós átlaghoz képest az internetező magyarok 88%-a részesíti előnyben az internetet. Ezek az adatok értetetővé teszik azt is, hogy miért próbálkoznak az önkormányzatok szinte kivétel nélkül a közösségi médiában való megjelenéssel, a közösségi terek használatával.

Az adatokból az is nyilvánvaló, hogy az internetezők többsége az internetről szerzi be a számára fontos információkat. Az általam megkérdezett önkormányzati szakemberek többsége saját gyakorlatán keresztül is érzékeli, hogy a lakosság mindent a Facebookról szeretne megtudni, ehhez képest a 2016-os adatokra épülő belügyminisztériumi kutatás szerint a magyar települések alig 40%-a van jelen valamely közösségi oldalon, és ezeknek is csak alig a fele figyel az ott beérkező visszajelzéseket, mert nem tartják fontosnak. A helyzetet tovább árnyalja, hogy 2016-ban az önkormányzatok 10%-a nem rendelkezett még honlappal sem, valamint a létező honlapok frissítése sok esetben még havi rendszerességgel sem történik meg, ahogy azt már korábban is írtam.

A nemzetközi tanulmányokban szereplő adatok alapján a magyar önkormányzatok közösségimédia-használata jelentős lemaradásban van az európai trendekhez képest. Hofmann, Beverungen, Räckers és Becker (2013) kutatási eredményei szerint 2012-ben a nagyobb német városok közel 50%-a rendelkezett Facebook-oldallal, miközben az angol önkormányzatok kétharmada rendelkezett közösségimédia-oldallal egy évvel korábban (Ellison–Hardey 2014).

<sup>21</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-1b.htm>

Az adatok alapján tehát nemcsak a magyar lakossághoz képest, hanem más európai országok önkormányzataihoz képest is jelentős lemaradással küzd az önkormányzati szektor a közösségi médiahasználatot illetően.

Az önkormányzati weboldalak túlnyomó többsége viszonylag statikus felületként működik. A világ más tájain is foglalkoznak ezzel a problémával a kutatók. Például Mexikóban végzett kutatások szerint (Sandoval-Almazan és Gil-Garcia 2012) a mexikói önkormányzatok minimális erőfeszítéseket tesznek a weboldalon keresztül megvalósítható társadalmi interakciók és részvétel növelése érdekében. Magyarországon sem jobb a helyzet. Az önkormányzati weboldalak kapcsán több interjúalanyom is arról számolt be, hogy sajnálatos módon a tartalmak ritkán frissülnek, és nehezen megtalálhatók. A legtöbb esetben külső cég által gondozott honlapon csak akkor frissülnek a tartalmak, ha az önkormányzat információkat szolgáltat a megbízottnak. Az ehhez szükséges feladatköri előírások azonban elég hiányosak az önkormányzatoknál.

Az önkormányzatok a statikus weboldalakhoz hasonló módon használják a közösségimédia-felületeket is, annak ellenére, hogy azok alkalmasak lennének a kétirányú, gyors és személyes információcserére is. Az egyéb funkciók kihasználásához a szándékon túl szakértelem is szükséges: a bejegyzéseket és hozzászólásokat folyamatosan követni kell, és meghatározott időn belül reagálni is azokra.

Összeségében tehát a magasabb szintű interaktivitás és gyorsaság, valamint a tartalom-előállítás módja, amely újdonságot jelent az elektronikus kormányzat korábbi alkalmazásaihoz és az önkormányzatok hagyományosnak tekinthető kommunikációs gyakorlatához képest, kihívást jelent az önkormányzatok számára.

Az önkormányzatok érthető módon alapvetően csak az általuk preferált és ellenőrzött információkat osztják meg a közösségi médiában is, valamint a közösségi médiában is megpróbálják alkalmazni az elektronikus közigazgatásban és a hagyományosnak tekinthető önkormányzati kommunikáció során szerzett tapasztalataikat (Hoffmann et al. 2013; Mergel 2013). Ráadásul az informáláson belül is inkább a szabadidő eltöltését szolgáló rendezvények reklámozása jellemző, ritkán jelenik meg önkormányzat-specifikus tartalom.

Így a lakosság továbbra is csak hagyományos módon és gyakran csak a hagyományos eszközökön keresztül (helyi hírlap, hirdetőtábla vagy kábeltelevízió) tájékozódhat az önkormányzati eseményekről és hírekről, sokszor jelentős időeltolódással. A közösségi média által nyújtott részvételi lehetőségek kihasználása még várat magára.

A helyi nyilvánosság minőségét, a többirányú kommunikáció létét és a közügyekben való részvételt a településtípus is befolyásolja (Hajnal 2001; Szoboszlai 2002; Kiss 2004; Józsa 2006; Kiss 2012), a település mérete például meghatározza a fizikai távolságot a képviselők és a választók között. A nagyobb települések általában nyitottabbak a közösségimédia-használatra, hiszen általában nagyobb költségvetésből gazdálkodnak, így könnyebben költenek pénzt kommunikációs szakember alkalmazására.

Kisebb településeken több lehetőség adódik a közvetlen találkozásokra (Szoboszlai 2002). A községi státuszú településeken az önkormányzati apparátus, a helyi képviselők és a lakosság napi kapcsolata is befolyással van a helyi kommunikációra (Kiss 2004, 42–48.). A kisebb települések Facebook-oldalán a megszólalók is könnyebben beazonosíthatók, kisebb az anonimitás esélye. Ugyanakkor a kisebb településeken kisebb az esélye annak, hogy az önkormányzat képes foglalkoztatni kommunikációért felelős személyt.

A kormányzati szervek, ezen belül pedig az önkormányzatok bizalmát is megingatja az a tény, hogy a közösségi média terét, felületeit kormányzaton kívüli, úgynevezett harmadik szereplők biztosítják, amelyeket nem tudnak szabályozni, kontroll alatt tartani.

Az internethez való hozzáférés napjainkban már egyre kevésbé jelent akadályt, ugyanakkor továbbra is létezik technológiai analfabetizmus. Az infokommunikációs eszközök megértésének és használatának különböző szintjeiről beszélhetünk.

Ahogy az egyik interjúalanyom megfogalmazta: „Ma Magyarországon okosváros program van, smart city rendszert emlegetnek, meg e-közigazgatást, ez van a kormányzati kommunikációban is. Amikor a hivatalok kontextusában nézzük, olyan, mintha a Forma 1-es autóba szeretném beültetni Mari nénit. Nagyon nyitottnak kellene lennünk, biztos, hogy segítené az előrejutást.”

További problémát jelent az akadálymentesítés, a felhasználóbarátság, például a kereshetőség megvalósítása, ami egyelőre kevés települési honlap kialakításánál jelenik meg szempontként: „Én azt kértem az informatikus kollégától, hogy egyszerű legyen a honlap, ha valamit gyorsan akarok keresni, azt megtaláljam. engem is idegesít, ha 128-szor sem találok meg valamit.”

A teljesség igénye nélkül még néhány olyan szempont, amelyek befolyással vannak a közösségimédia-használatra az önkormányzatoknál:

- gondolkodásmód megváltoztatására tett törekvések, például annak tudatosítása, hogy milyen előnyökkel járhat a használat,
- technikai és személyzeti vonatkozások, fejlesztések tudatos tervezése,
- gyorsaság hiánya,
- félelem a decentralizált kommunikációtól,
- munkahelyi kultúra: használhatják-e az alkalmazottak a közösségi médiát munkaidőben,
- hogyan tud egy önkormányzati alkalmazott időt szánni erre a tevékenységre akár hivatali időn túl is.

Vagyis a hátráltató tényezők egy igen nagy csoportja a humánerőforrás-menedzsment hiányosságaival hozható összefüggésbe.

Az önkormányzatok számára nemcsak technológiai akadályok vannak, hanem a digitális interakciók kultúrájának megértése is problémát jelent. Az önkormányzatok digitális eszközhasználata nem összehangolt: más üzemelteti a weboldalt, és más foglalkozik a közösségi oldallal. Töredezett csatornák, stratégianélküliség.

### 1.7.2. A közösségimédia-használat erősítése mellett szóló érvek

A továbbiakban részletesen is bemutatom, hogy melyek azok az ösztönzők, amelyek a kommunikáció hagyományos formái mellett a közösségimédia-használat megerősödését eredményezhetik az önkormányzatok körében. Egyre több nemzetközi tanulmány foglalkozik ugyanis azzal a kérdéssel, hogyan fejleszthető az önkormányzatok közösségi médiahasználata a társadalmi részvétel növelése érdekében (Bonsón et al. 2017; Criado et al. 2013; Mergel 2013; Ellison–Hardey 2014).

A sajtóközleményekre támaszkodó, erősen hierarchikus, felülről lefelé történő kommunikációhoz képest számos újdonságot hozott magával a közösségi média felülete. Ezeknek az újdonságoknak a felismerése, alkalmazása és értéként való felfogása komoly kihívást jelent a magyar önkormányzatok számára. Mivel a lakosság ma már a közösségi médiát használja a közügyek kibeszélésére, legalább annyira rizikós távol maradni attól, mint használni (Gibson 2010). A valódi kérdés tehát az, hogy az önkormányzat hogyan fordíthatja a saját hasznára a közösségi médiát.

Az információk létrehozásának, közvetítésének és szerzésének lehetősége korlátlanul rendelkezésre áll, legalábbis technikai szempontból minden feltétele adott. A megvalósításnak inkább intézményi, szervezeti akadályai vannak, ahogyan arról az előző alfejezetekben is írtunk.

Landsbergen szerint a közösségi média által nyújtott szolgáltatások társadalmi kommunikációs igényekre reagálnak, éppen ezeknek az igényeknek a kielégítésével is magyarázható a népszerűsége a felhasználók körében. Landsbergen a társadalmi igények szempontjából négy karakterisztikus jellemzőjét emeli ki a közösségi médiának, amelyek folyamatosan erősítik is egymást. A közösségi média a hálózatosodás lehetőségét biztosítja, interaktivitásra ad lehetőséget, multimédiás funkciói vannak, valamint a hatékonyság mérésének számos lehetőségével is rendelkezik.

1. A közösségi média felülete lehetővé teszi az egyének gyors szerveződését, hálózatba rendeződését, amelyen keresztül gyorsabbá válik a problémamegoldás (például egyszerű kérdések megválaszolásában is: Melyik a legjobb játszótér vagy étterem a környéken? Járt-e kukásautó ma reggel az Árpád úton?) Az állampolgárok szeretik nyilvánosan megvitatni a környezetüket érintő kérdéseket, a beszélgetésbe bevonva a hasonló gondolkodású vagy érdeklődési körű társaikat.
2. A közösségimédia-felületek információk közvetítése helyett interakciót biztosítanak. A hagyományos eszközökre jellemző egyirányú kommunikáció során az intézmények diktálják, tematizálják a tartalmat, szolgáltatják az információt. A közösségi platformokon bárki felvethet egy általa preferált témát.
3. A közösségi médiában számos multimédiás funkció is rendelkezésre áll, amelyek lehetővé teszik történetmesélés illusztrálását.
4. A közösségi médiában való aktivitás mérésének is számos eszköze létezik. A lehetséges mérőszámok a jelenlét, a népszerűség (kedveltség), a megosztott posztok száma és a megosztások száma, az üzenetek vagy a hozzászólások száma.

Hofmann és munkatársai a másik irányból, tehát az önkormányzat felől azokat a szempontokat veszik sorra, amelyek miatt kifejezetten előnyösnek tartható a közösségi média használata az önkormányzatok számára. Az általuk megnevezett öt szempont a következő:

1. a majdnem azonos idejű információtovábbítás lehetősége,
2. marketinglehetőségek,
3. közösségi tervezési lehetőségek,
4. közvetlen tranzakció és multimédiás eszközök.

A majdnem azonos idejű információtovábbítás nemcsak a közelgő eseményekről való híradást szolgálja, hanem különösen fontos lehet krízishelyzetekben. A közösségimédia-platformok folyamatos és közvetlen kapcsolatot biztosítanak az önkormányzat és az állampolgárok között. A közösségimédia-használat elterjedésével együtt megváltoztak az információszerezési szokások is. Ma már például sokkal gyorsabban terjed el a híre egy természeti katasztrófának a közösségi média segítségével, mint a hagyományos média korában.

Az önkormányzatok esetében a marketingtevékenység nem termékek reklámozását vagy eladását jelenti, hanem az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások vagy az önkormányzat és a közösség más tagjai által szervezett rendezvények hozzáférhetővé tételét a közösségi médiafelületeken való reklámozás által. Azonban az egyik önkormányzatnál arra is találtam példát, hogy a közösségi oldalon az önkormányzat építési tervet igyekszik értékesíteni egy reklámcég bevonásával.

A közösségimédia-felületeken az állampolgárok már nemcsak passzív fogyasztói az információknak, hanem maguk is tartalmakat hoznak létre (Hofmann et al. 2013). Kezdeményezőivé és résztvevőivé válnak vagy válhatnak folyamatoknak. A közösségi vélemények becsatornázásával az önkormányzat javíthatja a szolgáltatások minőségét.

Egyes cégek már lehetővé teszik azt is, hogy a klienseik tranzakciókat kezdeményezzenek a Facebookon keresztül, azonban az önkormányzati szférából erre még kevés példa akad. Ritkán látható önkormányzati oldalon például olyan link, amely az önkormányzati weboldalra visz, ahol a tranzakció bonyolítható.

Végül fontos megemlíteni a közösségi média multimédiás lehetőségeit: szöveg, kép videó, link alkalmazásának lehetőségét a figyelem fenntartása és a történetmesélés illusztrálása érdekében.

A fenti lehetőségek messze nincsenek kihasználva önkormányzati szinten, és folyamatosan visszatérő kérdés ezen lehetőségek sikerességének, hatékonyságának a mérése.

A közösségi médiahasználat egyre nagyobb szerepet játszik a mindennapi tevékenységekben, nemcsak a magánéletben, hanem a munkahelyeken is. Mindenki igyekszik a személyiségéhez és a szervezetéhez illő legelőnyösebb használati szokásokat kialakítani, például azért, hogy elkerüljön félreértéseket, vitákat vagy felesleges támadásokat.

A Facebook, amely eredetileg egyének kommunikációjára lett létrehozva, ma már nemcsak magánszemélyek vagy csoportok, hanem privát és közintézmények közösségi hálója is egyben, új kapukat megnyitva ezáltal az átláthatóság és az állampolgárokkal való kommunikáció irányába. A közösségi média által átalakulóban van az a közvetlen környezet is, amelyben az önkormányzatok végzik a munkájukat.

A közösségi oldalak lényege, hogy a felhasználók megoszthatják, nyilvánossá tehetik gondolataikat, véleményüket, tartózkodási helyüket vagy azokat a híreket, amelyeket épp olvasnak, látnak. A felhasználók személyre szabhatják profiljukat képekkel és információkkal. A felhasználók számának növekedésével folyamatosan növekszik az elérhető tartalmak száma. Azonban a tartalmak megjelenítésének algoritmusát csak találgatni lehet.<sup>22</sup>

A legfrissebb, 2018-as adatok szerint 2,19 milliárd olyan felhasználója van a Facebooknak, aki havonta legalább egyszer belép, és úgy tűnik, hogy az adatgyűjtési botrány<sup>23</sup> sem ártott a népszerűségének. Ez a szám még akkor is sokkoló, ha feltételezzük, hogy nem minden profil valós.

A közösségi média által nyújtott lehetőségek magasabb szintű kihasználásához az önkormányzatoknak változtatniuk kell kommunikációs szokásaikon. Hofmann és munkatársai a változtatások három fontos területét jelölik meg. Először is az új technológiai keretek tükrében szükséges újragondolni a hagyományosan értelmezett önkormányzati kommunikációt, amely szerint az önkormányzat kizárólag információt közvetít, illetve szolgáltatást nyújt (Hofmann et al. 2013; Sandoval-Almazan & Gil-Garcia 2012). Ehhez professzionális viselkedésmód kialakítására is szükség van a virtuális térben (Mergel 2013; Hofmann et al. 2013). A professzionális magatartással és médiahasználatlaltal szorosan összefügg a meglévő iránymutatások és szabályozások revíziója (Bertot et al. 2012; Picazo-Vela et al. 2016), amely tekintettel van a magánélet biztonságának védelmére és az adatbiztonságra is. Végül az önkormányzatoknak meg kell tanulni értelmezni és kezelni az állampolgárok online kommunikációját, valamint a hasznos információk kiszűrését (Chun–Warner 2010).

Ehhez az értelmezési folyamathoz és a hasznos információk kiszűréséhez nagymértékben hozzájárulhat azoknak a participatív platformoknak a megismerése és használata, amelyek elsősorban facilitátori szerepet töltenek be a hivatal és a lakosság között, például lakossági bejelentések közvetítésével. Ezekről a platformokról részletesen is írok a tanulmány második részében.

<sup>22</sup> <https://7blog.hu/facebook-ujitas-2018/>

<sup>23</sup> A Cambridge Analytica nevű politikai elemző cég több tízmillió Facebook-felhasználóról, köztük magyar felhasználókról is gyűjtött adatokat.

## 1.8. KOMMUNIKÁCIÓS STRATÉGIA

### 1.8.1. Kísérletezés és káosz helyett irányelvek

Az önkormányzatok számára kihívást jelent az állampolgárokkal azonos tempóban követni a technológiai újításokat. Az új platformok használatára vonatkozó informális és formális iránymutatások kialakításához időre, szakemberre és tapasztalatszerzésre is szükség van.

Mergel és Bretschneider (2013) szerint a közösségimédia-használat irányelvei természetes módon fejlődnek ki az adoptálási folyamat során. Hasonlóan az e-government elterjedéséhez, a közösségimédia-használatnak is három jól elkülöníthető szakasza figyelhető meg az önkormányzatoknál. Az első két szakaszra a kísérletezés és a káosz jellemző, melyek során az önkormányzatok ismerkednek a technológiával, próbálják beilleszteni a szervezeti működés rendjébe. A harmadik szakasz az intézményesülés szakasza. Miután jártasságot szereztek a közösségimédia-használatot illetően, a szervezetek formális iránymutatást készítenek a használatra vonatkozóan.

A magyar önkormányzatok többsége – feltételezésem szerint – még nem jutott túl a kísérletezés és káosz szakaszán. Irányelvek és kommunikációs szakember hiányában a legtöbb önkormányzat proaktív kommunikációra nem, csak tűzoltásra képes a közösségimédia-felületeken. 2017-es adatok alapján (2520 válaszadó önkormányzattól) a hivatalok kevesebb mint tizedénél van kommunikációs szakember (231 említés), és ennél is kevesebb önkormányzat rendelkezik kommunikációs stratégiával (a válaszadók 6,3%-ánál, tehát 167 említés) (Budai 2017, 11.).

Egy hivatali dolgozó a következő történetet osztotta meg velem, amelyben a 2018-as országgyűlési választások előtt a közösségimédia-felületen élesen, és véleménye szerint igazságtalanul, kifejezetten politikai célok megvalósítása érdekében bírálták az önkormányzat munkáját.

„Egy 2500 tagot számláló csoport a miniszterelnökségnél bepanaszolta az önkormányzatot. Nagyon elszabadult ez a csoport. Mi is rákapsoltunk, de nem tudatosan, csak pánikszerűen. (...) Már a végén 50 munkavállalónk írogatott nekik a Facebookon keresztül. Kiírtuk a csoporttagokat, egyenként hívtuk fel őket, mert elvihették volna a 2019-es választásokat.”

A közösségimédia-használattal kapcsolatban tehát megfigyelhető, hogy az önkormányzatok kezdetben irányelvek nélküli, informális tapasztalatszerzéssel próbálkoznak. Az irányelveket csak később alakítják ki és jutnak el az intézményes használatig (Mergel–Bretschneider 2013).

Az intézményes irányelvek kialakítására vonatkozó elhatározás sok esetben egy fordulóponthoz kötődik, amely során konfliktus alakul ki az önkormányzat és a lakosság között. A konfliktusos helyzet hívja fel az önkormányzat dolgozóinak a figyelmét a hiányos kommunikáció következményeire, főleg arra, hogy több időt és energiát kell szánni a külső kommunikációra, azon belül is a közösségi média által nyújtott lehetőségekre. Az egyik interjúalanyom így számolt be a fordulópontról:

„Az elején belefutottunk néhány trollba, mert csípőből válaszoltunk a kérdéseikre. Megijedtünk, mert nagyon agresszív volt. Végül úgy tudtuk leállítani, hogy létrehoztunk egy hivatalos oldalt, ahol volt lehetőség kommentet írni, de a kommenteket nem láthatta más stb., szóval elkezdünk szabályokat hozni.”

Az irányelvek kialakítását és a professzionálisnak tekinthető közösségimédia-használatot megelőzően több önkormányzat is szembesül a kommunikáció hiányából vagy a stratégia nélküli kommunikációból származtatható felesleges konfliktusok idő- és energiarabló jellegével.

Azok az önkormányzatok, amelyek rendelkeznek megfelelő kommunikációs stratégiával, és figyelmet fordítanak a külső kommunikációra, hatékonyabban kezelik a fent említett káoszt, és gyorsabban alakítják ki a közösségi médiára vonatkozó irányelveiket.



### 1.8.2. Kommunikációs stratégia és irányelvek

A következő alfejezet célja annak bemutatása, hogy az önkormányzatok milyen irányelveket és stratégiákat fogalmaznak meg a külső kommunikációval kapcsolatban, azon belül is elsősorban a közösségi médiában történő kommunikációra vonatkozóan. Ezek az irányelvek az önkormányzati szereplők biztonságérzetét erősítik az online térben.

A szakirodalomban és az önkormányzati dokumentumokban is gyakran összemosisdik az irányelv (guideline) és a stratégia (policy) fogalma közötti különbség.

Az irányelvek egyértelmű útmutatást tartalmaznak a kívánt célok, például a tájékoztatás vagy az állampolgári részvétel megteremtése érdekében. Tehát az irányelvek kialakítása valójában a szttenderdek és ajánlások megfogalmazását jelenti elsősorban a munkatársak külső kommunikációjára vonatkozóan (Hrdinova et al. 2010).

Az önkormányzati kommunikációs stratégia ennél jóval tágabb lehet, és minimum három nagyobb területet foglalhat magába. Tartalmazhatja a kötelező tájékoztatási feladatok ellátásának, az átláthatóság biztosításának a stratégiáját, szólhat a pragmatikus feladatokról (ügyfélkapcsolatok, ügyfél-tájékoztatás, ügyfelekkel való kommunikáció), valamint részét képezheti a politikai kommunikációról szóló iránymutatás is.

Valójában tehát célszerű, ha a stratégia tartalmazza az irányelveket is. Dokumentumok szintjén ezeknek a kutatása és elemzése attól válik nehézkessé, hogy ahol létezik stratégia, és vannak irányelvek, még ott sem biztosan található dokumentálva mindez.

A leíratlanság egyik magyarázata talán az, hogy a megszerzett tapasztalatokra épülő elvek folyamatosan változnak az újabb tapasztalatok által. Azt is mondhatnánk, hogy a közösségimédia-használat irányelvei szinte csak jelen időben értelmezhetők. A közösségimédia-használattal kapcsolatos írott dokumentumok hiányának másik magyarázata az, hogy az önkormányzatok többsége kevés tapasztalattal rendelkezik a közösségimédia-használat irányelveinek a kialakításához (például a moderálás szabályai, bejegyzések tartalma, gyakorisága). Úgy is fogalmazhatunk, hogy még nem történt meg a közösségimédia-használat intézményesítése. A tapasztalatok hiányáról és annak okairól már részletesen írtunk a közösségimédia-használatot hátráltató tényezők között.

A legtöbb önkormányzat továbbra sem rendelkezik kommunikációs szakemberrel. A külső kommunikációra, ahogy már korábban is említettem, alacsony presztízű tevékenységként tekintenek a közszolgálati szervezetek, a legtöbb önkormányzatnál nem önálló pozícióban, hanem egyéb feladatai mellett felel valaki a kommunikációért. Az irányelvek létrehozásának egyik feltétele, hogy az önkormányzatnál legyen olyan személy vagy stáb, aki/amely a kommunikációs tevékenységekért, azon belül is a közösségimédia-felületek működtetéséért felel, és az információ-ellenőrzési folyamatban is fontos szerepet tölt be. A hagyományos hírgyártási folyamathoz hasonlóan a közösségi médiában történő külső kommunikáció során is egy többlépcsős folyamaton mennek keresztül a szervezettel kapcsolatos információk a tartalmak létrehozásától a tartalmak ellenőrzésén át a tartalmak megjelentetéséig.

A közösségi médiában való jelenlét irányelveinek meghatározása kihívást jelent az önkormányzatok számára: „A közösségi médiában való jelenlét az impulzív/rezonáló és átlátható kommunikációs stratégia védjegyévé vált, folyamatosan változó vonzereje megváltoztatta az önkormányzatok kommunikációs gyakorlatát” (Graham 2014, 362.). Vajon mi motiválja az önkormányzati szereplőket, hivatali dolgozót, polgármestert, civil aktivistát az innovatív kommunikációs technológiák megismerésére és használatára? Miközben a közösségi médiahasználat nyilvános, bárki számára hozzáférhető, keveset tudunk a közösségi médiahasználattal kapcsolatos dilemmákról, belső beszélgetésekről. Pícazo-Vela, Fernandez-Haddad és Luna-Reyes (2016) valamint Mergel (2013a) is használják a „fekete doboz” kifejezést, amely az önkormányzati online kommunikációs stratégiák és irányelvek feltárási nehézségeit szimbolizálja.

A hagyományos kommunikációs gyakorlathoz hasonlóan a közösségi médiában megjelenő önkormányzati híreket is menedzselni kell, ráadásul a platform jellegzetességeinek megfelelően másfajta felkészültségeket igényel ezeknek a tartalmaknak a megosztása.

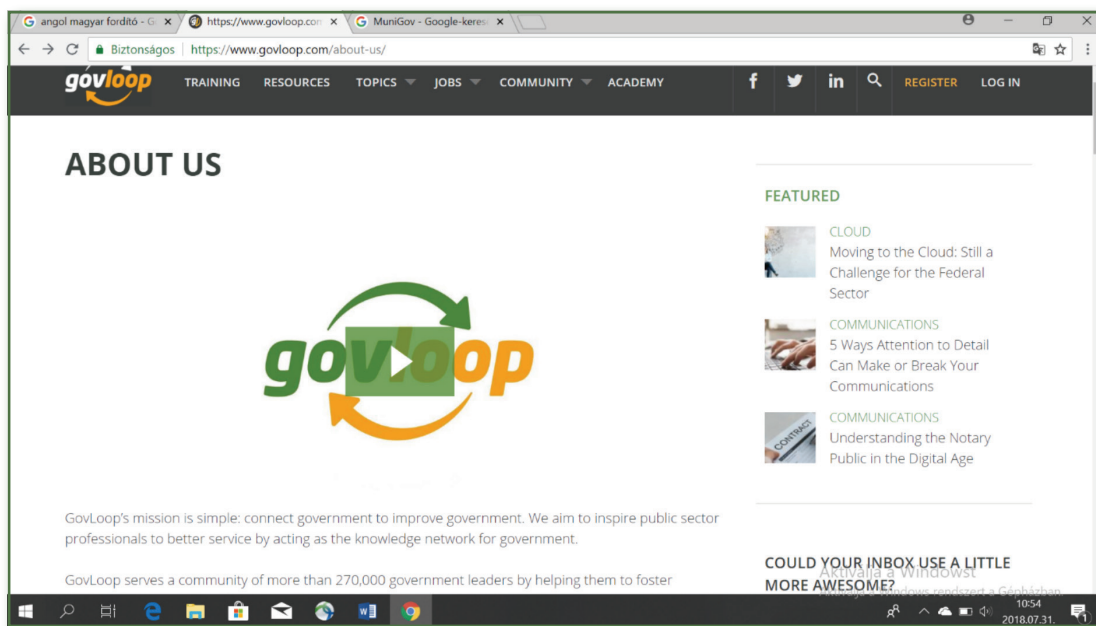
A célközönség érdeklődésén és igényein, valamint a médiatartalmak szerkesztésén túl jól kell ismerni a közösségi média felületét. Más típusú tartalmak elhelyezésére alkalmas a helyi nyomtatott sajtó, és más tartalmak megjelenítéséhez eszköz a weboldal vagy a közösségi média bármely felülete. Valójában a célközönség érdeklődése határozza meg a tartalmak generálását, a különböző eszközök közönsége nem feltétlenül azonos még egy kis közösségen belül sem. Az internetet kevesebbet használó idősebb generáció gyakrabban és szívesebben olvassa a nyomtatott sajtót, miközben a fiatalabb generáció szinte kizárólagosan az internetről tájékozódik.

Az új eszközök korlátlan lehetőségeket hoztak a szervezetek életébe, miközben az információáramlás kontrolljának hiánya problémaként fogalmazódik meg. Hiányoznak azok a szervezeten belüli felkészültségek, felelősségi körök, továbbképzési lehetőségek, online kommunikációra vonatkozó iránymutatások, amelyek a technológia dinamikus fejlődésére való reagálást támogatnák. Linke és Zerfass németországi kutatási eredményei alapján 2010-ben Németországban a vizsgált szervezetek (kormányzati, nonprofit és privát) alig tíz százaléka rendelkezett közösségi médiakommunikációra vonatkozó stratégiával. A szervezetek egyharmadánál találtak úgynevezett stratégiai pilléreket, mint például a vezetői elkötelezettség vagy a részvételen alapuló szervezeti kultúra, amelyek jótékonyan hatnak a közösségi médiahasználatra és a stratégiák megalkotására (Linke–Zerfass 2013).

Mivel a közösségi médiahasználat egyre nagyobb szerepet játszik a mindennapi tevékenységekben, nemcsak a magánéletben, hanem a munkahelyeken is, az önkormányzatok számára is sürgető feladatot jelent a közösségi médiahasználatra vonatkozó feltételek megteremtése és irányelvek kidolgozása, a hiányos kommunikációból származó konfliktusok elkerülése érdekében.

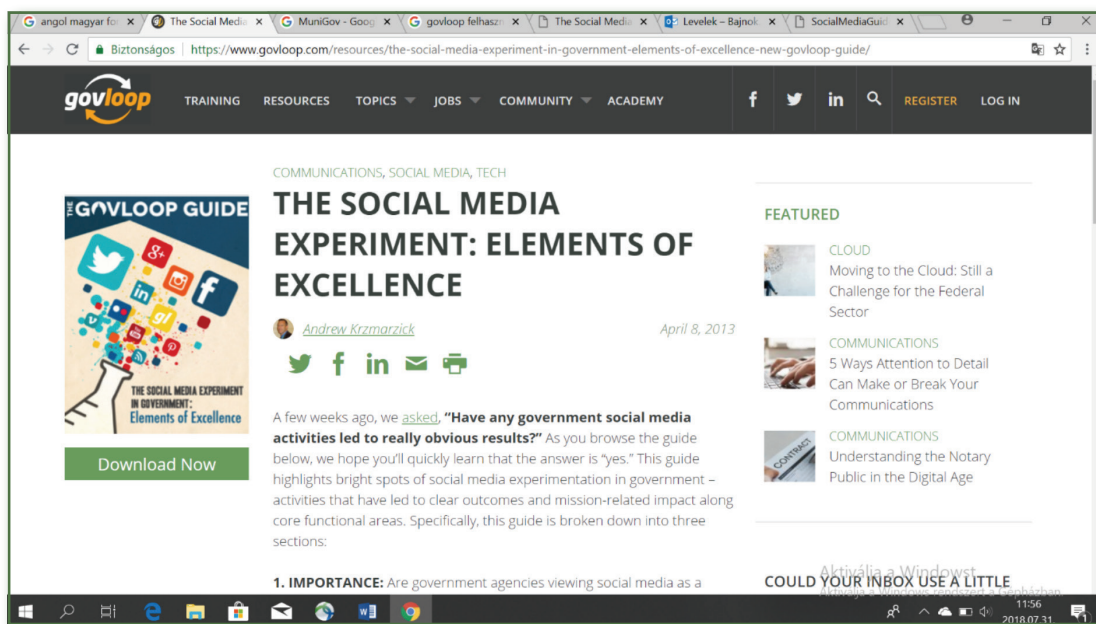
Az utólagos és sok esetben igen időigényes helyreállító munka helyett az önkormányzati kommunikációban is érdemes proaktív szemlélettel, stratégia mentén gondolkodni a kommunikációs eszközök használatáról és a kommunikáció módjáról. A proaktivitás egyik eszköze és a kommunikációs stratégia kialakításának első lépése a helyzetértékelés. A helyzetértékelés eredménye jelenti az alapot az értékek és célok meghatározásához, amelyekre építve megtervezhetők az eredményesnek vélt kommunikáció lépései, feladatai, valamint az ahhoz szükséges eszközök. A hazai gyakorlatból vett példák, valamint az önkormányzatok online kommunikációjával foglalkozó nemzetközi kutatások eredményei segítséget jelenthetnek az önkormányzati dolgozók, a képviselők, a polgármesterek és a civilek számára, hogy elkezdjék, kialakítsák, fejlesszék vagy újragondolják saját stratégiájukat.

Az Egyesült Államokban például 2008 óta működik a GovLoop oldal, mely több mint 270 000 kormányzati dolgozót segít mindennapi munkája során eligazodni a virtuális világban. Az oldal használói között nemcsak a központi, hanem a helyi igazgatás szakemberei, valamint a versenyszféra és a tudományos élet képviselői is megtalálhatók.



2. ábra: A [www.govloop.com](http://www.govloop.com) oldal

A GovLoop szlogenje szerint „connect the government to improve government”, vagyis céljuk összekapcsolva fejleszteni a kormányzatot, a közsféra szakembereinek az ösztönzése tudásháló működtetésével a jobb közszolgáltatások érdekében. Többek között blogok, fórumok, online továbbképzések és mentorprogramok keretében igyekeznek minél több lehetőséget biztosítani ennek a tudáshálónak a szélesítésére és erősítésére, valamint informatikai partnerek bevonásával (például Microsoft, IBM) is igyekeznek bővíteni a fejlődési, fejlesztési lehetőségeket. Az oldal tudástárként szolgál a használók számára, például számos angol nyelvű segédanyag, iránymutatás letölthető:



3 ábra: A [www.govloop.com](http://www.govloop.com) oldal tudástára

A magyar kormányzati szervek közösségi médiahasználatát támogató párbeszéd kialakítása időszerű lenne azzal a céllal, hogy rugalmas, nyílt és fenntartható kereteket dolgozzanak ki, amelyek között biztonságban érzik magukat a résztvevők, ezáltal bátran osztják meg véleményüket, ismertetik álláspontjaikat, miközben a kapcsolati hálójuk is erősödik.

A közösségi médiahasználatával kapcsolatos, intézményeken belüli és intézmények közötti párbeszéd kezdeményezéséhez mintául szolgálhatnak Kabani (2012) gondolatai. Kabani szerint egy szervezetnek számos kérdést tisztázni kell, mielőtt a közösségi média terében kommunikálni kezd. A közösségi médiában való kongruens kommunikáció kialakítása és a közösségi média által nyújtott előnyök maximális kihasználása csak ezeknek a kérdéseknek az alapos körüljárásával garantálható. Az alapvetően marketingtevékenység fejlesztésére szolgáló írás az önkormányzatok közösségi oldalának kialakításához is használható ötleteket ad, hiszen az önkormányzati közösségi oldalak létrehozásának egyik leggyakoribb célja éppen település „reklámozása”.

A közösségi médiában való kongruens kommunikációhoz a következő kérdéseket kell tehát tisztázni:

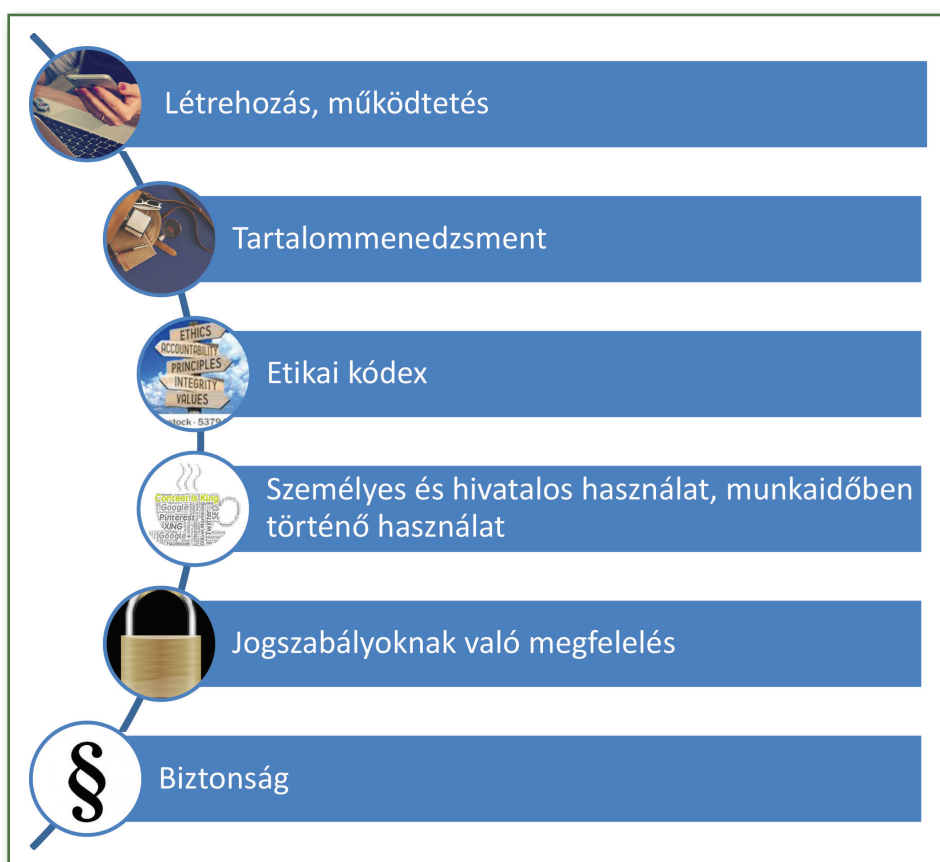
- Hol tart a szervezet és a szervezetben dolgozók a közösségi médiahasználat területén, mennyire ismerik és milyen gyakran használják?
- Mennyire fontos a szervezet céljai szempontjából a közösségi média használata?
- Szeretne-e a szervezet participatív szándékkal beszélgetéseket kezdeményezni a felületen, szeretne-e válaszolni a hozzászólásokra?
- Mit ért a szervezet a közösségimédia-használat alatt, mely platformok jöhetnek szóba?
- Kihez tartozik a közösségimédia-oldal, kinek a „tulajdona”, ki hozta/hozza létre?
- Ki felel az oldal gondozásáért?
- Milyen irányelvek szerint kommunikálnak az önkormányzati dolgozók (köztisztviselők, közalkalmazottak) a közösségi médiában?
- Vannak-e tabu témák, vagyis olyan információk, amelyek semmiképp nem kerülhetnek ki a közösségimédia-felületre?
- Ki és milyen gyakran végzi az oldalon zajló beszélgetések monitorozását, (amelyhez számos ingyenes és fizetős eszköz is rendelkezésre áll)?
- Milyen, közösségi médiával összefüggő képzéseken tudnak részt venni az alkalmazottak?

A fenti kérdések megvitatásával az önkormányzat közelebb kerülhet stratégiája és irányelvei kialakításához. Azonban sok magyar önkormányzat még mindig a weboldala használhatóvá tételével van elfoglalva, miközben az önkormányzás szereplői – a technológiai fejlődés következtében – ma már nem a weboldalokról, hanem a közösségi médián keresztül szerzik be a híreket. Az új eszközök adoptálásának folyamata és az eszközök használatából következő változások menedzselése kihívást jelent minden szervezet számára. Ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül ezek az eszközök, hiszen befolyással vannak a munkafolyamatokra, és új kommunikációs mintázatokat hoznak létre.

Az önkormányzat közösségi médiahasználatát gyakran nehezen értelmezhető abból a szempontból, hogy ki kommunikál az önkormányzat nevében. Gyakran összemosódik a személyes és a hivatalos használat határa, ezért vizsgálati szempontból érdemes megkülönböztetni az önkormányzati dolgozók személyes és hivatalos közösségimédia-használatát. A közösségimédia-használati stratégiák kialakításakor mindenképpen tekintettel kell lenni

a személyes és a hivatalos használat között húzódoó, gyakran elmosódó határokra. A önkormányzat közösségimédia-felületeken való kommunikálásához szükséges olyan személy, aki nemcsak a hivatali munkaidőben, hanem munkaidőn kívül is gondolja az önkormányzati felületet. Hiszen a közösségi médiát használók körében a gyors, sokszor néhány perces reagálási idő a megszokott és elvárt. Éppen ezért érdemes megfogalmazni és a közösségi oldalon nyilvánossá tenni az önkormányzat kommentelési irányelveit.

Nézzük, milyen konkrét elvek megfogalmazására van szükség az irányelveken belül! Hrdinova, Helbig és Peters (2010) a közösségi médiahasználatra vonatkozó irányelvek/stratégiák nyolc konstituensét határozzák meg, melyek továbbgondolását szemlélteti a következő ábra.



Az első lépés megtétele minden esetben kritikus pillanatot jelent az önkormányzatok számára. Ahogy már korábban is említettem, több interjúalanyom is beszámolt arról, hogy egy konfliktusos helyzet eredményeként hozták létre az önkormányzat közösségimédia-oldalát, azonban a létrehozás és az oldal menedzselése is nagyon sok fejtörést okozott. Ki hozza létre, valamint ki működteti az önkormányzat közösségimédia-oldalát? Van-e a meglévő állományban valaki, aki ért ehhez, vagy létszámbővítésre van szükség?

Miután megvan a megfelelő ember, és működik az oldal, azt is ki kell találni, hogy mi kerüljön erre a felületre és milyen stílusban. A tartalom létrehozását alapvetően két tényező befolyásolja, a célcsoport és a kommunikációs eszköz. Ráadásul a tartalommenedzsmet soha nem egyszemélyes feladat, hiszen a településről szóló információ-

kat össze kell gyűjteni a kulcsszereplőktől és az intézményektől, valamint a tartalom megjelentetése előtt az információkat valakinek ellenőriznie kell és/vagy jóvá is kell hagynia. Így a folyamat sok esetben hozzájárul a szervezeti hatáskörök és felelősségi körök újragondolásához, definiálásához, tisztázásához.

A konfliktusok konstruktív kezelése érdekében fontos kialakítani a közösségimédia-oldal használatára vonatkozó etikai irányelveket. Az alkalmazottakra vonatkozó irányelvek mellett az állampolgároktól elvárt irányelveket is tisztázni kell. A munkavállalók számára érdemes egyértelművé tenni, hogy a hivatal mit vár el, például ki, mikor és milyen célból használhatja a közösségi médiát munkaidőben.<sup>24</sup> Valamint arra vonatkozóan is érdemes iránymutatásokat megfogalmazni, hogy a munkahelyi (hivatalos) közösségi médiahasználat és a személyes közösségi médiahasználat között milyen összefüggések lehetségesek, és milyen következményekkel járhat a kétféle aktivitás. Az állampolgároktól elvárt viselkedések deklarálása a moderáció alapja, amire vissza lehet mutatni konfliktust generáló hozzászólások esetén.

A létező jogszabályoknak való megfelelés, a törvényesség és az információbiztonság a hivatali működés alapja, amelyet szem előtt kell tartani a közösségi média terében is. A közösségimédia-használat irányelvei gyakran kizárólag a biztonsági szempontok mentén íródnak. Például New York állam közösségimédia-használatára vonatkozó útmutatója (Secure use of social media) is kifejezetten a biztonsági kérdésekre koncentrál. A dokumentumban lefektetett irányelvek célja és haszna, hogy elősegítse és támogassa a biztonságos közösségimédia-használatot New York államban az együttműködés és átláthatóság érdekében. A dokumentum szerint a közösségi média óriási erővel rendelkezik a kommunikáció terén, miközben veszélyeket is hordoz a gyanútlan, nem szándékos vétségektől kezdve a szándékos bűncselekményekig. Mivel az új technológiák folyamatosan fejlődnek, a lehetséges veszélyek is dinamikusan alakulnak. Az útmutatóban így arra is felhívják a figyelmet, hogy az információért és rendszerbiztonságért felelő szakembereknek folyamatosan éberren kell figyelniük és kreatívan kell reagálniuk ezekre a kihívásokra. A megfelelő biztonsági intézkedések betartása mellett a közösségi médiában való részvétel a beszélgetések irányításának a lehetőségét hordozza magában.

*„A kommunikáció is legyen olyan intézkedéstípus, amely a célok elérésének egyik fontos eszköze, ne pedig egy szükségtelennek gondolt tevékenység legyen”* – olvasható a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020) kilencedik oldalán. A dokumentum jövőképe szerint 2020-ra szervezett, professzionális, költséghatékony, szolgáltató állam kialakítása a cél, amelynek eléréséhez elengedhetetlen feltétel az önkormányzatok külső és belső folyamatainak és ügyfélkapcsolatainak fejlesztése. A „szükségtelen” jelző nagyon is életszerű. Az interjúalanyok többsége arról számolt be, hogy nehéz meggyőzni a képviselő-testületeket arról, hogy az önkormányzati kommunikáció nem haszontalan tevékenység, hanem szükséges része az önkormányzati munkának. Ahogy egyikük megfogalmazta:

*„A nagy önkormányzatoknál már van külön média- és kommunikációfelelős. Mi város vagyunk, de még nálunk is az én, vagyis a jegyző futottak még feladatköréhez van sorolva ez a terület. Eddig minden polgármesternek elmondtam, hogy kell erre egy ember.”*

A fentiek összefoglalásaként nemcsak egy emberre, hanem egy átfogó kommunikációs stratégiára és közösen kialakított irányelvekre is szükség van.

<sup>24</sup> [http://www.onkportal.hu/data/dokumentumok/dokumentumok/berente\\_91.pdf](http://www.onkportal.hu/data/dokumentumok/dokumentumok/berente_91.pdf)

## 2. ÖNKORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓ A GYAKORLATBAN

*„[A]z állam pontosan annyira lesz szakszerű, pontos, gyors és barátságos, amennyire a szervezetrendszerében dolgozó emberek szakszerűen, pontosan, gyorsan és barátságosan végzik a munkájukat” (Princzinger–Kisfaludy 2015).*

A tanulmány második részében arra a kérdésre keresem a választ, hogy mit tesznek és mit tehetnének a hatékony kommunikáció, az átlátható működés, a szakszerű, pontos és barátságos kommunikáció megvalósítása érdekében a települési önkormányzatok ma Magyarországon. Mi jellemzi a magyar önkormányzatok kommunikációs gyakorlatát, legyen az budapesti kerület, város vagy község? Milyen stratégiák mentén kommunikálnak az önkormányzatok, milyen kötelezettségeket mulasztanak el, és milyen lehetőségeket hagynak kihasználatlanul, hogyan próbálnak barátságosak lenni? A fenti kérdések megválaszolása érdekében az első fejezetben kutatási eredmények ismertetésével támasztom alá, hogy sok még a teendő a kötelezettségek teljesítése és a lehetőségek kihasználása szempontjából is.

Majd a második fejezetben két budapesti kerület példáján keresztül szeretném illusztrálni a stratégiai szemléletet és azt is, hogy léteznek pozitív példák, amelyek meghaladják a hagyományos önkormányzati kommunikáció kereteit. A pozitív példák részletes bemutatása reményeim szerint hasznos lehet a témát kutatni szándékozók, valamint az önkormányzati szakemberek és az önkormányzati vezetők számára is. A harmadik fejezet már a jövőre koncentrál, és olyan platformokat mutat be, amelyekhez viszonyítva a közösségi médiahasználat is hagyományos eszköznek tekinthető az önkormányzati kommunikációban.

### 2.1. KUTATÁSI EREDMÉNYEK: A MAGYAR GYAKORLAT

A továbbiakban két kutatássorozat eredményeit foglalom össze, amelyek hiánypótló adatokkal támasztják alá a magyar önkormányzatok kommunikációjáról kialakult – korábban átfogó empirikus adatokkal nem bizonyított – elképzeléseket. Az egyik kutatássorozat a Belügyminisztérium Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése projekt keretében zajlott 2016-tól 2017-ig, a másik kutatássorozatot a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) munkatársai végezték 2012-től napjainkig,<sup>25</sup> 2012 óta számos adatot összegyűjtöttek és nyilvánosságra hoztak a magyar önkormányzatok információkezelési gyakorlatával összefüggésben.

A belügyminisztériumi kutatási eredmények reprezentatívnak tekinthetők, az önkormányzati szektor kommunikációs hiányosságait támasztják alá leíró adatokkal, valamint az intézményi kapacitás deficitjét mutatják ki kommunikáció tekintetében (Budai 2017, 2018). Ezek a kutatási eredmények ugyanazt mutatják, mint a Korrupciókutató Központ (CRCB) két évvel korábbi, 2013–2015-ös jelentései, amelyek a magyar városok nyitottságát és

---

<sup>25</sup> Jelen kézirat lezárásának pillanatában a 2017-es, legfrissebb adatok még nem hozzáférhetők.

törvénytisztelét mérve azt állapították meg, hogy a városok honlapján a tájékozódás és részvétel szempontjából fontos információk jellemzően nem jelennek meg. A Belügyminisztérium kutatásai esetében alapadatok nem, csak részösszefoglalók olvashatók a nemrég lezajlott kutatássorozat eredményeiről. A CRCB honlapján az összefoglaló tanulmányon kívül a vizsgált önkormányzatok nyitottsági rangsorát tartalmazó táblázatok is hozzáférhetők.

A két kutatássorozat megállapításai tehát összhangban vannak, mindkettő eredményei alátámasztják, hogy a magyar önkormányzatok információkezelési, tájékoztatási és kommunikációs gyakorlata igen eltérő, nagyon sok esetben esetleges, nem részvételcentrikus, és a törvénysértő „hallgatás” sem ritka. A kutatások nyomán publikált jelentések megállapításai arról árulkodnak, hogy az önkormányzatok többsége nem törekszik az átláthatóság biztosítására, valamint a bizalom megalapozására és fenntartására a lakossággal való kapcsolattartásban.

Nézzük tehát a fenti kutatások hozzáférhető adatait, amelyek egyértelműen alátámasztják, hogy jelen pillanatban Magyarországon inkább a szükségtelen, mint a szükséges tevékenységek körébe tartozik az önkormányzati kommunikáció, aminek számos különböző külső (környezeti) és belső (szervezeti) oka van, ahogyan arról a korábbi fejezetekben részletesen is írtunk.

### 2.1.2. Belügyminisztériumi kutatási eredmények

Az ÖFFK II. projekt kutatási eredményei szerint<sup>26</sup> a 2645 válaszadó település 39%-a van jelen valamely közösségi oldalon, döntően a Facebookon (elhanyagolható a Twitter, Instagram vagy más közösségi oldalon való jelenlét). Azonban ezeknek az önkormányzatoknak is csak alig a fele veszi figyelembe az állampolgári visszajeléseket, mert nem tartják ezeket értékesnek vagy fontosnak. A válaszadó önkormányzatok 10%-a nem rendelkezik honlappal, ami mulasztásos törvénysértésként értékelhető, ráadásul a létező honlapok frissítése sok esetben még havi rendszerességgel sem történik meg. Egyáltalán nem meglepőek ezek az adatok, ha figyelembe vesszük, hogy a magyar települési önkormányzatok 75%-a (2371 önkormányzat) 2000 főnél kevesebb lakosságszámot tudhat magáénak. Ezek a települések zömében csekély kormányzóerővel rendelkeznek, különös tekintettel a törpe és aprófalvakra, éppen ezért differenciált szabályozást igényelnének (Zongor 2018) akár a honlapok működtetésének tekintetében is.

Az egyik általam készített interjúban az egyik polgármester éppen arról számolt be, hogy az általa működtetett (de reklámügynökség által is megtámogatott) önkormányzati Facebook-oldalon az önkormányzat építési telkeit reklámozzák azzal a céllal, hogy növeljék a lakosságszámot. „Én abban látom a település kitörési pontját, hogy növeljük a lakosságszámot. Az elmúlt három évben 114 fővel gyarapodott a település létszáma. Szeretnénk a 3000 főt elérni. A választási kampányomban tettem is egy ilyen ígéretet. Ha tíz év alatt összejön, az siker. Nemcsak az ott lakók számára szeretnénk erősíteni, hogy ez egy élhető település, hanem a környező településeken lakókat, a városban lakókat is szeretnénk ide kicsábítani.” Az építési telkek Facebookon történő népszerűsítésével az elmúlt három évben 24 telket adtak el, és további 16-ot lefoglaltak.

A személyzeti kapacitás és a felkészültségek hiánya is közrejátszik a fenti negatív statisztikákban: „A hivatalban dolgozók többsége nem rendelkezik tapasztalattal a magánszektorból, csak a közigazgatásban dolgoztak. Nem

<sup>26</sup> Budai 2017, 1–15.

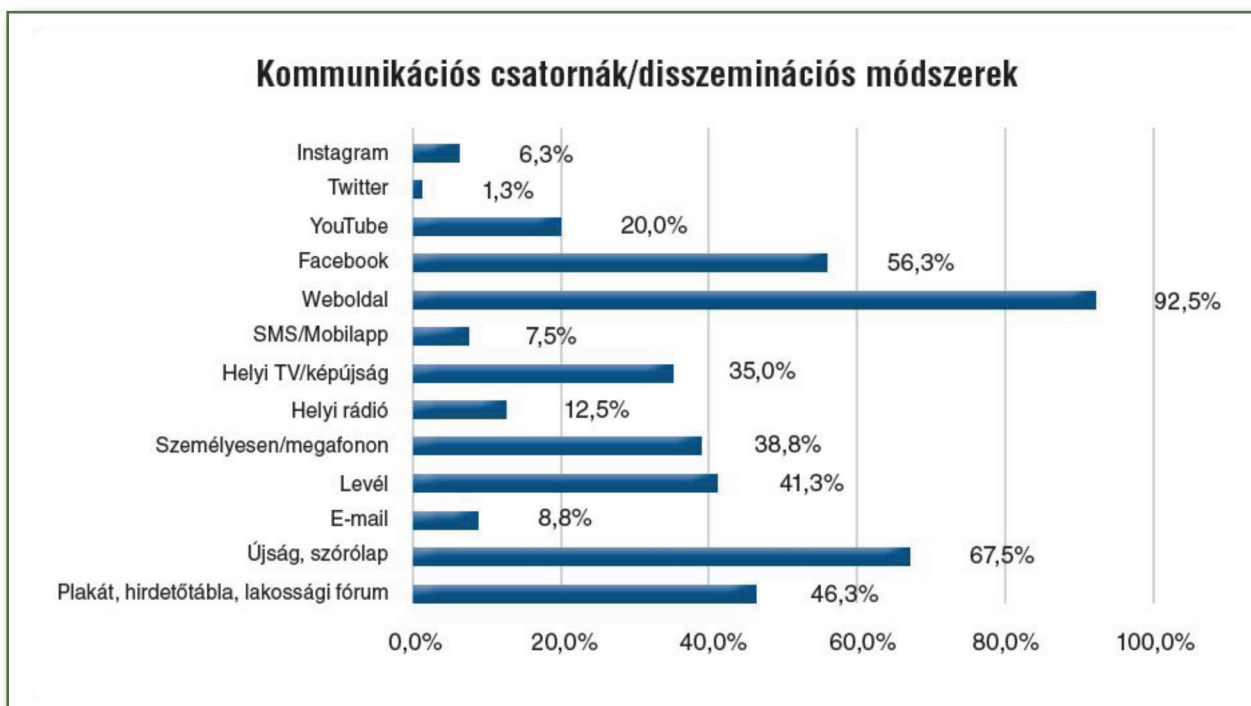


*látom náluk azt a gyors reagálást, amit a mai kor már elvár tőlük. Megcsinálnak mindent, de nehezen tudják felvenni a versenyt a mai korral. idővel az idősebbek helyére fiatalok lépnek majd, de ez még idő.”*

Az „azonnali” kommunikáció a válaszadó önkormányzatok szerint továbbra is „döntően szórólapozást, hirdetőtáblát és plakátozást, hangosbemondót, postai levelet, hírlapot és napilapot, lakossági tájékoztató füzetet, falugondnokot takar” (Budai 2017, 8.). Budai kritikusan fogalmaz a modern kommunikációs eszközök használatát illetően: „A mobilitás szele nem érintette még meg az önkormányzati szférát” (Budai 2017, 9.). A hivatalok kevesebb mint tíz százaléka foglalkoztat kommunikációs szakembert, és ennél is kevesebb (6,3%) önkormányzat rendelkezik kommunikációs stratégiával. A csekély önkormányzóerővel rendelkező önkormányzatoknál ez nem is reális elvárás. Ahol nincs forrás kommunikációs szakember vagy ügynökség támogatásának az igénybevételére, ott a hivatal dolgozói vagy a választott szereplők egyike gondoskodik a kommunikációs csatornák működtetéséről. Az azonnali kommunikációt azonban ők sem tudják biztosítani, hiszen számukra is gyakran kihívást jelent az információdömpingből való szelektálás.

Az ÖFFK II. projekt másik kutatása többek között az önkormányzatok információfeldolgozási és információkezelési gyakorlatát, kommunikációs felületeit és rutinját vizsgálta (Budai 2018). A kutatás három olyan tényezőt vett figyelembe, amelyek a fenti tevékenységeket jelentősen befolyásolhatják. Ez a három tényező az adott településre jellemző demográfiai tendencia, a lakosság adóerő képessége és a hivatali humán erőforrás. A hivatalban dolgozók száma általában alkalmazkodik a település lélekszámához és gazdasági helyzetéhez, a gazdasági helyzet és a hivatali létszám pedig jelentősen befolyásolhatja a település kommunikációs stratégiáját vagy annak elemeit. A kitérési pontot nem találó települések a kötelező feladatok minimális teljesítésével, a működőképesség biztosításával vannak elfoglalva a pénz- és a szakemberhiány miatt. A magasabb adóerővel rendelkező települések több energiát tudnak fordítani a lakossággal való aktív kapcsolattartásra, a kommunikációs stratégia tudatos formálására. Ismét Zongor (2018) megállapítására hívnám fel a figyelmet, mely szerint a települési önkormányzatoknak csupán a 10%-a rendelkezik gazdasági önállósággal (Zongor 2018).

*„Tekintettel arra, hogy a számítástechnikai eszközöket számviteli nyilvántartásaikban általában 3 év alatt írják nullára, így kimondhatjuk, hogy az önkormányzati szféra nagy része nullára írt informatikai eszközöket használ a hivatali munkavégzéshez”* (Budai 2018, 22.) – ez egy lehetséges oka a közösségimédia-használat háttérbe szorulásának, azonban a vezető ok nyilvánvalóan nem az informatikai eszközök hiánya. A kutatás arra is felhívja a figyelmet, hogy a települések nagyobb részére gyenge információszerzés és információfeldolgozás jellemző, valamint ezzel párhuzamosan erősek az informális információszerzési technikák.



**4.ábra: Kommunikációs csatornák népszerűsége az önkormányzatok használatának tükrében**

*Forrás: Budai 2018*

A kutatás eredményei alapján is látásmasztható, hogy nagyon magas a hagyományos csatornák (újság, szórólap, plakát, hirdetőtábla, levél) alkalmazása. A hagyományos eszközök preferálása azonban nemcsak a hagyományokhoz való makacs ragaszkodással magyarázható, hanem bizonyos célcsoportok megfelelő elérésének biztosítása is lehet. A fenti ábrából is látszik, valamint a tanulmány szövegében is olvasható a megállapítás, hogy a települések túlnyomó részében a közösségi kommunikáció esetleges, nem szabályozott, nem tudatos (Budai 2018).

A kutatás kitért az információszabadság elvárásainak való megfelelésre is (az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény mellékletében foglaltak, valamint az ehhez köthető egyéb jogszabályok szerint). A kutatásban vizsgált 80 település között nem található olyan önkormányzat, amely maradéktalanul megfelel a jogszabályi kötelezettségeknek.

### 2.1.2. Mennyire nyitottak a magyar önkormányzatok?

A Korrupciókutató Központ egyik kutatássorozata az önkormányzatok információmegosztási gyakorlatát vizsgálja az önkormányzati weboldalak tartalomelemzésével az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az állampolgárok tájékoztatása szempontjából. A 2013 óta megjelent három kutatási jelentés a weboldalak információtartalmának operacionalizálásával, leíró statisztikák formájában értékes adatokat tartalmaz az önkormányzatok információmegosztási gyakorlatáról. A kutatás eredményeként ismertetik a vizsgált önkormányzatok nyitottság és törvénytisztelés szerinti rangsorát. Ezek az eredmények egyfajta tükröt is tartanak az önkormányzatok elé. Megmutatják, hogy hol tartanak az önkormányzatok a nyílt kormányzás kritériumainak való megfelelésben. A nyílt kormányzás

kritériumainak való magasabb szintű megfelelés, az átláthatóság és a nyitottság növeli a bizalmat az önkormányzati szereplők között, és támogatja az állampolgárok részvételi kedvét az önkormányzásban.

Az első kutatás (továbbiakban 1. riport)<sup>27</sup> során a 3200 magyarországi települési önkormányzatból 417 önkormányzat weboldalának 2012 évre vonatkozó adatai kerültek kódolásra, megyére és településre arányosan, véletlenszerű mintavétellel. A második kutatásban (továbbiakban 2. riport)<sup>28</sup> az adatfelvételi módszer átdolgozásra került, és a mintavétel már nem véletlenszerű eljárással készült, hanem a települési önkormányzatok weboldalainak vizsgálati köréből kikerültek a községek. A városokra és a budapesti kerületekre összpontosítva minden magyar város honlapját vizsgálták 2010 januárjától 2013 szeptemberéig. Így tehát 23 fővárosi kerület, 23 megyei jogú város és 322 város (összesen 368 önkormányzat) önkormányzati weboldalát tekintette át a kutatócsoport. A harmadik kutatás (a továbbiakban 3. riport)<sup>29</sup> a 2015. évi adatokra épül és a 2013-as vizsgálódás folytatásának tekinthető.

Az 1. riportban elsősorban a törvényi előírások szerinti önkormányzati működésre, a közbeszerzésre és a vállalkozókkal kötött szerződésekre vonatkoztak a kutatási kritériumok, de a kérdések között szerepeltek úgynevezett „puha változók is”. A törvényi előírásoknak megfelelően különböző tartalmak elérhetőségét vizsgálták (például képviselőtestületi ülések jegyzőkönyveinek, testületi ülések előzetes napirendi pontjainak vagy a beszerzési szerződéseknek a közzétételét). A puha adatok a honlapok felhasználóbarát jellegéről nyújtanak információkat, vagyis arról, hogy a honlapra látogató érdeklődők mennyire könnyen találják meg a keresett információkat, hiszen ezek az adatok is árulkodnak az önkormányzatok nyitottságra, kommunikációra való törekvéséről. Ilyen változók a honlaptérkép és keresőmotor léte, vagy az idegen nyelvű elérhetőség.

A fent részletezett módon kialakított szempontrendszerre támaszkodva adatok születtek arra vonatkozóan, hogy az önkormányzatok információközlési gyakorlata mennyire felel meg a törvényi előírásoknak, és hogy az önkormányzatok mennyire nyitottak a közösséggel való kapcsolattartásra. A kapott eredményeket a szerzők Magyar Önkormányzati Nyitottság index (MANYI) mutatóban foglalták össze, mely 0-tól 1-ig terjedő értéket vehet fel. A nulla érték azt jelenti, hogy az adott önkormányzat weboldalán semmilyen információ nem található az önkormányzat működésével, a közbeszerzéssel és az üzleti szerződésekkel kapcsolatban. Az egyes pedig azt jelenti, hogy az önkormányzat minden szempontból megfelel a nyitottsági kritériumoknak.<sup>30</sup> Az intézmények nyitottsága és törvénytisztelete fordítottan arányos a korrupciós kockázat szintjével. Minél több információt közöl magáról egy önkormányzat, vagyis minél nagyobb fokú nyitottság jellemzi, annál alacsonyabb a kockázata a korrupció jelenlétének (1. riport).

Érdekességként emelném ki, hogy a testületi ülések jegyzőkönyvei a vizsgált települések mindössze 35%-ának honlapján volt megtalálható volt (1. riport 25. oldal), a településtípusok között azonban igen nagy eltérés mutatkozik. A községek messze elmaradnak a budapesti kerületek és a megyeszékhelyek jegyzőkönyvmegosztási tel-

<sup>27</sup> 1. Korrupciós kockázatok, törvénytisztelet és a világháló. A magyar önkormányzatok törvénytiszteletének vizsgálata 417 önkormányzat honlapjának elemzése alapján – 2012. I. Riport. [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/10/onk\\_honlapok\\_2012\\_elemzes\\_130221.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/10/onk_honlapok_2012_elemzes_130221.pdf) Letöltve: 2018. július 20.

<sup>28</sup> Törvénytisztelők-e a magyar önkormányzatok? Városi önkormányzatok honlapjainak elemzése – 2013. évi riport. Korrupciókutató Központ, Budapest, 2014. augusztus.

<sup>29</sup> Hungarian municipalities abide by the law? Analysis of urban municipalities' websites in Hungary – 2013-2015. Korrupciókutató Központ, Budapest, 2016. Letöltve: 2018. július 2. <http://www.crcb.eu/?p=1041>

<sup>30</sup> A MANYI egy úgynevezett kompozit mutató, ami azt jelenti, hogy a kérdőív kérdéseinek egy részére (összesen 17 eldöntendő kérdésre) adott válaszok eredményeit foglalja össze. Legfőbb gyengesége, hogy heterogén változókat fog össze, és a különböző kérdéseket azonos súllyal szerepelteti.

jesítménye mögött. A testületi ülések előzetes napirendjének közzétételében még ennél is rosszabb a helyzet, a vizsgált önkormányzati honlapok mindössze 6%-án találtak ilyen dokumentumokat. A törvényi kötelezettségek következetes megsértése mellett azért is érdekes adatok ezek, mert a képviselőtestületi üléseken hozzák meg a képviselők a település életével kapcsolatos legfontosabb döntéseket, az ezekről szóló jegyzőkönyvek kordokumentumok is egyben.

A kutatás legfontosabb következtetése szerint 2012-ben az önkormányzatok működésében nem a törvénytisztelet, hanem a törvényszegés volt a norma (1. riport). A legmagasabb indexet elért önkormányzatok azonban arra példák, hogy lehet törvénytisztelő és nyitott módon működni. A kutatás során a véletlenszerű mintavételben 8 budapesti kerület, 19 megyeszékhely, 104 város és 286 község szerepelt, ezek közül 2012-ben a legnyitottabbnak nevezhető önkormányzatok a következők voltak:

TELEPÜLÉS	NYITOTTSÁG
Kecskemét	0,93
Szolnok	0,87
Dabas	0,73
Szombathely	0,73
Szeged	0,73
Kaposvár	0,73
Kecel	0,67
Szigetszentmiklós	0,67
Balatonfűzfő	0,67
Tapolca	0,67
Kalocsa	0,67
Gyula	0,67
Füzesabony	0,67
Hévíz	0,67
Budapest XVIII.	0,67
Kiskőrös	0,60
Hódmezővásárhely	0,60
Kapuvár	0,60
Martfű	0,60
Szekszárd	0,60

**1. táblázat: A legnyitottabb önkormányzatok 2012-ben**

*Forrás: 1. riport*

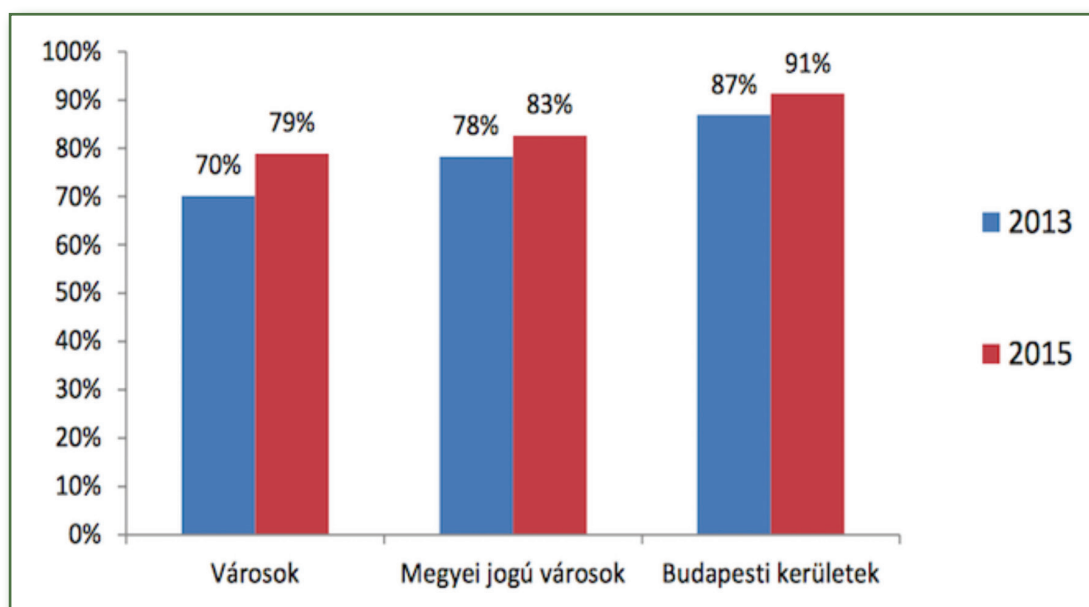
A községek közül ugyan egy sem ért el 0,60 feletti eredményt, mégis kiemelném a legnyitottabbakat, már csak azért is, mert a későbbi kutatásokból – ahogy azt korábban már említettem – a községek kikerültek, ráadásul a forráshiánnyal küzdő kistépelések esetében komoly teljesítményként értékelhető a honlapon szereplő információk és adatok lelkiismeretes gondozása, frissítése. A legnyitottabb községek 2012-ben tehát a következők voltak:

TELEPÜLÉS	NYITOTTSÁG
Solymár	0,53
Balatonberény	0,47
Üllés	0,47
Kondoros	0,400
Páty	0,40
Sárisáp	0,40
Balatonmáriafürdő	0,33
Nagytarcsa	0,33
Perbál	0,33
Zákányszék	0,33

2. táblázat: A legnyitottabb községek 2012-ben

Forrás: 1. riport

A legkevésbé nyitott (0,00 pontot elért) önkormányzatok között összesen 90 önkormányzat neve szerepelt. A 2014-ben megjelent 2. riport szerint kevés pozitív változás volt tapasztalható az önkormányzatok információmegosztási szokásait illetően. Pozitív változás, hogy az online módon elérhető képviselőtestületi jegyzőkönyvek száma növekedett: az önkormányzatok egyre inkább elérhetővé tették a jegyzőkönyveket. A következő testületi ülés napirendjének közzétételi adatai azonban nem túl elegánsak: a 368 honlap közül csak alig több mint 10%, vagyis összesen 40 város honlapján található meg a következő ülés napirendi pontjai. A 2015-ös adatok alapján ez a szám növekedést mutat, a városi weboldalaknak a 29%-a tájékoztatja az állampolgárokat a következő testületi ülés napirendi pontjairól.



5.ábra: Az elérhető képviselő-testületi jegyzőkönyvek százalékos aránya 2013–2015-ben

Forrás: 3. riport

2013 és 2015 között a legnyitottabb hazai városi önkormányzatok a következők voltak:

2013		2015	
TELEPÜLÉS	NYITOTTSÁG	TELEPÜLÉS	NYITOTTSÁG
Sopron	0,94	Kapuvár	0,94
Pilisvörösvár	0,88	Balatonfűzfő	0,88
Békéscsaba	0,82	Budapest 1. ker.	0,88
Kecskemét	0,82	Hévíz	0,88
Szeged	0,82	Balmazújváros	0,82
Bábolna	0,76	Budapest 10. ker.	0,82
Budapest 22. ker	0,76	Bük	0,82
Bük	0,76	Kaposvár	0,82
Göd	0,76	Mezőkövesd	0,82
Hévíz	0,76	Szentes	0,82
Kistarcsa	0,76	Szentgotthárd	0,82
Lajosmizse	0,76	Szigetszentmiklós	0,82
Martfű	0,76	Szombathely	0,82
Mezőberény	0,76	Bábolna	0,76
Mezőkövesd	0,76	Békéscsaba	0,76
Móráhalom	0,76	Budaörs	0,76
Nyíregyháza	0,76	Budapest 09. ker.	0,76
Tatabánya	0,76	Budapest 11. ker.	0,76
Zalaegerszeg	0,76	Budapest 21. ker.	0,76
Balatonalmádi	0,71	Budapest 23. ker.	0,76

**3. táblázat: A legnyitottabb önkormányzatok 2013-ban**

*Forrás: 2. riport, 3. riport*

Összesen öt olyan város neve látható a fenti táblázatban, amelyek a 2. és a 3. riport szerint is a legnyitottabb önkormányzatok közé tartoznak: Bábolna, Békéscsaba, Bük, Hévíz, Mezőkövesd. Az 1. riport adataival ugyan nem összehasonlítható a második kettő, hiszen az elsőben véletlenszerű mintavétellel kerültek be az önkormányzatok, a második és a harmadik kutatásban pedig már csak a városi és kerületi önkormányzatok szerepeltek, mégis érdemes kiemelni Hévíz önkormányzatát, amely mindhárom kutatás szerint élen jár az információmegosztásban, így javasolt további kutatások célpontjaként tekinteni rá.

A 3. riport szerint azonban még mindig több mint 200 önkormányzat 0,5 pont alatt teljesít annak ellenére, hogy az önkormányzatok információközlési kötelezettségét Magyarországon több törvény is előírja. Az integritásalapú szervezeti működés egyik alapeleme az átláthatóság. A magyar városok magas korrupciós kockázat mellett működnek azért, hogy a tájékozódás és részvétel szempontjából fontos információk jellemzően nem jelennek meg a honlapokon – állapítják meg a fenti jelentések. A kérdés továbbra is az, hogy mit tesznek és mit tehetnének a hatékony kommunikáció és az átlátható működés megvalósítása érdekében a települési önkormányzatok, miközben önkormányzóból végrehajtvá válnak, és a technológiai környezet dinamikus változása miatt folyamatosan új kihívásokkal és lehetőségekkel kell megbarátkozniuk. Mi jellemzi a sokszínű magyar önkormányzatok kommunikációs gyakorlatát, legyen az egy budapesti kerület, egy város vagy község? Milyen stratégiák mentén kommunikálnak az önkormányzatok, és milyen innovatív módszereket ismernek?

## 2.2. INSPIRÁCIÓK A KOMMUNIKÁCIÓS STRATÉGIA KIALAKÍTÁSÁHOZ

A második fejezetben két budapesti kerület kommunikációs stratégiájáról lesz szó. Az első példa egy sikeresnek mondható társadalmi célú kampányt mutat be lépésről lépésre. A második példa az önkormányzat fejlesztési és kommunikációs tevékenységének az összehangolásáról szól. A példák messze túlmutatnak a hagyományos önkormányzati kommunikáció keretein, sokkal inkább a stratégiai szemléletet kívánják illusztrálni. Az esetek részletes bemutatása reményeim szerint hasznos lehet a témát kutatni szándékozók, valamint az önkormányzati szakemberek és az önkormányzati vezetők számára is.

### 2.2.1. *Lépünk12 – esettanulmány a nyitott terek használatáról*<sup>31</sup>

Miközben a kisebb vagy kevesebb erőforrással rendelkező önkormányzatok épp csak elkezdik felfedezni a közösségi média és a digitális platformok által nyújtott lehetőségeket, a nagyobb, gazdagabb önkormányzatok társadalmi célú kampányokat és bevonásra épülő közösségi tervezési folyamatokat bonyolítanak le ezeknek a platformoknak a támogatásával. A továbbiakban egy esettanulmánnyal illusztrálom, milyen eszközökkel, hogyan lehet a nyitott, mindenki számára rendelkezésre álló tereket jól használni, a távolságokat csökkenteni, valamint hogyan lehet hatékonyan bevonni a kormányzás különböző résztvevőit. Az esettanulmányban ismertetett társadalmi célú kampány során 12 000 ember csatlakozott az akcióhoz.

<sup>31</sup> Az alfejezet a Közzszolgálati kommunikáció: nyitott terek, nyitott emberek című tanulmány részeként 2018-ban megjelent. In Dömötör Ildikó szerk.: Közzszervezési És Közzszigazgatástani Műhely-Fórum 2017. Budapest, E-Government Alapítvány a Közzszigazgatás Modernizációjáért. 31–42.

A Hegyvidék önkormányzata 2012 tavaszán indította útjára a *Lépjünk, hogy ne lépjünk bele!* elnevezésű társadalmi célú kampányát, amelynek célja nemcsak a közterületek tisztán tartására vonatkozó figyelemfelhívás, hanem a bevonás és a közös lépések megtétele is volt az attitűdváltás, a hosszabb távú eredmény elérése érdekében. A kampányt az évről évre visszatérő lakossági visszajelzések és panaszok generálták, amelyek felhívták az önkormányzat figyelmét arra, hogy „lépni” kell. A kampány részletes dokumentációja megtalálható a [www.lepjunk12.hu](http://www.lepjunk12.hu) weboldalon, az itt elérhető anyagokat a kerület kommunikációs szakemberével készített személyes interjúból nyert adatokkal egészítettem ki.<sup>32</sup>

Az önkormányzat kommunikációs vezetője elmondta, hogy az önkormányzat által kezdeményezett közvélemény-kutatásokban hosszú éveken keresztül kiemelt helyen szerepelt a kutyapiszok problémája, ezért az önkormányzat úgy döntött, hogy megpróbál a korábbi módszereknél hathatósabb, remélhetőleg hosszabb távú megoldást találni. Egy társadalmi célú kampány keretében arra vállalkozott, hogy meggyőzze a kutyatartókat a szemléletváltásról, és kezdeményezőként közös eredmények elérésére ösztönözze a résztvevőket. A kampány három szakasza a figyelemfelhívásról, a bevonásról és a konkrét lépések megvalósításáról szólt. Mindegyik szakaszt az ötletesség, a kidolgozottság és a lakosság teljes körű bevonása jellemezte.

Az egy hétig tartó előkészületeket követően kezdődött az első, bevonásra épülő szakasz. Az első szakaszban a kerület hat legforgalmasabb pontján figyelemfelkeltő, színes „Kutya WC” feliratú kültéri ajtókat állítottak fel. Az ajtók szimbolikusan azt jelezték, hogy a kutyák akár az egész közterületet illemhelyként használhatják, a gazdákon múlik, hogy ezt kulturáltan kezelik-e. Az ajtókon átlépés a kampány céljai mellett való elköteleződést jelentette, és az ajtóknál szavazni is lehetett a kutyapiszokgyűjtő kukák elhelyezésére vonatkozóan. Ezzel párhuzamosan a kampány honlapján virtuálisan is át lehetett lépni az ajtókon, és a honlapon is szavazhattak az érdeklődők a kukák helyszíneire. Alig két héten belül több mint 12 ezren csatlakoztak a kampányhoz. A kerület egyik, 200 kutyatartót a tagjai közt tudó civil szervezetet is sikerült a kampány mellé állítani.

Ezek a számok azt bizonyítják, hogy nemcsak az önkormányzat, hanem a kerületben élők számára is fontos volt a problémára megoldást keresni, és ezen az úton elindulni. Az első szakaszban további sajtóhirdetéseket, közterületi óriásplakátokat, járműreklámokat, szórólapokat és szavazólapokat helyeztek el, illetve osztozott az önkormányzat, valamint tucatnyi hírességet is bevont a kampány sikeressége érdekében. A honlapon összesen 52 PR-cikk és -interjú található a témában. (33 írás jelent meg az első szakaszban, 19 írás a második szakaszban.) Az április közepén induló második fázis előkészületei során az önkormányzat felkérésére a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (MOME) Formatervezési Tanszéke is a kezdeményezés mellé állt, és az akkori másodéves hallgatók kreatív terveket készítettek egy egyedi, a kerület stílusához illeszkedő és ugyanakkor megfelelően funkcionális kutyapiszokgyűjtő kukára. A designversenyben nyertes hallgató tervei alapján olyan gyűjtőedényt gyártottak, aminek formája különbözik a többi szemetes formájától, így első ránézésre is könnyen azonosítható. Kialakításában az is fontos szempont volt, hogy megnehezítsék a más típusú szemét, például pet palack, háztartási hulladék belehelyezését. Áprilisban 100 új, egyedi kialakítású szemetest helyeztek el a kerület azon pontjain, amelyeket a több ezer kerületi polgár megszavazott. A kihelyezéshez szintén kapcsolódott egy kommunikációs kampány, ismét megjelentek a kültéri plakátok, járműreklámok, szórólapok, PR-cikkek. Előadást is lehetett hallgatni *Felelős kutyatartás* címmel, szakértők bevonásával.

<sup>32</sup> Ezúton is szeretném megköszönni a XII. kerületi önkormányzat kommunikációs szakembereinek, hogy rendelkezésemre álltak a kerület kommunikációs tevékenységének bemutatásához szükséges információk megosztásával.



A kampány eredményeinek monitorozásához a kampány előtt és a kampány után is megkérdezték a lakosság véleményét. A reprezentatív közvélemény-kutatás szerint a kerületi felnőtt lakosok 99 százaléka egyetértett azzal, hogy ilyen eszközökkel próbál az önkormányzat javítani a kutyapiszokhelyezeten, és a kampány hatásosságát 87 százalékosnak ítélték meg válaszadók.



**6.ábra: Kampányelemek**

Forrás: [www.lepjunk12.hu](http://www.lepjunk12.hu)

A kommunikációs vezető szerint az önkormányzat felismerte, hogy az itt élők számára kiemelten fontos, hogy mi történik a kerületben, milyen a környezetük, és ezzel, illetve a változtatási irányokkal kapcsolatban is szeretik elmondani a véleményüket. Ha egy önkormányzat nem reagál ezekre az igényekre, nem hallgatja meg a településen élők véleményét, akkor nehéz sikeres programokat, fejlesztéseket megvalósítani, hiszen nagyon fontos, hogy ezek találkozzanak a helyiek elvárásaival, egyetértésével. A szemléletváltáshoz, a közös eredmények eléréséhez folyamatos kapcsolattartásra van szükség. Éppen ezért a Hegyvidéki Önkormányzat számos projektben, fejlesztésben, akár kisebb ügyek eldöntésében is rendszeresen kikéri az itt élők véleményét.

### 2.2.2. Óbuda-Békásmegyer kommunikációs gyakorlata

Az alábbi alfejezetben Budapest III. Óbuda-Békásmegyer önkormányzat kommunikációs gyakorlatának néhány olyan elemét mutatom be, amelyek mintaként szerepelhetnek más önkormányzatok számára akár a közösségi tervezés, akár az önkormányzati kommunikációs tevékenység finom részleteinek tervezése tekintetében. Először egy önkormányzati tulajdonú nonprofit cég kialakulásának történetéről, tevékenységéről és egy általa megvalósított projektről lesz szó, majd röviden kitérek az önkormányzat sajtócsoportjának működésére is. Az Óbuda-Békásmegyer Városfejlesztő Nonprofit Kft. (a továbbiakban OBVF) Óbuda-Békásmegyer Önkormányzatának 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságként működik. A cég a 2010-es évek elején, egy uniós projekt (Óbudai Promenádk projekt) mellékszálaként jött létre hét fő közreműködésével. Ma már harminc alkalmazott dolgozik a cégben.

A létszám növekedésével együtt tevékenységi körük is jelentősen kibővült. Eredeti feladatkörüknek megfelelően kezdetben az önkormányzat pályázati projektjeinek projektmenedzsmentjébe kapcsolódtak be, és az önkormányzat általános kommunikációjával összhangban projektkommunikációt végeztek. Jelenleg tervezésekkel, új fejlesztések kivitelezésével, üzemeltetéssel és pályázatok előkészítésével foglalkoznak. A fejlesztések és a pályázatok előkészítésének fontos része a lakossággal való kapcsolattartás. Működésük során közreműködnek a III. kerület közterületeinek fejlesztésével kapcsolatos koncepciók, valamint stratégiai tervek kidolgozásában és megvalósításában. Feladatkörükbe tartozik a köztér-újratervezésekhez kapcsolódó közösségi tervezések szervezése, a fejlesztésekre vonatkozó lakossági észrevételek rögzítése és az építészeti fejlesztések koordinálása is.<sup>33</sup>

Az önkormányzati szervek tekintetében (például védőnői szolgálat, piacfelügyelet) az önkormányzat négyfős sajtócsoportja fogja össze a kommunikációs tevékenységeket. A sajtócsoport munkájához képest viszonylag önállóan működik és kommunikál az OBVF. A feladatkörök bővülési folyamatának egy fontos állomására 2015-ben érkeztek, amikor az OBVF feladatkörébe sorolták a közterületi tervezéseket azzal a vezetői megjegyzéssel, hogy minden közösségi tervezéssel készüljön. Ebből egy országos szinten is egyedülálló kezdeményezés nőtt ki magát. Minden közterület-fejlesztésbe valamilyen módon bevonásra kerültek a lakosok. 2015-ben például minimum 12 olyan helyszín volt, ahol valamit fejleszteni kellett, miközben kevés forrás állt rendelkezésre a kivitelezéshez.

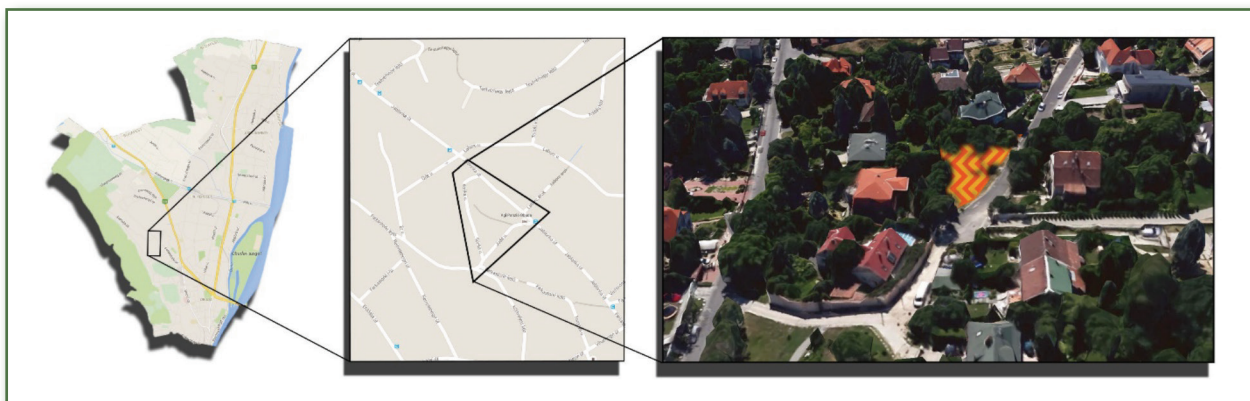
Így azt a stratégiát követték, hogy a kevés pénzt tervezésre költötték: megterveztek mindent, hogy később a jól megtervezett projektekhez szerezzenek forrást, miközben a magyarországi önkormányzati pályázatok és tervek továbbra is elsősorban forrásvezérelt módon működnek. 2015 óta több mint 100 közösségi tervezési alkalmat szerveztek és valósítottak meg, amelyek eredményeképpen minimum 20 közösségi tervezési terület jött létre. Egy-egy terület létrehozása előtt legalább 4-5 közösségi tervezési alkalomra került sor.

A közösségi tervezési alkalmakkal kapcsolatban Lukácsné Gergely, az OBVF kommunikációs vezetője így fogalmazott: „Mindenki fél az ilyen nyitástól: először biztosan nem kedvesen jönnek be az emberek, mások a célok, mások az elvárások.”

Az OBVF egyik legemlékezetesebb projektje az Ilonka utcai játszótér megtervezése és létrehozása volt. Az eset 2015-ben indult lakossági kezdeményezésére. Néhány család arra kérte az önkormányzatot, hogy keressenek helyet a környékükön egy játszótérnek. Óbuda-Hegyvidéknek azon a környéken (Táborhegy-Testvérhegy térség) nincsenek szabad közterületek, így nehéz volt alkalmas helyszínt találni. Nem lehetett tudni tehát, hogy hol, és azt

<sup>33</sup> <https://obvf.hu/kozerdeku/>

sem, hogy milyen forrásból valósítható meg az ötlet. A korábbi elképzeléseknek megfelelően az volt a stratégia, hogy kész tervekhez könnyebb forrást találni. Ebben az esetben azonban irányt kellett változtatni, az OBVF kezdeményezte az önkormányzatnál, hogy 10 millió forintot különítsenek el a tervezéshez és a megvalósításhoz. Végül 15 millió forintos beruházással, 2017 tavaszán átadták a játszóteret, amelyen mászóvár, homokozó, hinta, süllyesztett trambulín, biztonságos gumiburkolat és padok is elhelyezésre kerültek.



**7.ábra: Az Ilonka utcai játszótér elhelyezkedése**

Forrás: <https://obvf.hu/ilonkajatszoter/>

A projekt első szakaszában egy olyan önkormányzati magánterületet szemeltek ki, amely magánkertként volt bérbe adva. Izgalmas és nehéz feladat volt, hiszen akadtak bőven ellenérdekeltek is az ügyben.

„A stratégia mindig az, hogy mindenkivel próbáljunk megegyezni. Nem az önkorinak kell meggyőzni őket, hanem a helyi közösség tagjainak kell párbeszédbe kerülni, amihez mi csak a feltételeket biztosítjuk” – foglalta össze Lukácsházi Gergely, és hangsúlyozta, hogy mindig a kompromisszumkeresés a cél.

A tervezési folyamat végén tartottak egy szavazást, ahol 80-20%-os arányban támogatták az ott lakók a játszótér kialakítását. Azonban ennek az állapotnak az elérése nagyon sok időbe és energiába került. 2016 júniusa és októbere között összesen nyolc alkalommal találkoztak az érdekeltek, a lakosság és az önkormányzat.

A találkozások tematikája és egyben a projekt legfontosabb állomásai a következők voltak:

- bemutatkozás, a közösségi tervezésről általában
- telek növényzetének rendezése a lakossági résztvevőkkel közösen
- kérdőívek bemutatása, térkép a vágyakról, félelmekről
- közös tervezés
- mentális térkép bemutatása, tervezés folytatása
- prezentáció a különböző játszóeszközök előnyeiről, hátrányairól
- három tervvázlat bemutatása, tervkiválasztás
- tervbemutató és véleménynyilvánító szavazás a játszótérrel, melyen közel 100 lakó vett részt

Az utolsó alkalommal megrendezett szavazásra azért volt szükség, mert a környéken élők közül sokan ellenezték a játszótér megépítését. A szavazás eredménye alapján azonban végül a résztvevők többsége támogatta a játszótér kialakítását. A kommunikációs vezető a sikertényezők között említette meg, hogy rengeteg energiát, időt és kreativitást fektettek a munkába.

*„Ha folyamatosan nyitottak vagyunk a párbeszédre, akkor általában sikerül is. Nincs olyan fejlesztés, ami mindenkinek az érdekét szolgálja, nincs 100%-os támogatottságú projekt, de el lehet jutni egy értelmes kompromisszumig, ami mindig a lakókat, az embereket dicséri”* – összegezte Lukácsházi Gergely.

Az érdekellentéteket azonban nem mindig sikerül megszüntetni. A játszótér környékén lakók egy része folyamatosan aggódik a parkolási problémák miatt. A játszótér megnyitóján egy sajnálatos eset is történt, amelyet a játszótér facebook oldalán is közzétettek:

*„Kedves Mindenki! Sajnálatos dolog történt a mai Ilonka utcai játszótér megnyitásakor velünk, amiről azt hiszem minden érintettnek tudnia kell. Munkából/oviból jövet érkeztünk a játszótérhez és ebből kifolyólag autóval, amivel az Ilonka utcában parkoltunk az utca elején, a játszótértől távolabb, senkit sem akadályozva a parkolásunkkal. Amíg a játszótéren voltunk, addig az utcán szabályosan, jobb oldalon parkoló autónk jobb oldalát egy »kedves« illető egy kulccsal vagy csavarhúzóval szándékosan végig húzta, ahogy a képen is látszik. Az előttünk parkoló piros Toyota Yaris is szintén így járt és talán még ki tudja mennyien... Szomorú, hogy ilyen világban élünk, hogy embereknek egy játszótér is szúrja a szemét egy kertvárosi környezetben és ezért örömet lelnek abban, hogy mások értékeiben szándékosan kárt tegyenek.”*

A kommentekben felhívják a figyelmet arra is, hogy a környéken nehéz parkolni, éppen ezért a meghívóban külön is szerepelt, hogy a rendezvény autómentes, ami természetesen senkit nem ment fel az értelmetlen cselekedetek alól. A játszótér Facebook-oldalán található bejegyzések alapján a Városfejlesztő csapat folyamatosan figyelemmel kíséri a játszótér körüli fejleményeket, kommunikációval igyekszik tompítani a konfliktusok élét és támogatni a békés egymás mellett élést. Hírt adnak például arról, ha új napvitorla érkezik, vagy festési munkálatokat végeznek:



**8 ábra: A Városfejlesztő csapat bejegyzése az Ilonka utcai játszótér közösségi oldalán**

*Forrás: Ilonka utcai játszótér Facebook-oldala. Bejegyzés dátuma: 2018. július 2.*

A nyitvatartással kapcsolatos, közösen kialakított házirend betartására is folyamatosan felhívják a játszóteret használók figyelmét:

## Tisztelt Játszóterhasználók!

### Felhívás a nyitvatartással kapcsolatban

Az Ilonka utcai játszótér a helyi kisgyermekes szülők kezdeményezésére, közösségi tervezéssel jött létre 2016-17-ben.

A közös gondolkodás során kiderült, hogy a játszótér közvetlen szomszédai komolyan aggódnak a zaj és a forgalom várható növekedésétől. A közösségi tervezés során ezért a leendő használók megegyeztek egy nyitvatartási időben és abban, hogy ezt tiszteletben fogják tartani.

Az utóbbi időben többször előfordult, hogy e közösségi megállapodást a gyerekek és szülők nem tartják be, így a szomszédok becsapva érzik magukat, és a játszótér létrejöttének megegyezései alapja megszűnni látszik.

Arra szeretnénk kérni minden játszótérezőt, hogy a békés, konfliktusmentes együttélés érdekében a nyitvatartási időt tartsák tiszteletben, és legyenek tekintettel az ittlakók megalapozott igényeire.

Kérjük, hogy e szabály betartására figyelmeztessék szülőtársaikat is!

Üdvözlettel: a Városfejlesztő Csapata

**Kérjük, hogy a környéken élők nyugalmának érdekében tartsák be a játszótér nyitvatartási idejét!  
Köszönjük!**



**BUDA**  
közösséget építünk



9. ábra: A Városfejlesztő csapat bejegyzése a játszótér közösségi oldalán

Forrás: Ilonka utcai játszótér Facebook-oldala. Bejegyzés dátuma: 2018. június 21.

Az alapvetően városfejlesztési projektekre fókuszáló OBVF a lakossággal való folyamatos egyeztetésekkel jelentős terhet vesz le az önkormányzatban működő négyfős sajtócsoporról. A sajtócsoport vezetője maga is így fogalmazott:

*„A személyes találkozások a fejlesztések kapcsán átkerültek az OBVF-hez, ami hatalmas segítség.”*

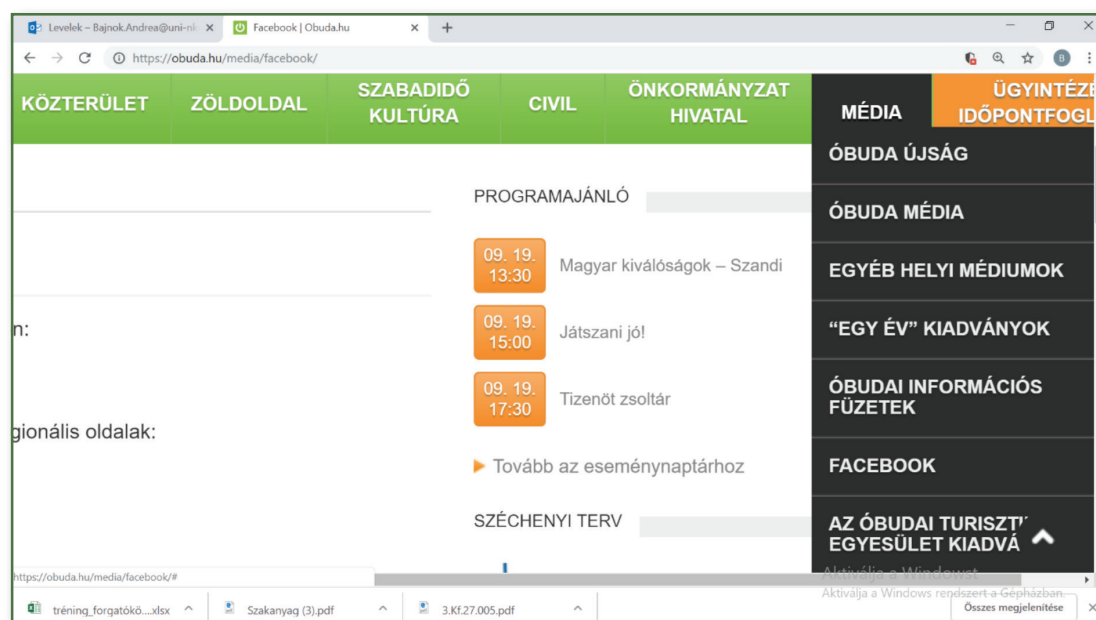
A sajtócsoport 2014 óta működik hivatalosan, szoros együttműködésben a polgármesterrel. Vezetőjük kommunikáció- és médiatudomány szakon, elektronikus média szakirányon végzett a Budapesti Műszaki Egyetemen, az önkormányzati feladatok ellátása előtt többéves tapasztalatot szerzett szerkesztőként, újságíróként országos és helyi televízióknál.

A sajtócsoport vezetőjétől a következőket tudtam meg:

*„Nincs írott stratégiánk. Az elmúlt 3 évben közösen találtuk ki a polgármesterrel a teendőket. Elmondja, mire szeretne fókuszálni, kijelöli a sarokpontokat, ami alapján összeállítom, mire kellene figyelni. Nincs időm leírni, ez hiba is, mert mindent fejből, emlékezetből csinálunk.”*

A sajtócsoport vezetője szerint azért rendkívül nagy kihívás a kommunikációs területen működni ennél az önkormányzatnál, mert az egyik legnagyobb budapesti kerület, földrajzilag és a lakosság szociokulturális összetételét tekintve is igen sokszínű és sorétű tér. Így nagyon nehéz megtalálni a célcsoportot akár egy szociálisan rászorulóknak szóló kampány esetén is, hiszen ők is nagyon rétegzettek, például vannak köztük nagyon alacsonyan és nagyon magasan képzettek.

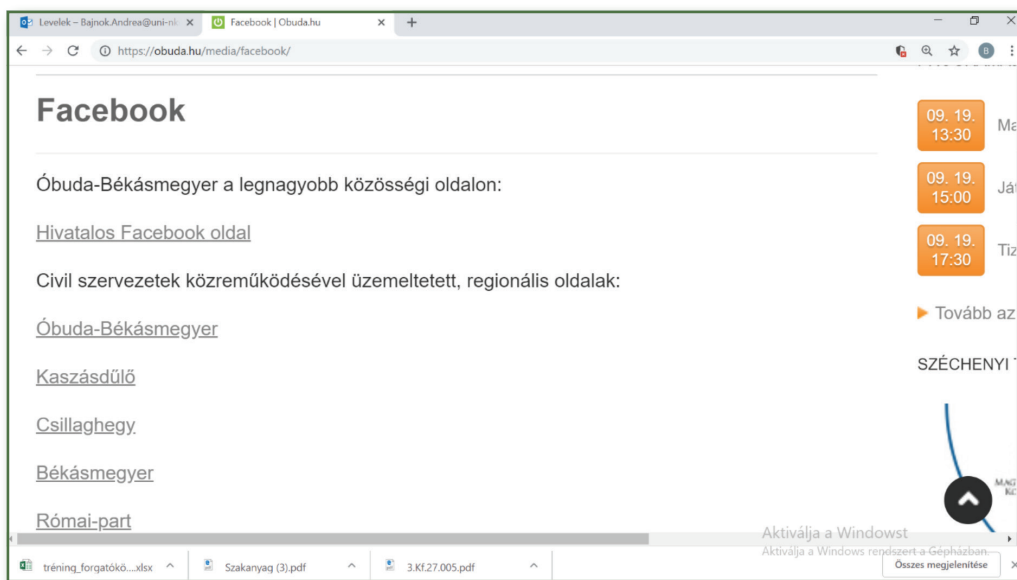
Éppen ezért ebben a kerületben különösen nagy figyelmet szánnak a párhuzamosan működő, egymást kiegészítő kommunikációs csatornák egyidejű működtetésére. Az önkormányzat honlapján külön fülön szerepel a média, amelyen keresztül a nyomtatott újsággal kapcsolatos információkhoz vagy a hivatalos facebook oldalra is el lehet jutni:



**10. ábra: Budapest III. Óbuda-Békásmegyer hivatalos honlapjának nyitóoldala**

*A képernyőfotó készítésének az időpontja: 2018. július 10.*

Az önkormányzati oldalon nemcsak a hivatalos Facebook-oldal linkje, hanem a civil szervezetek közreműködésével üzemeltetett, regionális közösségi oldalak (Óbuda-Békásmegyer, Kaszásdűlő, Csillaghegy, Békásmegyer, Római-part) linkjei is megtalálhatók.



**11.ábra: A III. kerülettel kapcsolatos Facebook-oldalak elérhetőségeinek linkgyűjteménye a kerület honlapján**

*A képernyőfotó készítésének az időpontja: 2018. július 10.*

Figyelembe véve, hogy a legtöbb magyarországi önkormányzat honlapján még a hivatalos Facebook-oldal linkje sem található meg, példaértékű ez a tájékoztatás.

### 2.3. A JÖVŐ: DIGITÁLIS PARTICIPATÍV PLATFORMOK

A várostervezők szerte a világon évtizedek óta alkalmaznak olyan eljárásokat, amelyekkel hatékonyan próbálják bevonni az állampolgárokat a környezetük alakításába, tervezésébe és a környezetükkel kapcsolatos döntésekbe (Gaventa–Barrett 2012). Ma már nemcsak az önkormányzati nyomtatott sajtó vagy a közmeghallgatás, hanem bizonyos értelemben a közösségi média is hagyományos eszköznek tekinthető azokhoz az infokommunikációs újításokhoz képest, amelyek széles körű együttműködési lehetőségeket kínálnak a közszolgálat, azon belül az önkormányzat és az állampolgárok között.

A digitális participációs platformok (DPP) használata egyelőre távoli lehetőségnek tűnhet a magyar önkormányzatok közül azok számára, akik még a közösségi médiával is csak éppen ismerkednek. A DPP-k sajátossága, hogy a közösségi médiához képest is sokféle funkcióval rendelkeznek (például bejelentés lehetősége, lakossági adatgyűjtés, adatok elemzése, rangsorolás, adatok importálása), és az együttműködés számos lehetőségét biztosítják (Falco–Kleinhaus 2018).

A továbbiakban olyan nemzetközi és hazai platformokat mutatok be, amelyek felhasználóbarát módon működnek, és az önkormányzati gyakorlatba könnyen és költséghatékonyan bevezethetők, ezáltal hozzájárulhatnak az önkormányzati kommunikáció fejlesztéséhez és a hatékonyabb működéshez.

### 2.3.1. *Love Lewisham*

A közösségi médiahasználat felélénkülésének egyik tipikus oka a potenciális vagy valós krízishelyzet (Landsbergen 2010, Gibson 2010, Graham 2014), kampánycélok megvalósítása, választási eredmények azonos idejű publikálása, közösségépítés, tudásmegosztás vagy a helyi problémákkal, elsősorban a közterek rendben tartásával összefüggő bejelentések közvetlen becsatornázása az önkormányzathoz. Ez utóbbira egy korai példa a *Love Lewisham* weboldal,<sup>34</sup> melyet 2004-ben azzal a céllal hoztak létre London belső, délkeleti részének egyik kerületében, Lewishamben, hogy közösségi hozzájárulással oldjanak meg helyi problémákat, például együtt keressenek megoldást a környezet tisztán tartására. Az alkalmazást a később megjelenő DPP-k prototípusának is tekinthetjük.

Az új platform megszületésének feltétele volt, hogy az önkormányzat felismerte a lakossági bejelentéseket lehetővé tevő kommunikációs csatornák egyszerűsítésének és elérhetővé tételének a szükségességét és az igényét. A közterületen dolgozó munkások a platform nyújtotta lehetőségek által hatékonyabban mozgósíthatók voltak az érintett területre, hiszen egy elvégzett feladat után nem kellett visszamenniük a hivatalba, hogy megtudják az újabb elvégzendő feladat helyszínét, valamint a lakossági bejelentések is egyszerűbbé váltak a weboldalon keresztül. A szolgáltatás bevezetését egy társadalmi célú kampány előzte meg, amellyel felhívták a lakosság figyelmét a szolgáltatás előnyeire. Tájékoztatták a lakosságot, hogy mobiltelefonjuk segítségével fotót küldhetnek be falfirkáról, illegális hulladékelhelyezésről vagy egy elhagyott autóról. Majd az önkormányzat munkatársai hamarosan visszajelzést küldenek a probléma megoldásának státuszáról. Az applikáció GPS-koordináták segítségével lehetővé teszi a pontos helymeghatározást. Az alkalmazás működtetésének eredményeképpen a kerületben számottevően nőtt a bejelentések száma, és csökkent az illegális hulladéklerakás.

### 2.3.2. *LoveCleanStreets*

A *Love Lewisham* mintájára született meg a *LoveCleanStreets* (LCS) alkalmazás és weboldal.<sup>35</sup> A platform – az előző kezdeményezéshez hasonlóan – használható illegális hulladéklerakás, falfirka vagy kutyapiszok bejelentésére. Az oldalon található leírás szerint<sup>36</sup> a platform rendkívül felhasználóbarát, hiszen egy okostelefon segítségével a bejelentést kevesebb mint 40 másodperc alatt bárki megteheti. A helyszínt az alkalmazás automatikusan felismeri, így elég egy fotót vagy esetleg néhány kiegészítő információt elküldeni.

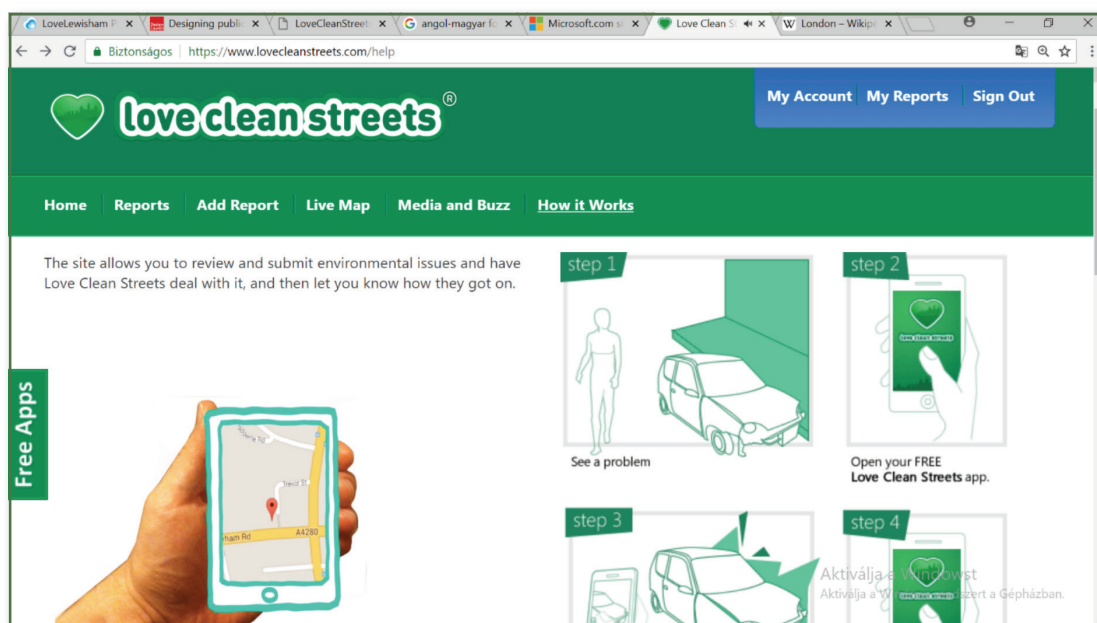
A weboldal infografika és rövid animáció segítségével is támogatja a felhasználókat a felület használatának az elsajátításában. A felületre nem szükséges regisztrálni, hanem a már meglévő közösségimédia-profillal (például Facebook, Twitter, Google, Yahoo, WordPress) is működőképes.

<sup>34</sup> <http://www.lovelewisham.org/>

<sup>35</sup> <https://lovecleanstreets.com/reports/home>

<sup>36</sup> <https://www.lovecleanstreets.com/help/about>

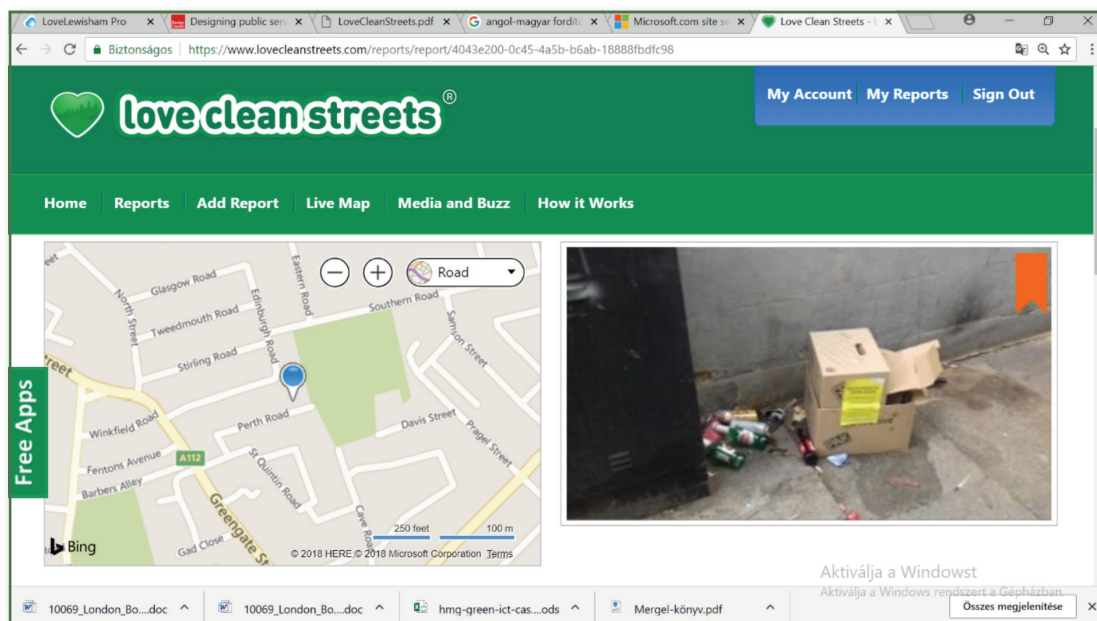




12. ábra: A lovecleanstreets applikáció használatát bemutató oldal

A képernyőfotó készítésének időpontja: 2018. július 24.

Az alábbi képernyőfotón egy aktuális bejelentés látható.



13. ábra: A www.lovecleanstreets.com oldalra feltöltött bejelentés fotóval, térképpel

A képernyőfotó készítésének időpontja: 2018. július 24.

A weboldalon megtalálható még a bejelentés dátuma, a bejelentés típusa, a munkaszám, valamint a bejelentés státusza is, ahol a bejelentő nyomon követheti az ügy állapotát.

2016-ban több mint 450 ezer bejelentés érkezett az Egyesült Királyság területéről az alkalmazáson keresztül, ami az előző évi bejelentésekhez képest 45%-os növekedést jelent.<sup>37</sup>

Az oldalon található egy live-map szolgáltatás is, melyen nyomon követhető a napi és a heti bejelentések száma, valamint a bejelentések kategóriája is. Az ilyen típusú alkalmazásoknak a használata meglehetősen kevés költséggel jár, tehát a lakosság mint adófizető szempontjait is integrálja a lakosság mint ügyfél szempontjai mellett. A lakosság által befizetett adóból vannak finanszírozva a lakosság által igénybe vett helyi szolgáltatások. Adófizetőként olcsóbb szolgáltatásokat szeretnénk, ügyfélként pedig gyors és minőségibb szolgáltatásokra vágyunk.

### 2.3.3. Magyar nyelvű platformok

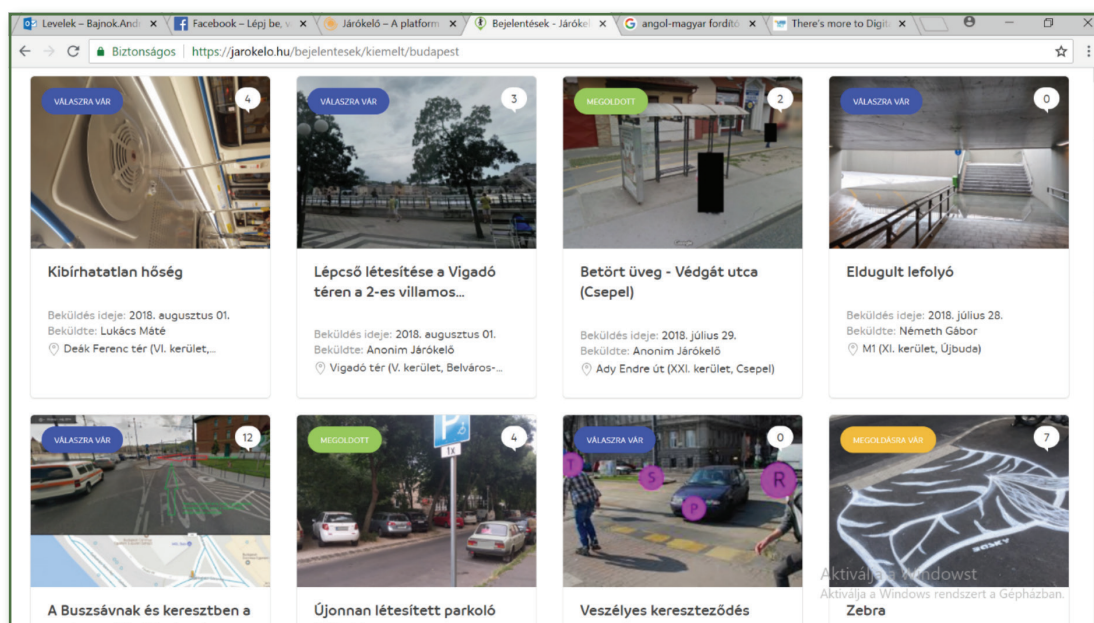
Több olyan magyar nyelvű platform is fellelhető, amelyek kisebb helyi közösségek (például lakóház, utca, település) kommunikációját támogatják azáltal, hogy a felületre belépők megosztják egymással problémáikat, közös programot szervezhetnek, vagy közös projektet indíthatnak. Ezek a platformok a közösségi médiához képest jóval konkrét funkciók biztosításával buzdítják részvételre a közösségeket. A [www.hazfal.hu](http://www.hazfal.hu) egy társasházi közösségi háló, amelynek fő célja a lakók összekötése és a pénzügyek átláthatóvá tétele. A [www.miutcank.hu](http://www.miutcank.hu) az előző példához hasonlóan egy közösségépítő platform, amely „a jó szomszédságban rejlő lehetőségek” felismerését szolgálja.

A [www.jarokelo.hu](http://www.jarokelo.hu) platform a *Fix my Street*<sup>38</sup> magyar megfelelője, amelynek létrehozását egy szlovák kezdeményezés<sup>39</sup> inspirálta 2012-ben. Az oldalt a Járókelő Közhasznú Egyesület működteti támogatók segítségével. Az oldal üzemeltetését és a bejelentések gondozását önkéntesek végzik. A Járókelő platformján bárki bejelentést tehet közérdekű, az épített környezetet érintő problémákkal kapcsolatban, például kátyú, illegális hulladéklerakás, meghibásodott közvilágítás, amelyek azonnali megoldásra várnak. A bejelentés általában egy fotóból és egy rövid leírából áll, amelyet a weboldal adminisztrátorai ellenőriznek, majd továbbítják e-mailben az érintett önkormányzatnak vagy szolgáltatónak, vagy kiegészítést kérnek a panasz bejelentőjétől. A „feldolgozás alatt”, „kiegészítésre vár”, „válaszra vár”, „megoldásra vár”, „megoldatlan” vagy „megoldott” címkék segítségével a bejelentő tájékozódhat a folyamat állásáról. Az oldalra mindig felkerül a szolgáltató vagy az **önkormányzat által küldött válasz**, amely optimális esetben tartalmazza a megoldás ütemezését és módját is

<sup>37</sup> <https://www.lovecleanstreets.com/page/news/lcs-impact-uk-streets>

<sup>38</sup> A mySociety által 2007-ben Nagy-Britanniában létrehozott platform célja a közterületek hibáinak bejelentését lehetővé tevő felület biztosítása annak érdekében, hogy a területért felelős hivatal minél gyorsabban reagálhasson és megszüntesse a hibát. Nagyon sok esetben nem egyértelmű, hogy az adott probléma kezelése mely hivatali szint hatáskörébe tartozik, így gyakran az első telefon sikertelensége után az állampolgár lemond arról, hogy bejelentse a problémát a megfelelő hivatalban. Ennek a platformnak éppen az a legfőbb előnye, hogy a megadott irányítószám alapján beazonosítja a felelős hivatalt, és e-mailben automatikusan továbbítja a jelzett problémát. <https://www.fixmystreet.com/>

<sup>39</sup> <https://www.odkazprestarostu.sk/>



14. ábra: A [www.jarokelo.hu](http://www.jarokelo.hu) oldalon található aktuális bejelentések

A képernyőfotó rögzítésének időpontja: 2018. augusztus 1.

A platform gyakorlatilag facilitálni, közvetíteni igyekszik a panaszt bejelentő állampolgárok és az önkormányzatok, illetve a szolgáltatók között. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben foglaltaknak az önkormányzatok különböző módon tesznek eleget, nincs egységes protokoll a panaszok megválaszolását és kezelését illetően.

A több mint öt éve működő alkalmazás havonta 20 000 látogatót regisztrál, és napi szinten 30-50 bejelentést fogad csak Budapest területéről.<sup>40</sup> Budapesten kívül más városok is csatlakoztak a kezdeményezéshez, például Veszprém, Kecskemét, Debrecen, Szeged, Szentendre. „Az önkormányzatokkal való együttműködés azonban nem minden esetben egyszerű. Az együttműködési készség minden esetben az önkormányzatnál dolgozók hozzáállásán múlik” – olvasható a *Cooperatív City Magazin* oldalán.<sup>41</sup>

A platform a közösségi nyitott terek bővítéséhez járul hozzá, aktív használata elősegíti és támogatja az önkormányzatok és az állampolgárok közötti bizalom erősítését, valamint az átlátható, együttműködő helyi kormányzást. „A digitális eszközök csökkenthetik a távolságot és megszüntethetik a kommunikációs szakadékot a köztisztviselők és a polgárok között, és közvetlenül a döntéshozókhoz juttatják el az állampolgárok észrevételeit, üzeneteit. Ideális esetben javíthatják ezek az eszközök a hivatalok és a polgárok közötti kommunikációt, és visszacsatolási ciklust hoznak létre, amely hatékonyabb kommunikációt, nagyobb felelősséget és átláthatóságot eredményez.”<sup>42</sup>

Települési közösségek Facebook-csoportjában is nagyon gyakran találunk a települési környezettel, illegális hulladéklerakással, hulladékszállítási vagy közvilágítási problémákkal kapcsolatos bejegyzéseket. Azonban ezek a bejegyzések nincsenek szervezeten becsatornázva a probléma megoldásáért felelős hivatalhoz vagy szolgál-

<sup>40</sup> <https://cooperativitycity.org/2018/01/08/jarokelo/>

<sup>41</sup> <https://cooperativitycity.org/2018/01/08/jarokelo/>

<sup>42</sup> <https://cooperativitycity.org/2018/01/08/jarokelo/>

tatóhoz. A helyzetet tovább nehezíti, hogy sok esetben az önkormányzat is csak közvetítő szerepet tölt be egy szolgáltatást igénybe vevő lakó és a szolgáltató között, ezért is érkezik későn vagy nehezen előrelépés például a közvilágítás meghibásodása esetén.

### 3. ÖSSZEGLÉS

Az általam vizsgált önkormányzatok nem rendelkeznek írásos kommunikációs stratégiával, íratlannal is csak egy részük, így a digitális kommunikációra vagy a közösségi médiahasználatra vonatkozó irányelvek sincsenek pontosan meghatározva. A vizsgált önkormányzatok bizalmatlanok a digitális technológia nyújtotta lehetőségekkel szemben. Talán nem megalapozatlan azt állítani, hogy általában is igaz ez a magyar önkormányzatokra.

A legtöbb településen továbbra is a hagyományos eszközök, elsősorban a helyi sajtó által biztosított csak az információk megosztása, miközben a lakosság aktívan használja a közösségi médiát. A közösségimédia-felületek nem csak a helyi sajtóban továbbított információk kibeszélésére, megvitatására nyújthatnak kiváló terepet, hanem új témák megjelenítésére is.

A közösségimédia-használat intézményi, szervezeti és társadalmi tényezői közül a legfontosabbak az önkormányzatok erőforráshiánya, az internet és a közösségi médiaplatformok dinamikus változása, melynek következtében technikai hiányosságok is megemlíthetők. Stratégia és irányelvek nélkül az önkormányzatok számára megoldatlan problémaként jelentkezik a biztonság kérdése vagy a hozzászólások kezelése. Ennek következtében gyakran nem átgondolt, tudatos, hanem ösztönös, ad hoc döntések születnek. A helyzetet bonyolítja, hogy a kommunikációért felelős személy leggyakrabban a polgármesternek van alárendelve, így tevékenysége során korlátozott hatáskörrel rendelkezik, nem független.

Jelen pillanatban úgy tűnik, hogy a magyar önkormányzatok igen különböző mértékben, a legtöbb esetben csak marketing céllal tudják kihasználni a közösségi média és a digitális médiaplatformok által kínált lehetőségeket. A technológiai lehetőségek önmagukban nem elegendők a külső kommunikáció fejlesztéséhez, új stratégiákra, modellekre és megfelelő kapacitásra van szükség az önkormányzatok számára. A magyar önkormányzatok kommunikációs gyakorlatának fejlesztése a stratégiai szemlélet és a következetesség erősítésével, kommunikációs szakemberek alkalmazásával, továbbképzésével és tapasztalatcsere biztosításával érhető el. Belényesi (2011) önkormányzati kommunikációról szóló írásában a képzési kínálat fejlesztési lehetőségeire hívja fel a figyelmet. A rövid távú, propagandajellegű szemlélet helyett hosszú távú tervekre és folyamatos, kölcsönös kommunikációra van szükség a lakosság és az önkormányzat között.

A külső kommunikáció fejlesztésének hiánya nem kívánt következményekkel járhat: ahol az önkormányzat nem kommunikál a közösségi médiában, ott a közösség vagy a civil szervezetek válnak kezdeményezővé, és gyakran megpróbálnak nyomást gyakorolni az önkormányzatra a tájékoztatás vagy a szolgáltatások minőségének növelése érdekében.

A közösségimédia-használat számos előnnyel jár az önkormányzatok számára, például az önkormányzat monitorozhatja az állampolgári igényeket. „A közösségi médiahasználat költségei alacsonynak tekinthetők, de a rendszeres aktivitás biztosításához humán-, szervezeti és pénzügyi erőforrásokra van szükség. Az Egyesült Királyság önkormányzatainál végzett 2013-as felmérés szerint az önkormányzatok 40 százalékánál minimum egy vagy több teljes állású munkaerőt alkalmaznak a közösségi médiában való jelenlét biztosításához” (OECD 2014, 58.).

Azonban továbbra is kérdéses és igen nehezen is mérhető, hogy a közösségi médiahasználatra fordított befektetések hogyan, milyen mértékben térülnek meg. A közösségi médiában való jelenlét a megtérülésen túl számos

más kérdést és bizonytalanságot is felszínre hoz az önkormányzati kommunikációval kapcsolatban. Ezeknek a kérdéseknek és bizonytalanságoknak a tisztázásához és kezeléséhez több országban is hálózatba szerveződve nyújtanak egymásnak segítséget a kormányzati szakemberek. Hollandiában például a *Civil servant 2.0* nevű wikin<sup>43</sup> kormányzati szakemberek tapasztalatcseréje folyik jó gyakorlatok megosztásával.

Az OECD 2014-ben megjelent, elsősorban a központi közigazgatás közösségi médiahasználatára fókuszáló felmérésének eredményei tanulságosak a helyi önkormányzatok számára is. A jelentés szerint az intézmények nem folytathatják tovább a „laissez faire” típusú szemléletet, hanem iránymutatások, stratégiák kidolgozására van szükség annak érdekében, hogy lépést tudjanak tartani a technológiai változásokkal, és hatékonyabban használják ki a platform által kínált lehetőségeket. Az innovatív technológiák megfelelő alkalmazása növeli az átláthatóságot, az együttműködést, és támogatja a közösségi részvételt.

A zárt ciklusú menedzsment kritikus előfeltétele a társadalmasítás, amelynek kulcselemei közé sorolható a nyitottság, az együttműködés, illetve a kommunikáció (Gáspár–Tevanné 2018). A kommunikáció szerencsés esetben nem csak a teljesítmények kommunikációjáról szól. Kétséget kizáróan több önkormányzat esetében már ennek a szintnek a teljesítése is nagy előrelépést jelentene, miközben léteznek példaértékű kezdeményezések és követendő minták.

Kommunikáció által a problémákra érzékenyítés, a változások előkészítése, valamint a változások elfogadtatása is hatékonyabb, könnyebben menedzselhető (Princzinger 2014). Az önkormányzati kommunikációs stratégia egyik legfontosabb célja pedig éppen az önkormányzati szereplők közötti bizalom kialakítása és fenntartása az együttműködés és a közös kormányzás érdekében.

---

<sup>43</sup> <http://ambtenaar20.pbworks.com/w/page/8939670/FrontPage>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANTAL Zsolt (2018): A közszolgálati kommunikáció eredményességére ható tényezők. A közzsféra és a versenyszféra kommunikációs gyakorlatát befolyásoló különbségek. *Vezetéstudomány/Budapest Management Review*, 49 (4). 68–76.
- EVERY Elisabeth, LARISCY Ruthann Weaver, AMADOR Ellie et al. (2010): Diffusion of social media among public relations practitioners in health departments across various community population sizes. *Journal of Public Relations Research* 22. 336–358.
- BAJNOK Andrea (2014): *Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív-diszkurzív leírása és értelmezése: kommunikáció, közosság és kormányzás egy település önállósodásának tükrében*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Nyelvtudományi Doktori Iskola, Kommunikáció Doktori Program. <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15310/bajnok-andrea-phd-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- BAJNOK Andrea (2018): Közszolgálati kommunikáció: nyitott terek, nyitott emberek.
- In DÖMÖTÖR Ildikó szerk. *Közszerkezési és közigazgatástani műhely-fórum 2017*. Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért. 31–42.
- BAJOMI-LÁZÁR Péter (2009): Hírközlés tegnap és ma. *Médiakutató*, 10 (3). 141–147.
- BELÉNYESI Emese (2011): Hatékony önkormányzati kommunikáció – a tudás megszerzésének lehetőségei. *Pro Publico Bono*.
- BELLSTRÖM, Peter, MAGNUSSON, Monika, PETTERSSON, John, S., THORÉN, Claes (2016): Facebook usage in a local government: A content analysis of page owner posts and user posts. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10 (4). 548–567.
- BENNETT, Lamar Vernon, MANOHARAN, Aroon Prasad (2017): The Use of Social Media Policies by US Municipalities. *International Journal of Public Administration*, 40 (4). 317–328.
- BERTOT, John Carlo, JAEGER, Paul T., MUNSON, Sean, GLAISYER, Tom. (2010a): Social Media Technology and Government Transparency. *Computer*, 43 (11), art. no. 5632037. 53–59.
- BERTOT, John Carlo, JAEGER, Paul T.; GRIMES, J.M. (2010b): Using ICTs to create a culture of transparency: E government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27 (3). 264–271.
- BERTOT, John Carlo, JAEGER, Paul T., HANSEN, Derek L. (2012): The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government Information Quarterly*, 29 (1). 30–40.
- BONSÓN, Enrique, ROYO, Sonia, RATKAI, Melinda (2015): Facebook use in western european local governments: An overall view. In *Social Media and Local Governments: Theory and Practice*, 15. 59–77.
- BONSÓN, Enrique, ROYO, Sonia, RATKAI, Melinda (2017): Facebook Practices in Western European Municipalities: An Empirical Analysis of Activity and Citizens' Engagement. *Administration and Society*, 49 (3). 320–347.
- BORDÁS Mária (2012): Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle*, 8 (3-6). 11–31.
- BUDA Béla (2001): Ügyfélbarát kommunikáció a hivatalokban. In JENEI Á. szerk.: *Közélet és kommunikáció*. Budapest, BKÁE Államigazgatási Kar. 7–19.
- BUDAI Balázs Benjámin (2017): Az önkormányzati K+F+I program információs kutatásának első eredményei. *Új Magyar Közigazgatás*, (3). 1–15.
- BUDAI Balázs Benjámin (2018): Infokommunikációs gyorsjelentés 80 település mélyebb vizsgálata után. *Jegyző és Közigazgatás*, (1). 20–24.

- CARCASSON, Martin, BLACK, Laura W., SINK, Elizabeth, S. (2010): Communication Studies and Deliberative Democracy: Current Contributions and Future Possibilities. *Journal of Public Deliberation*, (6) article 8. <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1140&context=jpd> (2018. 08. 01.)
- CHUN, Soon. A., WARNER, Janice (2010): Finding information in an era of abundance: Towards a collaborative tagging environment in government. *Information Polity*, 15. 89–103.
- CHUN, Soon, A., SHULMAN, Stuart, W., SANDOVAL, Rodrigo, HOVY, Eduard, H. (2010): Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15 (1–2). 1–9.
- CRiado, J. Ignacio., SANDOVAL-ALMAZAN, Rodrigo, GIL-GARCIA, Jose Ramon (2013): Government innovation through social media. *Government Information Quarterly*, 30 (4). 319–326.
- CSÁKI Gyula Balázs (2008): Kérdésfelvetések az e-közigazgatás fogalmának meghatározása körében. *Infokommunikáció és Jog*. 7 (29). 277–280.
- DePAULA, Nic, DINCELLI, Erin, HARRISON, Teresa M. (2018): Toward a typology of government social media communication: Democratic goals, symbolic acts and self-presentation. *Government Information Quarterly* 35 (1). 98–108.
- DOBOS Ágota (2012): Citizen Engagement in the Practices of American Local Governments. In JENEI Á. szerk.: *Communication with the Public from the Local Government Perspective*. Budapest, Ad Librum.
- DOBOS Ágota, JENEI Ágnes (2013): Citizen engagement as a learning experience. *Procedia - social and behavioral sciences*, (93). 1085–1089.
- ELLISON, Nick, HARDEY, Michael (2014) Social Media and Local Government: Citizenship, Consumption and Democracy. *Local Government Studies*, 40 (1). 21–40.
- FALCO, Enzo, KLEINHANS, Reinout (2018): Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement. *International Journal of Information Management*. 40.
- GAJDUSCHEK György (2012): A magyar közigazgatás és a közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, (4). 29–53.
- GÁSPÁR Mátyás, TEVANNÉ Dr. SÜDI Annamária (2018): Zárt ciklusú menedzsment (ZCM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében. Kézirat.
- GASTIL, John (2008): *Political Communication and Deliberation*. London, Sage.
- GASTIL, John, BLACK, Laura W. (2007): Public deliberation as an organizing principle for political communication research. *Journal of Public Deliberation*. 4 (1), Article 3.
- GAVENTA, John (2006): Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin* 37 (6). 23–33.
- GAVENTA, John, BARRETT, Gregory. (2012): Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. *World Development*. 40. 2399–2410. 10.1016/j.worlddev.2012.05.014.
- GIBSON, Andy (2010): *Local by social: How local authorities can use social media to achieve more for less*. London, IDeA.
- GODA Szilárd (2011): Nyílt adat és nyílt társadalom. *Információs társadalom*, 11 (1–4). 181–187.
- GRAHAM, Melissa W. (2014): Government communication in the digital age: Social media's effect on local government public relations. *Public Relations Inquiry*, 3 (3). 361–376.
- HAJNAL György (2001): Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the View of the Public. In SWIANIEWICZ, P. ed.: *Public Perception of Local Governments*. OSI/LGI.
- Hand LC and Ching BD (2011): You have one friend request: An exploration of power and citizen engagement in local governments' use of social media. *Administrative Theory and Praxis* 33. 362–382.



- HORÁNYI Özséb (2007): *A kommunikáció mint participáció*. Budapest: AKTI-Typotex.
- HORÁNYI Özséb (2017): A dolgok állása. Szinopszis. *Jel–Kép, Kommunikáció, közvélemény, média*. 2017/1KLSZ. A dolgok állása – különszám. [http://communicatio.hu/jelkep/2017/1klsz/JelKep\\_2017\\_1\\_kulonszam\\_Horanyi\\_Ozseb.pdf](http://communicatio.hu/jelkep/2017/1klsz/JelKep_2017_1_kulonszam_Horanyi_Ozseb.pdf) Letöltve: 2018. január 24.
- HOFMANN, Sara, BEVERUNGEN, Daniel, RÄCKERS, Michael, BECKER, Jörg (2013): What makes local governments' online communications successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook. *Government Information Quarterly*, 30 (4). 387–396.
- HRDINOVÁ, Jana, HELBIG, Natalie, PETERS, Catherine Stollar (2010): *Designing social media policy for government: Eight essential elements*. Albany, NY, Center for Technology in Government, University at Albany.
- JENEI Ágnes szerk. (2012): *Communication with the Public from the Local Government Perspective*. Budapest, Ad Librum.
- JENEI Ágnes (2012): New Initiatives in Communication of Local Governments: Foreign practices and their reception in Hungary In: Ágnes JENEI ed.: *Communication with the public: From the local government perspective*. Budapest, BCE. 15–45.
- JÓZSA Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- KABANI, Shama Hyder (2012): *The Zen of Social Media Marketing: An Easier Way to Build Credibility, Generate Buzz, and Increase Revenue*. Dallas, BenBella Books.
- KISS Mónika Dorota (2004): A helyi közhatalom helyi és központi kérdései az Ötv. alapján. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, (9). 42–48.
- KISS Mónika Dorota (2012): *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*. Doktori értekezés. <http://real.mtak.hu/3890/1/%C3%89rtekez%C3%A9s.pdf> Letöltve: 2018. február 7.
- KRISKÓ Edina (2012): Az önkormányzati katasztrófakommunikáció webkettes eszközei. *Magyar Közigazgatás*, 1. 91–105.
- LANDSBERGEN, David (2010): Government as part of the revolution: Using social media to achieve public goals. *Electronic Journal of e-Government*, 8 (2) 135–147.
- LINKE, Anne, ZERFASS, Ansgar (2013): Social media governance: Regulatory frameworks for successful online communications. *Journal of Communication Management*, 17 (3). 270–286.
- LINDERS, Dennis (2012): From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29 (4). 446–454.
- LIU, Brook F., HORSLEY, J. Suzanne (2007): The government communication decision wheel: Toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research* 19 (4). 377–393.
- MERGEL, Ines (2013): *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. Jossey-Bass/Wiley, San Francisco.
- MERGEL, Ines (2013a): Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, 30 (2). 123–130.
- MERGEL, Ines (2013b): A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, 30 (4). 327–334.
- MERGEL, Ines., BRETSCHEIDER, S. I. (2013): A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, 73 (3). 390–400.
- MERGEL, Ines (2017): Building Holistic Evidence for Social Media Impact. *Public Administration Review*, (77). 489–495.

- PALLAI Katalin (2010): Társadalmi részvétel. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára. Polgármester Akadémia. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
- MICKOLEIT, Arthur (2014): *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD Publishing, Paris.
- MOY, Patricia, GASTIL, John (2006): Predicting Deliberative Conversation: The Impact of Discussion Networks, Media Use, and Political Cognitions. *Political Communication*, (4). 443–460.
- O'REILLY, Tim (2007): What is web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software. *Communications & Strategies*, 65 (1) 17–37.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PARK, Jongsoo, CHO, Kwangrae. (2009): *Declining Relational Trust between Government and Publics, and Potential Prospects of Social Media in the Government Public Relations*. Conference paper. European Government of Public Administration.
- PICAZO-VELA, Sergio, FERNANDEZ-HADDAD, Marilu – LUNA-REYES, Luis Felipe (2016): Opening the black box: Developing strategies to use social media in government. *Government Information Quarterly*, 33 (4.) 693–704.
- PRINCZINGER Péter (2014) *Innovációs készség és kezdeményező kommunikáció a közigazgatásban*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10565/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y>
- PRINCZINGER Péter, KISFALUDY László (2015): A „jó állam” alapköve: a közszerológati továbbképzés rendszere. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás: A Nemzeti Közszerológati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata*, (1). 134–149.
- REDDICK, Christopher, NORRIS, Donald F. (2013): E-participation in local governments: An examination of political-managerial support and impacts. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 7 (4). 453–476.
- RICOEUR, Paul (1991): *Langage politique et rhétorique. Lectures 1. Autour du politique*. Paris, Editions du Seuil. 161–175. Magyarul: Politikai nyelv és retorika. In SZABÓ Márton, KISS Balázs, BODA Zsolt (szerk.): *Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus: Szövegváltozatok a politikára*. Budapest: Tankönyvkiadó – Universitas. 53–62.
- ROSENBERG, Karl, Erik (2004): *Kommunikáció*. Budapest, Typotex.
- SANDERS, K., CANEL, M. J. (2015): Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities. *Public Relations Review*, 41 (5). 777–784.
- SANDOVAL-ALMAZAN, Rodrigo, GIL-GARCIA, J.Ramon (2012): Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29 (1). 572–581.
- SOBACI, Mehmet, Zahid, KARKIN, Naci (2013): The use of twitter by mayors in Turkey: Tweets for better public services? *Government Information Quarterly*, 30 (4). 417–425
- SOBACI, Mehmet, Zahid szerk. (2015): *Social Media and Local Governments: Theory and Practice*. 1–335.
- Szoboszlai Zsolt (2002): A helyi demokrácia néhány jellemzője az eltérő településméreték tükrében. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 4. 34–45.
- SZABÓ Márton (2003): *A diskurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. Budapest, L'Harmattan.
- YETANO, Ana, ROYO, Sonia.(2017): Keeping Citizens Engaged: A Comparison Between Online and Offline Participants. *Administration and Society*, 49 (3). 394–422.
- ZONGOR Gábor (2018): *Az önkormányzati rendszer és szervezeti hatékonyság*. Kézirat.

## EGYÉB FORRÁSOK ÉS DOKUMENTUMOK

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)

<https://cooperativecity.org/2018/01/08/jarokelo/>

# Buskó Tibor László

## Stratégiaalkotás a településmarketingben

Ennek a fejezetnek a fő célja a településmarketing-stratégia Magyarországon alkalmazható módszertanának megfogalmazása. Magát a stratégiai megközelítést – tehát hogy mit jelent stratégiát alkotni és/vagy stratégiai módon gondolkodni egy önkormányzat számára – az alprogram korábbi kutatásai már érintették, és ezek tanulságait (különös tekintettel a Zárt Ciklusú Stratégiai Menedzsment Modell, ezentúl: ZCSM tapasztalataira) a későbbiekben mi is hasznosítani fogjuk. A most következő bevezető részben röviden mégis reflektálunk a stratégia, illetve a stratégiaalkotás fogalmaira. Elsősorban a következőkre keressük a választ:

- a) Milyen stratégiai jellegű problémákat vethet fel a településmarketing logikai keretrendszere, különös tekintettel a sajátos magyarországi viszonyokra?
- b) Miként lehet tapasztalatainkat hasznosítani egy településmarketing-stratégia megalkotása és/vagy felülvizsgálata során?

# 1. MEGALAPOZÓ MEGJEGYZÉSEK

## 1. 1. STRATÉGIA, STRATÉGIAI TERVEZÉS, STRATÉGIAI MENEDZSMENT

Az üzleti stratégiával foglalkozó szakirodalom egyik legjelentősebb képviselője, Henry Mintzberg a stratégia fogalmát az úgynevezett 5P modell segítségével értelmezi. (Mintzberg 1987, 11–24.) Eszerint a stratégia:

- *Terv* (plan), azaz a hosszú távú célok elérése érdekében kidolgozott cselekvések sorozata, amely egyrészt megelőzi a szóban forgó cselekvéseket, egyúttal azonban ki is jelöli azok irányát.
- *Séma* (pattern), azaz a terven túlmutató jellegzetességekkel is rendelkezik, amennyiben a terv megvalósítására irányuló előírásnak is értelmezhető. A sémaként értelmezett stratégiát célszerű egyfajta megvalósított – vagy legalább: megvalósítandó – tervként közelíteni meg.
- *Pozicionálás* (position), azaz a környezet minél teljesebb megismerésére törekszik annak érdekében, hogy a szervezet a lehető legoptimálisabban tudja kihasználni erőforrásait a konkurenciához viszonyított versenyelőny maximalizálása érdekében.
- *Perspektíva* (perspective), ami a környezet felé fordulás mellett a szervezet saját maga felé fordulását, egyfajta közös világnézetét vagy „filozófiáját” jelenti. Az így kikristályosodó arculati elemek, illetve a szervezet ennek eredményeként kialakuló-felismerhetővé váló identitása szintén jelentősen hozzájárulhat a versenyképesség növeléséhez.
- *Csel* (ploy): az 5P utolsó eleme azokat a „hamis” stratégiákat gyűjti csokorba, amelyek elsődleges célja a konkurencia megtévesztése. Mivel az efféle manőverek esszenciális jellemzője az ideiglenesség (amennyiben a konkurencia eszmélődéséig tartanak) és a járulékoság (amennyiben a valódi stratégia elfedésére szolgálnak), ezért a cselet mi nem fogjuk követendő példának tartani, és csupán megemlítjük a stratégia jellemzői között.

Henry Mintzberg a stratégiai gondolkodás két eltérő megközelítését és egyben korszakát különbözteti meg (Mintzberg 1994). Az 1970-es években még annak a *stratégiai tervezésnek* a szemlélete uralkodott, amelyet szűkebb értelemben a célok, stratégiák, akciók és éves operatív tervek elkészítésének folyamatával azonosíthatunk, tágabb értelemben a terv megvalósítását és ellenőrzését is ide sorolva. Ez a tervezésközpontú megközelítés azonban egyre gyakrabban vallott kudarcot az 1980-as évektől, amikortól a környezet – nem függetleníthető módon a műszaki fejlődés és a társadalompolitikai változások felgyorsulásától – a korábbiaknál jóval változékonyabbá lett, az egyre éleződő globális verseny pedig ettől függetlenül is szükségessé tette, hogy a stratégiaalkotó szervezetek a korábbinál rugalmasabban reagáljanak az őket ért kihívásokra. Mindez alapjaiban változtatta meg a stratégiai gondolkodás irányait, és egy többé-kevésbé új koncepció, a *stratégiai menedzsment* térnyeréséhez vezetett. *A stratégiai menedzsmentet – a rugalmas reagálás követelményeinek megfelelően – az erőteljesebb rendszerszemléletű megközelítés, illetve a szervezetközpontúság és a korábbinál kevésbé formalizált módszerek jellemzik. A stratégiai tervezés korszakából a stratégiai menedzsmentbe történő átmenet azonban nem feltétlenül jelenti a korábbi tervezésközpontú gondolkodás eltűnését, de még másodlagossá válását sem. Bizonyos szervezetek (vagy másik oldalról: termékek és/vagy szolgáltatások) esetében, ahol az 1980-as évektől bekövetkező változások itt most még nem részletezendő okok miatt nem érvényesülhettek a maguk tiszta formájában, a stratégiai tervezés hagyományos mintázatai sokkal többet voltak képesek megőrizni korábbi jelentőségükből.*

## 1. 2. A TELEPÜLÉSMARKETING-STRATÉGIA A MARKETING DISZCIPLÍNA RENDSZERÉBEN

Mivel a településmarketinget a marketingnek nevezett tudományos diszciplína és a hozzá kapcsolódó szakma egyik válfajaként célszerű értelmezni, érdemes első lépésben röviden értelmezni a marketing fogalmát. A szakirodalmon belül ma már lényegében konszenzus uralkodik a tekintetben, hogy – noha a marketingszemlélet nyomait a maguk töredékes formáiban az emberi történelem kezdeteitől kimutathatjuk – a döntő fontosságú lépés a ma ismert marketing felé a 20. század közepén történt meg. Robert J. Keith klasszikus tanulmánya (Keith 1960) nyomán a marketingszemlélet marketingorientált szakaszának kezdeteként hivatkozhatunk arra a fordulatra, amely a vevők igényeinek megismerése, azok kielégítése felé forduló figyelemben jelölte meg a valamely termék és/vagy szolgáltatás piaci sikerét biztosítani kívánó marketing lényegét. A marketingtudomány és a szakma ezt követő fejlődése ezt az alapvető felismerést mind a mai napig nem kérdőjelezte meg, a Józsa László által modern marketingkorszaknak nevezett (Józsa 2000 és 2003), a stratégiai menedzsment korszakába való átmenet mozgatórugóitól aligha függetleníthető 1980-as évekbeli paradigmaváltás csupán bizonyos hangsúlyeltolódásokkal járt (például a pozicionálás fogalmának előretörése az éleződő piaci verseny miatt, a társadalmi marketing felzárkózása az addig egyeduralkodó üzleti marketingszemlélet mellé stb.) a marketingdiskurzuson belül.<sup>1</sup>

Talán nem véletlen, hogy az „*egyres helyek iránti attitűd és viselkedés kialakítására, fenntartására és megváltoztatására*” irányuló tevékenységek gyűjtőfogalmaként értelmezhető helymarketing (Kotler 1986) egy sajátos megjelenési formájának tekinthető településmarketing – a modern marketing korszak társadalmi fordulatától aligha függetlenül – szintén az 1980-as években jelent meg. A szakirodalom elsőként inkább a városok értékesítésének problémaköréhez kapcsolódóan használta a kifejezést (városmarketing) (Asworth–Voogd 1997), de nem függetlenül a (turisztikai) desztinációk versenyképességének, sikerének elősegítését megcélzó desztinációmarketing előretörésétől,<sup>2</sup> az elmúlt évtizedekben a rurális jellegű települések is mindinkább érdeklődésének homlokterébe kerültek. A kutatásunk tárgyát képező „településeket” a továbbiakban mi is ebben a legáltalánosabb értelemben – vagyis a település típusától, jellegétől elvonatkoztatva – fogjuk vizsgálni, még ha konkrét példánkban a (nagy) városok lesznek is túlsúlyban.

Kutatásunkat annak a meggyőződésünknek alapján fogjuk felépíteni, hogy a települések iránti attitűd és viselkedés kialakítása, fenntartása és megváltoztatása még ma, a modern marketing korszakban sem hajtható végre anélkül, hogy figyelembe ne vennénk a hagyományos stratégiai tervezésben rejlő potenciálokat. Nem véletlen, hogy a szakirodalomban is igen elterjedtek azok a megközelítések, melyek szerint „*a településmarketing (...) egy olyan stratégia (cselekvési program) kidolgozását és megvalósítását jelenti, amelynek során a település abszolút és komparatív versenyelőnyeit a település irányítói feltárják (...)*” (Tózsza 2014, 134.). Az abszolút és komparatív versenyelőnyök feltárásának szükségessége szorosan kötődik a világgazdaság 1980-as évektől jelentkező – Magyarországon a tranzíciós válság által felerősített – változásaihoz, amely a város- és/vagy településverseny küzdőterére kényszerülő településeket korábban nem ismert kihívásokkal szembesítette. A tervezésközpontú megközelítésről a

<sup>1</sup> A stratégiai marketing/marketingstratégia meghonosításában a magyar nyelvű szakirodalomban úttörő szerepet töltöttek be Józsa 2000, illetve Hoffmann 2000 monográfiái.

<sup>2</sup> Morrison (2013) az 1970-es években mindössze 4, az 1980-as években pedig 23 desztinációmarketing témájú publikációt gyűjtött össze. Az aldiszciplína azután az 1990-es években indult lassú emelkedésnek (357 publikáció), hogy azután az ezredfordulót követően végleg polgárjogot nyerjen: 2000 és 2012 között már 7570 ilyen tárgyú publikáció született, ebből 3260 2010 és 2012 között.

stratégiai menedzsment felé, vagy másképpen: a stratégia kidolgozásától és annak megvalósításától a stratégiában foglalt célok a korábbiakhoz képest rugalmasabb megvalósítási módozatai felé történő elmozdulás első látásra a vizsgált időszakban éppúgy érinthette a településeket, mint az üzleti marketing hagyományos szereplőit. Létezik a településeknek azonban néhány olyan jellemzője, amely a stratégiai gondolkodás fontosságának – és ezen belül: a stratégiai tervezés hagyományosabb módozatainak – sajátos színezetet ad.

A településmarketing célját viszonylag egyszerűen, de annál szemléletesebben lehet megérteni Kemény Bertalan eredetileg a vidékfejlesztés kontextusában használt – de később a településmarketingen belül is elterjedt – szlogenjéből.<sup>3</sup> Eszerint a településmarketing eredeti, ma már kissé leegyszerűsítőnek ható célját („népességmegtartó képesség”) a lakosság kompetenciáinak fejlesztésével hozhatjuk összefüggésbe („képességmegtartó népesség”). De a továbbiakban nem szükséges a szlogenek szintjén maradni, hiszen a településmarketing célját teljes joggal azonosíthatjuk a lakosság jólétét szolgáló – a lakosság kompetenciáitól persze egyáltalán nem függetleníthető – jövedelemtermelés biztosításával (Tóza 2014, 131.). Persze a jövedelemtermelés mértéke már nem csupán a lakosság kompetenciáitól függ, hanem a település általában véve vett sajátosságai is alapvető módon determinálják. De mi következik mindebből? *Marketingorientált városfejlesztés* című cikkében Hegyi Fatime Barbara a várost (tágabb értelemben: a települést) egy rendkívül komplex és rugalmatlan terméként interpretálja (Hegyi 2007, 132.). Elsőként a település komplexitására hívnánk fel a figyelmet. A fizikán kívül ma már jelentős társadalomtudományi vonatkozásokkal is bíró komplexitáselmélet szerint a komplex rendszerek hajlamosak a káosz peremén létezni, és ebből következően kölcsönhatásaik „nem lineárisak, és minimális változások is aránytalanul nagy következményekkel járhatnak” (Karajz-Tóth é. n., III. 3.). A komplexitásnak ezt a következményét azonban némileg árnyalhatja a rendszerként értelmezett település rugalmatlansága, vagyis az a tény, hogy a település – és ezen nem csupán a település fizikailag megjelenő képét értjük, hanem az itt élő társadalom bizonyos viselkedési formáit is – hajlamos ellenállni a változásoknak, így a marketing hagyományos tárgyaihoz (vállalkozások, illetve a vállalkozások által előállított termékek és/vagy szolgáltatások) képest jóval nehezebben alakítható-formálható. És ha ez igaz, akkor a település mintegy két világ között helyezkedik el. Komplex jellege miatt a hagyományos tervezésközpontú gondolkodás nem igazán lenne alkalmazható rá, és ezeket a komplexitás-jellegből fakadó bizonytalanságokat az 1980-as évektől kezdve mindinkább elmélyítette a környezet korábban már említett változékonyságának felerősödése. Másik oldalról viszont továbbra is számolni kell azzal, hogy a mind kevésbé tervezhető, ezáltal egyre rugalmasabb reakciókat megkövetelő jelenben a település valahogy mégis konzervatív képződmény marad. És ezen nem csupán azt érthetjük, hogy nehezen alakítható-formálható, de talán azt is, hogy versenyképességének megőrzése érdekében célszerű lehet minél inkább támaszkodni hagyományos struktúrára/értékeire. Így a településmarketingben aligha szerencsés mindent alárendelni a korszellem – azaz a rugalmas reagálás – hívó szavának, hanem a meglévő talapzatán, ennek fokozott tiszteletben tartása mellett szükséges építkezni. Ami viszont azzal jár, hogy a településmarketing stratégiai menedzsmentjén belül a hagyományos tervezésközpontú gondolkodás, és ennek eredménye: a településmarketing-stratégia – legalábbis a marketing egyéb aldiszciplínáival összehasonlításban – megkülönböztetett jelentőséggel bírhat.

<sup>3</sup> A szlogen eredetileg úgy hangzott, hogy „Nem a vidék népességmegtartó képességére van szükség, hanem a képességmegtartó népességre”. Forrás: Kemény Bertalan.

### 1. 3. A TELEPÜLÉSMARKETING-STRATÉGIA FOGALMA ÉS A ZÁRT CIKLUSÚ STRATÉGIAI MENEDZSMENT KAPCSOLATA

A településmarketing-stratégia fontosságát az alábbiakban kívánjuk bizonyítani. Induljunk ki abból, hogy az előzőekben a stratégiai gondolkodás két – egy hagyományos, tervezésközpontú és stratégiai menedzsment – korszakát igyekeztünk a településmarketing fogalmára vonatkoztatni abból a célból, hogy képesek legyünk tapasztalatainkat a településmarketing-stratégia elkészítése során kamatoztatni. Mivel azonban láttuk, hogy a tervezési és a menedzsment összetevők – már csak a településmarketing jellegénél fogva is – nagymértékben áthatják egymást, szükségünk lehet a stratégiai menedzsment egy olyan megközelítésének alkalmazására, amelyen belül ez a két összetevő nemcsak kibékíthető egymással, de koherens egészet is alkot. Véleményünk szerint a Zárt Ciklusú Stratégiai Menedzsment (ezentúl: ZCSM) modell alkalmas lehet erre a feladatra.

Tegyük fel, hogy a kutatásunk végcélját jelentő településmarketing-stratégia – illetve az ennek jó gyakorlatára vonatkozó ajánlásaink – az önkormányzatok szervezet- és működéshatékonyágát vizsgáló korábbi kutatásrész módszertanához illeszkedve, a ZCSM-rendszer részeként közelítendő meg.<sup>4</sup> Eszerint a jövő alakítását, befolyásolását, fogadási feltételeit megteremtő *településmarketing-stratégiai ciklus* – és ennek legfontosabb eredménye, a településmarketing-stratégia – két másik alapvető ciklusfolyamat közé ékelődik be. A *tanulási ciklus* kompetenciája a jövő megértésének felelőssége, e felelősség érvényesítése, fogadóképességének megteremtése, az *operatív ciklus* pedig a modernitást, a jövő jelenben történő átélését, megélését, a szervezetnek jövőirányú pályán tartását szolgálja (Gáspár–Tevanné dr. Südi 2018, 7.). Egyszerűbben szólva a tanulási ciklus során megalapozzuk, az operatív ciklus által pedig megvalósítjuk településmarketing-stratégiánkat. Emellett természetesen ne felejtjük el azt sem, hogy a ZCSM-rendszer talán legfontosabb sajátossága a zártság, vagyis hogy a benne zajló irányítási ciklusok visszacsatolással záródnak be és indulnak újra. Egy adott településmarketing-stratégia megvalósításának jó vagy kevésbé jó gyakorlatai egyúttal tehát ennek az újrainduló ciklus alapanyagainak is tekinthetők.

A ZCSM-modell imént vázolt sajátosságai alapján már könnyűszerrel feloldhatjuk a stratégiai tervezés településmarketingen belüli fontossága, illetve a stratégiai menedzsment megközelítés között fennálló feszültségeket. Hiszen a környezet 1980-as évektől tapasztalható változékonyabbá válása, valamint az egyre éleződő globális verseny (ha másért nem, a település korábban bemutatott rugalmatlansága miatt) még nem feltétlenül jelenti a településmarketing-stratégiai ciklus, azaz a szűkebb értelemben vett stratégiai tervezés jelentőségének csökkenését. Ámde azt már kétségkívül maga után vonja, hogy a stratégiai ciklust megalapozó tanulási ciklusra, valamint az operatív ciklus tapasztalataira – utóbbiak segítségével egyrészt a stratégiai ciklus során előirányzott célok megvalósulását tesztelhetjük, másrésztől alapanyagot is nyerhetünk az állandóan újra- és újrainduló stratégiai ciklus megtervezéséhez – az eddigieknél nagyobb figyelmet kell fordítani. Mindezek alapján a következőkben három, a ZCSM-modell összetevőihöz igazodó szakaszban fogjuk prezentálni a sikeres településmarketing-tevékenységre vonatkozó ajánlásaink rendszerét. Eszerint:

<sup>4</sup> A zárt ciklusú menedzsment (ZCM) rendszerről lásd: Gáspár–Tevanné dr. Südi 2018.



- a) Elsőként a tanulási ciklus fogalmát fogjuk a településmarketing-tevékenységre adaptálni. Ennek során annak a meggyőződésünknek adunk hangot, hogy a településmarketingről szóló szakirodalomban elterjedt – a stratégiaalkotást megalapozó – auditálási folyamat/audit fogalma nagyjából-egészében megfeleltethető a tanulási ciklus kompetenciájának.
- b) A településmarketing-stratégia megalkotására vonatkozó ajánlásainkat evidens módon helyezhetjük el a ZCSM modell stratégiai ciklusának kontextusában.
- c) Mivel kutatásunk elsődlegesen a településmarketing-stratégia megalkotására vonatkozóan kíván ajánlásokat adni, az azt megvalósító operatív ciklus elemzésével és értékelésével szándékosan mostohán fogunk bánni. Ennek ellenére néhány ide sorolható problémára – leginkább az operatív ciklus eredményeinek visszacsatolás-funkciójára – mégis ki fogunk röviden térni.

## 2. HELYZETFELTÁRÁS HELYETT: TELEPÜLÉSMARKETING, AHOGY HAZAI TELEPÜLÉSEINK LÁTJÁK<sup>5</sup>

A következőkben át fogjuk tekinteni, jelen van-e valamiféle marketingszemlélet – minden marketingstratégia-alapja – települési önkormányzataink esetében. A marketingstratégia jó gyakorlatára vonatkozó ajánlásaink megtétele előtt ugyanis megkerülhetetlennek tűnik elvégezni egy erre vonatkozó helyzetfeltárást. A marketing-szemlélet létét firtató kérdéssel kapcsolatban kettős hipotézis fogalmazható meg. Egyik oldalról evidens módon jelenthető ki, hogy marketingszemléletre nagy szükség lenne. Mint arra a „Szervezet és működéshatékonyág” alprogram korábbi kutatásai rámutattak, *„a települési önkormányzatoknak csupán a 10%-a rendelkezik tényleges gazdasági önállósággal. A kialakított feladatalapú finanszírozás a kötelező feladatok teljesítésére elegendő úgy, hogy a helyi igények és elvárások kielégítése csak részlegesen lehetséges. Saját forrással, érdemi helyi adóbevétellel nem rendelkező önkormányzatok teljes mértékben továbbra is kiszolgáltatottak a központi költségvetésnek, a kormányzatnak”* (Zongor 2018, 42–43.). Mivel pedig az ily módon megnyírbált gazdasági autonómia felértékeli a települések jövedelemtermelő képességét, az ennek megteremtésére irányuló településmarketing-tevékenység megkerülhetlenné válik. Hipotézisünk másik oldala már jóval bátortalanabb. Csupán feltételezhetjük, hogy a marketingtevékenység elkerülhetlensége előbb-utóbb a marketingszemlélet elterjedéséhez vezet, amelyhez a kutatásunk a településmarketing-stratégiára vonatkozó ajánlások megfogalmazásának segítségével a maga módján szintén hozzá kíván járulni.

És ezzel el is érkeztünk a *„jelen van-e a településmarketing-tevékenység”* kérdéséhez. Sajnos a településmarketing stratégiai jellegű dokumentumainak a megalkotása a hatályos szabályozás margójára szorul. A Belügyminisztérium Önkormányzati Hírlevelének 2018-ban megjelent különszáma elismeri ugyan az önkormányzati tervek, koncepciók megalkotásának – tágabb értelemben véve: a stratégiai gondolkodás – fontosságát, de az úgynevezett „marketing, kommunikációs” stratégia megalkotását nem sorolja fel települési önkormányzatok kötelező feladatai között.<sup>6</sup> Ennek a településmarketing-stratégia előbb említett marginális pozíciója mellett egy további rossz üzenete is van: a marketing, illetve a kommunikációs stratégia fogalmának összemosása. Egy adott település iránti attitűd és viselkedés kialakításában, fenntartásában és megváltoztatásában ugyan a (marketing)kommunikációra tagadhatatlanul fontos szerep hárul, de súlyos hibát követnénk el akkor, ha azt hinnénk, hogy csupán a kommunikációval tartósan magas szinten tarthatjuk településünk versenyképességét. Ez ugyanis a marketing – és ezzel együtt természetesen a településmarketing fogalmának – súlyos félreértését jelentené. Ennek apropóján különítsük el a (település)marketing két „forgalomban lévő” köznapi megközelítését:

---

<sup>5</sup> A most következő fejezet a szerző egy 2016-ban megkezdett vizsgálatának (Buskó 2016) aktualizált és a jelen kutatás célkitűzéseire adaptált változata.

<sup>6</sup> Forrás: Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke 2018, 24.

a) Az első inkább a *kommunikációs tevékenységekre* összpontosít: az „eladás művészete” kifejezés kétségkívül az eladás l’art pour l’art sajátosságait emeli ki, vagyis ez esetben a termék vagy szolgáltatás mindenáron való eladása cél. A termék vagy szolgáltatás fogyasztója ilyenkor háttérbe szorul: azzal, hogy az eladás folyamatát egyfajta művészetnek tekintjük, szabad utat engedhetünk az (előadó)művészekre oly jellemző mímelésnek, akár a vásárló megtévesztésének is, ha ezt az eladó rövid távú érdekei úgy kívánják.

b) A második álláspont lényegét inkább a *vásárlói igényekhez való alkalmazkodás* adja vissza. Az eladó ebben az esetben nem elsősorban a portfékáját mindenáron eladni szándékozó kommunikációs szakember, sokkal inkább egy tudományos alaposra törekvő megfigyelő és fejlesztő egy személyben, aki az általa kínált terméket vagy szolgáltatást a fogyasztók igényeihez igyekszik igazítani fejlesztési tevékenysége során.

Úgy tűnik, a *településmarketing marketingkommunikációra való redukálása* a marketingszemlélet marketingorientált szakaszának legalapvetőbb tézisé – mely szerint a marketing lényege a vevők igényeinek megismerése, igényeinek kielégítése – sem veszi komolyan, hiszen a vevő felé való fordulást itt csupán a megtévesztés (illetve annak előfeltételeként: a pszichikum gyenge pontjainak kitapintása), s nem pedig a valódi igények kielégítésére irányuló szándék vezérli. A második megközelítés viszont teret enged a marketing egy jóval tágabb – ha úgy tetszik: fejlesztésorientált – megközelítésnek, hiszen a vevők igényeinek komolyan vétele szükségessé teszi a termék és/vagy szolgáltatás (a mi esetünkben: a település) vásárlói igényekhez való igazítását. A magyar szakirodalomban ez utóbbi megközelítést talán Piskóti István képviseli legkövetkezetesebben, aki szerint a településmarketingnek a település úgynevezett kínálati és kommunikációs mixének fejlesztését egyaránt célul kell kitűznie.<sup>7</sup> És akkor meg sem említettük a menedzsment egyik legbefolyásosabb 20. századi képviselőjének, Peter Druckernek a véleményét, aki szerint a sikeres marketingmenedzsment köznapi intuíciónkkal ellentétben akár fölöslegessé is teheti az eladást. Drucker szavaival „a marketing célja a vásárló oly mértékű megismerése és kiismerése, hogy a számára kínált termék vagy szolgáltatás megfelelő legyen, és szinte eladja önmagát” (Drucker 1973. Idézi Kotler–Keller, 2012, 14.). Ezt a megközelítést – amelyből akár az is következhet, hogy a (település)marketingen belül a kommunikációs mix másodlagossá válik – azonban a magunk részéről az ellenkező végletbe esés túlzásának érezzük.

A *fejlesztésorientált településmarketing* fogalma mindentől függetlenül aligha mentes a belső ellentmondásoktól. Egy jellegzetes csapda lehet, ha a marketingkommunikáció uralma alóli szabadulás miatt érzett örömeinkben minden olyan kísérletet kritikátlanul üdvözlünk, amelyben valamiféle (település)fejlesztési szemlélet – itt: a kínálati mix átalakítására vonatkozó törekvés – kap helyet. Csak hát a fejlesztési szemlélet a gyakorlatban nem mindig jár együtt a marketingorientációval. Szemléltessük mindezt egy városfejlesztésről szóló definícióból kiindulva. Bajnai László szerint „a városfejlesztés tárgya az épületek és az általuk létrehozott épített terek által megalkotott városi szövet átalakítása annak érdekében, hogy a város egy olyan új vagy megújított darabját valósítsuk meg, ahol jó – vagy a korábbinál jobb – élni” (Bajnai 2007, 7.). Bajnai definíciójából első pillantásra talán levonhatnánk azt a következtetést, hogy a városfejlesztésnek per definitionem marketingorientátnak kell lennie, hiszen a vevők igényeinek

<sup>7</sup> Piskóti István megközelítésében a településmarketing eszközrendszere – a sok tekintetben problematikus 4P helyett – a 2K modelljének segítségével írható le, amelyben az első K jelöli a város kínálati mixét, a termék komplex megjelenését, azaz a tényleges tárgyi és szolgáltatás-csomagot a konkrét felhasználási és igénybevételi feltételekkel (a hagyományos „price” P-vel, az árval mint cserefeltételekkel) kombinálva. A második K pedig a város azon kommunikációs mixére referál, amelynek fogalomkörébe a hagyományos értelemben vett kommunikációs eszközökön kívül a disztribúciós, értékesítési funkció (a „place” P) is beletartozik (Piskóti 2012, 56.).

megismerésére, az azok kielégítésére irányuló figyelem nélkül aligha tudhatjuk, milyen településen fogják jól, vagy legalábbis a korábnál jobban érezni magukat az ott lakók. A helyzet azért ennél egy fokkal bonyolultabb. Az aktuális vagy potenciális vevők néha kétségtelenül nem ismerik saját hosszabb távú igényeiket, ez a tény viszont a saját kompetenciájukat túlértékelő technokrata elitet sok esetben a vevők aktuális igényeinek negligálásához is elvezetheti. Pedig akkor is hibát követünk el, ha a városfejlesztést a vásárlók megismerésére és kiismerésére relatíve kevés figyelmet szentelő technokraták magánügyének tekintjük. Vagyis a marketingstratégia kialakítása során természetesen számolni kell azzal, hogy a vevők nem (vagy legalábbis nem teljes mértékben) ismerik fel hosszabb távú érdekeiket, de az „*úgyis mindent mi tudunk jobban*” szemlélete igen nagy károkat okozhat, ezért inkább a vevők (valódi) igényeinek minél részletesebb meg- és kiismerését ajánlhatjuk helyette. A következőkben a kínálati és a kommunikációs mix kényes egyensúlyának megfelelő értelmezéseket a településmarketing helyes és teljes értelmezésének fogjuk nevezni.

Szemléltetésül bemutatunk egy empirikus vizsgálatot is, amelyben arra keressük a választ, hogy jelen van-e a településmarketing helyes és teljes értelmezése megyei jogú városaink integrált településfejlesztési stratégiáiban. Az ennek során nyert eredmények kulcsfontosságúaknak bizonyulhatnak akkor, ha a településmarketingstratégia-alkotás jelenlegi lehetőségeire kívánunk reflektálni.

## 2. 1. A „TELEPÜLÉSMARKETING” KIFEJEZÉS MEGJELENÉSE MEGYEI JOGÚ VÁROSAINK INTEGRÁLT TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁIBAN

Az elemzés megkezdése előtt a következő problémával szembesültünk. Mivel a településmarketing-stratégiák megalkotása nem tartozik települési önkormányzataink kötelező feladatai közé, aligha várható, hogy az itt-ott, rendkívül sporadikus módon előforduló marketingstratégiai dokumentumokból használható következtetéseket tudjunk levonni a „településmarketing” fogalomhasználatának hazai sajátosságaira nézve. Ezért a településmarketing és a településfejlesztés közös pontjai miatt a fejlesztéspolitikai dokumentumok segítségét fogjuk igénybe venni, különös tekintettel a legjelentősebb, véleményformáló erővel bíró önkormányzataink (a megyei jogú városok) által alkotott településmarketing-képre.

Ennek alapján elemzésünk problémafelvetése a következőképpen fogalmazható meg: mit jelent a megyei jogú városaink fejlesztéspolitikáiban<sup>8</sup> a „(város)marketing” kifejezés?<sup>9</sup> Mivel fentiek miatt a városmarketinget mi is egy speciális fejlesztéspolitikai szemüvegen keresztül fogjuk szemlélni, célszerű a szóban forgó városok legalapvetőbb jelentőségű fejlesztéspolitikai dokumentumait használni forrásként. A települések, azon belül megyei jogú városaink az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény alapján a fejlesztési céljaikat hosszú távra meghatározó településfejlesztési koncepciót, és a célok megvalósítását szolgáló középtávú integrált településfejlesztési stratégiát (ezen túl: ITS-t) készítenek. A településtervezés folyamatának legutóbbi felülvizsgálata óta – alkalmazkodva a 2014 és 2020 közötti uniós pénzügyi ciklus sajátosságaihoz és a kormányzati célokhoz – a

<sup>8</sup> Beleértve Budapest főváros fejlesztéspolitikáját is. A későbbiekben „a megyei jogú városok” kifejezést a megyei jogú városok és Budapest főváros szinonimájaként fogom használni.

<sup>9</sup> Mivel a szóban forgó dokumentumok általában a városmarketing kifejezést használják, a 2. fejezet hátralévő részében stilisztikai okokból többnyire mi is a „városmarketing” kifejezést fogjuk használni a „településmarketing” kifejezés szinonimájaként.

településfejlesztési koncepció és az ITS tartalmi követelményeit, illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályait a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet határozza meg. Ennek nyomán a 2014. év folyamán minden megyei jogú városunkban megkezdődött – és kutatásunk évében, 2017–2018 folyamán már be is fejeződött – az új követelményeknek megfelelő településfejlesztési koncepciók, illetve ITS-ek elkészítése.

Az 1997. évi LXXVIII. törvény szerint az ITS a „*településfejlesztési koncepcióban foglalt környezeti, társadalmi és gazdasági célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló középtávú fejlesztési program*” (1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 12. bekezdés). Vagyis, az ITS a rendelkezésre álló és bevonható források ismeretében meghatározza a hosszú távú településfejlesztési koncepcióban előirányzott célok megvalósítását szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését. A településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott fejlesztési célok nyilvánvalóan nem függetleníthetők a városmarketing alapvető céljától, a város értékesítésétől. Mindazonáltal a célok általános meghatározásával szemben mi inkább azokra a szakaszokra figyelni oda, ahol a megvalósítás mikéntjére kerül át a hangsúly. Csakis ezekből a szakaszokból derülhet ki ugyanis, hogy pontosan mit értenek az általunk vizsgált városok – illetve a településfejlesztési dokumentumok szerzői – városmarketingen, vagyis csakis az efféle szakaszok vezethetnek el bennünket a megyei jogú városaink fejlesztéspolitikáiban jelen lévő „városmarketing” kifejezés jelentéséig. A vizsgálat során tehát az ITS-ek városmarketing-fogalmára fogunk szorítkozni, mégpedig egy nagyon egyszerű tartalomelemzési módszer segítségével. Azokat, és csakis azokat a szöveghelyeket – valamint közvetlen szöveggörnyezetüket – kerestük ki a szóban forgó dokumentumokból, ahol a „(város)marketing” kifejezés előfordul. Az efféle tartalomelemzési módszernek természetesen van egy komoly hátránya: nem vesz tudomást a különféle fejlesztéspolitikákban tetten érhető ösztönös – „nem tudjuk, de tesszük” típusú – marketingelemekről, de nekünk nem is célunk ez utóbbiak felderítése. Úgy gondoljuk, hogy egy sikeres városmarketing-tevékenység csakis egy koncepciózus módon felépített városmarketing-fogalom alapján jöhet létre, ennek pedig elengedhetetlen feltétele a városmarketing fogalmának egzakt ismerete. A továbbiakban ezért leginkább magának a kifejezésnek a meglétére vagy hiányára, helyes használatára vagy esetleges torzulásaira kívánunk rámutatni.

A vizsgálat során a 24 megyei jogú városunk közül 23 esetében tudtuk megszerezni a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet útmutatásai szerint elkészített ITS-eket,<sup>10</sup> kutatásunk forrásait ezek a dokumentumok jelentik. Az szerencsére egyetlen esetben sem fordult elő, hogy a (város)marketing kifejezés egyáltalán nem szerepelt valamely megyei jogú városunk ITS-ében. Az elemzés szempontjából hasznavethetetlen előfordulások azonban már jócskán előfordulnak. *Nagykanizsa és Salgótarján* ITS-e például megemlíti ugyan a városmarketing kifejezést, de nem értelmezi.<sup>11</sup> *Győr* esetében – „*az Európai Ifjúsági Olimpiai Fesztivál győri megrendezésének ismertségét célzó marketing- és a Zöld Olimpia jegyében szemléletformáló akciók lebonyolítása*” kapcsán<sup>12</sup> – felbukkan ugyan a „marketing” kifejezés, de egyetlen rendezvény népszerűsítését még aligha lehet városmarketingnek nevezni. Hasonló a helyzet *Szombathely* esetében is, ahol csupán a 2016-os Szent Márton Év – amelynek legfontosabb eseménye a pápa Szombathelyre látogatása lehetett volna – és a távhőszolgáltatás népszerűsítése kapcsán esik szó marketingről.<sup>13</sup> Így összesen a

<sup>10</sup> Mivel Szolnok megyei jogú város csupán felülvizsgálta korábbi integrált városfejlesztési stratégiáját, ezt a várost (illetve ezt a dokumentumot) végül nem vettük figyelembe a kutatás során.

<sup>11</sup> Forrás: Nagykanizsa, Salgótarján.

<sup>12</sup> Forrás: Győr 20.

<sup>13</sup> Forrás: Szombathely 96; 141.

maradék 19 megyei jogú város esetében fogjuk részletes elemzés alá vonni a városmarketing fogalmához kapcsolódó jelentéstartalmakat.

Az elemzés során a bevezető fejezetben felépített városmarketing-fogalomból indulunk ki, vagyis Piskóti István kutatásai nyomán feltételezzük, hogy a városmarketing eszközszerrendszere leírható a 2K modelljének segítségével, amelyben az első K a város kínálati mixére, a második K pedig a város kommunikációs mixére referál. A városmarketing jelentésének második K-ra való korlátozását a továbbiakban *a városmarketing-fogalom elsődleges szűkítésének* fogjuk nevezni. Korábban azonban felhívtuk a figyelmet arra is, hogy az első K alkalmazása nem feltétlenül jelenti a városmarketing helyes és teljes értelmezését. A kínálati mix kialakítása során ugyanis csupán a jelenlegi és potenciális vásárlók igényeinek figyelembevétele után láthatunk hozzá a kínálat, a város teljesítményének javításához. Ez a lépés többnyire akkor marad ki, amikor a mindentudó szerepében tetszelgő fejlesztő „tudni véli” a vásárlók igényeit, de az is előfordulhat, hogy egész egyszerűen negligálja azokat. Természetesen már az első esetben is fennáll a vásárlói igények félreismerésének a veszélye, a második esetben pedig a fejlesztési tevékenység teljesen elszakad a marketingalapú megközelítéstől. A városmarketing jelentésének ezt a 2K modelljén alapuló, ámde az első K-t hibásan értelmező – a vásárlói igények figyelembevétele a fejlesztési tevékenység során elhanyagoló – változatát *a városmarketing-fogalom másodlagos szűkítésének* nevezhetjük. A továbbiakban arra keressük a választ, hogy megyei jogú városaink ITS-eiben milyen arányban vannak jelen az elsődlegesen szűkített, a másodlagosan szűkített, valamint a helyes és teljes városmarketing-értelmezések.

### 2.1.1. Elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezések

A vizsgálat során felmerülő legnagyobb nehézség, hogy az elsődlegesen vagy másodlagosan szűkített városmarketing-értelmezéseket az ITS-ek ritkán dolgozzák ki szisztematikus módon: inkább elszórt megjegyzésekből, s nem utolsósorban a beavatkozások, programok során használt konkrét marketingeszközök sajátosságaiából következtethetünk a háttérben álló jelentéstartalmakra. A legszerencsésebb helyzetben akkor vagyunk, ha valamelyik elszórt megjegyzésben a „városmarketing” kifejezés mögött álló jelentéstartalmak félreérthetetlen módon mutatkoznak meg.

(i) Az elsődleges szűkített városmarketing-értelmezések egy ilyen félre nem érthető példáját találjuk Debrecen ITS-ében, ahol feketén-fehéren azt olvashatjuk, hogy „*az Önkormányzat, szorosán kapcsolódva a 7.1.3. pontban leírtakhoz, tudatosan szervezett kommunikációs (ún. városmarketing) tevékenységet folytat*”.<sup>14</sup> A kommunikációs tevékenység és a városmarketing azonosításával az elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezések leginkább eklatáns példájához jutunk. Debrecen példája azonban kivétel. Igazság szerint ilyen kivételes szerencse Debrecen példájától eltekintve nem is ért bennünket, így hát fordítsuk figyelmünket a kevésbé egyértelmű szöveghelyek felé.

Ezeknek az utóbbi csoportba tartozó ITS-eknek az esetében az elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezés felmutatása csak a tartalomelemzés komplikáltabb eszközeivel lehetséges. Vagy azt kell kimutatnunk, hogy az illető dokumentum csak és kizárólag a kommunikációs tevékenységek kapcsán használja a „városmar-

<sup>14</sup> Forrás: Debrecen, 143.

keting” kifejezést (mivel a szóban forgó szöveghelyek itt és most nem idézhetők teljes egészében, a vizsgálat során nemigen tudjuk kihasználni az eljárás bizonyító erejét), vagy pedig egy-egy, a városmarketing fogalmára utaló szöveghely tágabb kontextusából következtethetünk az elsődlegesen szűkített marketingértelmezés létre. Koncentráljunk tehát ez utóbbi eljárásra. Mindenekelőtt két olyan – óvatosságra intő – példát mutatnánk be, amely első látásra ugyan az elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezés meglétét igazolja, de a tágabb kontextusba helyezés rámutathat arra, nem egészen erről van szó. Kaposvár és Szeged ITS-einek szerzői alighanem helyes és teljes módon kívánják *alkalmazni* a különféle városmarketing-eszközöket, csak éppen a szaknyelvi terminológiát nem uralják. Kezdjük *Kaposvár* integrált településfejlesztési stratégiájával, amelynek 9. oldalán a következőket olvashatjuk:

*„A hatékonyság növelése, a meglévő termékek, szolgáltatások eredményesebb értékesítése a piacokon, valamint Kaposvár külső megítélésének, imázsának építése egyaránt a városmarketing tevékenységek erősítését kívánják meg. Ezt a viszonylag kis ráfordítással megvalósítható, nem beruházási jellegű tevékenységet valószínűleg minden megyei jogú város beépíti a stratégiájába, valódi versenyelőnyt a következők hozhatnak: az egyedi, csak Kaposvárra jellemző tartalmak körültekintő meghatározása és beépítése a városmárkába, a kommunikáció megújítása, egyedisége, célcsoport-specifikus üzenetek, tartalmak és módszerek alkalmazásával, összességében a városmárka professzionális kialakítása és menedzselése, és nem utolsó sorban a folyamat minél korábbi megindítása. A kommunikációban a klasszikus kiadványok mellett az on-line felületek kialakítására, tartalmak frissítésére és a célcsoportoknak megfelelő alkalmazások használatára kiemelt figyelmet kell fordítani.”<sup>15</sup>*

Ami az elsődlegesen szűkített városmarketing értelmezés mellett szól: az „*egyedi, csak Kaposvárra jellemző tartalmak*” mint valamilyen magától értetődően létező adottságokként jelennek meg, amelyeknek fejlesztésére (a vásárlók igényeihez igazítására) nincs szükség, annál inkább „*meghatározásukra*”, a „*városmárkába építésükre*” és megújított „*kommunikálásukra*”. De nem is az a legárukodóbb, hogy az idézett szöveghelyet a kommunikációs mixre jellemző fogalmak uralják. Igazából az a sokatmondó, hogy a szerzők a városmarketinget viszonylag kis ráfordítással megvalósítható, nem beruházási jellegű tevékenységnek tartják. Ezt csak az gondolhatja, aki eltekint attól, hogy a kínálat, a város teljesítményének javítása maga is a városmarketing, egészen pontosan az első K részét képezi. Márpedig az ebbe a csoportba tartozó tevékenységek sem viszonylag kis ráfordítással megvalósíthatóaknak, sem pedig nem-beruházási jellegűeknek nem tekinthetők. Másrésztől azonban a fentiek – meglepő módon – mégsem jelentik az első K jelentőségének fel nem ismerését. Kissé korábban ugyanis maguk a szerzők írnak arról, hogy „*a TDM szervezet jelenléte és a megkezdett tevékenységek jó alapot jelentenek, növelni kell a célcsoport orientált termékfejlesztést (árkapcsolást, csomagok kialakítását) és ezeknek a piacoknak a megszólítását, elérését is hatékonyabbá kell tenni*” (=Kaposvár 7).<sup>16</sup> Valószínűleg tehát itt egész egyszerűen a „marketing” kifejezés helytelen használatáról, a marketing és a marketingkommunikációs tevékenység egyszerű összekeveréséről van szó. A soron következő mondatban azután a „*kínálati*”, illetve a „*marketingoldalak*” szembeállítás – „*mind kínálati, mind marketingoldalon be kell azonosítani azokat az elemeket, melyek hűzőerőt jelenthetnek, a piacon viszonylag egyedinek számítanak*”<sup>17</sup> – egyértelműen igazolja sejtésünket.

<sup>15</sup> Forrás: Kaposvár 8–9.

<sup>16</sup> Forrás: Kaposvár 7.

<sup>17</sup> Forrás: Kaposvár 7.

Szeged esetében nagyon hasonlókat tudunk megállapítani. A dél-alföldi nagyváros ITS-ében a célok elérését szolgáló fejlesztési és nem beruházási jellegű önkormányzati tevékenységeket taglaló 6.2. fejezet Hatékony és következetes városmarketing tevékenység címet viselő szakaszának első mondatában a következők olvashatók: *„a település fejlesztési céljainak elérését nagyban segítheti olyan tudatos, következetes és hatékony marketing-kommunikációs tevékenység, amely akár magát a várost, akár az egyes fejlesztési elképzeléseket képes a tervezett célközönség felé 'eladni'”*.<sup>18</sup> Mivel a hatékony és következetes városmarketing tevékenységet a szerzők már a kezdet kezdetén azonosítják a marketingkommunikációval, első olvasásra itt is egyértelműnek látszik a városmarketing kommunikációs mixre való redukálása. A 6.2. fejezetet figyelmesen olvasva azonban nyilvánvalóvá válik, hogy a városmarketing fogalmába nemcsak a kommunikációt, hanem a kínálati mix fejlesztését is beleértik a szerzők, például akkor, amikor a turisztikai marketing kapcsán a *„hangulati elemek kialakításáról”* beszélnek.<sup>19</sup> Ráadásul az elérendő célok meghatározása során fontos szempontként kerül elő *„a célcsoportok jellemzőinek, elvárásainak meghatározása”*.<sup>20</sup> Ha pedig a vevők meg- és kiismerését a fejlesztési célok meghatározása során is figyelembe vesszük, a helyes és teljes marketingértelmezés szintjére léptünk. Még akkor is, ha az ITS nem konzekvens módon – néhol a marketingkommunikációra szűkítve, néhol viszont ennél jóval szélesebb értelemben – használja a városmarketing fogalmát.

Más városok esetében viszont már egyértelműnek tűnik, nemcsak a szaknyelvi terminológia uralásában mutatkoznak zavarok. A továbbiakban – inkább a szemléltetés, mint a szigorú bizonyítás céljából – lássuk az ide vonatkozó megyei jogú városok egy-egy példáját:

(ii) Székesfehérvár ITS-ében meglehetősen biztossággal találhatunk rá a városmarketing elsődlegesen szűkített értelmezésére. A dokumentum 15. oldalán a szerzők helyesen mutatnak rá: *„Székesfehérvár országon belüli és kívüli ismertségét növelni szükséges, pozitív városkép és kapcsolódó városmarketing tevékenység megteremtésével.”*<sup>21</sup> A következő mondat azonban így folytatódik:

*„A helyi erősségek megismertetése nem csak a különböző örökségi értékek, kulturális értékek, jellegzetes helyi termékek számbavételét igényli, de a várost mozgató gazdasági tevékenységei, minőségi termékei-szolgáltatásai, vállalati-vállalkozási környezete propagálását is. Különösen fontos a helyi értékek várostérségi szemléletű bemutatása, a megyeszékhely térségi-térségségi keretbe helyezése, identitáselemek erősítése.”*<sup>22</sup>

Lényegében tehát a dokumentum mindenféle kritikai reflexió nélkül azonosítja a városmarketinget a helyi erősségek számbavételével, illetve az ettől nem független propagandatevékenységgel (amely viszont egyértelműen a második K-hoz tartozik). S mivel másféle példák az adott szöveghely tágabb környezetében sem fordulnak elő, itt egy elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezéssel állunk szemben.

(iii) Hódmezővásárhely ITS-ében a következőket olvassuk:

*„A város vezetése tisztában van a város-marketing jelentőségével. A város honlapja informatív, a város szisztematikusan megjelenik mind az országos, mind a regionális elektronikus és írott médiában. Ugyanakkor a jelenlegi városmarke-*

<sup>18</sup> Forrás: Szeged 222.

<sup>19</sup> Forrás: Szeged 224.

<sup>20</sup> Forrás: Szeged 185.

<sup>21</sup> Forrás: Székesfehérvár 19.

<sup>22</sup> Forrás: Székesfehérvár 19.



*ting-értelmezésből alapvetően hiányoznak a klasszikus befektetővonzó, illetve a turisztikai szempontú marketing elemek. Ezért is fontos a városmarketing program részletes kidolgozása.*<sup>23</sup>

A szakaszt azért választottuk, mert érdemes megkülönböztetett figyelmet fordítani a városmarketing belső kritikáját tartalmazó szöveghelyekre. Ezekből ugyanis nemcsak a városmarketing aktuális jellegzetességei derülnek ki, hanem egy olyan idealisztikus célállapot is, amely felé a város közeledni kíván. Joggal tételezhető tehát fel, hogy ez az idealisztikus célállapot nagyjából-egészében megfeleltethető annak az értelmezésnek, amely a dokumentum szerzőinek tudatában él a városmarketingről. S hogy mit jelent ez Hódmezővásárhely esetében? Nyilvánvalóan azt, hogy a szerzők a városmarketing ideális célállapota felé közeledve sem kívánnak kimozdulni a kommunikációs mixből. A turisztikai szempontú elemek említése önmagában még nem lenne perdöntő bizonyíték, de a befektetővonzó elemek túlhangsúlyozása már gyanút kelthet. Emlékezzünk csak Peter Drucker szavaira: a vásárlót kellő mélységig megismerő és kiismerő marketingtevékenység eredményeképp az áru szinte önmagát adja el. És bár ez a megközelítés Drucker intencióival szemben talán mégsem teszi feleslegessé az eladás művészetének – a második K-nak – a marketingeszközeit, de az mégiscsak sokat sejtető, ha jövőbeli célként csak a befektetők *odavonzását* említi meg a dokumentum, szót sem ejtve igényeik előzetes megismeréséről vagy kiismeréséről.

**(iv)** Nagyon hasonlóan értelmezi a városmarketing fogalmát Sopron Megyei Jogú Város ITS-e is.

*„Az általános városmarketing eszközöként az internetes megjelenés az egyik legkorszerűbb és legfontosabb marketing eszköz. A város hivatalos honlapjának folyamatos karbantartása, az információs-kommunikációs lehetőségek minél szélesebb körben és kör felé való kihasználása a városmarketinggel foglalkozó szakemberek feladata. (...) Ugyanakkor a jelenlegi városmarketing-értelmezésben kevésbé hangsúlyos a klasszikus befektető-vonzó elem: a városmarketinggel foglalkozó szakemberek kiemelt feladata a városban működő vállalkozásfejlesztő és vállalati érdekképviselői szervezetekkel, az ipari parkokkal egyeztetett marketing eszközök kialakítása és működtetése.”*<sup>24</sup>

A városi honlapban rejlő információs-kommunikációs potenciálokra tett megjegyzés, illetve a befektetővonzó elemek hiányolása kapcsán lényegében megismételhetjük a Hódmezővásárhely kapcsán már elmondottakat. S noha lehetséges az alábbi szöveghelynek egy olyan értelmezése is, amely szerint a városban működő vállalkozásfejlesztő és vállalati érdekképviselői szervezetekkel, az ipari parkokkal való egyeztetés tárgya akár az első K logikáját követő kínálati marketingtevékenység is lehet, ez az értelmezés – az itt szintén előforduló „befektetővonzó” kifejezés korábban már vázolt szemantikája miatt – kevésbé valószínűnek tűnik.

**(v)** Veszprém ITS-e esetében annyit jegyezzünk meg, hogy a városmarketing kizárólag a kommunikációs mix értelmében fordul elő, legyen szó a Veszprémi Turisztikai Közhasznú Nonprofit Kft. csatlakozásáról az „országos turisztikai marketing kampányokhoz”, a város beavatkozásáról a „városmarketing területén is, a városi és környékbeli adottságok, befektetési előnyök népszerűsítésére”, vagy „a város egységes arculatának kommunikációs eszközökbe történő” átültetéséről.<sup>25</sup> A stratégiában tehát semmi sem mutat arra, hogy a szerzők figyelmet fordítottak volna a „városmarketing” kifejezés egy szélesebb, az első K-t is magában foglaló megközelítésére.

<sup>23</sup> Forrás: Hódmezővásárhely 215.

<sup>24</sup> Forrás: Sopron 210.

<sup>25</sup> Forrás: Veszprém 43.; 100.; 161.

A végére hagyjuk azokat a példákat, amelyek az elsődlegesen és a másodlagosan szűkített marketingértelmezések közötti határ problematikáját szemléltethetik. Számos esetben előfordul ugyanis, hogy az ITS-ben aligha meglepő módon szereplő fejlesztési dimenzió a városmarketingtől elkülönítve, vagy éppen azzal szembe állítva jelenik meg. Ezekben az esetekben nagyon nehéz meghúzni a határt: hol beszélhetünk még a településfejlesztés és a marketing két külön világáról, és hol hatja át egymást a két fogalom már oly mértékben, hogy az már a másodlagosan szűkített marketingértelmezések felé nyit kaput? A következőkben bemutatjuk ezeket a „határsávban” elhelyezkedő példákat azzal a megjegyzéssel, hogy a településfejlesztés és a marketing elkülönülése miatt minden bizonytalanság ellenére az elsődlegesen szűkített marketingértelmezések közé soroljuk őket.

(vi) Elsőként Békéscsaba ITS-ének „*turisztikai potenciál kiteljesítésére*” vonatkozó szöveghelyét vesszük górcső alá. Eszerint:

„*A turisztikai potenciál kiteljesítése érdekében az egyes attrakciókon és szálláshely fejlesztéseken túl kiegészítő eszközök alkalmazása is szükséges: városmarketing, térségi turisztikai desztináció menedzsment jellegű szervezet, tájékoztató táblák, térképek kihelyezése.*”<sup>26</sup>

Vegyük észre, hogy az idézetben „*a szálláshely fejlesztések*” és a „*városmarketing*” eszközei külön világot alkotnak, utóbbiak csupán kiegészítik, de nem képezik részét a szálláshely-fejlesztési tevékenységnek. S ha ez így van, akkor nemcsak amellettenne félrevezető érvelni, hogy Kaposvárhoz hasonlóan Békéscsaba is csupán a pontatlan fogalomhasználat áldozatává vált (hiszen a „*célcsoport orientált termékfejlesztésnek*” semmi nyomát nem találjuk a szálláshely-fejlesztéseknél), de még egy másodlagosan szűkített marketingértelmezést sem nagyon láthatunk bele az idézett szöveghelybe. Teljesen mást jelent ugyanis a vevőigények meg- és kiismerését többé-kevésbé elhanyagoló fejlesztési tevékenységet a városmarketing részének tekinteni, s megint mást a városmarketinget a fejlesztési tevékenységektől módszeresen elválasztva, annak pusztán kiegészítőjeként közelíteni meg.

(vii) Érd Megyei Jogú Város ITS-e ellenben nem kívánja tagadni, hogy sikeres városmarketing és a fejlesztési tevékenységek között kapcsolat áll fenn.

„A városmarketing tevékenység céljai:

- A város egészére nézve a fejlesztések véghezviteléhez magán-tőke bevonása
- Szoros partneri együttműködések kialakítása
- A létesítmények kihasználtságának növelése
- A fejlesztési eredmények terjesztése, ismertségének növelése
- *A város vonzerejének, turisztikai potenciáljának növelése.*<sup>27</sup>

A városmarketing-tevékenység céljainak fenti felsorolása így nem csupán arról tesz tanúbizonyságot, hogy az elsődlegesen szűkített értelmezésnek megfelelő – a marketingkommunikációra szűkített – városmarketingnek előfeltétele a fejlesztési tevékenység (1. cél), de „*a város egészére nézve fejlesztések véghezviteléhez magán-tőke bevo-*

<sup>26</sup> Forrás: Békéscsaba 67.

<sup>27</sup> Forrás: Érd 141.

nását” is a marketingtevékenység céljai között sorolja fel (1. cél). Ennek ellenére a „városmarketing-tevékenység”, illetve a „fejlesztések” ennek ellenére is egymástól elkülönítve vannak jelen.

(viii) Érd analógiájára értelmezhető Miskolc ITS-ének példája is. Hiszen ha Miskolc fejlesztési céljainak elérését a törekvések hiteles kommunikációján keresztül csupán *támogatja* a marketing, akkor még mindig nem jutottunk túl az elsődleges szűkítés szintjén.

*„Miskolc fejlesztési céljainak elérését tudatos és következetes marketing kell, hogy támogassa, amely a várost, ill. az egyes fejlesztési célokat, törekvéseket hitelesen juttatja el a célközönséghez.”<sup>28</sup>*

## 2. 1. 2. MÁSODLAGOSAN SZŰKÍTETT VÁROSMARKETING-ÉRTELMEZÉSEK

A másodlagosan szűkített marketingértelmezések már nem kívánják a marketing fogalmát a kommunikációs mixre korlátozni, viszont a kínálati mix kialakítása során a kínálat, a város teljesítményének javítására irányuló marketingtevékenységet nem – vagy nem megfelelő mértékben – előzi meg a jelenlegi és potenciális vásárlók igényeinek figyelembevétele. Az efféle másodlagosan szűkített marketingértelmezések azonosítása talán még az eddigieknél is nehezebb feladat elé állít bennünket. Hiszen ha egy városmarketinget taglaló szöveghelyen a fejlesztési tevékenység fontosságáról olvasunk, abból még nem feltétlenül derül ki, megelőzi-e vagy sem ezt a vásárlói igények előzetes felmérése, illetve az azokhoz való alkalmazkodás. Néhány kiragadott idézet aligha elegendő ennek eldöntéséhez. Vizsgálatunk jelenlegi szintjén inkább csak valószínűsíthetjük, hogy melyek azok a városok, amelyek integrált településfejlesztési stratégiáiban a városmarketing eme másodlagos szűkítése az uralkodó.

(i) Eger ITS-e esetében mindössze két alkalommal fordul elő a „marketing” kifejezés, mégpedig *„a városi és országos turizmusfejlesztési koncepcióhoz igazodó komplex turisztikai marketing terv kidolgozása”,* illetve a Városimázs Bizottság idegenforgalmi és marketingkoncepció előterjesztésével kapcsolatos feladatai kapcsán.<sup>29</sup> A komplex turisztikai marketing terv kidolgozásánál elsősorban *„az annak végrehajtásához rendelhető promóciós eszközöket”* – illetve a *„fesztiválstruktúra”* és az *„értékesítési rendszer”* kialakítását – említik meg a szerzők,<sup>30</sup> ezért még a (város)marketing értelmezésének elsődleges szűkítését sem tekinthetnénk teljesen kizártnak. A Városimázs Bizottság feladat- és hatáskörei között a dokumentum azonban szót ejt *„a településfejlesztési stratégiákban megfogalmazott célok, különös tekintettel a város- és idegenforgalmi marketingre gyakorolt hatásuk”* véleményezéséről is,<sup>31</sup> ezért végül – mivel végső soron egy marketingszervezet (a Városimázs Bizottság) is foglalkozik fejlesztéspolitikai kérdésekkel – a másodlagosan szűkített városmarketing-értelmezés jelenléte mellett tesszük le voksunkat. Ennél viszont nem mehetünk tovább, hiszen az elemzett szövegből nem derül ki, hogy a településfejlesztési stratégiákban megfogalmazott célok véleményezése során mennyiben veszik figyelembe a vásárlói igényeket.

<sup>28</sup> Forrás: Miskolc 161.

<sup>29</sup> Forrás: Eger 50. 118–19.

<sup>30</sup> Forrás: Eger 50.

<sup>31</sup> Forrás: Eger 119.

(ii) A helyzet jóval egyértelműbb Zalaegerszeg ITS-e esetében. A *Hatásos városmarketing és a gazdaság aktív szervezése* rész cél *Városmarketing és promóció* címet viselő beavatkozási területe azzal, hogy nemcsak a meglévő attrakciók népszerűsítésének, hanem újak megteremtésének is szükségét látja, kétségkívül túllép a (város)marketing másodlagosan szűkített értelmezése felé, de mivel nem teremt kapcsolatot az új attrakciók megteremtése és a vásárlói igények követése között, egyúttal meg is reked ezen a szinten.

*„A városmarketing tevékenység (a város »eladása«) nemcsak a turizmus élénkítése szempontjából elengedhetetlen, de egyre inkább fontos szemponttá válik a (nemzetközi) cégek telephely-választásában is. Az önkormányzat elősegítheti a kedvező város-image kialakítását egyrészt új attrakciók megteremtéséhez nyújtott segítő, támogató munkájával, másrészt turisztikai események, rendezvények megszervezésében és lebonyolításában való részvételével is.”<sup>32</sup>*

(iii) Ugyanez állapítható meg Pécs integrált településfejlesztési ITS-éről. A megyei szintű turisztikaidesztináció-marketing megvalósítása kapcsán, hogy csak a legjellemzőbb példát említsük, ugyan „a komplex turisztikai termékek körének kifejlesztése” is hangsúlyt kap, de a vásárlói igényekhez való alkalmazkodás – Zalaegerszeghez hasonlóan – itt sem szerepel.<sup>33</sup> Nincs tehát bizonyítékunk arra, hogy Pécs túllendült volna a (város) marketing fogalmának másodlagos szűkítésén.

(iv-v) Legvégére hagyjuk Nyíregyháza és Tatabánya ITS-ét. A két város együtt szerepeltetésének egy roppant prózai oka van: a városmarketing értelmezésének szempontjából kulcsfontosságú szövegek vizsgálatakor ugyanis szó szerinti egyezést találtunk.

*„A településfejlesztési [Tatabánya esetében: városfejlesztési – B. T.L.] stratégia céljainak kijelölésével párhuzamosan be kell azonosítani a fejlesztések potenciális érintettjeit, megkülönböztetve a haszonélvezőket és a potenciális kárvallottakat. Az érintettek közül az alábbi célcsoportokra célszerű intenzív városmarketing-akciókat irányozni:*

- városban befektetni szándékozó vállalatok és személyek,
- a városban gazdasági tevékenységet folytató szervezetek,
- turistaként a városba látogatók,
- a város és a környező települések lakossága.

*A város, illetve a városban zajló bizonyos tevékenységek, a környezeti és/vagy társadalmi értékek, a gazdasági folyamatok szélesebb körben való megismertetése biztosíthatja Nyíregyháza/ Tatabánya (el)ismertségét, vagyis ezen információkat minél szélesebb társadalmi és szakmai kör számára kell kommunikálni.”<sup>34</sup>*

Most nem érezzük feladatunknak kommentálni, mivel magyarázható a szó szerinti egyezés ennek a két – egyébként különböző (!!!) tanácsadó iroda által készített – dokumentumnak az esetében. Annyit azonban megjegyezhetünk, hogy a dokumentumok mintegy megtorpannak a helyes és teljes városmarketing-értelmezés előszobájában: nem tűnik elegendőnek ugyanis a fejlesztések potenciális érintettjeit csupán beazonosítani. Ha el kívánjuk kerülni a másodlagosan szűkített marketingértelmezés csapdáját, akkor nemcsak a potenciális érintettek beazonosítására, hanem igényeik meg- és kiismerésére is kiemelt figyelmet kell fordítani.

<sup>32</sup> Forrás: Zalaegerszeg 23.

<sup>33</sup> Forrás: Pécs 171.

<sup>34</sup> Forrás: Nyíregyháza 70.; Tatabánya 108.

### 2.1.3. Helyes és teljes városmarketing-értelmezések

A helyes és teljes városmarketing-értelmezések megfelelnek a Piskóti István által megfogalmazott kritériumoknak, vagyis jó alapot szolgáltatnak egy marketingorientált városfejlesztési tevékenység számára. Sajnos azonban az efféle értelmezések a vizsgálatba vont ITS-ekben meglehetősen ritkán fordulnak elő. Kaposvár és Szeged már tárgyalta példái mellett mindössze három – Dunaújváros, Kecskemét és Szekszárd –, összesen tehát legfeljebb öt város felel meg a helyesség és teljesség kritériumainak.

(i) Ami Dunaújvárost illeti, az alábbi idézet segítségével akár meg is lehetne tanítani a marketingorientált városfejlesztés lényegét, különös tekintettel a kiválasztott célcsoportok igényeihez való alkalmazkodás centrális fontosságára.

*„A városfejlesztésnek azt kell célul kitűznie, hogy egy marketing szemléletű településfejlesztési stratégián, illetve az erre alapozott tevékenység sorozaton keresztül a lakosság, a vállalkozások és az egész település gyarapodását, fejlődését, eredményességét minél sokoldalúbban támogassa. Ezt oly módon kell megvalósítania, hogy a kiválasztott célcsoportok igényeihez a lehető legnagyobb mértékben alkalmazkodjon, miközben elősegíti a gazdasági és társadalmi folyamatok optimális feltételeinek kialakulását.”<sup>35</sup>*

Ezt az összképet az sem rontja le, hogy amikor pár oldallal odébb a szerzők a városmarketing teendőinek három fő csoportját veszik lajstromba (úgy mint „a város menedzsmentfunkcióinak fejlesztése”, „a város megítélésének és arculatának javítása”, valamint „a külső és belső kommunikáció fejlesztése”), a város megítélésének és arculatának javítását elsősorban Dunaújváros „városidentitásának” tudatosításán keresztül képzik el. Tudjuk, hogy ehhez legalább annyira hozzátartozik a város meglévő – és a kívülálló számára talán nem is egyértelműen pozitív – brand-jének (a „sajátos arculatot” biztosító városkép, a műemlékek, a szocreál épületek, a terek, szobrok, parkok) felhasználása, mint az ezen túllépni igyekvő marketingorientált fejlesztési tevékenység (a brand alakítása kiállítások, a múzeumok, a fesztiválok, a kulturális előadások, a hangversenyek, a sportesemények szervezése által).<sup>36</sup> Hiszen a városmarketing-tevékenységnek aligha szabad mindenestül túllépnie a múlt örökségén, még akkor sem, ha ez nem mentes az ellentmondásoktól.

(ii) Hasonlóan korrekt városmarketing-értelmezést vázol Kecskemét ITS-e, amelynek a célok elérését szolgáló fejlesztési és nem beruházási jellegű önkormányzati tevékenységekről szóló 6.1. szakaszában a városmarketing kapcsán egyaránt előkerülnek a „marketing szemléletű településfejlesztési stratégia”, mind pedig a „a kiválasztott célcsoportok igényeihez a lehető legnagyobb mértékben való alkalmazkodás” kulcsfogalmi.<sup>37</sup> Az itt szereplő, a marketingtudományból átvett klasszikus – a 4P-n alapuló – megközelítés (termék/termékpolitika, ár/árpolitika, disztribúciós csatornák, marketingkommunikáció) talán nem tökéletesen alkalmas arra, hogy a városmarketing összes specifikumát megfelelő módon kezelje. De abban feltétlenül segítségünkre lehet, hogy a természeti és épített környezet, az intézményhálózat, a közösségi szolgáltatások és a város által a célcsoportoknak nyújtott szolgáltatások kialakítását, racionalizálását és fejlesztéseit egyaránt a marketingtevékenység integráns részeként értelmezhesük.

<sup>35</sup> Forrás: Dunaújváros 168.

<sup>36</sup> Forrás: Dunaújváros 170.

<sup>37</sup> Forrás: Kecskemét 334.

(iii) A legkiérleltebb – szakirodalmi alaposságú – értelmezés Szekszárd Megyei Jogú Város ITS-ének lapjain olvasható. A vásárlói igényekhez való alkalmazkodás centrális szerepe már a városmarketing definíciójában is tetten érhető, mely szerint:

*„A városmarketing egy olyan stratégiai koncepció, amely a városi intézmények, az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások, funkciók valós szükséglet meghatározását, stratégiai tervezését, a végrehajtás ellenőrzését jelenti, mindezt úgy, hogy a piacorientált fejlesztés irányelvei megvalósulhassanak.”<sup>38</sup>*

Most tekintsünk el attól, hogy az idézet a városmarketing fogalmát a stratégiaalkotásra redukálja, kizárva belőle a tanulási és operatív ciklusokhoz tartozó városmarketing-tevékenységeket. A marketingstratégia-alkotás folyamatát így a szerzők három tevékenységcsoportra (helyzetértékelés, stratégiaalkotás, intézkedési terv) bontják, és már a helyzetértékelés során kiemelt figyelmet kívánnak fordítani a széles körű egyeztetésre. Ennek során minden érintett célcsoport reprezentatív képviselőinek bevonásával történik meg:

- „1. Az eddig elkészített marketing stratégiák, koncepciók, törekvések összegzése*
- 2. Az egyes célcsoportok szükségleteinek azonosítása*
- 3. Az egyes célcsoportok esetlegesen eddig elvégzett marketingtevékenységeinek azonosítása, azok bemutatása*
- 4. A település értékeinek, adottságainak összegzése*
- 5. A célcsoportokban meglévő települési image definiálása.”<sup>39</sup>*

Mindez egyértelműen tükrözi Piskóti István véleményét, miszerint a kínálati mix kialakítása során elsőként a város állapotait kell megismerni, és csak a jelenlegi és potenciális vásárlók igényeinek ezzel párhuzamos figyelembevétel után lehet hozzálátni a kínálat, a város teljesítményének javításához, azaz a stratégiaalkotás és az intézkedési terv megfogalmazásához. Talán nem véletlen, hogy az általunk vizsgált városok településfejlesztési dokumentumai közül egyedül Szekszárd esetében találkozhattunk – ha nem is a stratégiában, hanem a településfejlesztési koncepcióban<sup>40</sup> – irodalomjegyzékkel, amelyben többek között Piskóti István és szerzőtársainak egy korábban kiadott régió- és településmarketing tárgyú műve is szerepel (Piskóti et al. 1997). Pedig – az eddigiek alapján – a szakirodalom tanulmányozása az eddig vizsgált városok ITS-eiben tükröződő, kevésbé kimunkált városmarketing-fogalmakat is átgondoltabbá tehetné volna.

## 2.2. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Eddig szándékoltan nem ejtettünk szót Budapest főváros ITS-éről. Ennek nem elsősorban az az oka, hogy Budapest nem az eddig elemzett megyei jogú városok szintjén helyezkedik el, hanem mert a megyei jogú városainkhoz viszonyítva lényegesen nagyobb erőforrások felett diszponáló Budapest példája fog hozzásegíteni bennünket az eddig leírtak helyes értelmezéséhez. Hiba lenne ugyanis arra gondolni, hogy a városmarketing-fogalom értelmezésében tetten ért – és a megyei jogú városok többségére jellemző – hiányosságok és/vagy következtelenségek csak

<sup>38</sup> Forrás: SzekszárdITS 233.

<sup>39</sup> Forrás: SzekszárdITS 233.

<sup>40</sup> Forrás: SzekszárdTFK 86–87.

is a szakirodalmi diskurzus hiányos ismeretéből fakadnak, bár egyes esetekben ennek lehetőségét sem zárhatjuk ki. Alapvető jelentőségű munkájában Gregory Ashworth és Henk Voogd egyértelműen szembe állítja egymással a hagyományos várostervezési felfogást és a városmarketinget. Előbbi kínálati alapú, vagyis „a tervezők figyelme a már megépített környezet fizikai korlátaira, illetve az azokban rejlő lehetőségekre összpontosul”, míg utóbbi „alapvetően keresletorientált. Minden, a városban, illetve annak szolgáltatási szerkezetében bekövetkező változtatást a tényleges és potenciális fogyasztók szempontjainak, igényeinek rendel alá” (Asworth–Voogd 1997, 53.). Itt csábító lenne a hagyományos várostervezési szemlélettől a marketingszemlélet felé való elmozdulást történeti távlatokba helyezni, s például a posztfordista gazdasági-társadalmi formáció (Piore–Sebel 1984) egyik megjelenési formájának tekinteni, amelynek térnyerését térségünkben az államszocialista várostervezés örökségeként ránk hagyományozódott beidegződések akadályozhatják. A helyzet azonban alighanem jóval bonyolultabb ennél. A hagyományos várostervezéshez kapcsolható kínálati szemlélet, illetve a meglévő adottságok megismertetésére-népszerűsítésére szorító marketingkommunikációs értelmezések – amelyeket jól illusztrál empirikus kutatásunk 1. táblázatban bemutatott eredménye, az elsődlegesen és másodlagosan szűkített városmarketing-értelmezések túlsúlya megyei jogú városaink ITS-eiben – nem feltétlenül egy korábbi korszakból ránk maradt reliktumok, értelmezhetők a jelenkor kényszerű kompromisszumaiként is.

Megyei jogú <sup>41</sup> város	Its	Marketing-fogalom léte	Elsődleges szűkítés	Másodlagos szűkítés	Helyes és teljes
Békéscsaba	van	van	✓		
Budapest	van	van	✓		
Debrecen	van	van	✓		
Dunaújváros	van	van			✓
Eger	van	van		✓	
Érd	van	van	✓		
Győr	van	említés szintjén			
Hódmezővásárhely	van	van	✓		
Kaposvár	van	van	✓		✓
Kecskemét	van	van			✓
Miskolc	van	van	✓		
Nagykanizsa	van	említés szintjén			

<sup>41</sup> Mivel Kaposvárt és Szegedet csupán a szaknyelvi terminológia uralásának hiánya miatt soroltuk az elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezések közé, a két település integrált településfejlesztési stratégiáját két helyen (elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezések, helyes és teljes városmarketing-értelmezések) is feltüntettük.

Megyei jogú <sup>41</sup> város	Its	Marketing-fogalom léte	Elsődleges szűkítés	Másodlagos szűkítés	Helyes és teljes
Nyíregyháza	van	van		✓	
Pécs	van	van		✓	
Salgótarján	van	említés szintjén			
Sopron	van	van	✓		
Szeged	van	van	✓		✓
Szekszárd	van	van			✓
Székesfehérvár	van	van	✓		
Szolnok	nem vizsgált				
Szombathely	van	említés szintjén			
Tatabánya	van	van		✓	
Veszprém	van	van	✓		
Zalaegerszeg	van	van		✓	

1. táblázat. A (város)marketing kifejezés használata megyei jogú városaink és Budapest Főváros ITS-eiben

Forrás: saját szerkesztés a vizsgált településfejlesztési dokumentumok alapján

Budapest ITS-ében például csak első olvasásra tűnik fel hibaként a városmarketing marketingkommunikációra (azaz „egy komplex, minden stakeholder számára hiteles értékeket képviselő üzenet felépítésére”) korlátozása.<sup>42</sup> Mondhatnák persze, hogy egy efféle megközelítés nem felel meg a városmarketing helyes és teljes értelmezésének, de ezzel szem elöl tévesztenénk, hogy a stratégia készítői éppen a városmárka-építés viszonylag alacsony költségigénye miatt döntöttek úgy, hogy „a jelenlegi, elhúzódó gazdasági válság időszakában, források hiányában” főként ebben a szűkített értelmében járulhat hozzá a városmarketing Budapest versenyképességének növeléséhez.<sup>43</sup> Az elhúzódó gazdasági válság emléke ma már szerencsére egyre inkább a múlt ködébe vész. Ennek ellenére a hazai közigazgatás 2010-ben megkezdődő nagy átalakítása, a válság magunk mögött hagyásától függetlenül, mind a mai napig ható módon szűkítette a települési önkormányzatok marketingorientált városfejlesztésre fordítható anyagi és egyéb erőforrásait is.<sup>44</sup> Ezért egyáltalán nem lehetünk bizonyosak abban, hogy megyei jogú városainknak

<sup>42</sup> Forrás: Budapest 16.

<sup>43</sup> Forrás: Budapest 16.

<sup>44</sup> Itt a fejlesztésre fordítható anyagi és egyéb erőforrások abszolút értelemben vett szűkösségén kívül a helyi önkormányzati szerep volumenének – az előzőektől természetesen nem függetleníthető – korlátozására is gondolni kell. Horváth M. 2014, 5. nyomán említhetjük meg például a forrásszabályozásról feladatfinanszírozásra való áttérést, mint „ami lényegét tekintve a kiadási döntési önállóságot tartalmilag célozta minél inkább behatárolni”.



– nem is beszélve a náluk is jóval szerényebb lehetőségekkel bíró nem (megyei jogú) városi jogállású településeinkről – jelenleg a „helyes és teljes értelmezésnek” megfelelően célszerű megfogalmazniuk marketingstratégiájukat.<sup>45</sup>

És hogy mi következik mindebből? Empirikus vizsgálatunk megkezdése előtt a településmarketing célját a lakosság jólétét szolgáló jövedelemtermelés mértékével azonosítottuk. A kérdés most, kissé megváltozott formában, a következőképp tehető fel: miként tudja serkenteni az önkormányzat a jelenlegi forráshiányos időszakban ennek a jövedelemtermelésnek a mértékét? Ideális esetben erre természetesen az lenne a válasz, hogy egy olyan településmarketing-tevékenységgel, amely megfelel a helyesség és a teljesség kritériumainak. Abban az esetben azonban, ha a kínálati mix önerőből történő fejlesztéséhez nem áll rendelkezésre elegendő mennyiségű saját forrás, messzemenően igazolhatónak tarthatjuk a marketingkommunikáció túlsúlyán alapuló stratégiák elkészítését és realizálását is. Már csak azért sem hiba így gondolkodni, mert a település meglévő értékeinek kommunikációja olyan eredményekre is vezethet (gondoljunk itt a külső tőke településünkre vonzására), amely szerencsés esetben még a kínálati mix fejlesztését is megoldja helyettünk, például a betelepülő vállalkozások által történő kínálatfejlesztés segítségével. Nem tartható továbbá kizártnak, hogy a betelepülő vállalkozások településünkre csábításával olyan bevétel-többlet keletkezik (pl. helyi adók növekedése miatt), amely egy későbbi ciklus során akár az önkormányzat saját erejéből történő kínálatfejlesztését is magasabb szintre emelheti. Ezzel a 2. fejezet elején megfogalmazott hipotézisünk első fele – miszerint marketingszemléletre települési önkormányzatainknak minden bizonnyal nagy szüksége lenne – egyértelmű igazolást nyert. A hipotézisünk második felével kapcsolatban (miszerint a marketingtevékenység elkerülhetetlensége előbb-utóbb törvényszerűen elvezet a marketingszemlélet általánossá válásához) azonban továbbra is marad bennünk némi hiányérzet. És itt nem az elsődlegesen szűkített városmarketing-értelmezések túlsúlyára kell gondolni, hiszen a települési önkormányzatok szűkös anyagi forrásaiban ismeretében teljesen igazolhatónak tűnnek a kommunikációs mix túlhangsúlyozásán alapuló megoldások. Ami igazán zavaró, hogy még a (marketing)kommunikáció fogalmát sem mindig megfelelő módon használják az általunk vizsgált települések/dokumentumok. Itt két veszélyre kell felhívni a figyelmet. Egyrészt még az elsődlegesen szűkített marketingértelmezések esetében sem mindegy, mennyire átgondolt az a koncepció, amelynek részét képezik. Igazából szólva az ebbe a kategóriába sorolható dokumentumokban nem is találtunk olyan utalást, ami a kommunikálendő értékek meghatározása során fontos szempontnak tartotta volna a vevők jellemzőinek, elvárásainak meghatározását. Másképpen: egyáltalán nem derült ki, miért az X, és nem pedig az Y típusú értéket akarta megismertetni a szóba jöhető vevőkkel az önkormányzat. Ilyenkor az eladó és a vevő(k) közötti sajátos interakcióként értelmezendő marketingkommunikációs tevékenység egyirányúvá, propagandisztikus jellegűvé silányulhat,<sup>46</sup> ami azzal a veszéllyel jár, hogy a kommunikátor félreismeri a vevők pszichológiai jellemzőit és/vagy igényeit, és így az üzenet nem fogja kifejteni szándékolt hatását.

Összefoglalva: empirikus vizsgálatunk eredményei teljesen összhangban állnak a „Szervezet és működéshatékonyosság” alprogram korábbi eredményeivel, kiváltképp Bajnok Andrea kutatásaival, aki a Belügyminisztérium önkormányzati kommunikációról szóló két kutatását elemezve rámutat, hogy „a magyar önkormányzatok információ-

<sup>45</sup> A másodlagosan szűkített városmarketing-értelmezések esetében persze sokkal inkább beszélhetünk a városmarketing-fogalmának egyszerű félreértéséről. Hiszen a vásárlói igények figyelembevétele a kínálati mix tervezése során aligha jár annyit pluszköltséggel, ami – tekintetbe véve az ebből származó nyereséget – indokoltá tenné annak elhanyagolását.

<sup>46</sup> Nem véletlen, hogy az elsődlegesen szűkített marketingértelmezéseket használó stratégiák leggyakoribb fogalmai (úgy mint „propagálás”, „befektetőjvonzás”, „népszerűsítés”) mind-mind ezt a propagandisztikus jellegű szemléletmódot támasztják alá.

*kezelési, tájékoztatási és kommunikációs gyakorlata igen eltérő, nagyon sok esetben töredékes, nem részvétel centrikus, és a törvénysértő 'hallgatás' sem ritka. A kutatások nyomán publikált jelentések megállapításai arról árulkodnak, hogy az önkormányzatok többsége nem törekszik a bizalom megalapozására és fenntartására a lakossággal való kapcsolattartásban" (Bajnok 2020, 240.).* Vagyis az általunk vizsgált ITS-ek marketingszemlélete még a kommunikációs mix szintjén is számos komoly problémát vet fel. Éppen ezért a kutatás végcélja – a településmarketing-stratégia megalkotásának mikéntjére vonatkozó ajánlások kimunkálása – a marketingszemlélet irányait egyelőre csak kereső hazai önkormányzatok számára igen nagy jelentőséggel bírhat. A következőkben ennek megfelelően erre teszünk kísérletet.

### 3. AZ AUDITÁLÁSI FOLYAMAT

A megalapozó fejezetben arról írtunk, hogy a stratégiai gondolkodás tervezésközpontú megközelítésből a stratégiai menedzsment irányába történő átmenetét a környezet minden eddiginél változékonyabbá válása kényszerítette ki az 1980-as évektől kezdve. Ebből következően, ha a tervezésközpontú megközelítés centrális fontosságú megjelenési formájának tekinthető településmarketing-stratégia jelentőségét a jelenkor gyorsan változó környezeti feltételei közepette is meg kívánjuk őrizni, még a korábbiakhoz viszonyítva is erőteljesebben kell reflektálni arra a környezetre, amelybe településünk beágyazódik. Településmarketing-stratégiánknak tehát a környezet minél teljesebb megismerésére törekvő pozicionálás P alapzatán kell építkeznie. Ha azonban a ZCSM-modell keretei között gondolkodunk, feladatunk jóval összetettebb lesz egy szimpla „diagnosztikai” eljárásnál, és a marketing egyik igen szívesen használt fogalma, a tanulási ciklus fogalomrendszerébe egyébiránt különösebb nehézségek nélkül beilleszthető auditálás – illetve az auditálási folyamat eredménye: az audit – felé nyílt meg az út. Maga a *(marketing)auditálás* Philip Kotler és Kevin Lane Keller szerint „*olyan átfogó, szisztematikus, független és rendszeres felülvizsgálat, amely a vállalat vagy üzletág marketingkörnyezetét, -céljait, stratégiáit és -tevékenységét hivatott feltérképezni annak érdekében, hogy feltárja a problematikus területeket és a lehetőségeket, továbbá cselekvési tervet javasoljon a cég marketingtevékenységének javítására*” (Kotler–Keller 2012, 744.). A definíció az alábbi két megjegyzést követően megfelelő biztonsággal adaptálható vizsgálatunk tárgyához:

a) Elsőként arról kell említést tennünk, hogy Kotler és Keller auditfogalma természetesen nemcsak vállalatokra vagy üzletágakra, hanem a helymarketing sajátos tárgyát képező településekre is átvihető.<sup>47</sup> Az pedig, hogy a településmarketingnek – a hagyományos, üzleti marketinggel szemben – nem közvetlenül a profittermelés a célja, aligha gondoljuk, hogy különösebb nehézséget okozna. Már csak azért sem, mert a települések közötti verseny sok tekintetben analóg sajátosságokat mutat a vállalatok/üzletágak közötti versennyel. Legfeljebb annyi a különbség, hogy a „településverseny” sikerét nem a vállalatértékelés hagyományos mutatóinak segítségével, hanem valami mással (a település vándorlási egyenlege, a tőkevonzás mértéke stb.) célszerű mérni, meglátásunk szerint ez viszont még nem teszi indokolttá, hogy a kotleri-kelleri helyett egy másik, kifejezetten a településmarketingre alkalmazható auditfogalmat dolgozzunk ki.

b) A második megjegyzés már jóval nagyobb jelentőségű, és sok tekintetben rávilágíthat az általunk ajánlott településmarketing-stratégia és a ZCSM-modell kapcsolódási pontjaira. Vegyük ugyanis észre, hogy bár az audit fogalmának kidolgozása során első lépésben a környezet megismerésének szükségességére hívtuk fel a figyelmet, Kotler és Keller azonban az így értelmezett környezeti diagnosztika mellett a célok, a stratégiák és a tevékenységek felülvizsgálatát is az audit kompetenciái közé sorolja. Ennek pedig kettős tanulsága van: egyrésztől ha a kor kihívásainak valóban megfelelő településmarketing-stratégiát kívánunk elkészíteni, nem állhatunk meg

---

<sup>47</sup> Magyarországon a Budapest Tér-Képekben című CD-ROM kiadvány (Sikos 1996) tartalma – amennyiben azt egy speciális városmarketinges anyagként interpretáljuk – a településaudit első szisztematikus megjelenésének tekinthető.

a környezeti diagnosztika szintjén, hanem a település teljes eddigi marketingtevékenységét (az eddigi marketingstratégiák elkészítését és azok operatív megvalósítását) is módszeresen felül kell vizsgálni.<sup>48</sup> *Másrészről: az így értelmezett – tehát az eddigi marketingtevékenységet a marketingkörnyezet lehetőségeinek és/vagy kihívásainak tükrében értékelő – auditálási folyamatot párhuzamba tudjuk állítani a tanulási ciklus egy specifikus értelmezésével is, amelynek következetes alkalmazásával a múltbéli tapasztalatokból okulva hozzá fogunk tudni járulni az állandóan újra- és újrainduló ZCSM-ciklus részét képező településmarketing-stratégiánk jobbá tételéhez. A következőkben ennek megfelelően próbálunk rámutatni a szó szoros értelemben még nem a településmarketing-stratégia részének tekintett, de létével azt megalapozó auditálási folyamat/audit általunk ajánlott jó gyakorlatára.*

### 3.1. A KÜLSŐ KÖRNYEZET ELEMZÉSE

Imént láttuk, az auditálás jóval komplexebb folyamat a környezet egyszerű megismerésénél. Ahhoz azonban, hogy „*átfogó, szisztematikus, független és rendszeres felülvizsgálatunk*” megtörténhessen, nem szabad megfedkezünk a környezeti diagnosztika centrális szerepéről. Úgy is mondhatnánk, hogy a környezeti diagnosztika az auditálási folyamat megkerülhetetlen alapzatát alkotja, amely nélkül nem lehet – és talán nem is érdemes – megkezdünk a korábbi célok, stratégiák és tevékenységek felülvizsgálatát. Ezzel kapcsolatban mindenképpen meg kell emlékeznünk egy érdekes kettősségről. A szakirodalom egy rendszer környezetén általában annak komplementerét, vagy – más megközelítésben – a rendszerre lényeges hatást kifejtő tényezők összességét szokta érteni.<sup>49</sup> Leginkább egyértelmű a helyzet a környezet rendszeren kívül eső (a rendszerelmélet szóhasználatával: a rendszer peremén túli) részével. Ezt igen gyakran – bár kissé leegyszerűsített módon – magával a környezettel azonosítják. A kontingenciaelmélet például ebből a megközelítésből kiindulva von párhuzamot a mindenkori környezeti feltételek és az úgynevezett külső szituáció közé, miközben arról beszél, hogy „*a szervezeteknek a struktúrájukat a mindenkori környezeti feltételekhez és saját belső adottságaikhoz kell igazítaniuk, ha hatékonyan akarnak működni*” (Dobák–Antal 2011, 35.). A külső szituációként értelmezett környezet (ezentúl: *külső környezet*) legfontosabb jellegzetessége, hogy eléggé távol helyezkedik el a rendszertől ahhoz, hogy diszjunkt módon elkülönüljön tőle. Vizsgálatunk tárgyára vonatkoztatva ez annyit jelent, hogy a települések – a korábbi empirikus vizsgálat eredményei alapján ebbe a körbe még a legjelentősebb erőforrások felett diszponáló fővárosunkat vagy megyei jogú városainkat is beleérthetjük – többnyire aszimmetrikus módon függenek külső környezetüktől, ahhoz passzív módon alkalmazkodni kényszerülnek. De ugyanezt a másik oldalról is szemlélhetjük. Eszerint a külső környezet feltárása során egyúttal településmarketing-stratégiánknak azt terepét is körülhatárolhatjuk, amelynek keretei között a település a továbbiakban önmaga által fejlesztheti versenyképességét. Hogy a játék analógiájával éljünk: ahhoz, hogy egy játékban saját stratégiánkat tökélyre fejlesztve sikereket érvünk el, ahhoz mindeneelőtt azoknak a játékszabályoknak az elsajátítására van szükség, amelyeket betartva szabadon játszhatunk. S a külső környezet által diktált szabályokhoz való passzív alkalmazkodást sok tekintetben ezekkel a játékszabályokkal rokoníthatjuk.

<sup>48</sup> Abban az esetben, ha a szóban forgó településen eddig nem került sor szisztematikus stratégiai és/vagy operatív településmarketing-tevékenységre, ezt az auditálás egyértelmű hiányosságként fogja értékelni.

<sup>49</sup> Szűcs 1996, 29. alapján: „A környezet az adott véges térrészre vonatkoztatva a rendszer komplementere (...) A rendszer és környezete nem diszjunktak. Közös részük a rendszer pereme. (...) A peremen keresztül a rendszer és a környezet között kölcsönhatás van.”

A külső környezet településmarketing-stratégiánkat megalapozó feltárását számos formalizált módszer segítségével végezhetjük el. Ezek közül talán a STEEPLE-elemzést és az egyszerűbb mutációit<sup>50</sup> ismertetnénk. Ezek egyrészt a viszonylag könnyedén elsajátítható szoft- (azaz nem kvantitatív) módszerek csoportjába tartoznak, másrészt már elegendően komplexek ahhoz, hogy akár egy több lábon álló (úgynevezett integrált) marketing-stratégiát kidolgozó település számára is hasznosíthatók legyenek. Az elemzéscsalád legrészletesebb tagjának tekinthető STEEPLE-elemzés a *társadalmi* (Social), a *technológiai* (Technological), a *gazdasági* (Economic), a *környezeti* (Ecological), a *politikai* (Political), a *jogi* (Legal) és az *oktatási* (Educational) vagy *etikai* (Ethical) tényezők segítségével próbálja modellezni a külső környezet mindenkor érvényes struktúráját. Sajnos a hazai településmarketing-stratégiák a STEEPLE-elemzést és/vagy annak egyszerűbb mutációit ritkán használják,<sup>51</sup> sokkal gyakoribb eljárás a külső és a – következőkben részletezendő – belső környezeti elemek összesített, SWOT-analízis keretei között történő értékelő jellegű számbavétele az auditfejezet végén. Pedig célszerű a külső környezet elemző bemutatásának segítségével már a kezdet kezdetén meghatározni, melyek azok a külső környezeti tényezők, amelyeket a későbbiekben (például a belső adottságokat is tartalmazó SWOT-analízis részeként) értékelni fogunk. A STEEPLE (illetve a PESTLE, PEST stb.) -elemzés ilyen mértékű elhanyagolását tehát a hazai településmarketing-stratégiák egyik hiányosságaként értékelhetjük.

Ennek apropóján jegyezzük meg, hogy mivel a STEEPLE-analízis és egyszerűsített mutációi még nem elsősorban az adott település (külső) környezetének marketingszemponturnak értékelésére, inkább az általában véve vett külső környezeti tényezők számbavételére összpontosítanak. Ezért az efféle elemzések felbukkanhatnak az adott települések általános, tehát nem (marketing)specifikus stratégiai megalapozó dokumentumaiban is, mint ahogy azt a *Kenderes Város Önkormányzata Stratégiai Tervezés és éves költségvetés összekapcsolása* című munkaanyagában olvashatjuk. Ebből megtudhatjuk, hogy a STEEPLE-analízis Kenderes Város Önkormányzata által használt leegyszerűsített mutációja, a PEST-analízis négy dimenzióban vizsgálja a település külső környezetét.

a) Politikai elemek:	b) Gazdasági elemek:
- adózási politika	- GNP, GDP trendjei
- versenyjogi szabályok	- foglalkoztatottság/munkanélküliség
- foglalkoztatási törvények	- infláció
- környezetvédelmi törvények	- a családok elkölthető jövedelmének alakulása
- kormányzat stabilitása	- az energia- és egyéb árak alakulása
	- gazdasági növekedés trendjei

<sup>50</sup> Részletesebben: Piskóti 2012, 79., illetve steepleanalysis szerint a STEEPLE-analízisnek többféle egyszerűbb változata – úgymint a mindössze 4 (politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai) dimenziót felölelő PEST-analízis vagy a STEEPLE-analízisből az oktatási/etikai dimenziót elhagyó, illetve a társadalmi dimenzióba olvasztó PESTLE-analízis létezik.

<sup>51</sup> Kivételként említhetjük meg Veszprém Megyei Jogú Város 2012-es marketingstratégiáját (VeszprémMarketing 13–14.), ahol ha a STEEPLE-analízis nem is, de annak egyik egyszerűsített mutációja, a PEST-analízis jelen van. Ami a nemzetközi példákat illeti, a PESTLE-analízis egyik tömörsége ellenére is szabatosnak tekinthető, interneten elérhető példáját adja Singapore PESTLE-analízise (forrás: Singapore).

c) Társadalmi elemek:	d) Technológiai elemek:
- demográfiai jellemzők	- a Kormány kutatási programja (K+F kiadások mértéke, műszaki fejlesztési politika)
- jövedelemeloszlás	
- társadalmi mobilitás	- a technológiai változás sebessége
- munkához való viszony	- az alapvető infrastruktúra színvonala
- oktatási színvonal	

**2. táblázat. PEST-analízis Kenderes Város Önkormányzata Stratégiai Tervezés és éves költségvetés összekapcsolása című munkaanyagában**

*Forrás: Kenderes (2008, 20–21.)*

A külső környezeti tényezők efféle, általánosságban megemlített tényezői a település arculatának megfelelően természetesen tovább bonthatók, illetve elemezhető-értékelhető a későbbiekben. Egy számottevő turisztikai desztinációkkal rendelkező, így a turisztikai marketingre nagyobb hangsúlyt fektető település számára például erősen ajánlott, hogy nagyobb hangsúlyt fektessen a politikai elemek között szereplő „környezetvédelmi törvényekre”, hogy csak a legegyszerűbb példát említsük meg.

A STEEPLE-elemzés és egyszerűsített mutációinak segítségével leírható tényezők bemutatását követően feltétlenül meg kell emlékeznünk még a külső környezet azon – eddig nem említett, de annál fontosabb – szegmenséről, amelyet egy versenyelőnyének maximalizálására törekvő településnek mindenképpen figyelembe kell vennie. *A konkurenciának tekinthető településekről* van szó, amelyek kétségkívül a külső környezet részének tekintendők, hiszen a településeknek többnyire nincsenek meg a megfelelő eszközeik a konkurencia sajátosságainak befolyásolására, ebből következően – miként a STEEPLE-analízis során feltárt tényezők esetében – itt is a passzív alkalmazkodásnak kell előtérbe kerülnie. Másrészt viszont a konkurencia meg- és kiismerése jóval összetettebb munkát igényel, mint a külső környezet általában véve vett tényezőinek feltárása. Mondhatjuk ugyanis, hogy létezik településünknek egy általában véve vett társadalmi, technológiai, gazdasági, környezeti, politikai, jogi vagy oktatási-képzési/etikai környezete, a többi települést azonban már nem lehet általánosságában véve, mindenféle differenciálás nélkül „konkurenciának” tekinteni. Nem lehet, hiszen közülük nem mindegyik konkurál velünk, illetve még a konkurens települések esetében sem határozható meg egyértelműen a konkurencia jellege. A konkurens települések meghatározása talán az egy vagy néhány termék/szolgáltatásra összpontosító (szakszóval: úgynevezett *parciális marketingstratégiákat* folytató) települések esetén a legegyszerűbb. Egy gyógy- és termálfürdőjéről nevezetes vidéki település esetében például a Harkányhoz, Balfhoz vagy Egerszalókhöz hasonló települések fogják a konkurenciát jelenteni. Sajnos azonban az efféle „egy lábbon álló”, tehát versenyképességüket egy vagy csak néhány termékre/szolgáltatás által is biztosítani képes települések viszonylag ritkán fordulnak elő, de még az esetükben is gondolni kell a ma még a siker vitathatatlan kulcsának tűnő ágazat(ok) pozíciójának esetleges megrendülésére, és a parciális marketingstratégiák helyett ajánlatos inkább a „több lábbon álló” (szakszóval: *integrált*) *marketingstratégiákban* gondolkodni.

Egy integrált marketingstratégia esetében viszont a hasonló termék- és/vagy szolgáltatásportfólióval rendelkező konkurencia megnevezése, különösen pedig annak meg- és kiismerése egyáltalán nem egyszerű feladat. Egy lehetséges megoldásként jöhet szóba egy teljesen új audittípus (az úgynevezett *konkurenciaaudit*) bevezetése, de a konku-

rens települések saját településünkhöz hasonló mélységű auditja a legtöbb esetben a település teljesítőképességét messze meghaladó erőforrásokat emésztene fel. Ehelyett tehát inkább arra célszerű törekedni, hogy az auditálási folyamat további lépései során településünket ne önmagában, hanem mindvégig a szóba jöhető konkurenciához viszonyítva auditáljuk. Így a következőkben nem csupán a mi településeink sajátosságait, de azoknak a konkurencia hasonló sajátosságaihoz viszonyított helyzetét is górcső alá vesszük, pozícionáljuk. Az auditálási folyamat végén – a SWOT-analízis segítségével vagy más formában sorra kerülő összefoglaló értékelés keretei között – pedig a különféle sajátosságok pozícionálásának összessége szinte automatikusan rajzolja majd meg a hasonló profilú települések (a konkurencia) profilját, és a velük szemben elfoglalt helyünket, az ebből következő tennivalókat is.

Az auditálási folyamat következő szakaszainak említése már a rendszer és a környezet közös – a perem sajátosságait mutató – része felé visz tovább bennünket. Az ide tartozó tényezők egyrésztől joggal sorolhatók a település „belső adottságaihoz” (hiszen a rendszerként értelmezett település elemei közé sorolhatjuk őket), másrésztől viszont létüket/jellemzőiket aligha lehet függetleníteni a korábban már említett külső tényezők hatásaitól. Egy belső adottságot ugyanis csakis abban az esetben lehet kiaknázni a versenyképesség növelésének érdekében, ha közben mindvégig betartjuk a külső környezet által diktált játékszabályokat. Az auditálási folyamat további elemeire nézve mindezek figyelembevételével fogjuk ajánlásainkat megfogalmazni.

## 3.2. A BELSŐ ADOTTSÁGOK MÓDSZERES FELTÁRÁSA

A település belső adottságai a rendszerként értelmezett település és a külső környezet közötti peremen helyezkednek el. Bár csábító volna azt mondani, hogy a szóban forgó belső adottságok nagyjából-egészében azonosíthatók azzal a közvetlen környezettel, amelynek alakítására – a külső környezettel ellentétben – a településmarketing-stratégia megvalósítóinak közvetlen ráhatásuk van, Kotler és Keller auditdefiníciója szerint a belső adottságokat ennél jóval tágabban célszerű értelmezni: a közvetlen marketingkörnyezet mellett az eddigi (felülvizsgálandó) célok, stratégiák és tevékenységek összességét is ide fogjuk sorolni. Ha túl kívánunk lépni Kotler és Keller kétségkívül helyes – de némileg általános, és főleg az üzleti marketingre (vállalatokra és/vagy üzletágakra) kidolgozott – definícióján, akkor mindenekelőtt azt a kérdést kell megválaszolnunk, hogyan tehetjük a településmarketing-stratégia megalkotói számára is könnyen elsajátíthatóvá a marketingaudithez tartozó legkülönbözőbb fogalmakat. A forgalomban lévő megközelítések közül mi – alkalmazkodva a kutatási program egységességének követelményéhez – Tózsza István alapján a település marketingszemponitú auditálásának három nagy csoportját: az értékauditot, az imázsauditot és a tevékenységauditot különítjük el (Tózsza 2014, 136.). A következőkben amellet fogunk érvelni, hogy a fent említett három audit segítségével kellő biztonsággal megvalósítható a településmarketing-stratégiánk megalapozása: egy település belső adottságainak módszeres feltárása.

### 3.2.1. Értékaudit

Az érték kifejezéshez a köznyelvben egyértelműen pozitív asszociációk tapadnak, amelyben a Magyar Értelmező Kéziszótár definíciója – az érték mint „*valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom és az egyén számára való fontosságát fejezi ki*” (Juhász et al. 1992, 799.) – csak megerősíthet bennünket. A településmarketingben, s ezen be-

lül a marketingauditálás folyamata során, mindenesetre célszerűnek tartjuk ennél valamivel tágabban értelmezni az érték-fogalmat. Eszerint *értékeként fogjuk azonosítani a településhez primer módon kapcsolódó belső adottságok azon halmazát, amely alapvető módon járulhat hozzá annak versenyképességéhez és (piaci) sikeréhez*. Két megjegyzés engedtessek meg itt:

a) Elsőként a *„településhez primer módon kapcsolódó adottságok”* fordulat szorul némi magyarázatra. Eszerint az értékaudit magukat a tényezőket veszi lajstromba, amelyek a településhez kapcsolódnak, s nem pedig a tényezők tükröződéseit (mint például a különféle imázstartalmakat) vagy pedig a tényezők felhasználásával, illetve az ezekre való tekintettel formált legkülönbébb konstrukciókat (mint például az egyes célokat, stratégiákat és marketing-tevékenységeket). Hogy pontosan mit is kell értenünk a településhez primer módon kapcsolódó tényezőkön, arra vonatkozóan rövidesen konkrét ajánlásokat fogalmazunk meg.

b) Nyilvánvaló, hogy egy település versenyképességéhez és (piaci) sikeréhez nem csupán pozitív irányban lehet hozzájárulni. Ezért az általunk ajánlott értékdefiníció nem feltétlenül bír olyan egyértelműen pozitív jelentéssel, mint ahogy azt a Magyar Értelmező Kéziszótár javaslatára támaszkodva várnánk. Röviden: bár a helyi értékfeltárás/audit során a település versenyképességét növelő úgynevezett pozitív értékekre célszerű fektetni a legnagyobb hangsúlyt, de – ha másért nem, bizonyos csapdák kiküszöbölésének érdekében – nem tekinthetünk el a *„negatív értékek”*, azaz a gátló tényezők figyelembevételétől sem.<sup>52</sup>

Az *értékaudit* fogalmához kapcsolódó tényezők maguk is számos, többé-kevésbé hasonló sajátosságokat mutató részre oszthatók. Ezek közül a továbbiakban két kötelezően figyelembe veendő – az adottságok és a kereslet részt – fogunk tárgyalni. Az első részt tehát a település szűkebb értelemben vett adottságainak (röviden és ezentúl: *adottságoknak*) nevezhetjük.<sup>53</sup> De mi sorolható az említett adottságok közé? A válaszhoz érdemes röviden konceptualizálni a település fogalmát. Tóth József egy 1981-ben publikált rendszerszemléletű munkájában a települést egy tetraéder segítségével szemlélteti, amelynek egymással intenzív kölcsönhatásban lévő szféráit (a tetraéder „oldalait”) a *természeti, gazdasági, társadalmi*<sup>54</sup> és *infrastrukturális alrendszer* jelöli ki (Tóth 1981). Ennek megfelelően, ha településmarketing-stratégiánk egy település versenyképességéhez, (piaci) sikeréhez kíván hozzájárulni, a település legkülönbébb természeti, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális adottságait célszerű figyelemmel kísérnie. Az ide tartozó alrendszerek belső strukturálódása – tehát hogy egy adott település esetében mely természeti, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális jellegű összetevőket kell leginkább hangsúlyosan kezelni – természetesen településről-településre változhat. Ugyanez a helyzet a természeti, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális alrendszerek egymáshoz viszonyított jelentőségével. Így hát a külső környezeti tényezők esetében már elmondottakhoz hasonlóan, az adottságok feltérképezésére sincs minden település esetében ugyanúgy alkalmazható, „tökéletes” recept.

<sup>52</sup> A „gátló tényezők” kifejezést a „negatív érték” kifejezésben rejlő oximoron elkerülése érdekében, a „negatív érték” kifejezést pedig az értékaudithoz való kapcsolódás jelzése miatt tarthatjuk szerencsésebbnek.

<sup>53</sup> Némi leegyszerűsítéssel ide sorolva – egyfajta speciális adottságként kezelve – a település más településekkel ápolta gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatrendszerét is.

<sup>54</sup> A társadalmi alrendszeren belül sajtóságtól fogva helyet foglalnak el a településmarketing-stratégiák kialakítói (a nagy formátumú személyiségek vagy helyi „bajnokok”). Ők egyértelműen a helyi társadalom részének tekinthetők, de a településmarketing-tevékenységhez fűződő szoros kapcsolatuk miatt szerepük akár a később részletezendő tevékenységaudit keretei között is vizsgálható.



Ennek illusztrációjaként vessünk egy pillantást Szekszárd Megyei Jogú Város 2014-ben elkészített komplex marketingstratégiájára.<sup>55</sup> A marketingstratégia 3., Környezet- és helyzetelemzés címet viselő fejezetében tulajdonképpen egy megfelelő színvonalú értékauditra kerül sor, amely – a fent említettekhez igazodva – egy településszatisztikai értékelés tanulságait felhasználva mutatja be Szekszárd természeti környezetét és helyzetét, valamint várostérségében elfoglalt társadalmi-gazdasági helyzetét. A településszatisztikai értékelés módszerét ugyan nem feltétlenül szükséges követni, de mégis megfontolandónak ítélnéljük első lépésben azt a különféle statisztikai adatforrásokon (itt: a TEIR-en) alapuló adatgyűjtést, amelyek segítségével talán a legszabatosabban foglalhatók össze az auditált település adottságai.<sup>56</sup> A Tóth József-féle tetraéder-modellhez képest persze még egy efféle jó gyakorlat kapcsán is beszélhetünk kisebb eltérésekről. Arról, hogy Szekszárd marketingstratégiája lényegében megfelel-e az infrastrukturális alrendszerrel, itt most – a korrekció szükségességének pusztán jelzésén kívül – nem teszünk említést. Feltétlenül pozitívként kell megemlítenünk azonban a település múltjának önálló adottságként kezelését, illetve az Országos Széchényi Könyvtár forrásai által történő feltárását. Úgy véljük, talán nemcsak a természeti adottságok, de a település múltja is nagymértékben determinálhatja a település gazdasági, társadalmi és infrastrukturális jellegzetességeit, ezért a tetraéder természeti adottságokon alapuló alapzatát a továbbiakban esetleg célszerű lenne a történelmi múlt örökségével (az úgynevezett *történelmi alrendszerrel*) is kiegészíteni egy általunk ajánlott településmarketing-stratégia értékauditja során, az adottságok számbavételekor. És végül ne felejtjük el azt sem, hogy az értékaudit során különös figyelemmel kell kísérni – ha kell, a természeti, történelmi, gazdasági, társadalmi és infrastrukturális alrendszerből kiemelve, külön fejezet keretei között – azokat a településspecifikus adottságokat, amelyek kizárólag a hozzánk hasonló települések esetében lehetnek centrális jelentőségűek a versenyképesség szempontjából. Szekszárd Megyei Jogú Város marketingstratégiájának esetében a szerzők például részletesen értékelik Szekszárd és a bor viszonyát.<sup>57</sup>

Az adottságok számbavételét követően kerülhet sor a *kereslet* auditálására. Bár a keresletet több esetben az értékaudittól elválasztva, az úgynevezett célcsoportaudit és/vagy vevőaudit keretei között tárgyalják,<sup>58</sup> messze menően védhető a keresletnek az értékaudit logikai rendszerébe való beintegrálása is. A következőkről van szó. Az értékaudit adottságok részében értelemszerűen nem a település összes adottságát kell auditálnunk (hiszen ez praktikusán szinte végtelen erőfeszítéssel járna), hanem csupán azokat, amelyek befolyásolhatják a település versenyképességét. Elsősorban azokról az adottságokról van szó, amelyekre kereslet mutatkozik vagy mutatkozhat.<sup>59</sup> A marketing alapvető felismerése azonban, hogy valamely termék és/vagy szolgáltatás a legjobb esetben is csak néhány célcsoport esetében lehet releváns, így az egyes adottságok auditjával párhuzamosan el kell végezni

<sup>55</sup> Forrás: SzekszárdMarketing.

<sup>56</sup> Persze azt se felejtjük el, hogy a statisztikai adatok tovább pontosíthatók egyéb módszerek (kérdőívek, mélyinterjúk) segítségével is.

<sup>57</sup> Forrás: SzekszárdMarketing 69–81.

<sup>58</sup> Piskóti 2012, 102–104. Az efféle megközelítések abból indulnak ki, hogy megkeresik azokat a célcsoportokat, amelyek egy település versenyképessége szempontjából centrális szerepet tölthetnek be. Piskóti (2012) megközelítésében például öt ilyen alapvető célcsoportról van szó, úgymint a helyi lakosságról, a nem itt élő lakosságról (mint tényleges és potenciális turistáról, ideletelepülőkről és meghatározó általános döntéshozóról, befolyásolóról), a helyi vállalkozásokról, a területen kívüli vállalkozásokról (mint potenciális befektetőkről, gazdasági partnerekről) és a szakmai, politikai szervezetek, intézmények képviselőiről mint befolyásolókról, közvetítőkről. Ha a célcsoportauditot az értékaudit logikai rendszerébe integráljuk, akkor efféle előzetes formalizációra elvileg nem is lenne szükség, de a magunk részéről úgy gondoljuk, hogy a szóban forgó célcsoportok előzetes rendszerezése – illetve az auditálási folyamat során történő szem előtt tartása – mégis sokat segíthet abban, hogy az egyes adottságokra vonatkozó keresletet pontosabban (az egyes célcsoportok vonatkozásában) tudjuk értékelni.

<sup>59</sup> Ami persze kiegészítendő a gátló tényezők/negatív értékek auditjával is.

egy speciális szegmentációs tevékenységet is,<sup>60</sup> melynek során a szóban forgó adottságokhoz aktuális és/vagy potenciális célcsoportokat rendelünk. Ezzel tulajdonképpen az adottságok speciális, keresletszempon-tú auditja is megtörténik. Mivel pedig ezt a hozzárendelést célszerű az adottságok auditálásával párhuzamosan, mintsem attól elkülönítve elvégezni, a magunk részéről semmi kivetnivalót nem találunk abban, hogy az úgynevezett „célcsoport-auditot” a kereslet rész segítségével az értékauditba integráljuk.

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az „értékaudit” és a „célcsoportaudit” különválasztása eleve hibás lenne. Sőt kifejezetten ajánlható ez abban az esetben, ha egy településmarketing-stratégia készítésében még nem kellően jártas település az „adottságok” bemutatása során hajlamos megfélekedezni arról, hogy ezek az adottságok a településmarketing kontextusában csupán meghatározott célcsoportokra vonatkoztatva érdekesek. Visszatérve Szekszárd Megyei Jogú Város marketingstratégiájára: bár Szekszárd és a bor viszonyának önálló adottság szintjére helyezése kétségtelenül helyeselendő, az már kínzó kérdéseket vethet fel, hogy az ezt tárgyaló fejezetből csaknem teljesen kimarad annak mélyebb elemzése, hogy kiket szólít meg, illetve lehetne megszólítania a városnak a szekszárdi borral. A 80. oldalon található ugyan egy táblázatot *Városi rendezvények látogathatósága és célközönsége a bor kiemelt szerepével*” címmel, de a célközönség pusztán „szakmai” és „érdeklődői” szegmentumokra bontása – illetve az „érdeklődők” homogén masszaként kezelése – aligha elegendő.

Rendezvény	Időpont		Célközönség	
	Egész évben	Szezonális	Szakma számára	Nyitott, érdeklődők számára
Szekszárdi Szüreti Napok		x		x
Iván-völgyi Kadarkatúra		x		x
Borvidék Félmaraton		x		x
Szekszárdi Borkultúra SzabadEgyetem	x		x	x
Nyitott Pincék		x*		x
Tematikus fajtakóstolók	x		x	
Kadarka projekt		x		x
Borkút	x		x	x
Kilátó	x		x	x
* évente többször				

**3. táblázat: „Városi rendezvények látogathatósága és célközönsége a bor kiemelt szerepével” Szekszárd Megyei Jogú Város komplex marketingstratégiájában**

*Forrás: SzekszárdMarketing 2014, 80.*

<sup>60</sup> Buskó-Tózsza (2018, 29.) marketingszegmentáció néven illeti az egységes piac eltérő célcsoportokra (szegmentumokra) bontását – illetve az értékaudit során feltérképezett termékek és/vagy szolgáltatások meghatározott célcsoportokhoz rendelését.

Egy „célcsoportaudit” fejezet nyilvánvalóan segíthetne abban, hogy a szerzők elkerüljék a szegmentáció elégtelen voltából származó későbbi veszélyeket, például hogy az „érdeklődők” homogén masszaként nyilvánvalóan nem létező csoportját ugyanolyan módon és/vagy a nem megfelelő marketingeszközökkel próbálják majd megszólítani.

### 3.2.2. Imázsaudit

Mivel a településmarketing a település iránti attitűd és viselkedés kialakítására, fenntartására és megváltoztatására irányul, célszerű vizsgálat tárgyává tenni azt is, hogy az imént auditált adottságok miként jelennek meg a különféle releváns célcsoportok tudatában. Mindez az auditálási folyamat második lépése, az imázsaudit által valósítható meg.

Philip Kotler és Kevin Lane Keller megfogalmazásában az imázs „meggyőződések, elgondolások és benyomások összessége, amelyekkel az ember bármiről (tárgy, ember, csoport stb.) rendelkezik” (Kotler–Keller 2012, 847.). Az nyilvánvalónak tűnik, hogy a település versenyképessé tételéhez nem elegendő az értékaudit során pozitív módon értékelt adottságok megléte (illetve a „negatív érték” fogalmköréhez kapcsolódó gátló tényezők felszámolása), az is szükségesnek tűnik, hogy a fent említett, általunk pozitív módon értékelt adottságokhoz a releváns célcsoportok tudatában hasonlóan pozitív imázstartalmak kapcsolódjanak. Fontos megjegyeznünk, hogy az imázsaudit során leginkább a pozitív adottságokról alkotott, azok sajátosságait reális módon leképező imázstartalmakat kell üdvözlendőnek tekinteni. A valós referenciákkal nem rendelkező, pusztán kommunikációs trükkök eredményeképp kialakult imázstartalmak túlsúlya – tüntessék fel azok bármennyire is jó színben településünk adottságait – viszont inkább nyugtalanító jel. Az egyes célcsoportok ilyesféle megtévesztésével, azaz a negatív vagy indifferens értékek pozitív értékeként történő eladásával ugyanis legfeljebb ideiglenes sikerek érhetők el, a település versenyképességét hosszútávon növelni aligha lehet.

Mindezek alapján az imázsaudit behatóbb értelmezésének céljából két kérdést kell feltennünk: melyek azok a célcsoportok, amelyeknek az imázstartalmaira különös figyelmet kell fordítanunk, illetve hogyan történjen meg a település versenyképessége szempontjából centrális fontosságú imázstartalmak auditja. Elsőként – önálló célcsoportaudit hiányában – tekintsük itt át az imázsaudit célcsoportjainak problematikáját. A szóban forgó célcsoportokat sokan és sokféleképp próbálták rendszerezni. Ezek között a sokszor erőteljesen formalizált megoldások között itt és most nem kívánunk igazságot tenni, már csak azért sem, mert – miként azt az értékaudit során többször megemlítettük – a leginkább releváns célcsoportok, illetve azok egymáshoz viszonyított súlya településről településre változhat. Mégis érdemes kiindulnunk négy olyan centrális fontosságú célcsoportimázból, amelyek minden település esetében többé-kevésbé hasonló szerepet töltenek be.

Az úgynevezett *belső imázs* a településen élő lakosság fejében a település adottságairól – illetve ettől nem függetlenül: magáról a településről – élő kép. Szoktak beszélni a *belső imázs* elsődlegességéről, ami vizsgálatunk kontextusában leginkább azt jelenti, hogy a *belső imázs* vizsgálatát végképp nem szabad egyetlen település esetében sem elhanyagolni, hiszen a településen élő lakosság nem csupán minden település esetében jelen van, de a településről való – a *belső imáztól* aligha függetleníthető – gondoskodásuk, a településsel való törődésük alapvetően befolyásolja a településről más célcsoportokban kialakuló imázstartalmakat is. Úgy is mondhatnánk: ha a saját lakosság „megveszi” a települést, másoknak is könnyebb eladni. Ha viszont nem, akkor a település másoknak való eladására irányuló erőfeszítéseink hiteltelenné, a település általában véve vett versenyképességének biztosítása pedig lényegében lehetetlenné válik.

A *szakmai imázs*, tehát a település versenyképessége szempontjából kulcsfontosságú döntéshozók, szakmai szervezetek stb. tudatában megjelenő imázstartalmak sokak számára a legfontosabb imázstartalmakként jelennek meg. A ZCSM-modell tapasztalatai alapján ugyanis azt kell mondanunk, hogy a tanulási ciklus során leginkább a szakma településünkről alkotott imázsával érdemes kibővíteni tapasztalatainkat, hiszen:

- az feltételezhetően objektív módon tükrözi a település adottságait, tehát akár az értékaudit még színvonala-sabbá tételét is szolgálhatja;
- és ha előbbi feltételezésünk bizonyos esetekben nem is feltétlenül igaz (hiszen még a „szakmától” nem lehet minden esetben elvárni a tudományos alaposságot), a település versenyképessége szempontjából kulcsfontosságú döntéshozók, szakmai szervezetek településünkről élő imázstartalmait még ilyenkor is érdemes megkülönböztetett figyelemben részesíteni. Ne felejtjük, hogy a szakma jelentős pályázati és egyéb források felett diszponál, és ezekre a pénzügyi és más forrásokra a településmarketing-stratégia megalkotásáért felelős önkormányzatok, más helyi szervezetek nagymértékben rászorulnak. Különösen addig, amíg az operatív ciklus eredményeinek hatására településünk nem tud megfelelő mennyiségű saját vagy külső befektetői tőkét mozgósítani.

A *külső imázs* az imázsaudit harmadik kulcsfontosságú részének tekinthető. A településmarketingben a külső imázs fogalma gyűjti össze a nem a településen élő, mindazonáltal a település versenyképességét alapvető módon befolyásoló nem szakmai célcsoportok (a település szolgáltatásainak a vonzáskörzetben élő rendszeres igénybevevői, odalátogató turisták, befektetők stb.) imázstartalmait.

Végül pedig tegyünk említést az imázsaudit utolsó részéről, az úgynevezett *partner imázsról* is. A partner imázst azokkal az imázstartalmakkal azonosíthatjuk, amelyek a velünk nem konkuráló települések véleményformálói alkotnak településünkről. Ezeknek a partnereknek – illetve a partnerek rólunk kialakított imázsának – a jelentősége erősen vitatott, még akkor is, ha a településünkkel többé-kevésbé rendszeres (például testvértelepülési) kapcsolatokat ápoló partnerekről van is szó. Hogy csak egy példát említsünk: egy, a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen 2017–2018-ban lefolytatott, a Jó Önkormányzat Kutatási Program keretei között végrehajtott empirikus kutatás eredményei szerint a megkérdezett önkormányzatok ismerői egy igen részletes listából éppen azoknak „a nemzetközi kapcsolatoknak az ápolását” tartották messze a legkevésbé fontosnak (27%-os pontszám!), amelyek a partneri kapcsolatok talán legfontosabb szegmensét alkotják (Zsolt 2020, 506.) Ezzel a nézettel persze nem szükséges azonosulnunk, és talán azt is megkockáztathatjuk, hogy a partnerek véleményének – illetve a településünkről bennük élő imázsának – ismerete talán erőteljesebben járulhat hozzá versenyképességünk növeléséhez, mint azt a településmarketing-stratégia kidolgozói jelenleg gondolják. S ha ez így van, akkor a partner imázs az imázsaudit talán legmértánabbul elhanyagolt részét alkotja.

Az imázsaudit „hogyan”-ját pedig elsősorban azért kell különös figyelemmel kísérni, mert az egyes célcsoportok imázstartalmainak feltárása számos módszertani nehézséget vet fel. Maguk az imázstartalmak ugyanis – ellentétben a többé-kevésbé objektív adottságokkal – nem jelennek meg előttük közvetlen módon, illetve nem állnak rendelkezésünkre különféle statisztikai vagy más jellegű forráskiadványokban. Ezért a különféle kérdőíves és/vagy mélyinterjú formájában történő imázskutatások – és a mögöttük álló szociálpszichológiai módszerek elsajátítása – elkerülhetetlenek abban az esetben, ha megfelelő biztonsággal próbáljuk körüljárni a településünkről alkotott imázstartalmak sajátosságait. Sajnos azonban, mivel az így értelmezett imázskutatás meglehetősen nagy költség- és szakértelem igényű feladat, a jelenleg már elkészített településmarketing-stratégiákból gyakran elmarad ez a

lépés.<sup>61</sup> Akárhogyan is van, meglátásunk szerint éppen a településmarketing-stratégia további lépéseire nélkülözhetetlen imázsaudit az, amelynek esetében szakértelem hiányában érdemes a profik segítségét kérni – még abban az esetben is, ha ez meglehetősen nagy költségvonzattal jár.

### 3.2.3. Tevékenységaudit

A tevékenységaudit alatt egyszerűbb értelemben a település eddigi marketingtevékenységének felülvizsgálatát értjük. Ez a kissé leegyszerűsített megközelítés azonban nem minden esetben fedi a valóságot. Hiszen ne felejtsük el, Magyarországon a legtöbb település esetében jelenleg még nem vált szokássá a szisztematikus marketingtevékenység, a „marketingtevékenységek felülvizsgálatáról” sem beszélhetünk tehát a szó szoros értelmében. De még a szisztematikus marketingtevékenység hiányával jellemezhető települések esetében sem zárhatjuk ki, hogy egyes, korábban már említett stratégiák és/vagy cselekvések tartalmazhatnák a maguk töredékes formájában a marketingtevékenység csíráit. Itt különösen a településfejlesztéshez kapcsolódóan kötelezően elkészítendő stratégiákat – beleértve azok megvalósítását is – kell kiemelni. Az efféle stratégiák marketingorientált jellege – vagy éppen a marketingorientált szemlélet hiánya – jó távpontot nyújthatnak egy tevékenységaudit számára még azokban az esetekben is, ha marketingtevékenységet kifejezett módon sosem folytatott még a település.

A tevékenységaudit során érdemes lehet a marketingstratégiában és/vagy az egyéb (például fejlesztési) dokumentumokban szereplő ágazatokból kiindulni. Jó példa lehet Tózsza István megközelítése (Tózsza 2014, 136.), aki a település kínálati mixéhez kötődően a gazdasági, turisztikai és infrastrukturális tevékenységek auditját emeli ki. Ez az auditálási folyamat – mivel most egy településmarketing-stratégia tevékenységauditjának logikai rendszerben mozgunk – értelemszerűen nem azonosítható a különféle gazdasági, turisztikai és infrastrukturális fejlesztési tevékenységek általában véve vett értékelésével, sokkal inkább azt kell vizsgálat tárgyává tenni, hogy az említett fejlesztések során mennyiben vették figyelembe a célcsoportok elvárásait. És végül a tevékenységaudithoz sorolandó az eddigi PR-tevékenységek auditja is, amely az előzőekkel ellentétben a településmarketing kommunikációs mixének a részét képezi, amennyiben elsődlegesen annak értékelését/felülvizsgálatát tűzi ki célul, hogy az eddig ismertetett, és remélhetőleg a célcsoportok elvárásaihoz igazodó fejlesztéseket hogyan, milyen formában kommunikáltuk az említett célcsoportok felé.

Röviden essen még néhány szó a tevékenységaudit értékelésének néhány további sajátosságáról is. Mint ahogy arról az imázsauditról szóló alfejezetben szót ejtettünk, a leginkább üdvözlendőnek azt kell tartanunk, ha a település pozitív módon értékelt adottságokhoz a releváns célcsoportok tudatában hasonlóan pozitív imázstartalmak kapcsolódnak. Így némi leegyszerűsítéssel kétféle tevékenységauditot különböztethetünk meg:

a) Az általunk leginkább üdvözlendőnek tartott esetben az eddigi (marketing)tevékenységek jó gyakorlataira kell rámutatnunk. Természetesen egyáltalán nem biztos, hogy egy pozitív adottságról alkotott pozitív imázstartalom kialakulásához és/vagy fennmaradásához az eddigi (marketing) tevékenységünk színvonala domináns módon járul hozzá. Elképzelhető, hogy településünk olyan adottságokkal rendelkezik, amelyek – ahogy Peter Drucker nyo-

<sup>61</sup> Természetesen ellenpéldák is akadnak: VeszprémMarketing 2012, 41–48. például részletesen foglalkozik az imázskutatás eredményeivel.

mán mondani szokás – önmagukat adják el. Azonban még ezekben az esetekben is megfontolandó, hogy a konkurencia egyre élesedő kihívásai közepette a „jó bornak nem kell cégér” stratégiája még a legversenyképesebbnek tűnő adottságok esetében sem tartható. Tehát – a tanulási ciklus részeként – ekkor is érdemes figyelemmel kísérni más településeknek a versenyelőny megőrzésére irányuló jó gyakorlatait.

**b)** Más a helyzet a túl- vagy alulértékelt értékek esetében. Ilyenkor kézenfekvő a gyanú, a (marketing)tevékenység bizonyos sajátosságai fontos szerepet játszhatnak abban, hogy a szóban forgó értékekről hamis kép él egyes releváns célcsoportok tudatában. A túlértékelt első látásra talán nem tűnik olyan mélységű problémának, de a célcsoportok félrevezetésében rejlő veszélyekre korábban már rámutattunk. Az alulértékelt esetben rejlő kockázatokat viszont aligha kell ecsetelnünk. Hüvelykujjszabályként elmondható, hogy túlértékelt esetben többnyire a kínálati mix, alulértékelt esetben pedig a kommunikációs mix fejlesztésén keresztül célszerű orvosolni problémáinkat.

A tevékenységaudit aligha nélkülözhető a településmarketing-stratégia megalapozásakor, nem mindegy azonban, mennyire következetesen alkalmazzuk a fentebb bemutatott logikát. Dunaújváros 2004-es városmarketing terve<sup>62</sup> például nyilvánvalóan meg kíván felelni a tevékenységaudit kritériumainak akkor, amikor utal a városmarketing-terv közvetlen előzményeinek (elsősorban Dunaújvárosi Kistérség Fejlesztési Tervének, illetve az ACÉL-HÍD Foglalkoztatási és Térségfejlesztési Programnak) figyelembevételére. De mivel az említett fejlesztési dokumentumok elemzése során semmiféle utalás nem történik az egyes fejlesztések imázsformáló erejére, ezek a szakaszok nem tekinthetők a marketingtevékenység auditjának (azaz a településmarketing fogalomrendszerének értelmében vett tevékenységauditnak). Salgótarján 2005-ös városmarketing-stratégiája – amelynek *Helyzetelemzés* fejezetében különös figyelem irányul „a térség imázsát formáló, fogadókészséget és helyi támogatást nyújtó szervezetekre, azok kiépültségére és minőségére” – már sokkal inkább megfelel az általunk ajánlott kritériumoknak.<sup>63</sup>

Salgótarján imént citált példája a tevékenységaudit egy további fontos sajátosságára világít rá: noha a „tevékenységaudit” elnevezés elsődlegesen a marketingtevékenység fontosságát sugallja, nyilvánvaló, hogy a marketingtevékenység auditja aligha végezhető el a tevékenységet végző marketingszervezetek módszeres felülvizsgálata nélkül. A tevékenységaudit tehát – alkalmazkodva a stratégiai menedzsment 1980-as évektől tapasztalható fordulatához – egyre inkább a korábbi tevékenységeket végző szervezetek sajátosságaiból kiindulva kerül kifejtésre. Kaposvár Megyei Jogú Város 2008-as Városmarketing Operatív Programja és Cselekvési Terve,<sup>64</sup> amelynek 2.3. alfejezete – az operatív ciklus logikájához illeszkedve – igen részletesen tárgyalja a „*Marketing szervezet, folyamatok szabványosítása, humán erőforrások fejlesztése*” problémakörét, különösen jó példája lehet ennek a gondolkodásmódnak.

<sup>62</sup> Forrás: DunaújvárosMarketing.

<sup>63</sup> Forrás: SalgótarjánMarketing 32.

<sup>64</sup> Forrás: KaposvárMarketing 7–24.

## 4. A MÁRKÁZÁS

A 3. fejezetben az átfogó, szisztematikus, független és rendszeres felülvizsgálatként értelmezett audit fogalmát a település adottságaiból kiindulva próbáltuk érthetővé tenni. Ennek az induktív megközelítésnek – noha kétségkívül sokat segíthet a településhez kötődő legkülönbébb termékek és/vagy szolgáltatások versenyelőnyének feltárásában – van egy nagyon komoly hiányossága. A helymarketing egy speciális eseteként értelmezendő településmarketing mindenekelőtt a település – és nem csupán a településünkhöz kötődő különféle adottságok – iránti attitűd és viselkedés kialakítására, fenntartására és megváltoztatására irányul. Mindez persze nem jelentene komoly problémát abban az esetben, ha az egyes adottságok értékeléséből, az ezekhez kapcsolódó imázstartalmakból stb. egyszerű módon meg tudnánk konstruálni a települést. Erős okunk van azonban feltételezni, hogy nem ez a helyzet, hiszen a rendszerként értelmezett település – egy rendszertől aligha meglepő módon – nem redukálható részeinek egyszerű összegére. Ebből eredő problémáink nagy része azonban a településmárka fogalmának segítségével feloldható.

A *márka (brand)* a marketingtudomány egyik leginkább divatos kifejezése. A szerteágazó – néhol egymásnak is ellentmondó – definíciók közül az egyszerűség kedvéért induljunk ki az Amerikai Marketing Szövetség meghatározásából, mely szerint a márka elnevezés alatt foglalható össze: *„egy név, kifejezés, jel, szimbólum, dizájn vagy ezek kombinációja, amelynek célja, hogy egy eladó vagy eladói csoport termékét vagy szolgáltatását azonosítsa, és megkülönböztesse a versenytársakétól”* (Kotler–Keller 2012, 241.). Vegyük észre, hogy a definíció egyszerre engedi meg az egyszerű márkák – itt gondolhatunk a vizuális jellegű logók vagy a szövegszerű szlogenek esetére –, illetve az összetettebb márkastruktúrák létét. Közülük számunkra az összetett márkastruktúrák léte okozhatja az igazi fejtörést, hiszen az utóbbiak segítségével ráeszmélhetünk arra, hogy a településmárka – még ha végül egy egyszerű logó vagy szlogen alakját ölti is – genetikusan roppant bonyolult képződmény. Tózsza István az országmárkázás fogalomtörténetének vizsgálata során joggal mutat rá a márka kognitív pszichológiai gyökereire, mely szerint, *„a fogyasztók emlékezetében az árukra vonatkozó információk hierarchikusan jelennek meg, kvázi hálózati csomópontokat alkotva, ami azt jelenti, hogy az információkhoz asszociációk kapcsolódnak. (...) Mivel az asszociációknak irányuk és erősségük is van, egymással kölcsönhatásban állnak”* (Tózsza 2017, 6.).

Ennek alapján a településmárkát is célszerű egy olyan hierarchikusan strukturált képződményként értelmezni, amely egyrészt a településhez kapcsolódó specifikus imázstartalmakra/adottságokra reflektál, ezek segítségével viszont valami sajátos, igen nehezen visszaadható többletet, a település „egyéniességét” is megjeleníti.

De miként járulhat hozzá a településmárka formálása (a településmárkázás) egy általunk ajánlott településmarketing-stratégia megalkotásához? A válaszhoz szükség lesz néhány (település)márkához kapcsolódó fogalom szisztematikus áttekintésére. Az offline vagy online térben konstruálódó *településimázs* esetében<sup>65</sup> – a településmárkával való nagyfokú hasonlóság miatt – leginkább településmárkától való eltérés(ek)re célszerű irányítani a figyelmet, már csak azért is, mert a szakirodalom számos képviselője, így például a helymárkázás elméletének meg-

---

<sup>65</sup> A település brandjének éppúgy meghatározó eleme az online jelenlét, beleértve a webkettes kommunikációt és a helység webes megjelenését is. Jó esetben az imázs vizuális elemei rendre visszaköszönnek a webes felületeken, esetleges mobil appokon is. Felületük követi a felhasználói igényeket. Bővebben lásd például Herendi 2018.

alkotásában úttörő szerepet játszó Simon Anholt az imázs és a márka között lényegében nem tesz különbséget (idézi Tózsza 2017, 8.). Mi azonban a következőkben egy másik utat kívánunk követni. A következőkből indulunk ki: Jenés Barbara 2012-es disszertációjában Kavaratzis és Ashworth 2005-ös munkája alapján a helymárkának a szakirodalomban forgalomban lévő három megközelítéséről tesz említést (Kavaratzis–Ashworth 2005, idézi Jenés 2012, 26.), úgymint a földrajzi nevek használatáról, a termékek és helyek együttes márkázásáról, valamint a helymárkázásról mint helymenedzsmentről. Mivel „a földrajzi nevek használata a termékek esetében pusztán a névalkotást szolgálja, és nem kapcsol egyéb attribútumokat a termékhez” (Jenes 2012, 26.). ezt a megközelítést a településmarketing szempontjából sem találjuk túl érdekesnek. A második és a harmadik megközelítés közül – mivel vizsgálatunk tárgya a speciális helyként értelmezett település, és nem annyira az illető településhez kapcsolódó termékek és/vagy szolgáltatások – a továbbiakban inkább a helymenedzsment megközelítéssel fogunk rokonszenvezni. De akár a termékek és helyek együttes márkázásával, akár a helymenedzsmenttel azonosítjuk a településmárka fogalmát, annak értelmezését a releváns célcsoportok tudatában megjelenő imázstartalmak irányából az imázs formálását megcélzó márkázás irányába toljuk el. A településimázst tehát a releváns célcsoportok tudatában elhelyezkedő szubjektív tartalomnak kell tekinteni, míg a településmárka a márkázás folyamata során kialakított objektív entitás, amelynek fő célja a releváns célcsoportok településimázsának a márkázó szándékai szerinti befolyásolása.

A második fogalmat, amelyet mindenképpen érdemes figyelembe venni a településmárka fogalmának értelmezése során, a *településérték* elnevezéssel illethetjük. A márkaérték (brand equity) fogalmának földrajzi helyekre való kiterjesztését eddig főként a nemzetállami szintre vonatkoztatva – mint országértéket – dolgozta ki a szakirodalom. Mi azonban úgy véljük, hogy az országértékhez kötődő mainstream értelmezés a településérték fogalmának megértését is lehetővé teszi. Ennek megfelelően induljunk ki Jenés Barbara megjegyzéséből, miszerint „az országérték nem az országimázs része, hanem annak következménye”, illetve hogy „az országérték azt az értéket képviseli, amire a fogyasztók asszociálnak az ország neve hallatán” (Jenes 2012, 69.). Ennek megfelelően és az „országérték” kifejezést a „településértékkel” helyettesítve be, a településimázs-településmárka-településérték hármass egyazon folyamat három jól elkülöníthető, de logikailag összetartozó fázisát jelöli ki. Ha a településünkről a releváns célcsoportok tudatában lévő imázstartalmakat a településmárkázás eredményeképp kedvező irányban vagyunk képesek formálni, akkor a fogyasztók településünket a számunkra megfelelő (pozitív) módon fogják értékelni. A településértékből – hasonlóan a szakirodalomban bővebben tárgyalt országértékhez – számos további fogalom vezethető le, amelyekből Pappu és Quester 2010-es munkájának (Pappu–Quester 2010) fogalomkészletét leegyszerűsítve összpontosítsunk a *településismertségre*, a *településasszociációra* és a *településhűségre*. Közülük a – főként pozitív – településasszociációk kerüljenek vizsgálatunk középpontjába. A település ismertségét a továbbiakban a (pozitív) településasszociációk egyfajta szükséges, de nem elégséges feltételeként fogjuk értelmezni, település rendszeresen ismétlődő megvásárlásával azonosítható településhűséget pedig a pozitív településasszociációk egyik igen fontos, empirikusan is jól vizsgálható következményével azonosítjuk.

Mielőtt továbblépnénk, a teljesség kedvéért említsük meg, hogy a márkázás szükségességéről, hasznáról a szakirodalmon belül nem alakult ki egységes nézőpont. Simon Anholt legújabb kutatásaiban például egyetlen kivételtől eltekintve (turisztika) haszontalannak nevezi a nemzeti kormányok országmárka-építésre fordított energiáit (Anholt 2016, 129–147), és helyette egy összetettebb – s ami számára a legfontosabb, a politikai propagandától jóval kevésbé fertőzött – fogalmat, a kompetitív identitást (competitive identity) javasolja. A magunk részéről azonban nem hisszük, hogy a propagandisztikus konnotációitól megfosztott helymárkázást diszkreditálnunk kellene, különösen akkor nem, ha kutatásunk során a településmarketing-stratégia jelentősége mellett állunk ki. Hiszen a



stratégiaalkotás során az egyes településhez kapcsolódó termékek és/vagy szolgáltatások mellett – vagy inkább azok által, azokon túl – magának a településnek a versenyképességét is formálni kívánjuk. Ez pedig aligha lehetséges anélkül, hogy ne ismernénk el legalább bizonyos értelemben a (település)márkázás szükségességét. Persze, és ezzel Anholtnak is igazságot szolgáltatathatunk, az így értelmezett településmárkázás semmi esetre sem azonosítható településünk propagandisztikus (a kommunikációs mix egyoldalúságán alapuló) népszerűsítésével. Inkább a kínálati és kommunikációs mix egy olyan kényes egyensúlyán alapuló folyamatára kell itt is gondolni, amelynek leginkább kézzelfogható eredményei (a településmárkával azonosított logók és/vagy szlogenek pozitív értékelése) csak a jéghegy csúcsát jelentik. A következőkben konkrétan is megmutatjuk, mit kell jelentenie mindennek.

Még abban az esetben is, ha a településmárkát egy egyszerű név, kifejezés, jel, szimbólum vagy dizájn (ezentúl: *egy átfogó márka*) segítségével kívánjuk megjeleníteni – vagyis ha nem veszünk tudomást az ezeknél összetettebb márkastruktúrák létéről –, ne tévesszük szem elől, hogy a márka elválaszthatatlan a márkázott termék auditjától. Vagyis az auditálási folyamat tanulságai kiváló nyersanyagot szolgáltatnak számunkra ahhoz, hogy a márkat településünk összefoglaló – tehát az érték-, imázs- és tevékenységaudit partikuláris elemeit összegző – értékelésének alapzatán hozzuk létre. Az összefoglaló értékelés talán legelterjedtebb – a különféle településmarketing-stratégiákban is gyakorta használt, egyszerűsége és szemléletessége miatt általunk is ajánlott – módszere az úgynevezett SWOT-analízis.<sup>66</sup> Lényegét a SWOT-analízis általános ismertsége miatt itt és most csak röviden ismertetnénk: eszerint a SWOT-analízis alapja egy úgynevezett SWOT-tábla, amely 2 \* 2-es mátrix formájában mutatja be a település belső és külső marketingkörnyezetét. A belső marketingkörnyezet pozitív tényezőire az „erősségek”, negatív/gátló tényezőire pedig a „gyengeségek” terminus technicus utal. Hasonló a helyzet a külső marketingkörnyezet pozitív („lehetőségek”) és negatív/gátló („veszélyek”) tényezőivel. Ahelyett, hogy a következőkben bemutatnánk egy, az internet korában bármikor, akár egyetlen kattintással is előhívható SWOT-táblát, inkább egy ide kapcsolódó – sajnos igen gyakran mondható – veszélyre hívnánk fel a figyelmet.

Ez a veszély pedig nem más, mint a SWOT-tábla és a SWOT-analízis azonosítása. Persze ellenpéldák is akadnak: Veszprém általunk igen jó színvonalúnak tartott városmarketing-stratégiájában például a város Gazdaság, a Kultúra és Közélet (Társadalom)-, valamint Turizmus SWOT-ját egyaránt a SWOT-táblákban szereplő példák részletes elemzése követi.<sup>67</sup> S hogy miért fontos ez? Jelenlegi alfejezetünk témájához (a településmárkázáshoz) kapcsolódva legfőképpen azért, mert egy településmárka megalkotása – amelynek célja, hogy a település eredendő összetettségét a lehető legszemléletesebb formában jelenítse meg – igen bonyolult folyamat, s így aligha elegendő hozzá az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek SWOT-táblában történő egyszerű megjelenítése. Egy szemléletes példánál maradva: az ugyan a SWOT-táblából is kiderülhet, hogy egy olyan települést, amelynek esetében a „lehetőségek” rubrika üresen marad, súlyos hiba a „lehetőségek városaként” márkázni, de az ennél kreatívabb márkák esetében mindenképpen szükséges a SWOT-táblában szereplő tényezők elemző jellegű továbbgondolása. Mert hát mi alapján tekinthetnénk Tata városát a „Vizek városaként” pozicionáló márkaszlogenjét<sup>68</sup> jó márkának, ha egyszer az erősségek között szereplő vizek (a tatai Öreg-tó, Tata tiszta vizű patakjai és forrásai) csupán egyetlen tényezőként szerepelnek a SWOT-tábla erősségei között? Nyilvánvaló, hogy ezt a kérdést csupán a szóban forgó erős-

<sup>66</sup> Maga a SWOT egy angol betűszó, amely az elemzés során kulcsszerepet játszó erősségek (strengths), gyengeségek (weaknesses), lehetőségek (opportunities) és veszélyek (threats) kezdőbetűiből áll össze.

<sup>67</sup> Forrás: VeszprémMarketing 28–41.

<sup>68</sup> Forrás: Tata.

ségek részletes elemzése után válaszolhatjuk meg, amennyiben arra a következtetésre jutunk, hogy a SWOT-tábla egyetlen tényezőjeként szereplő vizek más tényezőkhöz viszonyított jelentősége oly nagy, hogy a településmárkát ezeknek az erősségeknek az alapjátán célszerű felépíteni.

Mindezek ismeretében már biztonsággal azonosíthatjuk az átfogó – tehát a település egészét megjelenítő – *településmárka* (egy „jó” logó vagy szlogen) vizsgálatának és/vagy kialakításának alapvető lépéseit. Eszerint:

a) Az átfogó településmárkának nem szabad ellentmondásba kerülnie a település összefoglaló értékelése alapján megrajzolható személyiségével.<sup>69</sup> Természetesen a megalkotandó márka, illetve a település személyisége közötti ellentmondásmentesség megállapításához sem lehet mindenhol érvényes receptet ajánlani. Leghelyesebben akkor járunk el, ha a településmarketing-stratégia alkotói egymás között (brain storming vagy hasonló módszerek segítségével) vitatják meg, hogy a tervbe vett átfogó településmárka (logó vagy szlogen) megfelelő mértékben reflektál-e a szóban forgó személyiségre.

b) A második lépés (a településismertség analógiájára) a márkaismertség vizsgálata, amelynek során tisztázni kell, ismert-e már a javasolt átfogó településmárka a releváns célcsoportok számára. Nyilvánvaló, hogy a már ismert településmárkák esetében sokkal egyszerűbb elérni, hogy a márkaépítés eredményeképp az azonosulás is megtörténjen. Veszprém Megyei Jogú Város marketingstratégiája például nyilvánvalóan a márkaismertség fogalmára utal, amikor az általa ajánlott „*Királynék városa*” szlogen kapcsán megjegyzi, *„ez a szlogen egy olyan üzenet, ami mögött évszázadok óta lerakódó hiteles tartalom halmozódott fel és épült olyan erőssé, hogy ma már mindenki azonnal Veszprémre asszociál, ha hallja vagy olvassa”*.<sup>70</sup> Természetesen nem minden település esetében állnak fenn ilyen évszázados múltra visszatekintő településmárka-jelöltek. Ilyenkor a márkát mesterségesen kell megalkotni, s a márka megalkotása során elsősorban az veendő figyelembe, hogy melyik lehet az a most még nem létező településmárka, amely a célcsoportok számára a lehető legkisebb erőforrással megismertethető. Szombathely 2008-as városmarketing-stratégiája esetében az addig egyáltalán nem ismert „*Szombathely – ahol mindig szombat van*” szlogen elterjesztésére vonatkozó javaslat egy ilyen – ötletességét tekintve persze igencsak vitatható – kísérletnek tekinthető.<sup>71</sup>

c) Az utolsó lépés (a településasszociáció fogalmát kölcsönvéve) annak vizsgálata, hogy az átfogó településmárkához dominánsan pozitív asszociációk kapcsolódnak-e. Frappánsabban megfogalmazva: a településmárkának nem csupán ismertnek, elismertnek is kell lennie. Ismét csak Veszprém Megyei Jogú Város Marketingstratégiájára hivatkozhatunk jó gyakorlatként, amely a többé-kevésbé ismert – vagy viszonylag kis erőforrással ismertté tehető

<sup>69</sup> Kissé egzaktabban: egy település „személyisége” tulajdonképpen azzal a fogalommal azonosítható, amelyet a marketingtudomány, például Olins 1989 az egységes vállalati identitás (corporate identity) kifejezés segítségével ír le. Eszerint az egységes vállalati – vagy vizsgáljunkban: települési – arculat jeleníti meg azt a módot, ahogyan a szóban forgó vállalat/település megmutatja magát a releváns célcsoportoknak. Simon Anholt helymarketinggel foglalkozó újabb munkáiban (pl. Anholt 2007), az egységes vállalati arculat fogalmától nem függetlenül vezeti be a kompetitív identitás (competitive identity) kifejezést, ahol a „kompetitív” jelző a versenytársakkal szemben elfoglalt pozíció fontosságára utal. Mivel azonban Anholt megközelítésében a kompetitív identitás és a márkázás (branding) fogalma lényegében szinonimákként viselkednek, mi inkább megmaradnánk a „személyiség” kifejezés használatánál, amely a település összefoglaló értékelés segítségével megrajzolható esszenciájára kíván reflektálni.

<sup>70</sup> Forrás: VeszprémMarketing 3.

<sup>71</sup> Forrás: SzombathelyMarketing 73.

– szlogenjavaslatok közül a hozzájuk kapcsolódó pozitív asszociációk alapján jelölte ki a legkívánatosabb változatot: „*legnépszerűbb szlogen a Királynék városa, [a célcsoportok – közbevetés: B. T. L.] találónak értékelték a Kézilabda fellegvára javaslatot, legkevésbé jónak, találónak pedig az Ököváros, és a Nők városa szlogenjavaslatot tartották*”.<sup>72</sup>

Az átfogó településmárka imént vázolt létrehozása természetesen még nem tekinthető a településmarketing-stratégia végcéljának, legfeljebb egy olyan eszköznek, amely a település személyiségének vizuális és/vagy szlogenszerű megjelenítése révén a maga sajátos módján hozzájárulhat a település értékesítéséhez. Hiszen a település sohasem adható-vehető önmagában, a település értékesítése során inkább a hozzá kötődő termékek és/vagy szolgáltatások adásvétele történik meg.<sup>73</sup> Éppen ezért a következőkben a településmarketing-stratégia megalkotását egy olyan speciális márkaépítési folyamattal összefüggésben fogjuk értelmezni, amelynek során arra törekszünk, hogy az imént létrehozott átfogó márka hierarchikusan strukturált márkává (*márkahierarchiává*) fejlődjen tovább (Buskó 2017, 9.). Így a településmarketing-stratégia sikerességének egyik legalapvetőbb feltétele, hogy az átfogó településmárkához kapcsolható alárendelt – a település legkülönbélebb termékeit és/vagy szolgáltatásait megjelenítő – márkaelemek ellentmondásmentesen illeszkedjenek az átfogó márkához, illetve megtámogassák az előbbi sikerét.

Összefoglalva: ebben a fejezetben elsősorban az átfogó településmárka vizsgálatán és/vagy kialakításán keresztül szemléltettük a márkázás jellemzőit. Rögtön hozzátettük azonban, hogy a településmárka szisztematikus felépítése jóval tágabb fogalom, hiszen a márkaépítés során nem csupán átfogó márkát alakítunk ki, hanem ehhez kapcsolódóan egy összetett márkahierarchiát is fel kell építenünk. Így értelmezve:

- A településmárka a település egészét megjelenítő átfogó márka és az ahhoz kapcsolódó alárendelt/specifikus márkák hierarchikusan strukturált rendszere, amelyen belül a különböző márkaelemeknek nemcsak hogy nem szabad ellentmondásba kerülniük, de kölcsönösen meg kell erősíteniük egymást, illetve az általuk közvetített üzeneteket. A település személyiségét megjelenítő átfogó márkára – amely nagyban hozzájárulhat a település versenyképessége szempontjából kulcsfontosságú termékeket és/vagy szolgáltatásokat megjelenítő alárendelt márkák sikeréhez – e tekintetben centrális szerep hárulhat.<sup>74</sup>
- A településmárka-építés emellett jóval több, mint a különféle márkaelemek hierarchikusan strukturált rendszerének (a településre vonatkozó „üzenetnek”) a létrehozása. A márkaépítés során ugyanis figyelni kell arra, hogy a márkahierarchia által közvetített üzenet és a település összefoglaló értékelése során nyert eredményeink konzisztensek maradjanak. Abban az esetben ugyanis, ha ez a konzisztencia sérül, az üzenet nem kerül megerősítésre a releváns célcsoportok tudatában, ami hosszabb távon alááshatja településünk versenyképességét. Éppen ezért a márkaépítés fogalmába nemcsak a márkahierarchia létrehozását, de a településmárka és a település arculata közötti konzisztencia biztosítását – ha kell, akár a kínálati mix fejlesztése által – is bele kell érteni. Természetesen, ha a település arculatának településmárkához igazítása ár/érték arányban nem lenne kifizetődő, akkor a márkahierarchia újraalkotását (az üzenet megváltoztatását) kell megfontolás tárgyává tenni.

<sup>72</sup> Forrás: VeszprémMarketing 47.

<sup>73</sup> Az persze más kérdés, hogy egy olyan termék és/vagy szolgáltatás esetében, amelyhez egy ismert és elismert településmárkát (szegedi paprika, makói hagyma stb.) tudunk kapcsolni, a településmárkához kötődő asszociációk tovább tudják növelni a termék és/vagy szolgáltatás értékét.

<sup>74</sup> Gondoljunk például a „Nápfény városaként” is aposztrófált Szeged személyiségének hozzájárulására a szegedi pirospaprika sikeréhez.

Ebben az értelemben a településmárka-építés és a településmarketing-stratégia megalkotása/megvalósítása nehezen elválasztható, korrelatív fogalmak.

Mindezek alapján a következőkben úgy foglalkozunk a „jó” településmarketing-stratégia megalkotásának általunk ajánlott lépéseit, hogy közben mindvégig kiemelt figyelemmel kísérjük a településmarketing-stratégiában megvalósítandó célok, valamint a hierarchikusan strukturált településmárka (a célokra, illetve a célok megvalósítására vonatkozó üzenet) konzisztenciájának problematikáját. Ehhez első lépésben a stratégia kiindulópontját, a célképzést kell tüzetesen szemügyre venni.

## 5. A CÉLKÉPZÉS

A célképzés során leghelyesebb a fogyasztói igények módszeres kiértékeléséből irányt venni. Az auditálási folyamat – kiemelten az értékaudit és az imázsaudit – eredményeképp ugyanis meghatározható, hogy a település értékeihez a releváns célcsoportok milyen imázstartalmakat társítanak, s az ezekből meghatározható fogyasztói igények ismeretében kell célokat kitűznünk még a településmarketing-stratégia kidolgozása előtt. Némi leegyszerűsítéssel két alapvető eset lehetséges. Az első esetben a település értékeihez hasonlóan pozitív imázstartalmak kapcsolódnak. Ilyenkor az eddig elért marketingpozíció megtartását kell célul kitűzni, s ehhez az út a releváns célcsoportok változó igényeinek és a konkurencia versenyhátrány-csökkentő erőfeszítéseinek állandó nyomon követésén és a megfelelő reagáláson keresztül vezet (*defenzív marketingstratégiák esete*). A második esetben az auditált értékek megítélése a kínálati mix gyengeségei és/vagy azok nem megfelelő kommunikációja miatt kevésbé egyértelmű. Ekkor a szóban forgó értékek aktuális adottságai és a releváns célcsoportok velük kapcsolatos, jelenleg nem realizálódó igényei közötti különbség eltüntetése jelentkezik célként, s a később kidolgozandó/realizálandó marketingstratégia feladata az erre adott legmegfelelőbb válasz megtalálása (*offenzív marketingstratégiák esete*).

Az előttünk álló eltüntetendő problémák (versenyelőnyünk veszélyeztetettsége; avagy az aktuális adottságok és a velük kapcsolatos, jelenleg még nem realizálódó igények közötti különbség), valamint az azokhoz kapcsolódó célok maguk is hierarchikusan strukturáltak. S bár a településmarketing-kézikönyvek igen gyakran hajlamosak egy vagy néhány átfogó problémából kiindulni, véleményünk szerint szerencsésebb megfordítani ezt a logikát: inkább az egyedi problémákból célszerű haladni az átfogó problémák felé, hogy azután – megfordítva a folyamatot – az átfogó problémára reflektáló átfogó célból juthassunk vissza a célhierarchia alárendelt elemeihez.<sup>75</sup> Az így felépítendő probléma- és célhierarchiát a településmarketing leggyakrabban a problémafa és az azzal struktúrájában többnyire analóg célfa vizuális eszközei segítségével szemlélteti. Az alábbi ábra Szekszárd Megyei Jogú Város 2014-es komplex marketingstratégiáján keresztül mutat be egy ilyen lehetséges probléma- és célfat:

---

<sup>75</sup> Ennek oka nyilvánvaló: egyrésztől csupán specifikus problémák állnak előttünk, az átfogó problémákat csak ezekből absztrahálva leszünk képesek megfogalmazni. Másik oldalról viszont az egyes specifikus célok jelentősége csupán a nekik fölrendelt átfogó célokra tekintettel, azok ismeretében érthető meg. Úgy is mondhatnánk, hogy a specifikus problémák az átfogó problémákhoz képest időben elsődlegesek, míg az átfogó célok jelentőségüket tekintve előzik meg a nekik alárendelt specifikus célokat.

**Problémafa**

SZEKSZÁRD MARKETINGPROBLÉMÁKKAL KÜZD	
Adottságbeli problémák vannak jelen	
	erős szezonális a turizmusban
	alacsony belső kereslet, vásárlóérték
	elérhetőség problémái
Menedzsmentproblémák a városmarketingen belül	
	nem egységes, változó arculat
	nem korszerű marketingcsatornák használata
	forráshiány a promócióban
	nem koncentrált hatáskörök a városmarketingben
Lokális problémák megjelenése	
	borászok aktív elkötelezettségének hiányai (pl. nyitvatartás)
	vállalkozások nem „szekszárdi arculatúak”
	Gemenc adottságainak ki nem használása
Árproblémák	
	Magas szolgáltatási árak
	Magas ingatlanárak

**Célfa**

SZEKSZÁRD MARKETINGPROBLÉMÁI MEGOLDÓDNAK	
Adottságbeli problémák enyhítése	
	szезonalitás csökkentése a turizmusban
	alacsony belső kereslet élénkítése, munkahelyteremtés
	elérhetőség problémáinak mérséklése, lobbizás
Menedzsmentproblémák megoldása	
	egységes, friss arculat
	új marketingcsatornák és gerillamarketing alkalmazása
	a városmarketing egységes feladatként delegálása
	anyagi források átcsoportosítása a város promóciójára
Lokális problémák enyhítése	
	borászok motiválása a turizmus befogadására
	a főbb vállalkozások bevonása a városmarketingbe
	Gemenc adottságainak kihasználása
Árproblémák megoldása	
	szolgáltatási árak ésszerűvé tétele
	ingatlanpiac fejlesztése

**4. táblázat. Problémafa és célfa Szekszárd Megyei Jogú Város Komplex Marketingstratégiájában**

*Forrás: SzekszárdMarketing 2014, 137.*

Ehhez még nem árt hozzátenni néhány kiegészítő megjegyzést. Elsőként azt emeljük ki, hogy *a probléma- és célfa megalkotói lényegében teljesen szabadon dönthetnek arról, hogy miképpen szeretnék felépíteni a szóban forgó település hierarchikusan strukturált probléma- és célrendszerét.* Noha a szekszárdi példa legátfogóbb problémája és célja vélhetőleg bármely településmarketing-stratégiát készítő település esetében ugyanaz – hiszen minden település *„küzd marketingproblémákkal”,* illetve a településmarketing-stratégia megalkotói joggal számíthatnak arra, hogy ezek a problémák a településmarketing-stratégiában szereplő ajánlások megvalósításával *„megoldódnak”*<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Ezt a legátfogóbb problémából építkező, minden település esetében azonos legátfogóbb célt Piskóti (2012, 115 –116.) nyomán küldetésnek és/vagy domináns célnak is nevezhetjük. Mivel azonban ez a küldetés és/vagy domináns cél minden település esetében azonos, a továbbiakban túlzottan evidens volta miatt nem kívánunk foglalkozni vele. Probléma- és célhierarchiáink felépítése során többnyire az egy szinten ez alatt elhelyezkedő átfogó problémákból/célokból fogunk kiindulni.

– az ezeknek alárendelt/specifikusabb problémák és célok már Szekszárd sajátosságaira világítanak rá.<sup>77</sup> Példának okáért: az árproblémák jelenlétének/megoldásának előkelő helyre sorolása a város probléma- és célhierarchiájában arról tanúskodik, hogy a marketingstratégia megalkotói a városhoz kapcsolódó egyes szolgáltatások árazását és a magas ingatlanárakat egyaránt a város értékesítésének egyik kiemelt, de jól orvosolható akadályának tartják.

Nyilvánvaló, hogy egy efféle specifikus probléma léte s még inkább fontossága nem általánosítható, így nem is jelenthető ki, hogy a probléma- és célhierarchiában elfoglalt kiemelt pozíciója bármely településmarketing-stratégia esetében szükséges. Az viszont kétségtelen, hogy leginkább akkor követjük településmarketing-stratégia létrehozatalának „jó gyakorlatát”, ha az auditálási folyamatot megkoronázó összefoglaló értékelés (pl. a SWOT-analízisünk) eredményeit a problémafa hierarchikusan strukturált rendszerébe leszünk képesek konvertálni. A konverálás során pedig attól sem szabad visszariadunk, hogy egy, az árproblémákhoz hasonló – marginálisnak tetsző, de a település értékesítése során esetleg mégis kulcsszerephez jutó – tényező és annak megoldása indokolt esetben a probléma- és célhierarchia előkelőbb helyeinek valamelyikére kerüljön.

Erre akkor kerülhet sor, ha az első pillantásra marginálisnak tetsző tényező (az árproblémák vagy más hasonló) mélyen beépül a releváns célcsoportok településimázsába, jelentős mértékben lerontva a település versenyképessége szempontjából centrális termékek és/vagy szolgáltatások, áttételesen pedig a teljes település versenyképességét. Ilyen esetben nem csupán a probléma megoldását kell célul kitűzni, hanem azt is, hogy az alapvető jelentőségű probléma megoldásának eredménye az újragondolt településmárkában is kifejezést nyerjen. Így példánkban ajánlható, hogy a településre jellemző alapvető szolgáltatások és az ingatlanok olcsóbbá tétele ne csak az egyes termékekhez és/vagy szolgáltatásokhoz közvetlenül kapcsolódó alárendelt márkák szintjén, de a logó vagy szlogen jellegű településmárkában is tükröződjék valamiképpen.

Második megjegyzésünk a célhierarchia megalkotása során elkövethető egyik lehetséges hibára hívja fel a figyelmet. Eszerint a célfa megalkotásakor *a különféle célok egymás közötti összefüggéseinek vizsgálata nem mindig történik meg kellő mélységben*. Emiatt hajlamosak lehetünk megfeledkezni arról, hogy egy adott, x-szel jelölhető cél megvalósítása kapcsolatba – vagy ami még veszélyesebb: ellentmondásba – kerülhet egy másik, y-nal jelölt cél megvalósításával. A szóban forgó kapcsolatok figyelembe nem vétele pedig az egész célrendszer megvalósíthatóságának az esélyeit ronthatja, vagy akár lehetetlenné is teheti. Veszprém Megyei Jogú Város már többször említett marketingstratégiája a „Jövőkép” elnevezésű fő célhoz (ami nem más, mint hogy Veszprém legyen „a Közép-Dunántúli Régió élhetőségben vezető városa, amely tágabb térségének oktatási, innovációs, kulturális és turisztikai központja”) négy alárendelt célt társít, úgymint az „Innovációs gazdaságfejlesztést”, a „Közlekedésfejlesztést”, a „Város környezetminőségének fejlesztését” és végül a „Kulturális turizmusfejlesztést”.<sup>78</sup> Veszprém településmarketing-stratégiája (amelyről jelen vizsgálat során általában mint „jó gyakorlatként” emlékezünk meg) természetesen nem kerül önmagával ellentmondásban már az átfogó célok szintjén, csupán jelezzük, hogy ha nem vagyunk kellően óvatosak, akkor a gazdaságfejlesztés, illetve a környezet- és a turisztikai szektor fejlesztése jó eséllyel ronthatja egymás hatásfokát.

<sup>77</sup> A következőkben a célhierarchia (és az azzal analóg sajátosságokat mutató problémahierarchia, márkahierarchia stb.) elemzése során az alárendelt és a specifikus cél (probléma, márka) fogalmát lényegében szinonim értelemben fogom használni. Az egyetlen különbség, hogy az „alárendelt” jelző használatakor elsősorban az adott cél (probléma, márka) hierarchikusan strukturált célrendszerében (problémahierarchiájában, márkahierarchiájában) elfoglalt pozícióját, a „specifikus” jelző használatkor pedig annak konkrét – vagy legalábbis: a hierarchia felsőbb szintjéhez viszonyítva konkrétabb – voltát domborítjuk ki.

<sup>78</sup> Forrás: VeszprémMarketing 51.



Veszprém marketingstratégiája az „innovatív” jelző segítségével kerüli el ezt a csapdát, vagyis azzal, hogy a város gazdaságfejlesztését nem a szocialista idősakra olyannyira jellemző, környezetromboló nehéz- és vegyipar újraélesztésében jelöli meg, hanem az innovatívabb tudásalapú iparágak odavonzására törekszik, és ezzel lényegében fel is oldja az ellentmondást. Természetesen minél lejjebb haladunk a célhierarchiában az egyre specifikusabb jellegű alárendelt célok felé, a lehetséges kapcsolatokat és ellentmondásokat annál nehezebb észrevenni és talán kiküszöbölni is. Mert hát az „*iparfejlesztést*” akár egyetlen jelző segítségével is fel lehet váltani az „*innovatív iparfejlesztéssel*”, a célhierarchia két alsóbb fokán álló cél esetében az ellentmondás nagyon sokszor csak egyik vagy másik cél teljes feladásával küszöbölhető ki.<sup>79</sup> Ilyenkor szélsőséges esetben a célhierarchia teljes újratervezésére (esetleg a problémafától többé-kevésbé eltérő struktúrájú célfa megalkotására) is szükség lehet. De hogyan térképezendők fel ezek az egymással kapcsolatban és/vagy ellentmondásban lévő célok? A válaszhoz tekintsük Piskóti István javaslatát, amelyet Borsod-Abaúj-Zemplén megye 1999-es területfejlesztési koncepciójából vett kölcsön Régió- és településmarketingről szóló munkájában. A Miskolci Egyetemen készített területfejlesztési koncepció az elérni vágyott domináns célt („*A megyében élők jólétének megteremtését*”) négy átfogó cél, úgymint a „*Gazdasági jólét*”, a „*Kulturális jólét*”, a „*Közösségi jólét*” és a „*Környezeti jólét*” segítségével kívánta megvalósítani. Az átfogó célokhoz azután a célhierarchia legalsóbb fokán alárendelt célok, szám szerint 17 ilyen cél csatlakozik. A következő ábrán nem a megszokott célfa, hanem egy ezzel analóg felépítésű táblázat segítségével szemléltetjük a Piskóti István által javasolt hierarchikus célstruktúrát.

1. Megyében élők jóléte
1.1. Gazdasági jólét
1.1.1. A gazdasági teljesítőképesség, a hozzáadott érték, a növekedés ütemének növelése
1.1.2. Gazdasági szereplők verseny- és innovációképességének növelése
1.1.3. A gazdaság struktúrájának korszerűsítése, új perspektivikus ágazatok telepítése
1.1.4. Vállalkozókészség fejlesztése
1.1.5. Munkahelyteremtés
1.2. Kulturális jólét
1.2.1. Szaktudás, képzettség színvonalának emelése
1.2.2. Kommunikációs készség, nyelvismeret javítása
1.2.3. K+F potenciál fejlesztése
1.2.4. Magatartás-kultúra, erkölcs, etika fejlesztése
1.3. Közösségi jólét

<sup>79</sup> Így például nem lehet egy konkrét iparággal mit tenni, ha az akadályozza a településmárkában nagyobb hangsúlyt kapó környezetvédelmi, turisztikai stb. célok érvényesülését.

1.3.1. Társadalmi kapcsolatok erősítése
1.3.2. Identitástudat erősítése
1.3.3. Együttműködési kapcsolatok fejlesztése
1.3.4. Belső kohézió erősítése
1.3.5. Egészségügyi és szociális ellátás feltételeinek javítása
1.4. Környezeti jólét
1.4.1. Infrastruktúrafejlesztés
1.4.2. Természeti és környezeti értékek megőrzése
1.4.3. Egészséges környezet megteremtése és fenntartása

**5. táblázat. Célrendszer Borsod-Abaúj-Zemplén megye területfejlesztési koncepciójában**

*Forrás: Saját szerkesztés Piskóti 2012, 122. alapján*

A korábban említettekől az következik, hogy az ellentmondások kiküszöbölésének érdekében leginkább az alárendelt célok közötti logikai összefüggésrendszert kell feltárni, hiszen az ezek közötti összhang megteremtése magától értetődő módon vonja maga után a magasabb hierarchiaszinten jelentkező összhangot.<sup>80</sup> Mivel azonban nem tudjuk, hogy pontosan melyek azok a partikuláris célok, amelyek között kapcsolati reláció (illetve ellentmondás) állhat fenn, első pillantásra úgy tűnik, a leghelyesebben akkor cselekszünk, ha a minden lehetséges célt minden lehetséges céllal összevetünk. Ez azonban egy megfelelően kiterjedt,  $n$  elemű célrendszer esetében igen nagyméretű (vizsgált esetünkben:  $n*(n-1)/2 = 17*16/2 = 136$  elemű) minta vizsgálatát igényelné. Természetesen leg nem biztos, hogy ilyen mennyiségű munkát részletekbe menően el tudnánk végezni. Arra viszont talán képesek lehetünk, hogy az alábbi ábra módszerét követve kiválasszunk néhány, egymással különösen figyelemreméltó kapcsolatban álló párt, hogy az ezek közötti kapcsolatok elemzését követően – amennyiben szükség van rá – végrehajtsuk célhierarchiánk korrekcióját. A többi, számunkra kevésbé fontos relációt –  $x$ -szel jelölve – akár figyelmen kívül is hagyhatjuk.

<sup>80</sup> Veszprémi példánkra visszatérve: ha egy, a környezetrombolásban jeleskedő iparágat (pl. vegyipar) egy tudásalapú, a környezetet kevésbé károsító iparággal váltjuk fel, akkor ebből eggyel magasabb hierarchiaszinten a „gazdaságfejlesztés”, „Innovációs gazdaságfejlesztéssel” való felcserélése magától értetődő módon történik meg.

	1.1.1.	1.1.2.	1.1.3.	1.1.4.	1.1.5.	1.2.1.	1.2.2.	1.2.3.	1.2.4.	1.3.1.	1.3.2.	1.3.3.	1.3.4.	1.3.5.	1.4.1.	1.4.2.	1.4.3.
1.1.1.																	
1.1.2.	x																
1.1.3.	x	x															
1.1.4.	x	x	x														
1.1.5.	x	x	x	x													
1.2.1.	x	x	x	x	x												
1.2.2.		x		x		x											
1.2.3.	x	x	x		x	x											
1.2.4.		x		x		x	x										
1.3.1.	x	x		x	x	x	x		x								
1.3.2.		x		x		x	x		x	x							
1.3.3.	x	x	x	x	x	x			x								
1.3.4.		x		x		x	x		x	x							
1.3.5.	x			x		x		x	x	x	x		x				
1.4.1.	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x			
1.4.2.	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x		
1.4.3.	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	

6. táblázat: A célrendszer összefüggései Borsod-Abaúj-Zemplén megye területfejlesztési koncepciójában

Forrás: Saját szerkesztés Piskóti 2012, 122. alapján

A célfa imént bemutatott kritikai vizsgálatát követően már egy remélhetőleg ellentmondásmentes, és így – leg-  
alábbis logikai értelemben – megvalósítható hierarchikusan strukturált célrendszerhez jutunk. Vagyis minden fel-  
tétel fennáll ahhoz, hogy megkezdjük azt a lépést, amelyet a továbbiakban a szűkebb értelemben véve vett településmarketing-stratégia kidolgozásával azonosíthatunk.

## 6. A SZŰKEBB ÉRTELEMBEN VÉVE VETT STRATÉGIAALKOTÁS

A településmarketing-stratégia megalkotása többféleképp értelmezhető. Egyesek ide sorolják az auditálási folyamatot, mások – igaz, sokkal ritkábban – pedig még a településmarketing-stratégia operatív részével (az operatív tervezéssel és annak gyakorlati megvalósításával) is kibővítenék ezt a fogalmat. A ZCSM-modell fogalomkészletét felhasználva az efféle viták közepette meglehetősen biztonsággal kijelölhetjük az általunk követett irányt. Eszerint a településmarketing-stratégia lelkének a településmarketing ZCSM-ciklusának stratégiai ciklusát fogjuk tekinteni, az auditálási folyamatot (némi leegyszerűsítéssel: a tanulási ciklus tulajdonképpeni megfelelőjét) csupán a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás megalapozásaként, az operatív részt (az operatív ciklus megfelelőjét) pedig a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás során előirányozottak megvalósításaként, illetve – másik oldalról szemlélve mindezt – az újra induló ZCSM-ciklus auditjának nyersanyagaként vesszük számításba. A következőkben a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás néhány centrális jelentőségű fogalmának bemutatásával folytatjuk, mégpedig abból a célból, hogy általuk jobban megvilágosodjék a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás általunk ajánlott „jó gyakorlatának” mikéntje.

Az első ilyen fogalom a *stratégiai terület*. Stratégiai terület alatt a településmarketing néhol akár konkrét területeket is érthet, mint ahogy Miskolc 2014–2020-as ciklusra készített desztináció-fejlesztési stratégiája különíti el a „Miskolctapolcai strandfejlesztés”, az „Avas rehabilitáció”, a „Miskolctapolca településrehabilitáció”, a „Hejő-liget fejlesztése”, a „népviseleti kiállítóhely új helyre költözése”, s végül a „Diósgyőr-Lillafüred II. ütem” konkrét földrajzi területekre vonatkoztatható stratégiai területeit.<sup>81</sup> Gyakoribb azonban a stratégiai területek absztrakt tereként való értelmezése. Ha ez utóbbi utat választjuk, a legegyszerűbben akkor járunk el, ha a stratégiai területeket a célfa átfogó céljaihoz társítjuk. Egy egyszerű példán szemléltetve: korábban már láttuk, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megye 1999-es területfejlesztési koncepciójának településmarketingre is adaptálható célrendszere négy átfogó célt tartalmaz, nevezetesen az itt élő lakosság *gazdasági jólétét, közösségi jólétét, kulturális jólétét és környezeti jólétét*. Ebben a megközelítésben a stratégiai területek azok az absztrakt színterek, amelyen belül az imént jelzett átfogó célok megvalósíthatók. Így még csak nem is kell különösebb kreativitás ahhoz, hogy létrehozzuk az egyes átfogó célokat és az ezek stratégiai területeit összekapcsoló rendezett párokat, úgymint „*gazdasági jólét átfogó cél – gazdaság stratégiai terület*”, „*közösségi jólét átfogó cél – helyi társadalom stratégiai terület*”, „*kulturális jólét átfogó cél – kultúra stratégiai terület*” és „*környezeti jólét átfogó cél – környezet stratégiai terület*”. Az esetleges konkrét földrajzi területek fentiekkel egyidejű szerepeltetésének pedig leginkább akkor lehet értelme, ha ezek az absztrakt színterek – az átfogó célok megvalósításának színterei – a település sajátos adottságainak köszönhetően konkrét településrészekhez kötődnek – például ha Miskolc esetében a gazdasági jólét célkitűzését valami okból kifolyólag dominánsan Diósgyőr városrészben kívánnánk megvalósítani. Mindezek figyelembevételével a stratégiai terület a „Hol?” kérdésre adja meg a választ. Másképpen: *a fogalom azokra az absztrakt – esetleg egyidejűleg: földrajzilag is értelmezhető*

<sup>81</sup> Forrás: MiskolcDesztináció 15–16.

*konkrét – színterekre referál, amelyeken belül mozogva a hierarchikusan strukturált célfa egy adott ágához kötődő célrendszer (egy átfogó cél és az ahhoz tartozó alárendelt célok) megvalósítható.* Mivel a stratégiai területek meghatározása a hierarchikusan strukturált célhierarchia, a hierarchikusan strukturált célhierarchia meghatározása pedig a település auditjának összefoglaló értékelése alapján történik meg, a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás eme első lépését a korábbi tapasztalatoknak megfelelően végezzük el.

A szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotás második kulcsfogalmát a *szcenárió* elnevezéssel illelhetjük. Lényegét a következőkből érthetjük meg. Evidens, hogy egy adott stratégiai területhez kötődő célrendszer több módon valósítható meg. Ezeket a többé-kevésbé eltérő utakat nevezhetjük a településmarketing szóhasználatával *szcenárióknak* (szó szerint: forgatókönyveknek).<sup>82</sup> Elméletileg egy adott célhoz végtelen számú lehetséges *szcenárió*t lehet konstruálni. A gyakorlatban persze a legmegfelelőbb *szcenárió* kiválasztása során nem ennyire reménytelen a helyzetünk, de minél összetettebb rendszerként viselkedik a szóban forgó település, illetve minél bonyolultabb célrendszert kívánunk megvalósítani a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás során, annál több alternatívával szembesülhetünk. Szerencsére azonban az optimális *szcenárió* kiválasztása során nem vagyunk magunkra utalva. Az auditálási folyamat eredményei nem csupán a célhierarchia felállításában, de az egyes célok eléréséhez vezető leghelyesebb út megtalálásában is komoly segítséget nyújthatnak. Szemléltessük mindezt egy rövid példán keresztül. Tegyük fel, hogy egy adott településen a megfelelő kulturális színvonal biztosítása nem csupán a kulturális turizmus szempontjából jelentős, de a településen élők településhez való kötődését, identitásának formálását is nagymértékben szolgálhatja. A „kulturális jólét” tehát joggal pályázhat arra, hogy más települések marketingstratégiáiban is az átfogó célok között szerepelhessen. Nem mindegy azonban, hogy ezt a kulturális jólétet milyen *szcenárió* segítségével kívánjuk megvalósítani. Minél részletesebben dolgozzuk ki a „kulturális jólét” átfogó céljához csatlakozó célhierarchiát, a különféle alárendelt (és az alárendelt céloknak alárendelt stb.) célok segítségével egyre közelebb kerülünk ahhoz a *szcenárió*hoz, amelyet végül átfogó célunk megvalósítása szempontjából a leginkább optimálisnak fogunk tartani. A következőkben egy Szolnok Megyei Jogú Város városmarketing koncepciójáról és tevékenységéről szóló 2014-es tájékoztató<sup>83</sup> alapján igyekszünk rámutatni arra, hogy mutatkozhat meg ez a folyamat egy marketingstratégia megalkotása során. Az első lépés az audit, egészen pontosan az értékaudit kereslet részében szereplő elsődleges célcsoport (a saját lakosság) feltérképezése. Ennek során a Szolnokon élők szociokulturális sajátosságaihoz kapcsolódóan a szerzők arra a felismerésre jutnak, hogy *„a helyi lakosokat egyre nehezebb bevonni fizetős kulturális, szórakoztató programokba”,* másrésztől azonban – különösen a fiatalabb generáció kapcsán – a kulturális szolgáltatások iránti igény is megmutatkozik. A szerzők szavaival: *„a fiatalok számára folyamatos felmerülő probléma a szűkös szórakozási lehetőség, a számukra érdekes kulturális programok hiánya”,* amelyek a következő mondat tanúsága szerint *„figyelemfelkeltő”, „aktivizáló”* voltak mellett – a saját lakosság keresletének auditja alapján – az *„igényesség”* attribútumával is rendelkezniük kell.

Az értékaudit kereslet pontja tehát jó útmutatót adhat számunkra a kulturális jólét felé vezető optimális *szcenárió* meghatározásához, amely a helyi szervezetekkel együttműködve az ingyenes programok szervezésének irányába mutat. Ez természetesen nem kell, hogy a minőség ingyenesség oltárán való feláldozását jelentse, hiszen az

<sup>82</sup> Leghelyesebben akkor járunk el, ha a megvalósítandó célrendszert és a hozzá vezető optimális *szcenárió* viszonyát egy érem igen nehezen elválasztható – ha ugyan egyáltalán elválasztható – két oldalaként fogjuk fel. Egy átfogó cél megvalósításához ugyanis a legkülönbébb alárendelt célokon keresztül vezet az út, ez utóbbiakat pedig felfoghatjuk úgy is, mint amelyek az átfogó célhoz vezető út egyes állomásait.

<sup>83</sup> Forrás: SzolnokMarketing 11.

auditálási folyamat során nemcsak a helyi lakosság árérzékenységéről, de az „igényes” programok iránti keresletről is tudomást szereztünk. Így kerülhet a képbe a megfelelő ár-érték arány scenáriója,<sup>84</sup> amelynek megvalósításában fontos szerep hárulhat például a Szigligeti Színház segítségével a Kossuth téren megszervezendő „újszerű színházi előadás”, az „Utca színház” tervének – hiszen ez az attrakció az ingyenesség és igényesség egymás melletti jelenlétével képes lehet megfelelni auditált célcsoportunk nem egykönnyen kielégíthető szükségleteinek. Mindezek figyelembevételével a scenárió a „Hogyan?” kérdésre adja meg a választ. Másképpen: *arra az „algoritmusra” referál ez a fogalom, amelynek útmutatását követve a hierarchikusan strukturált célfa egy adott ágához kötődő célrendszer, azaz egy átfogó cél és az ahhoz tartozó alárendelt célok a leoptimálisabban valósíthatók meg.*

A következő lépésben a *prioritások* fogalmának tisztázását tűzzük ki célul. Imént már utaltunk rá, hogy a célrendszer legfelsőbb szintjén álló átfogó célokat a leoptimálisabb scenárió útmutatását követve célszerű megvalósítani. Igen ám, de egy átfogó célt (szolnoki példánkban: a „kulturális jólét” megteremtését) sohasem önmagában, hanem a legkülönbözőbb alárendelt/specifikus célok (szolnoki példánkban: ingyenes, ámde igényes programok) közvetítésével, azok által valósítunk meg. Szolnoki példánknál maradva: ha a lakosság „kulturális jólétének” megteremtését tűzzük ki célul, akkor a konkrét megvalósítás – az operatív ciklus – megkezdése előtt azzal is tisztába kell jönnünk, hogy kicsiben „hol” és „hogyan” valósíthatók meg ezek a specifikus célok. Úgy is mondhatjuk, hogy az alárendelt/specifikus célok megvalósítása stratégiai értelemben másodlagos (hiszen azt az átfogó célok megvalósításának rendeljük alá), időben viszont elsődleges (hiszen az átfogó célok megvalósítását az operatív ciklus során mégiscsak az egyes alárendelt/specifikus célok megvalósításával fogjuk megalapozni). A hatályos jogi szabályozás lényegében erre a problematikára reflektál a prioritás kategóriájának bevezetésével. Említettük, hogy a településmarketing-stratégia elkészítésére vonatkozóan a jogalkotó nem ír elő explicit kötelezettséget a települési önkormányzatok számára, s talán ezért is van, hogy a településmarketing-stratégia tartalmi követelményeiről sem tudunk felmutatni olyan jogszabályt, ami a témakört részleteiben szabályozná. Ezért talán megbocsátható, ha a prioritás kifejezést a településmarketinghez igen közel álló településtervezés tartalmi követelményeit taglaló kormányrendeletből kiindulva próbáljuk megvilágítani. Eszerint a prioritás „*a specifikus célok elérését szolgáló kiemelt szándékok, a későbbi beavatkozási területek csoportja, amelyek jellemzően komplexek, átfogóan több ágazati intézkedést jeleníthetnek meg*”.<sup>85</sup> A kormányrendelet szövege alapján nyilvánvaló, hogy a prioritásokat a specifikus, s nem pedig az átfogó célokhoz kell társítani. A továbbiakat illetően azonban feltétlenül hozzá kell tennünk mindehhez némi kiegészítést. Leginkább azt, hogy a szöveghely láthatóan ingadozik a „*kiemelt szándékok*”, illetve a „*beavatkozási területek*” használata között, de a „*későbbi*” jelző segítségével a probléma megfelelő biztonsággal kezelhető. Alighanem arról van szó, hogy a kormányrendelet szerint a kiemelt szándékok kialakításának valamiképpen meg kell előznie a beavatkozási területek körülhatárolását, s ennek a két aktusnak az együttesét igyekszik visszaadni a jogalkotó a „*prioritás*” kifejezés segítségével. Vegyük azonban észre azt is, hogy korábban beszéltünk már valamilyen formában „*kiemelt szándékokról*”, „*beavatkozási területekről*”, csak nem egészen ezekkel a szavakkal, ebben a kontextusban.

Kezdjük a véleményünk szerint könnyebben megérthető „*beavatkozási területek*” kifejezéssel. Ezek lényegében analóg módon viselkednek, mint azok a stratégiai területek, amelyek az átfogó célok esetében adják meg a választ a „*Hol?*” kérdésre. Aligha vitatható, hogy egy efféle „*Hol?*” kérdés nemcsak az átfogó, hanem a specifikus célok ese-

<sup>84</sup> Egyidejűleg kizárva például a jobb híján „magasan árazott elitkultúra”, vagy az „alacsonyán árazott tömegkultúra” néven illethető scenáriókat, amelyek – persze csak ha hihetünk az audit eredményeinek – kevésbé fognak találkozni a saját lakosság igényeivel.

<sup>85</sup> 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet 1. § i) pont.

tében is feltehető. Szolnoki példánk alapján például kijelenthető, hogy a „kulturális jólét biztosítása” átfogó célhoz kapcsolható lehetséges specifikus cél (legyen ez a helyi lakosság kiszolgálása ingyenes, ezzel együtt azonban mégis minőségi kulturális rendezvényekkel) esetében ez jelentheti azt az absztrakt kulturális színteret, amelyen belül a „helyi szervezetek” (a Szigligeti Színház és társai) át tudják adni az efféle tartalmakat.

A „kiemelt szándékok” kifejezés értelmezése egy árnyalatnyival több nehézséget vethet fel. A hivatkozott kormányrendelet alapján egyértelműen kiderül, hogy a kiemelt szándékok megalkotásának valamiképpen meg kell előzniük a beavatkozási területek kijelölését, sőt, a beavatkozási területek kijelölésének a kiemelt szándékok figyelembevételével kell megtörténnie. Ez elsősorban akkor lehetséges, ha a kiemelt szándékokat a korábban már tárgyalt scenárió analógiájára képzeljük el, azaz a „szándék” fogalmába nem csupán a specifikus célra való irányulást (a pusztá intenciót), hanem a megvalósítás útjának szisztematikus végiggondolását is beleértjük.<sup>86</sup> Azaz amit az átfogó cél esetében a stratégiai terület és a scenárió fogalmi kapcsán elkülönítve tárgyaltunk (előbbi az átfogó cél megvalósításának színterére, utóbbi a megvalósítás módjára referál), azt a kormányrendelet a specifikus célok esetében egyetlen fogalom, a prioritás segítségével igyekszik visszaadni. Ez persze nem zárja ki, hogy egy adott prioritáson belül világos megkülönböztetést tegyünk a specifikus célok elérését szolgáló kiemelt szándékok, illetve a kiemelt szándékok megvalósításának színtere, a beavatkozási terület közé.

Végezetül az *intézkedés* fogalmával fejezzük be a szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotás kulcsfogalmának ismertetését. Legegyszerűbben megközelítve az intézkedés kifejezéssel azok a cselekvések illethetők, amelyek segítségével megvalósítjuk egy adott specifikus cél eléréséhez szükséges kiemelt szándékainkat. Szolnoki példánkban ilyen intézkedés lehet például az Utcaszínház megszervezése, amelynek segítségével a „*helyi lakosság kiszolgálása ingyenes, ezzel együtt azonban mégis minőségi kulturális rendezvényekkel*” specifikus cél eléréséhez járulunk hozzá. Maguk az intézkedések különleges szerephez jutnak a szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotáson belül. Egyrésztől minden kétséget kizáróan a stratégiai ciklus részét képezik, hiszen kiemelt szándékaink megvalósításának legoptimálisabb scenárióját lehetetlen megvalósítani annak konkrét építőkövei, az intézkedések figyelembevétel nélkül. Másrésztől egyfajta hidat is képeznek a szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotás és annak megvalósítása, az operatív ciklus között. Az intézkedések helyét/szerepét tehát már településmarketing-stratégiánkban belül kijelöljük, másrésztől ugyanezek az intézkedések lesznek azok, amelyeket az operatív ciklus során végre fogunk hajtani. Ez a sajátos kétarcúság adja az intézkedések specifikus jellegét.



A most következőkben egy konkrét példán – Veszprém Megyei Jogú Város 2012-es marketingstratégiáján – keresztül fogjuk megmutatni a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás működését. Ehhez mindenekelőtt tekintsünk egy saját szerkesztésű ábrát, amelyen keresztül jól szemléltethetők a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás kulcsfogalmi, illetve a közöttük lévő logikai relációk.

<sup>86</sup> Mindennek az értelmezésnek a „szándék” kifejezés nyelvi jelentése sem feltétlenül mond ellent. Juhász et al. II. 1992, 1248. szerint a „szándékozik valamit tenni” címszó jelentése: „elhatározza, tervezi, hogy valamit tenni fog”. A szisztematikus végiggondolás – a tervezés – tehát ebben a köznap definícióban is kulcsszerepet játszik.

	STRATÉGIAI TERÜLETEK		
	Gazdaság	Kultúra és közélet	Turizmus
Vertikális prioritások/ kapcsolódó intézkedések	(1) Gazdasági integráció helyben	(1) Közösségépítés, tudatformálás	(1) Veszprémikumok
	(1a) Együttműködés a legnagyobb adófizetőkkel	(1a) Tudatformálást segítő tematikus (társadalmi) marketingkampányok a fenntartható életmód és a tudatos közösségi magatartás elsajátítása érdekében	(1a) Meglévő veszprémikumok fenntartható fejlesztése
	(2) Térségi gazdasági integráció	(1ba) Általános és középiskolások helyismereti tudásának versenye	(1b) Jövőbeli lehetséges veszprémikumok kifejlesztése
	(2a) Együttműködés a Pannon Egyetemmel és a székesfehérvári ipari és térségi partnerekkel	(1bb) Városi legendák felelevenítése	<b>(2) A turisztikai imázs javítása</b>
	(2b) Veszprém-Szentkirályszabadja Repülőtér és környezetének befektetés-ösztönzési kampánya (K+F+I projektek)	(1c) A fiatalokat megcélzó kommunikáció és kreatív közterületi design	(2a) Veszprém város vendégfogadási feltételeinek a javítása és a turisztikai információs rendszer fejlesztése
	(2c) A balatoni korona térségi fizetőeszköz népszerűsítése	(1d) A Veszprém Kártya újragondolása	(2b) Nemzetközi jelentőségű gyűjtemény/kiállítás Veszprémbe hozása
		<b>(2) A városfejlesztési projektek elfogadottságának növelése</b>	(2c) További turisztikai attrakciók létrehozása
		(2a) A projektek ismertségének és az elfogadottságának a növelése	(2d) Tematikus turisztikai csomagok kidolgozása, turisztikai kártya
Horizontális prioritások/ kapcsolódó intézkedések	<b>(1) A város kapcsolatainak fejlesztése a marketingkommunikáció eszközén keresztül</b>		
	(1a) A városmárka identitásának meghatározása (branding): a kevesebb több		
	(1b) A médiakapcsolatok javítása		
	<b>(2) Az önkormányzat hivatalának „hatékony tanulószervezetté” alakítása</b>		
	(2a) TÁMOP projekt végrehajtása a szervezeti alkalmazkodó és reagáló képességének a fejlesztése érdekében		
	(2b) A lakossági elégedettségmérés rendszerének kialakítása		

7. táblázat. A szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás logikája Veszprém Megyei Jogú Város marketingstratégiája példáján

Forrás: Saját szerkesztés Veszprémmarketing 2012 alapján



Látható, hogy a szerzők a három, a marketingstratégiában egyébként kifejezetten nem szereplő – de logikailag megkonstruálható – átfogó célhoz kapcsolódóan három stratégiai területet (gazdaság; kultúra és közélet; turizmus) nevesítenek.<sup>87</sup> Ami a prioritásokat illeti, ezeket a marketingstratégia általunk is megfontolható módon két alcsoportra osztja tovább. A *vertikális prioritások* csupán egyetlen stratégiai terület alá tartoznak. A „*gazdasági integráció helyben*” vertikális prioritásról például különösebb magyarázat nélkül is belátható, hogy elsődlegesen a „*gazdaság*”, s nem pedig a „*kultúra és közélet*” vagy a „*turizmus*” stratégiai területén belül helyezkedik el. A *horizontális prioritások* viszont bármelyik stratégiai területhez hozzákapcsolhatók. A „*marketingkommunikáció*”, valamint „*az önkormányzat hivatalának hatékony tanulószervezetté alakítása*” prioritások egyértelműen ide tartoznak. Hiszen gondoljunk bele: akár gazdasági, akár kulturális és közéleti, akár pedig turisztikai marketingről van szó, a marketingkommunikáció (a különféle szektorokról szóló üzenet eljuttatása a releváns célcsoportok felé) és a településmarketing szervezeti kérdései (hiszen Veszprém esetében ugyanaz a szervezet – az önkormányzati hivatal – végzi a gazdasági, a kulturális és közéleti, és a turisztikai marketingtevékenységeket) többé-kevésbé hasonló problémákat vetnek fel.

Hogy jobban megérthessük a szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotás logikáját, pillantsunk bele mindkét prioritástípus belső szerkezetébe. Elsőként tekintsük az egyik vertikális prioritást. Válasszuk ki például a „*turisztika*” stratégiai területét, amelyen belül a második prioritást fogjuk górcső alá venni. Ennek elnevezése („*a turisztikai imázs javítása*”) egyértelmű marketingszemléletet tükröz, hiszen a településmarketing a település iránti attitűd és viselkedés kialakítására, fenntartására és megváltoztatására – végső soron tehát az imázs javítására – irányul.<sup>88</sup> Láttuk továbbá, hogy a prioritás fogalmába az ide kapcsolható specifikus célon (a turisztikai imázsjavításon) kívül bele kell érteni azokat a kiemelt szándékokat is, amelyek a cél eléréséhez vezetnek el bennünket. S ha a kiemelt szándékok nem pusztán intenciók, hanem a megvalósítás megvalósításának szisztematikus végiggondolásai, akkor nem lehet nem figyelembe venni azokat az intézkedéseket, amelyek segítségével szándékaink megvalósulást nyernek.

A marketingstratégia ide kapcsolódó négy intézkedéséről több minden is elmondható. Feltétlenül pozitívum, hogy jó érzékkel választ ki olyan cselekvéseket (pl. a vendégfogadási feltételek javítását), amelyek valóban elkerülhetetlenek, ha a turisztikai imázson javítani szándékozunk. A másik oldalról viszont újra csak meg kell jegyezni,

<sup>87</sup> A teljesség kedvéért megjegyeznénk, hogy a dokumentum által nevesített stratégiai területek és Veszprém Megyei Jogú Város marketingstratégiája által nevesített átfogó célok között nincs olyan típusú „egy az egyben való megfelelés”, amelyet didaktikus célok is szem előtt tartó útmutatónk vázolt az olvasó számára. Ennek legfontosabb oka, hogy Veszprém Megyei Jogú Város átfogó céljai nem önállóan, a marketingstratégia kontextusában, hanem az integrált városfejlesztési stratégiához kapcsolódóan lettek meghatározva. Így rendelődik alá a város jövőképeknek („Veszprém a Közép-Dunántúli régió élhetőségben vezető városa, amely tágabb térségének oktatási, innovációs, kulturális és turisztikai központja”) négy, a marketingstratégia beavatkozási területeivel nem teljesen izomorf átfogó cél, úgymint: innovációs gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, a város környezetminőségének fejlesztése és kulturális turizmusfejlesztés. Az integrált városfejlesztési stratégia és a marketingstratégia összefésülésének hiányát ezt követően a szerzők úgy próbálják oldani, hogy a marketingstratégiában konzekvensen kerülnek az „átfogó cél” kifejezésének használatát, s csak beavatkozási területekről beszélnek. Ez persze hibaként róható fel, hiszen ahol beavatkozási területek vannak, ott olyan, a beavatkozási területekkel izomorf struktúrájú átfogó céloknak is lenniük kell, amelyek megvalósulásának a beavatkozási területek helyt adnak. A megoldás alighanem egy olyan marketingorientált fejlesztési stratégia megalkotása lenne, amelynek megalkotása egyszer s mindenkorra világossá tenné: a településfejlesztés és a településmarketing céljai között nincs ellentmondás. Ettől eltekintve Veszprém Megyei Jogú Város marketingstratégiája természetesen e tekintetben is jó gyakorlatnak minősíthető. Csupán annyit kell hozzátenni, hogy a „gazdaság”, „kultúra és közélet”, „turizmus” stratégiai területeit nyugodtan ki lehetne egészíteni – már ha az integrált településfejlesztési stratégiát akarnánk a marketingstratégiához igazítani és nem pedig fordítva – a „gazdasági jólét megteremtése”, a „kulturális és közéleti jólét megteremtése” és „turisztikai desztinációfejlesztés” átfogó céljaival.

<sup>88</sup> Itt megjegyeznénk, hogy egy településfejlesztési dokumentum ezzel analóg prioritása nem feltétlenül tűznék ki célul a turisztikai imázs formálását, csupán a település kínálati mixének fejlesztését. Ebből pedig akár azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a település stratégiai piramisának csúcán a marketingstratégiáknak kell állniuk, hiszen a településfejlesztés céljai csak a marketingstratégia ismeretében, annak alapján nyerhetik el igazolásukat.

hogy a prioritásokon belüli intézkedések struktúrájára nézve sincs mindenhol érvényes recept, ezek csak a szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotást megelőző lépések eredményeinek figyelembevételével, a település sajátosságait szem előtt tartva alkothatók meg. Ezek nélkül akár érthetetlen is lehetne, hogy a marketingstratégia szerzői miért kezelik külön – a „további turisztikai célok létrehozásától” elválasztva – a „nemzetközi jelentőségű gyűjtemény/kiállítás Veszprémben hozását”. Pedig Veszprém auditjának ismeretében teljesen indokolt lehet akár ez az első látásra furcsának tűnő döntés is. A marketingstratégia szerzői a döntés indokaként egyébiránt „a magas presztízsű kulturális létesítmények és attrakciók” imázsformáló erejét, illetve „a nemzetközileg is számontartott képzőművészeti gyűjtemények” (Modern Képtár Vass László Gyűjtemény és a László Károly Gyűjtemény) jelenléte és „egy jelentős kiállító intézmény vagy múzeum” hiánya között fennálló feszültséget nevezik meg. A feszültség feloldására ráadásul úgy tűnt, hogy a megyei fenntartású intézményeknek a marketingstratégia megalkotása idején aktuálissá vált átvétele – azaz a korábbi megyei fenntartású múzeumok települési önkormányzati fenntartású „megyei hatókörű városi múzeumokká” alakítása – kiváló lehetőséget teremthet.<sup>89</sup>

A horizontális prioritások közül „a város kapcsolatainak fejlesztése a marketingkommunikáció eszközén keresztül” elnevezésű első prioritás belső szerkezetét vegyük szemügyre. Az ide kapcsolt intézkedések közül az (1a) ponttal jelölt intézkedés („a városmárka identitásának meghatározása [branding]: a kevesebb több”) kétféleképp közelíthető meg. Elsősorban természetesen az átfogó településmárka – szlogen és/vagy logó, a Veszprémi Vár sematikus logójának, és/vagy a hozzá kapcsolható „királynék városa” szlogennek – megalkotására gondolhatunk. Vagy még inkább: azokra a pozitív márkaasszociációkra, amelyeket az ügyesen kiválasztott átfogó márkák válhatnak ki a releváns célcsoportokból. S valóban, a marketingstratégia leszögezi, hogy „a sikeres márkakép alapja a jól megválasztott (a valósághoz illeszkedő) központi érték, ami a várostermék generikus tartozéka (magja), olyan pozitív tartalmi elem, ami azonnal összefüggésbe hozható a várossal”.<sup>90</sup> Létezik azonban ennek az intézkedésnek egy kevésbé evidens – ámde annál fontosabb – aspektusa is, amely a márkaépítés egész folyamatával azonosítható.

Emlékezzünk csak vissza: a településmarketing-stratégia megalkotását korábban egy olyan speciális márkaépítési folyamattal összefüggésben értelmeztük, amelynek végcélja a településmárka és a település arculata közötti konzisztencia biztosítása. Vagyis ahhoz, hogy az átfogó márka által közvetített „központi érték” valóban ki tudja fejteni hatását a releváns célcsoportok tudatában, feltétlenül szükséges, hogy a település személyisége a márka-hierarchia alsóbb szintjeit, illetve az alárendelt márkák által megjelenített specifikus termékeket vagy szolgáltatásokat (kapcsolódjanak azok akár a „gazdaság”, akár a „kultúra és közélet”, akár pedig a „turizmus” beavatkozási területeihez) is képes legyen áthatni. Ehhez viszont szükség lehet az alárendelt márkaelemek, valamint az alárendelt márkaelemekhez kapcsolódó termékek és/vagy szolgáltatások átfogó márkához való igazítására. Előbbi inkább a marketingkommunikáció, utóbbi pedig a marketingorientált településfejlesztés feladatai közé tartozik. S ha ez így van, akkor „a városmárka identitásának meghatározása” során bizonyos esetekben túl fogunk lépni a marketingkommunikáció határain. Konkrétabban: a marketingstratégia a városba látogató turista példáján keresztül helyesen ismeri fel, hogy „a pozitív márkaasszociáció még természetesen nem a hűség záloga, de már egy olyan állapot a vevő érzékelésben a márkával kapcsolatban, amikor a befogadó méltányolja a várost és elkezdi tervezni, hogy felkeresi,

<sup>89</sup> Forrás: VeszprémMarketing 101–102.

<sup>90</sup> Forrás: VeszprémMarketing 61.

*más utazásait összeköti a Veszprémben való ellátogatással, tehát reagál a központi érték által megjelenített képre*.<sup>91</sup> Akkor viszont mi tekinthető a (márka)hűség zálogának? Leginkább az, hogy az átfogó márka által előhívott pozitív asszociációk akkor is megerősítést nyerjenek, ha a turista – vagy bármelyik más célcsoport – a településhez kapcsolódó specifikus termékekkel és/vagy szolgáltatásokkal direkt módon is kontaktusba kerül. Ehhez azonban az üzenet eljuttatásán, vagy más megközelítésben: a pozitív márkaasszociációk előzetes felépítésén keresztül vezet az út, a kínálati mixszel való szembesülés csak megerősítheti ezt. Ezért a szerzők aligha követnek el hibát, amikor *„a városmárka identitásának meghatározása (a branding)”* intézkedést a marketingkommunikáció horizontális prioritásának rendelik alá.

Az első számú horizontális prioritáshoz kapcsolható (1b) intézkedésre (*„a médiakapcsolatok javítása”*) csak azért térünk ki röviden, hogy újra szemléltethessük a marketingstratégia-alkotás szabadságfaktorát. Ha azt mondtuk, hogy márkaépítésre lényegében minden településnek szüksége van (hiszen nagyon ritka eset, amikor egy településen nemcsak hogy teljesen kiforrott márkahierarchia áll rendelkezésre, de ez a márkahierarchia megfelelően van alátámasztva és kommunikálva is a releváns célcsoportok felé), ugyanolyan erővel furcsállhatjuk, hogy a *„médiakapcsolatok javítása”* hasonló súllyal szerepel Veszprém marketingkommunikációhoz kapcsolható intézkedései között. Mindezt persze csak addig tartható különösnek, amíg nem olvasunk arról, hogy *„a helyi média közvetítő szerepét”* a marketingstratégia szerzői a település sikerének szempontjából különös fontosságúnak tartják. Bennünket most nem ennek az – alighanem jól védhető – kijelentésnek az igazságtartalma érdekel, hanem az, hogy ha az auditálás során tényleg ennyire jelentősnek bizonyult a (helyi) média, akkor a marketingstratégiának vétek ki nem aknáznia az ebben rejlő potenciálokat. Mindez pedig világosan mutatkozik meg *„a médiakapcsolatok javítása”* intézkedés önállósításában.

<sup>91</sup> Forrás: VeszprémMarketing 62.

## 7. KITEKINTÉS AZ OPERATÍV CIKLUSRA

A szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás során részletekbe menően megtervezzük az átfogó cél felé vezető utat, míg az operatív ciklus során végig fogjuk járni azt. A most következő rövid kitekintésünkben az operatív ciklust – illetve annak két összetevőjét, az operatív tervezést és az abban foglaltak megvalósítását – mutatjuk be abból a szempontból, hogy miképpen járulhatnak hozzá a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás, illetve – kisebb mértékben – az azt megalapozó tanulási ciklus jó gyakorlatához.

Mindenekelőtt a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotáshoz viszonyított hasonlóságokat és különbségeket, valamint néhány kapcsolódási pontot kell röviden áttekinteni. A legfontosabb különbségként talán azt említhetjük meg, hogy a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás deduktív, míg az operatív ciklus (hasonlóan a problémahierarchia felépítéséhez) inkább induktív jellegzetességeket mutat. Láttuk, hogy a településmarketing-stratégia megalkotása során általában az átfogó célokból indulunk ki, hogy végül a célhierarchia alsóbb szintjeinek közvetítésével a legkülönbébb konkrét intézkedésekig jussunk el. Utaltunk továbbá arra is, hogy az intézkedések lényegében hivatás képeznek a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás, valamint az operatív ciklus között. Úgy is mondhatnánk, hogy a településmarketing-stratégia az egyes specifikus célok megvalósítását szolgáló intézkedésekkel ér véget, míg az operatív ciklus ugyanazokkal az intézkedésekkel kezdődik el, és a ciklus során intézkedésről intézkedésre egyre közelebb jutunk az átfogó célok megvalósításához.

Az operatív ciklus tehát két szakaszra bontható: az operatív tervezésre és annak gyakorlati megvalósítására. Ezek közül *operatív tervezésre* leginkább azért van szükség, mert bármennyire is „egyszerűnek” – a szűkebb értelemben vett stratégiaalkotás alsó, legkonkrétabb fokán állónak – tűnnek is az intézkedések, ezeknek az egyszerűnek tűnő intézkedéseknek a megvalósítása még mindig igen körültekintő tervezést igényel. Leginkább azért, mert az intézkedéseket leginkább praktikus okokból tekintettük egyszerűeknek vagy konkrétaknak: többnyire nem igaz, hogy egy intézkedést ne lehetne tovább bontani. A szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotás során azonban valahol mégis meg kell állnunk, mindig elérkezünk az előirányzott cselekvések egy olyan, az intézkedésekkel azonosított csoportjáiig, amelyet a stratégiai tervezés keretei között egyetlen cselekvésként kezelünk, azaz már nem bontunk tovább. Ez persze nem jelenti azt, hogy a későbbiekben, az egyes intézkedések megvalósítása során ne szembesül-nénk rendkívül összetett feladatokkal. Csak egy példa álljon itt. Veszprém Megyei Jogú Város 2012-es marketing-stratégiájának elemzése során már szót ejtettünk a „turizmus” stratégiai területhez tartozó „turisztikai imázs javítása” (2) prioritáshoz tartozó intézkedésekről. Nyilvánvaló, hogy ezek konkrét voltáról beszélni meglehetősen spekulatív dolog. Míg a „nemzetközi jelentőségű gyűjtemény/kiállítás Veszprémbe hozása” (2b) intézkedés – már ha konszenzusra jutunk arra nézve, hogy mi legyen ez a gyűjtemény/kiállítás – egy viszonylag jól konkretizálható cselekvéssorozatot takar, addig a „további turisztikai attrakciók létrehozása” (2c) intézkedés inkább tekinthető praktikus okokból tovább nem bontott további intézkedések laza konglomerátumának, mint egy valódi, koherens jellegzetességeket mutató cselekvéssorozatnak. Ezért az egyszerűség kedvéért maradjunk a (2b) intézkedés példájánál.

Tegyük fel, hogy egy valóban nemzetközi jelentőségű kiállítást/gyűjteményt akarunk Veszprémbe hozni. Ez – mondanunk sem kell – hosszadalmas tervezést igénylő feladat. Ki kell választani a számba jöhető opciók közül a Veszprém számára legoptimálisabb jelöltet; meg kell határozni a kiállítás/gyűjtemény Veszprémbe hozásának költ-

ségvonzatát, valamint hozzá kell rendelni az erre fordítható költségvetési és egyéb forrásokat; s nem utolsósorban meg kell nevezni az intézkedés végrehajtásáért felelős szervezeteket és/vagy személyeket. Ezek a teljesség minden igénye nélkül felsorolt feladatok már az intézkedést konkrét cselekvési műveletekké átalakító – s a pénzügyi források felhasználásának sajátosságai miatt egy (költségvetési) évnél előbbre nemigen tekintő – operatív tervezés kompetenciájába tartoznak. Ennél tovább mi most nem kívánunk lépni, hiszen a településmarketing-stratégia megalkotására összpontosító kutatásunk nem érzi feladatának, hogy a stratégiai tervezéshez való kapcsolódási pontokra való rámutatáson túl is vizsgálat alá vonja az operatív tervezés sajátosságait.

Az operatív ciklus második szakaszában kerül sor az *operatív tervben foglaltak gyakorlati megvalósítására*. Ideális esetben ez az eltervezetteknek megfelelően, mintegy zökkenőmentesen megy végbe. Ilyenkor a tanulási ciklustól a stratégiai cikluson át az operatív ciklusig tartó ZCSM-ciklus egészét egyfajta jó gyakorlatként vehetjük számításba, s az újrainduló ZCSM-ciklus tanulási ciklusában ennek megfelelően hasznosíthatjuk itt szerzett tapasztalatainkat. Más a helyzet, amikor a gyakorlati megvalósítás során bizonyos problémák merülnek fel, vagy egyszerűbben szólva: a szűkebb értelemben véve vett stratégiaalkotás során kitűzött célokat nem, vagy nem teljes mértékben sikerül elérni. Bár a ZCSM-ciklus során elkövetett hibák legnagyobb valószínűséggel az operatív tervben foglaltak gyakorlati megvalósítása során kerülnek a felszínre, egyáltalán nem biztos, hogy a kiütköző hibák forrását ebben a legutolsó fázisban kell keresnünk. Ilyenkor az újra induló ZCSM-ciklus tanulási ciklusában a korábbi marketingtevékenység egészét felül kell vizsgálni, hogy a tevékenységauditnak köszönhetően megtaláljuk a hibát és kizárjuk megismétlődésének lehetőségét. És ezen a ponton – mivel visszaérkeztünk az újra induló ZCSM-ciklus elejéhez – tulajdonképpen be is fejezhetjük a településmarketing-stratégia megalkotására vonatkozó ajánlásaink részletezését.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANHOLT, Simon (2007): *Competitive Identity – The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK, Palgrave MacMillan.
- Anholt, Simon (2016): A nagy országmárka svindli. In Csizmadia N. szerk.: *Hungarian Geopolitics*. Budapest, Pallas Athéné Geopolitikai Alapítvány.
- Asworth, Gregory J. – Voogd, Henry (1997): *A város értékesítése. Marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Bajnai László (2007): *Városfejlesztés*. Budapest, Scolar Kiadó.
- Bajnok Andrea (2020): Az önkormányzati kommunikáció új keretei – kommunikációs stratégia. In TÓZSA István szerk. *Önkormányzati szervezet- és működéshatékonyaság: stratégiaalkotás*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.202-267.
- Buskó Tibor László (2016): A városmarketing aktuális problémái Magyarországon fejlesztéspolitikai megközelítésben. In Csath Magdolna szerk.: *Regionális versenyképességi tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 229–252.
- Buskó Tibor László (2017): Városmárka-építés Magyarországon, megyei jogú városaink példáin keresztül. *Jel-Kép*, 3. sz. Forrás: [http://communicatio.hu/jelkep/2017/3/JelKep\\_2017\\_3\\_Busko\\_Tibor.pdf](http://communicatio.hu/jelkep/2017/3/JelKep_2017_3_Busko_Tibor.pdf). (2018. szeptember 9.)
- Buskó Tibor László – Tóza István (2018): *Településmarketing*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna (2011): *Vezetés és szervezés. Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Aula Kiadó.
- Drucker, Peter (1973): *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York, Harper and Row.
- Gáspár Mátyás – Tevanné dr. Südi Annamária (2018): *Zárt ciklusú stratégiai ciklusú menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” (KÖ-FOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001)*. Kézirat.
- Hegyfi Fatime Barbara (2007): Marketingorientált városfejlesztés. *Tér és Társadalom*, 16. évf. 3. sz. 129–141.
- Herendy Csilla (2018): How to Learn About Users and Understand Their Needs?: User Experience, Mental Models and Research at Public Administration Websites. *Social Research*, 41. 5–17.
- Hoffmann Istvánné (2000): *Stratégiai marketing*. Budapest, Aula Kiadó.
- Horváth M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014. 4. sz. 1–10.
- Jenes Barbara (2012): *Az országimázs mérésének elméleti és gyakorlati kérdései. Az országimázs és az országmárka dimenziói és mérési modellje*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Doktori Iskola.
- Kavaratzis, Mihalis – Ashworth, Gregory J. (2005): City Branding: An Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 96. No. 5. 506–514.
- Mintzberg, Henry (1987): The Strategy Concept 1: Five Ps For Strategy. *California Management Review*. Vol. 30. No. 1. Fall. 11–24.
- Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York, Free Press.
- Józsa László (2000): *Marketing*. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó.
- Józsa László (2003): *Marketing, reklám, piackutatás I–II*. Veszprém, Göttinger Kiadó.
- Juhász József et al (1992): *Magyar Értelmező Kéziszótár I–II*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- Karajz Sándor – Tóth Zoltán: *Komplexitáselmélet a közgazdaságtanban*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. (Elektronikus kiadvány.) Elérhető: [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0049\\_14\\_komplexitaselmélet\\_a\\_kozgazdasagtanban/adatok.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0049_14_komplexitaselmélet_a_kozgazdasagtanban/adatok.html) (A letöltés dátuma: 2018. augusztus 19.)
- Keith, Robert J. (1960): The Marketing Revolution. *Journal of Marketing*. Vol. 24. No. 1. sz. 34–38.
- Kotler, Philip (1986): *Principles of Marketing*. New Jersey, Prentice-Hall.
- Kotler, Philip. – Keller, Kevin L. (2012): *Marketingmenedzsment 2012*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Morrison, Alastair (2013): Destination management and destination marketing: the platform for excellence in tourism destinations. *Tourism Tribune*, 28. évf. 1. sz. 6-11. Forrás: <http://www.lyxk.com.cn/fileup/PDF/2013-1-6.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 23.)
- Olins, Wolff, (1989): *Corporate identity: making business strategy visible through design*. London, Thames & Hudson.
- Pappu, Ravi – Quester, Pascale G. (2010): Country Equity: Conceptualization and Empirical Evidence. *International Business Review*, No. 19. 276–291.
- PIORE, Michael, J. – SEBEL, Charles, F. (1984): *The Second Industrial Divine. Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books.
- Piskóti István (2012): *Régió- és településmarketing. Marketingorientált fejlesztés, márkázás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Piskóti István et al. (1997): *Régió- és településmarketing*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- Sikos T. Tamás (1996): *Budapest Tér-Képekben*. Budapest, Kossuth Kiadó – Geomarket.
- Szűcs Ervin (1996): *Rendszer és modell*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Tóth József (1981): A településhálózat és a környezet kölcsönhatásának néhány elméleti és gyakorlati kérdése. *Földrajzi Értesítő*, 30. évf. 2–3. sz. 267–291.
- Tózsza István (2014): A településmarketing elmélete. In Tózsza István szerk.: *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövőkutatás Tanszék. 129–157.
- Tózsza István (2017): *Hungarikumok – nemzeti örökségvédelem*. Ideiglenes egyetemi jegyzet. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Budapesti Corvinus Egyetem.
- Zongor Gábor (2018): *A magyar önkormányzati rendszer és szervezeti hatékonyság. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” (KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001)*. Kézirat.
- Zsolt Péter (2020). A társadalmi részvétel mérhetősége. In Belényesi Emese – Gáspár Mátyás szerk. *A jó önkormányzás mérése – elvi, módszertani és működési megalapozás*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 465-532.

## FORRÁSOK

1997. évi LVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.
- 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól.
- Békéscsaba Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Városkutatás Kft. 2014. szeptember. (=Békéscsaba)

- ITS Budapest Stratégia 2020. Integrált Településfejlesztési Stratégia. Megalapozó és Stratégiai Munkarész. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal. 2014. július. (=Budapest)
- Debrecen Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Euro-Régió Ház Közhasznú Nonprofit Kft. – INNOVA Észak-alföld Regionális Fejlesztési és Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft. 2014. szeptember. 10. (=Debrecen)
- Difference between STEEP and STEEPLE analysis. Forrás: <http://pestleanalysis.com/steep-and-steep-ple-analysis/> (2018. szeptember 25.) (=steepanalysis)
- Dunaújváros Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. ICG Ex Ante Tanácsadó Iroda. 2014. (=Dunaújváros)
- Dunaújváros Városmarketing Terve. Dunaújváros, Dunaújváros, Kistérségi Európai Unió és Idegenforgalmi Kht., 2004. (=DunaújvárosMarketing)
- Eger Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia 2014-2020. Budapest, Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság. 138/2017. (VI. 27.) Közgyűlési Határozattal módosított verzió. (=Eger)
- Érd Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. OPUS TEAM KFT. – Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság. 2014. (=Érd)
- Győr Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia. Aczél Városépítész BT. 2014. Jóváhagyva a 162/2014. (IX.12.) Kgy. határozattal. (=Győr)
- Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia. Grants Europe Consulting Kft. & Tér-Idő Múterem Bt. konzorciuma. Elfogadva Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának 217/2014. (09.17) Kgy. határozatával. (=Hódmezővásárhely)
- Kaposvár Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája 2014-2020. Egyeztetési Anyag. ECORYS MAGYARORSZÁG Kft. – TÉR-T-REND Kft. 2014. július. (=Kaposvár)
- Kaposvár Megyei Jogú Város Városmarketing Operatív Programja és Cselekvési Terve. Budapest, EconoConsult Kft, 2008. (=KaposvárMarketing)
- Kecskemét Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 227/2014. (IX.4.) közgyűlési határozata által elfogadott végleges változat. Kecskeméti Városfejlesztő Kft. (=Kecskemét)
- Kemény Bertalan életművének méltatása a Falufejlesztési Társaság honlapján. Forrás: <http://www.falufejlesztesitasasag.hu/kemeny-bertalan.html> (2018. szeptember 23.) (=Kemény Bertalan)
- Kenderes Város Önkormányzata (2008): Stratégiai Tervezés és éves költségvetés összekapcsolása. Budapest, Budapest, DFT-Hungária, 2008. (=Kenderes)
- Miskolc desztinációfejlesztési stratégiája 2014-2020. (2015). Miskolc, MIDMAR Miskolc Idegenforgalmi Marketing Nonprofit Közhasznú Kft. (=MiskolcDesztináció)
- Miskolc Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Miskolc 2014. (=Miskolc)
- Nagykanizsa Megyei Jogú Város Településfejlesztési Konceptiója. Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Budapest, Városfejlesztés Zrt., 2014. szeptember. 9. (=Nagykanizsa)
- Nyíregyháza Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Felülvizsgált Változat. Nyíregyháza, MEG-AKOM Tanácsadó Iroda – Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területfejlesztési és Környezetgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft. 2017. február 17. (=Nyíregyháza)



- Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke (2018). Önkormányzati Tudástár I. Az *Önkormányzati Hírlevél különszáma*. 2018. 3. szám (=Önkormányzati tervek, koncepciók jegyzéke 2018)
- PESTLE Analysis of Singapore. PESTLEanalysis Contributor, Mar 17, 2015. Forrás: <http://pestleanalysis.com/pestle-analysis-of-singapore/> (2018. szeptember 22.) (=Singapore)
- Salgótarján Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Városfejlesztés Zrt. 2014. szeptember 11. (=Salgótarján)
- Salgótarján Az Európai Unióban. Térségfejlesztés a korszerű városmarketing eszközeivel. Salgótarján, Lénia 2 Reklám- és Médiaügynökség Kft., 2005. (=SalgótarjánMarketing)
- Sopron Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia 2014-2020. Társadalmassítási Változat. Grants Europe Consulting – VÁTI Városépítési Kft. – SVF Kft. 2014. július. (=Szombathely)
- Szeged Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Munkaanyag. Budapest, RVI Magyarország Kft. 2014. (=Szeged)
- Szekszárd Megyei Jogú Város Településfejlesztési Koncepciója. Közgyűlési elfogadás előtti változat. 2014. április. Készítette: VIRIDITAS BT. (=SzekszárdTFK)
- Szekszárd Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia. 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet - a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről – előírásai alapján elkészített ITS. Szekszárd MJV Önkormányzata. 2014. 07. 28. (=SzekszárdITS)
- Szekszárd Megyei Jogú Város komplex marketingstratégiája 2014-2020. Dunaújváros, Dunaújvárosi Területi Tervező és Humánszolgáltató Bt. 2014. (=SzekszárdMarketing)
- Székesfehérvár Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Székesfehérvár, SZÉPHŐ Zrt. 2014. szeptember 19. (=Székesfehérvár)
- Szombathely Megyei Jogú Város Településfejlesztési Koncepciója. Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Városfejlesztés Zrt. 2014. május 30. (=Szombathely)
- Tájékoztató Szolnok Megyei Jogú Város Városmarketing Koncepciójáról és Tevékenységéről. Szolnok, Városfejlesztő Zrt, 2014. (=SzolnokMarketing)
- Tata, a vizek városa. Vértess Info Regionális Hírportál. Forrás: [http://vertesinfo.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2903:tata-a-vizek-varosaq&catid=105:barangolo&Itemid=25](http://vertesinfo.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=2903:tata-a-vizek-varosaq&catid=105:barangolo&Itemid=25) (2018. szeptember 26.) (=Tata)
- Tatabánya Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiájának teljes körű felülvizsgálata és átdolgozása. Közgyűlési elfogadásra szánt változat. MAPI Magyar Fejlesztési Iroda Zrt. és ICG Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft. Budapest, 2014. július. (=Tatabánya)
- Városmarketing stratégia Szombathely Megyei Jogú Város számára. (2008) Szombathely, Garrison Group, 2008. (=SzombathelyMarketing)
- Veszprém Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia. AditusZrt. Veszprém, 2014. szeptember. (=Veszprém)
- Veszprém Megyei Jogú Város marketingstratégiája Készült Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata megbízásából az Európai Unió támogatásával az Új Széchenyi Terv KDOP-3.1.1./D-2010-001 projektjének keretében. 2012, augusztus. (=VeszprémMarketing)
- Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégia 2014-2020. Jóváhagyásra szánt verzió. Budapest, Vital Pro Vezetési Tanácsadó és Szolgáltató Kft. – Aczél Városépítész Bt. 2014. augusztus 28. (=Zalaegerszeg)

# István Tózsza

## Local Marketing Theory – Grounding FDI in Urban Environment

### THE THEORY OF URBAN MARKETING

*Despite more than two decades since it was established, urban marketing has been rarely applied knowingly as a well-known field of expertise, and thus in many cases it is missing from the local development strategies of local governments and from the promotion of their local tourism development. This paper attempts to outline the components and functioning of urban marketing sector, based primarily on East-Central European practice and experiments. In doing so, we are trying to find answers to questions like why it is necessary to sell a settlement, who can sell it, who can buy it, what exactly the process of buying and selling is, and what the result of urban sale is. These answers can be interpreted on the whole, as the principle or theory of urban marketing, too.*

### INTRODUCTION

Urban or place marketing is a relatively new field of expertise at the cross-boundaries of urban studies, marketing and tourism. Administrative law, where municipal laws mention this concept at all, generally refers to the tasks and activities of 'selling' the municipality to the competence of local governments and local authorities. In Eastern Central Europe, local governments, however, have to face challenges such as unemployment, ethnic tensions, crime, environmental pollution, social care, health care and education in a resource-deficient environment. It is understandable that an optional task such as urban marketing does not induce much attention among local governments. Urban marketing, the image of the settlement and its promotion will only arise, as an additional contribution when the local government wishes to develop tourism.

In the early 2010s very few mayors heard about urban marketing in Eastern Central Europe. It justifies why it would be necessary to include urban marketing in the training programs of public administration employees and in the curriculum of the courses on public management, administrative law, tourism development and marketing.

In the field of marketing science, the scientific organization of the settlement as a commodity and product is linked to Ashworth and Voogd (1995). Their book was translated into Hungarian in 1997. The most complete settlement and marketing interpretation extended to Hungarian conditions is published by István Piskóti and his colleagues (2008) at the Marketing Institute of the University of Miskolc.

The purpose of this short study is to provide an overview of the essential information on urban marketing and to highlight why tourism is a major factor in settlement marketing and vice versa. This is in line with the subject of the research project on local government efficiency.

## MARKETING IN URBAN CONTEXT

The introduction to urban marketing can be divided into six themes: 1. Why should we sell the settlement? 2. Who can sell a settlement? 3. What can be sold as a 'settlement'? 4. Who can buy a settlement? 5. How to sell a settlement? And finally, 6. what can be the result of the sale?

Why the place (town, region, country) has to be sold is justified by the regional urban competition (city competition, competition between counties, and competition between countries). Today, competitiveness requires the assessment, development and testing of innovation, sustainability and creativity (Musterd 2011, Andersson et al. 2011) both locally and at the regional level.

The mainstream of the Hungarian special literature regards urban competition as a kind of territorial competition, the ultimate aim of which is the economic growth and development of a given city, as well as the income generated in the city, and the sustained increase of local GDP. In the Hungarian special literature, the success and competitiveness of the urban competition often mixed, as the competitive settlement is generally successful.

Whether the members of the municipal council or the mayors managing settlements are aware of the fact or not, their settlement is on a specific market, a kind of race track. The strong settlement, among other things, is growing in its population, but as this growth can be ethnic, this can be supplemented by the fact that not only the population of a strong settlement grows, or at least does not decline, but local employment is also expanding.

We can say that a successful settlement has growing population retention ability. However, this does not refer to population numbers today. The main resource of the 21st century is knowledge, such as land, coal, water and oil used to be the primary resources of earlier times. First in economic growth it was the fertile soil the possession of which meant wealth. So soil is the resource of the primary sector of economy, i.e. agriculture. Then during the industrial revolution, it was coal and iron ore that was needed as the most important resource of industry, i.e. the secondary sector of economy. In the consumer society it is oil and gas standing for the major resource of the tertiary sector of economy i.e. the service industry. And knowledge is the latest resource of economic development, after the information revolution at the end of the 20th and the beginning of the 21st centuries, standing for the quaternary sector of economy. Here, György Enyedi can be cited with wit, saying, 'population keeping capacity equals capacity keeping population.' The key to the success of urban competition is thus the ability of the local population expressed in schooling, education, capability of innovation and developing sustainable environment. In the acquisition and retention of this, the responsibility of education policy is of major importance together with the accessibility of the Internet, the highway network of knowledge.

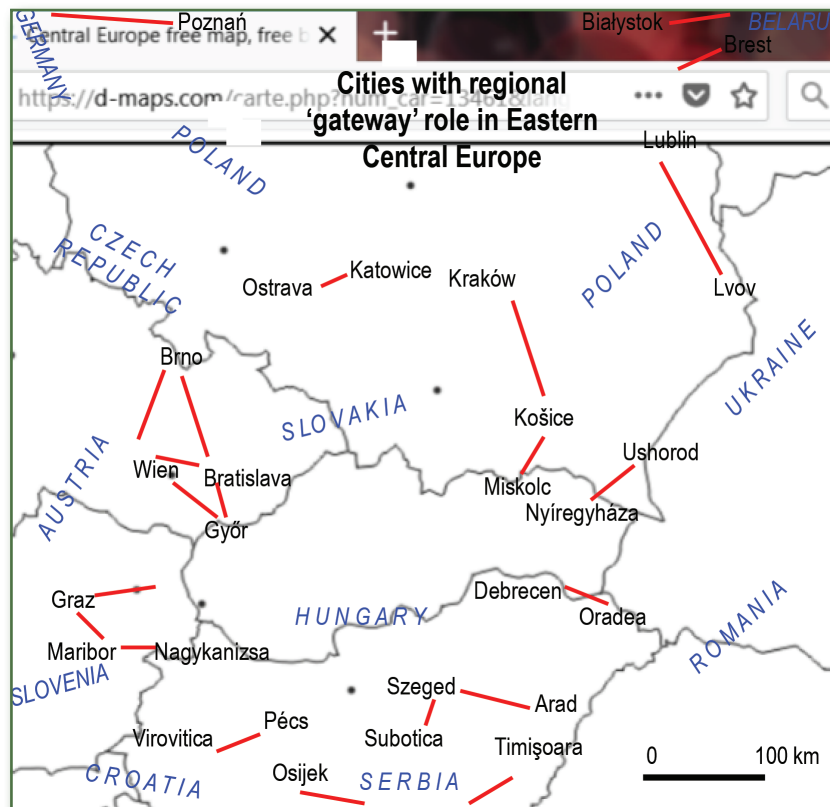
Montesquieu's revelation of the quintessential role of the quaternary sector of economy is reflected in his saying 'if the banking, law and economics professions in a country enjoy a high esteem, the situation of that country is hopeless.' That is to say the resources of the tertiary sector (oil and gas) are going to be replaced by the resource of the quaternary sector, named knowledge, and it is expressed in the high reputation of jobs like teachers, scientists, doctors and artists in society.

In urban competition, the success of the settlement, the winning position can of course be measured in money and financial wealth; namely the income invested in local and (public) services, that is, the amount of income generated to serve the well-being of the local population.

What depends on the extent of this revenue generation? Firstly, it is the profitability of the production activity and the distribution conditions. (If the income generator is foreign owned or not a member of the local society,

then recycling to the local population is not expected.) Secondly, it depends on the level of unemployment. (If there is high unemployment, there is not much left-over income generation.) Lastly, it depends on the purity of the urban environment, both on the purity of the natural environment, that is, the level of pollutants and impacts; and on the purity of the social environment, that is, the level of crime. A polluted environment that threatens both human health and property security will turn investors away from the settlement or region. If, as we see it later, the investor finds a contaminated natural environment, it indicates that the people living there did not 'buy' their own settlement. Who would need the goods that the owner does not need? The polluted social environment sends the potential buyers of the settlement the same message, hinting at the lack of property security, too.

As investment capital is not always quantifiable, therefore scientific research measures success in urban competition with indicators. Such indicators include for example: how many international business offices are there in the city? Is there a gateway role of the city? Gateway in urban studies means whether the settlement is a stopover for capital and labour flowing into a region, country, or metropolis. The number of higher education institutions in a city, region or country can also serve as indicators. (Note that this latter is an indicator of the quaternary economic sector.) Is there a research institute in town, a research centre, is the city involved in some R & D that is research and development? Finally, how many local governments can spend their budget on culture and education, too? When researchers rank cities, they are usually calculated based on the above parameters.



**Figure 1.** the distribution of the major regional gateway cities in Eastern Central Europe shows Hungarian dominance with at least 7 cities in gateway position, followed by the large Poland with 5 as far as Eastern Central Europe is concerned. They are the localities where urban marketing should have a very special international aspect and significance. Source of the map: own edition

The most important expectation towards urban policy is to make the city successful in urban competition. The purpose of urban policy is to help the wider population grow in the long run, to improve the volume and quality of public services, to increase local tax revenues, to expand the local market by boosting economic activity, refocusing jobs and retraining labour force.

What is the role of urban management if they want a competitive, successful settlement among the winners? What urban policy specific tasks can be expected from the above, here and now?

Topical issues of urban management:	
The growth of the tertiary (service) dominance in urban economy.	Strengthen quaternary (science, higher education, culture, cultural) services.
Encouraging economic activities in the field of innovation (high technology, science).	Attracting economic decision-making centres into the city.
Increase qualified local labour (attraction, training).	Managing (reducing, eliminating) negative externalities (i.e. external economic impacts that reduce or, as appropriate, increase the value of produced goods and locally supplied services e.g. environmental pollution, crime or node intersection, Google search order) and increasing positive externalities.
Reducing the polarization of local society (training, retraining.	
Promoting the market for immaterial value order services (the value system of the Post-Fordist and Information society: quality goods and special services, eg. organic food, bungy jump).	
Acquiring the ability to live together with globalization capital and the multicultural community.	Local ICT (Information Communication Technology) development.
Local and interurban transport development.	Increase local tax revenues by negotiating with the public.

Who are the actors of urban policy? First the operators (managers of economic corporations, who run local economy). Developers are the second (they capitalists, business investors who decide on investments following the advice of their operators). Thirdly, there are the consumers (representing both the local purchasing power and the one that is temporarily entering the city). The fourth stakeholder is the local government (which creates the conditions for the development, acting as the urban manager). The fifth one is the central government (which takes part in the development of the macroeconomic and legal environment and which forced-reluctant to apply the current world economic trends). The sixth actor is represented by the NGOs (interest groups standing for the local population), and finally, the seventh stakeholder is the church with a strong public opinion-forming effect.

Urban marketing is the most important means of urban policy for competition between settlements and in inviting and attracting FDI (Foreign Direct Investment) to the city.

## COMPETENCE MARKETING

Every local municipal manager (local government) has to deal with urban marketing, if they are aware of the fact that their settlement is in a competitive position. One of the most important marketing tools is advertising, and this is what Henry Ford says about it: 'a man who stops advertising to save money is like a man who stops a clock to save time.' At their own expense, any entrepreneur can 'stop their clock' and neglect marketing activity, but the leaders of the settlement and the elected body, in turn, are responsible not only for themselves, but for their entire population, for their city being in a losing or in a winning position in urban competition. The local governance cannot neglect urban competition with good conscience, cannot avoid constructing modern urban development policy, and should use its main tool, the urban marketing.

First, it should be clarified what urban marketing cannot be identified with: (1) It is not the same as urban development concept or strategic urban planning. (2) It is not the same as luring investor's with advertisements or tourist propaganda. (3) It cannot be saved or replaced by any other strategy.

Urban marketing has evolved from marketing science. The first definition of urban marketing is given by Ashworth (1990), and the most up-to-date textbook of marketing science is Kotler's work (2003). Urban marketing is a special field of marketing expertise and is part of its system. Of course, the settlement, the city, the region or the country are very special products – in marketing term. Marketing activity is usually directed at the so called '4 P-Mix' in its simplest form. The marketing 4 P are: 1. Product (goods or service and in case of a settlement it is the city itself). 2. Price. 3. Place (location changes via transportation during the course of sale). 4. Promotion (advertising, marketing activity).

In the case of urban marketing, the product is the settlement itself, and its price - together with the people living there - is impossible to determine, so there is no mention of price. During the sale of the place like a city, there is no change or transportation of course, the buyer cannot take it away, and even the ownership does not change in any sense during a sale. Moreover, a city can be sold several times. It is just advertising or promotion that remains, however it is not advertising in the traditional sense, it is a marketing strategy and activity aiming at the marketing of the place. Such an item has to be marketed, offered for sale that has no price and the ownership of which will not be changed during the sale. Property right cannot be recorded for the city and the act of selling it is not uniform, because it can of course not be bought in any traditional sense. The act of selling and buying a city, a region or a country can thus be realized in a variety of forms – as we will see.

Urban marketing, therefore, is the development and implementation of a strategy (action program) whereby the absolute and comparative competitive advantages of the place (city, region) are revealed by the municipality's managers, leaders, representatives or employees and these advantages are then 'communicated' to potential buyers. What can represent an absolute competitive advantage? For example in Paris the Eifel Tower, in Agra the Taj Mahal, in New Orleans the Mardi Gras, the objects and/or events that are typical and unique of only one place in the world. Comparative competitive advantages include the Austrian ski slopes compared to the Hungarian ski slopes for example, because the natural conditions are more favourable for the same activity in one country than in another.

Urban marketing belongs to the field of competence marketing. The phrase 'competence' shows that only 'competent' or authorized sellers can perform urban marketing. In the early 1990s, when Internet first began to develop, some local patriots, retired teachers or museum directors started to upload and to publish the introductions

to the values (history, traditions, events, geography, products, natural beauties, monuments, sights to see etc) of their hometowns or regions. No matter how well educated experts they were, their online advertisements could not be taken seriously either by tourists or investors. Why? When we are in a traditional market place or when there is a product or service advertised in business, usually the most attractive attributes are pronounced and the disadvantages of the product or service if any, are not emphasized. Any problems that the customer might experience with the product belong to the after sales sector which is more or less accepted in business life. When the customer realizes that the purchased product is not the same as it had been advertised, there is a possibility to refund it, or go to court if it is a valuable item. But what is the case if the product is the city itself? Is there an after sale service in urban marketing too? The answer is no. This is the reason why urban marketing activity can only be performed by authorities, like the local government, regional government or central government in case of cities, regions or countries respectively. An authority like the local government cannot be supposed to tell or advertise nothing else than true facts about the place. An investor investing millions of dollars in an investment cannot go to 'after sales' if it turns out that the information provided by a private 'seller' of the city was false. That is why urban marketing is competence marketing and is allowed to be performed only by the local or regional authority.

## THE URBAN PRODUCT

Before the introduction to the content of urban marketing process a question has to be answered: what does the 'sale' of a city means and how does it work? What can be sold and who can be the customers? How do they buy the settlement?

A city as a product is a specific good, because:		
Many customers can buy the very same product which can be traded several times, too.	The 'ownership' of the product/settlement does not change during the sale.	The result of the sale is strengthening the population retaining capacity of the product/settlement

When the settlement is being sold, what is it that can be sold actually? First of all, it is the city's reputation, which has two components: CI, brand and PR. CI (corporation identity) is nothing but a complex and subjective image, while brand is a short expression or graphic representing it properly. PR (public relations) is attractive news, advertisement, 'communication' of all the good quality services (that are worth advertising) and the values of the settlement.

Concretely:

- Actual and specific services of the city (education, health, entertainment, commerce, culture, etc.).
- Economic (industrial, service, logistics, commercial) premises and facilities of the city, if they are in the routing of the dominant capital flow, i.e. there is a motorway nearby.
- The rich, interesting history and monuments of the city.
- The culture and interesting traditions of the city.

- Unpolluted natural and social environment: clean, orderly settlement, business-friendly local society, personal and property security, cheap and skilled local workforce. The advertisement slogan 'cheap, good, fast' is known, from which every company can only meet two, the three cannot be met. What is fast and cheap is not good quality, fast and good is certainly costly, which is good and cheap too, will be time consuming and not fast.

## TARGET GROUPS IN URBAN MARKETING

People coming from the municipal area to post graduate training usually think urban marketing was invented for tourists. Tourists are the most important target group in selling the city, they think, because tourists are acting as if they were 'buying' the city or region or country when they arrive there and go around in sightseeing tours. But how much money do tourists spend in a city and what is left of it in the form of local taxes for the local government to be used in local urban development? It is known that even in the most frequented tourist regions only 10-12% of the government income comes from tourism. Let us examine now the main target groups of urban marketing.

The very first customer circle (without which urban marketing does not work) is the local population. The second, indispensable customer base is formed by the operators (the capital-operating economic managers) who are looking for a site. The most important customers are the owners of capital needed for local development are the developers or investors (who make decisions on capital flow, based on the advice of their operators). Finally, consumers (tourists visiting the city, patients coming to find remedy in hospitals or medicinal waters, students coming for years to study, shoppers coming to supermarkets and thus spending money and contributing to the local tax revenues) are not negligible.

- *Local population* = they are the first target group. If they knew, loved and protected their habitat, they did 'buy' their city.
- *Operators* = they are the second target group. They are mobile young managers and they support the decision-making of the investors.
- *Developers or investors* = they are the most important target group; they can create new jobs, start investments in local infrastructure and contribute to the local income of the government with a significant amount of tax.
- *The ill seeking remedy* = they are the next target group providing the settlement has some medicinal facilities like climatic resort place, medicinal water and spa, the use of which is rather expensive.
- *Employees and higher education students* = they form the following target group because they stay in the city for years using the services there, thus contributing to the local tax paid by the local service providers.
- *Shoppers* from other settlements are another target group of urban marketing, if the city has several supermarkets.
- And last, but not at all least the *tourists*. Although they spend the least money (they pay the hotel bill and some meals at a restaurant or pay the entry fee to the museums), they are in a sense, in another aspect than direct money transfer, the third most important target group! Once they enjoy their stay in the city, they act as free and very efficient, interactive advertising platforms serving the city they visited. They can generate not only new tourists, but there are the mobile and young operators either among them, or in their circles of acquaintances. This is the major potential of tourists in urban marketing. But tourists as free and very efficient tools work only if they are satisfied with the attractions of the city. Once they are disappointed, disillusioned or cheated in the city they will do a lot of harm to any urban marketing activity. So it is the major duty of the local gov-



ernment to see if each tourist is contended and have had a good time in their city. No angry or disappointed tourist should leave the city – it is the responsibility of the local government. And this responsibility includes a special attention paid to tourist infrastructure development, and tourist strategy planning. Not because tourist generate a considerable income for the local government, but because they are very effective and free advertisement tools in urban marketing.

When the consumers (the local population, the operators, the investors and the ill, the commuting workers, the students, the shoppers and the tourists) buy the settlement, they actually buy trust: they believe that the place is worth living in, investing in, offering services to use there, healing there, working, studying and shopping there and finally visiting. So the buyers believe the offer, the ability, the value and the suitability of the seller’s product (i.e. the city), in other words, the consumers accept the competence of the city. Such a trust-selling activity as it has already been mentioned is called competence marketing in special literature.



**Figure 2.** Who can buy the city? The order and the high and low position of the target groups (1: local population, 2: operators, 3: investors, 4: students and labour commuters, 5: the ill and the shoppers, 6: tourists) shows their direct financial importance. Note that the ‘investor’ has no face since we do not know the owners of the big multinational companies, only their management (the operators) can be identified and approached with urban marketing.

Source: own edition

## THE COURSE OF URBAN MARKETING

Urban marketing consists of four major areas, consisting of four types of activities:

Areas of urban marketing:	
1. AUDIT: assessing, mapping, listing, compiling and inventorying the resources, positive and negative (!) resources of the settlement.	2. SEGMENTATION: the grouping of the potential buyers for the settlement, the selection and definition of potential customer target groups, and the assessment of their needs.
3. IMAGE. The layout of the settlement, the 'showroom' equipment of the kit set during the audit, tailored to the needs defined during the segmentation.	4. BRANDING and COMMUNICATION: Designing the brand from the image and sending it to the potential, segmented and selected customer groups, the target groups.

In accordance with the above mentioned activities, urban marketing assesses the resources of the settlement (AUDIT); assesses the composition of the potential market (SEGMENTATION); builds the image of the settlement (IMAGE); and sells, transmits the image (BRANDING and COMMUNICATION).

It is a common misconception when urban marketing involves the use of slogans like: this land or town is 'on sale.' Such expression creates an aversion; just from the inhabitants of the city in question. It is not the landscape that sells it is the trust for it. The trust in the settlement (the belief in the attractive environment, good services and site, premises, cheap and skilled labour force etc.) is communicated as competence image. It is a competence image because the person who is 'communicating' it, is not just a local entrepreneur, or a street vendor who could even tell a lie or false information about his own business, but is the embodiment of an independent administration, a local authority representative, a local government who can be trusted in this matter, giving a competent image.

Just as the local development plans for the regional development plans, the municipal competence image must also be hierarchically and necessarily fit into regional competence images. The municipal competence image cannot hang out of the micro-regional (borough), county and regional competence images which must also fit into one another and into the image of the country's competence as well.

Urban marketing is based on AUDIT. The first and most important object of the survey is the registration of the local economic activities, features, productions, the range of supply in the settlement, from which the product (image) can be built. Exploring these features is the value audit.

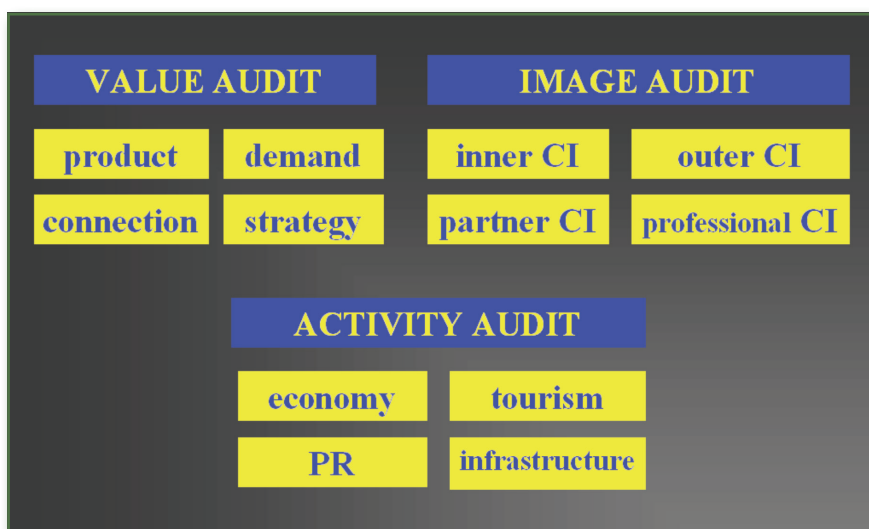


Figure 3. Urban auditing can be divided into three major fields, each containing four exact areas

Source: own editing

## VALUE AUDIT

In place marketing, the place (settlement, region, or even a country) means the product itself, but it is a special product because its value cannot be determined and it (trust for it) can be sold many times. In place marketing, the sense of worth is the complete registration of the product's (both positive and negative) properties.

1. The first group of value audits involves the characteristics of the given settlement. We have to get to know and systemize the *natural environment* of our settlement (its location, climate, terrain, mineral resources, soil, groundwater, surface and depth water resources, protected objects, values, landscape beauty and aesthetic value). However, we also need to know the extent of contamination of the local environment: water, air, ground water quality, noise and background radiation, and the negative aesthetic qualities of the environment, too. We need to be aware of the *economic situation* of our municipality (knowledge of the statistical indicators of the local economy and accurate knowledge of the infrastructure, the services, the local transport, Internet access, public utilities, and education, social and health care). This includes the local dimension of the macroeconomic sector as well, like the rates of local taxes and contributions. We need to know the *social features* of our settlement, considering the population, education, ethnic composition, local traditions and customs, culture, political power, and local legal regulations. The knowledge regarding local population includes employment and consumption-related data. The rejection or acceptance of the local society towards foreign or incoming capital investment is something that also has to be taken into consideration in urban marketing. The level of local crime, safety and property security are not negligible either. Finally, the characterization of the *political and legal environment* is needed to be published among the value audit items, primarily for foreign buyers, in a foreign language in the course of marketing and this description should include the central and local legislation affecting the actual business, service, industrial, agricultural or recreational activities offered for sale. It should be supplemented with the statement of the local government's attitude towards the activities offered for sale, too.

If we want to pursue urban marketing on a scientific basis, it is essential that we also audit the closest competitors of our town, since we also need to know their talents, benefits, resources, advantages and disadvantages, when we want to market our own advantages if we want to be successful. Any close competitor in the market is a potential enemy in the economic sense, and their role should be treated following Benjamin Franklin's advice: 'love your enemies, for they tell you your faults.'

2. The value audit's *demand* is part of a market *segmentation* activity: we need to find out the structure of the market where we want to sell the brands and/or images of the settlement. What kind of urban brand and image would be needed for the local population, for the local or multinational economy managers (operators) and for the economic decision-makers (developers or investors). Finally, and last but not least, based upon the knowledge of the offerings and the characteristics of our settlement product, we can also define who could be the 'buyers' of the image of our settlement from the population of other settlements. Could they be old people or patients, because we have a climatic resort or a medicinal spa? Or could they be young people, because we have a pop music festival or a famous university? The definitions and the outlining of the target groups are the results of market segmentation. Potential target groups of demand apart from the local population have to be determined, of course, in other settlements, regions and countries, depending on where we are considering potential demand existing for the brands and image of our settlement as a product.

3. The *connection* part of the value audit involves primarily the exploration of economic and political, secondly, cultural relations that the economic and civil organizations of our municipality maintain for other settlements and the central government and public administration. Knowledge of the existing connections is indispensable; the local government cannot determine the demand for the city if they do not have knowledge of who is working in their own community with active economic political and cultural relations with others. Widening, institutionalizing, and increasing the existing relationships can locate the most important 'buyers' and target groups. The local lobbying forces also have a strong role to play in the exploration and knowledge of economic and party political interests, too!

4. Finally, the fourth part of the value audit is the *strategy*, which is also a market segmentation activity. After exploring the value audit relationship system, it is possible to determine the criteria according to which we should segment the market? What kind of innovation would be the most useful to attract to our community? What is the image of our settlement like? How should it be improved? What brands could be designed to sell the image? What kind of economic and cultural activity should the brand and the image represent?

The value audit strategy determines how much investment in our municipality has to capitalize on. What could the return on investment (ROI) be like? What will its environmental risk be like? Will there be any competitors of the investment in our economic vicinity? Can the investment rely on market growth and profitability? In the knowledge of competitors' value audits the strategy can determine whether we can gain a competitive advantage by economic or cultural activity in our settlement?

The task of the urban marketing value audit strategy is to match the locally found values, the 'products' and characteristics of the settlement with the demands of the target groups, and determine which products (which advantages and comparative advantages) are worth selling, offering in the market in the form of the local CI (cor-

porate identity i.e. image or brand). Its primary task is to explore potential economic innovation opportunities. Strategy includes the marketing implementation and operational plans. In the case of the CIs offered for each sale, the ROI, the environmental impacts, the indicators of profitability, and the expected market share of the activity represented in the CI should be included where possible.

The urban marketing audit strategy should include the following aspects of urban development:

- Local human resource demand /inventory / qualification / wages;
- Maintenance, utility and public service costs;
- Formal, informal, good-service relations with the territorial bodies of the state administration and the neighbouring local governments;
- Expected market shares of the economic activity represented by the municipal image regionally and on the national level;
- 'Selling' channels of the image or brand/s;
- Subcontractors and service providers involved in image communication;
- Existing locally generated profit (= investment, development) generated by the 'sale' of the image;
- The technology used in marketing the image or brand (web 2.0, web 3.0 applications, magazines, forums, TV and radio programs, journals, news desk, posters.)

## IMAGE AUDIT

The image audit is also made up of four groups. The term CI (corporate identity) is lent from marketing science and this abbreviation stand for the image or brand. This is the image of a town to be sold as a product.

1. The *inner CI* is nothing, but the awareness of the local population's identity. In other words: how can they identify themselves with their settlement? As the local population is the most important (the very first) customer in urban marketing, their role is dealt with in a separate subchapter.

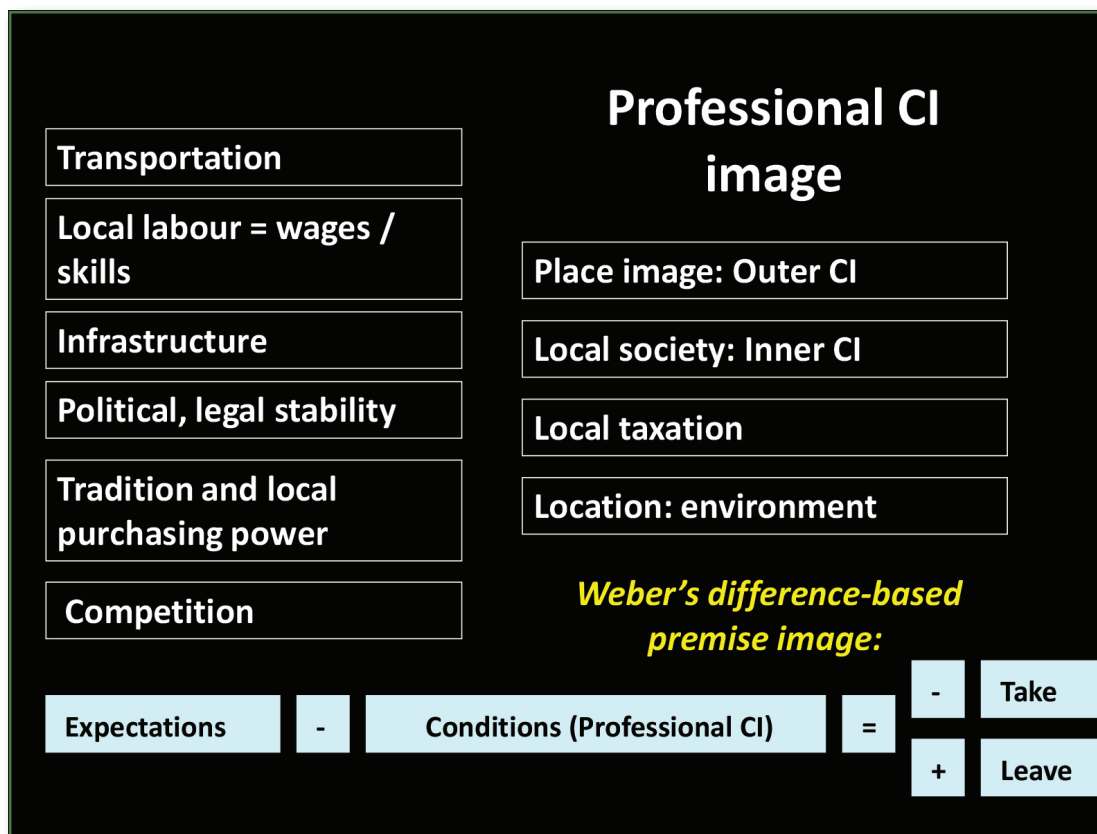
2. The *outer CI* means what the population and entrepreneurs of other settlements think about our settlement, what is our image or brand like in their minds? It should be explored, especially in the case of our main competitors. What kinds of image do the municipal council members, the entrepreneurs, investors, decision makers have about our settlement? Knowing this is important for further value finding, image creation, brand design and strategy making. The external CI is not only the image which our competitors have about us, but also the image of our potential buyers. Therefore, if we want to carry out effective urban marketing, we need to know our outer CI always with the aim of reducing and eliminating the negative elements in them.

3. The *partner CI* is nothing, but the image of our settlement as it lives in the communities and developers of the settlements, which, in principle, are not our competitors in urban competition. These are the so-called. *twin cities* who are often situated too far away to be our competitors. The external CI, which they are aware of, can also have a helpful and well-meaning critical image that helps to consciously design the image of our community to potential target groups.

Unfortunately twin cities are often not the same dimensions, because in choosing them the informal connections of the mayors play an important role. Twin cities exchange groups of visitors in culture (folk dance, choirs, sport, arts), and in summer vacation of their students. But, at least in Eastern Central European practice they never try to make advantage of the twin city relation in urban marketing, namely in creating and using the partner CI.

Twin cities first of all should not be settlements of very different dimension, because they will not share common problems and operational functions. When the twin cities belong to the same urban dimension, their bodies of local governments should be asked respectively to fill in forms describing each others' settlements. Thus a real partner CI could be obtained. The partner image (CI) can operate as a real good mirror showing us what we really are. Remember, that both the inner CI and the outer CI act as distortive mirrors. The inner CI composed by the local population can be indulgent for our faults, while the outer CI, composed by our market competitors is supposed to magnify our disadvantages. A true feedback of the image of our settlement can only be given by the partner CI, providing that the partners come from a similar urban dimension and are therefore competent in understanding, evaluating and describing us.

4. Finally, the fourth part of the image audit is the *professional CI*. This is the image of our settlement that has been created or that is to be created in the minds of the most important *developers* (domestic and foreign economic decision-makers, investors) and the *political and administrative leaders* in our region or country. That is, it is the most important element in the formulation of the urban marketing image with the aim to create an image for sale to investors, tourists, public administration and politicians. When drawing up, we are supposed to take into account a survey based on what kind of image is currently prevailing in their consciousness of our settlement. The three most important stakeholder groups that make up the decision of investors, site vendors and customers are: labour (wage and training) costs, shipping costs and available services.



**Figure 4.** These are the most important items that a professional CI should contain. Remember that large companies capable of creating local jobs and improving local services make a decision more or less observing Weber's difference based premise image. According to it, you consider all your expectations regarding the best premise for your company and you consider all the conditions offered in the professional CI of a potential seller in urban marketing. If after subtracting the condition items from the expectation items the resulting figure is negative, the managers will decide on the offered premise, or if the company is already there, they will not advice leaving it. But, if the resulting figure is positive, the company should not go there or, if they are already there, they should leave the site.

Additionally, and beyond these, the professional CI should include information on the following (highlighting why they are beneficial): local political stability and local legal conditions, local trade traditions, local purchasing power, competitors, external CI, local labor market, local society, local taxes, geographic, traffic situation and Weber's premise-selecting option.

The municipal image can qualitatively focus on the comfort feeling regarding the settlement as a habitat (*live image*) and which represents the image of the city as a pleasant, desirable place of residence. *Service image* focuses on the quality and quantity of the available services in the settlement. The *tourism image* focuses on the opportunities, facilities and services related to leisure time. Finally, the *behavioral* or *self-image* is based on how far the inner /internal/ CI and the outer /external/ CI are apart from each other? Understandably, the worse the self-knowledge is, the greater the distance.

How can we determine the inner and outer CI? By means of representative online surveys and questionnaires, we can see the opinion of our local population as an image and the image of our community in the localities and communities of other settlements as well.

Typical issues /questions/ for identifying internal CI:				
Are you satisfied with your settlement?	Would you move away?		If yes, where would you move? (Is it a competitor?)	
What is your problem: ...				
Earning a living?	Public security?	Public sanitation?	Public utilities?	Community morale?

Typical issues for identifying external CI:						
What is your profession? How old are you! Data that can be used for target group segmentation						
What is the source of your knowledge about our settlement? ...						
News-paper?	Internet?	Radio?	Acquaintances, relatives?	Brochures?	Recommendation?	TV?
What is the purpose of your visit? ...						
Excursion?	Holiday?	Entertainment?	Sight-seeing? (Is it a comparative competitive advantage then?)		Work?	
Study?	Visiting relatives?	Business, shopping?	Medical treatment?	Sport?		

Since the economic power of the settlement is the result of all the economic activities in it, an important part of the professional CI is the implementation of *Weber's location difference based premise theory*.

The most important factors of economic premise location selection. What is the .... like?		
Shipping cost?	Labour cost?	Accessible infrastructure?
Further aspects. What is .... like?		
Political stability?	Legal security?	Prevailing competition?
Local purchase power?	Local taxation?	Local image (outer CI)?
Local labour force training?	Local traditional consumption?	Local society (local acceptance / rejection)?
Geographic situation (compared to the routes of international capital flow; is there a regional gateway role)?		



The image of the difference-based premise site that motivates operators and developers is that they are prepared for our settlement as a site and 'audit' all of the features in the light of the above. For them, the expectations of the optimum premise site are known, also according to the table above. From the sum of the expectations, the whole of the conditions of our settlement is subtracted. *If the result is positive, they will either leave or not come; if they are negative, they will either stay or come!*

Besides economic aspects, the other component of the professional CI is the image of our settlement in the consciousness of the political and administrative leaders. If this is favourable, we obviously have more chances for different state tenders, regional policy and development decisions may be subject to favourable consideration of our settlement and its immediate neighbourhood.

The role of the partner CI is primarily in the strengthening of the inner CI. The local population will be more satisfied with municipal management if local schoolchildren can go on a regular basis abroad to take part in exchange holidays, if they organize regular cultural or sports programs and trips to the distant twin city. It feels good to experience and live up to our town in a distant city where they seemingly find our town attractive. There is certainly a reason for this, ergo, according to the message of good and active twin city relations is that our mayor, our municipality members understand their business and are doing well. Twin city induced partner CI, with good organization and brand marketing, however, can have significant outer benefits, for example the presentations and introductions to national gatherings, festivals, and other landscapes. All in all, the partner image helps to improve and correct the distortions of both inner and outer CIs.

## ACTIVITY AUDIT

There are also four aspects of the awareness rising of urban marketing: *economic, tourism, PR and infrastructure.*

1. For economic development, the local governance must provide FDI attractive conditions. To do this they need to know the economic site cryptography and criteria discussed in the previous subsection. When they want to make a settlement in an attractive location and make local (e.g. tax, real estate) discounts, they need to make sure that their goals do not conflict with each other: for example, if they have to give work for a large and unskilled labour force, they should not try to attract technological development which is needed to reduce labour demand. In marketing activities (promotion, professional image) it should be emphasized that the site has the economic potential that provides an adequate reception for the working capital, businesses that would be desirable to be attracted to. A reliable economic environment (transport, legal aid, local government contact, retail trade, hospitality, accommodation, public security) is to be provided to settlers, investors, and commuters. The good qualities and conditions of the premise site needs to be emphasized, but the negative conditions must not be kept in secret either, because the local government also represents the local authority.

1.1. Local economic environment. What about the local workforce (regarding staff, age, gender, expertise, qualifications, unemployment)? What is local society (whether it is inclusive, is it inventive, is there any civil organizational activity or depression, what is the crime rate)? What is local legislation (local taxation, discounts, and investment benefits)? What is the local natural environment (regarding water quality, raw materials, protected areas, wildlife, and pollution).

1.2. In accordance with the demand surveys of the selected target groups, it should be determined whether: For the operators (business managers) our settlement has a convincing recommendation as an economic premise site; Developers (business owners) consider our town as an appropriate economic partner; Does our town meet the economic needs of customers and freight forwarders?

1.3. What kind of CI media platforms (newspaper, magazine advertising, TV ad, report, radio, internet portals, and posters, leaflets – home and abroad) is displayed?

2. When attracting *tourists* to our town, the external CI has to be filled with content that refers to the professionalism of event organization, and suggests that the infrastructure (accommodation, catering, parking, travel etc.) is of high quality. Attracting tourists – although it is not a priority in urban marketing and tourism does not bring much benefits<sup>1</sup> compared to job creation capital – it cannot be neglected because tourists can make good impression of our settlement (improving the outer CI) when they leave it with good impressions and experiences. *Tourists stand for the most effective means of communication when selling the trust in our settlement as a product!* Personal information is the most trustworthy element in decision making. Personal recommendation when a friend or an acquaintance of ours praises a place for investment, employment, shopping, vacation, relaxation, entertainment, learning, health care can be more convincing than any media advertisement or brochure about it! For this reason, planning tourism marketing activity should take into account in urban marketing, too, i.e. the quality of catering and accommodation services in our town.

It is a basic requirement for the municipal urban marketing activity, so that visitors and tourists should not obtain unfavourable impressions, through using poor quality local services. It is also important to ensure that the local environment, both natural and social, should be the least polluted in the image transmitted to potential visitors (and, of course, in reality, too, as far as possible). Only a few representatives of adventure or disaster tourism will visit settlements where their personal safety and life are in danger - either in case of Chernobyl, a volcanic eruption, a civil war, dictatorship, or even local criminals.

3. *PR (public relations communication)* should be *differentiated* in urban marketing, according to each target group's expectation and demand. Local PR, as an image, can also be internal to its own population (inner CI) and external (outer CI) to any other potential buyer, naturally differentiated by operators, capitalists, small entrepreneurs, workers, tourists, students, patients, the press, banks, government and other civil, public organizations. They are different and different target groups that have to be reached by the images and brands of our settlement on different media platforms (Face book, travel magazines, newspapers, radio, TV channels, interiors, posters) and with different content.

Urban Marketing PR can be interpreted as *creating* an attractive professional image from the site, influencing and *modifying* the outer CI and the partner CI in a more favourable direction, and *learning* about the internal CI and deducting lessons from it. It can also be interpreted as *transferring* the professional CI to the selected target groups.

The local government is responsible for preparing the professional image (CI) and communicating it to the target groups. The local government is responsible for the shaping of the internal CI for the local residents and

<sup>1</sup> Tourism contribute an average of 10 % to national GDPs in Central European countries.

reflected by the local population at the same time. The biggest threat to marketing the town’s professional image is when the external image of the settlement contains too many negative factors. It is therefore important to cultivate good relationships with the representatives of the press; from time to time in a press conference to present them the latest developments and services. After having known the image represented by the external CI, as far as possible, messages must be transmitted to the relevant target groups in order to neutralize or eliminate the negative elements detected in the external CI.

4. Finally, part of the activity audit *infrastructure* focuses on whether the totality of services in our municipality is working properly in order not to disappoint the visitors of the settlement? Does it not consist an obstacle for the industrial or business premise sites in the settlement? The most important of these are the ones that are the most evident features in the urban area: transport, public transportation, hotels, restaurants, cleanliness, personal security, law enforcement, local government administration of business management, business registration, taxation, real estate management etc. Since the infrastructure is the basis for all economic activities, its appropriateness must be concretized with or combined with economic activity in marketing and professional CIs. (Availability, transport, transportation, warehousing, energy supply, accommodation, catering).

Local technical infrastructure	Local human infrastructure
Accommodation	Education
Transportation	Social care
Public utilities	Health care
Drinking water supply	Social security
Energy supply	Public security, safety, local policing
Sewage and waste management	Financial services
Telecommunication networks	Personal services
Flood protection	Legal environment
Environmental protection	Catastrophe management
Nature conservation	Civil guards

If one of the above areas is missing or inadequate in the settlement, the place marketing activity will not be successful, trust in the professional image of the settlement will not be sold.

PR and market segmentation during urban marketing:			
Target groups for natural persons		The most important ones are the target groups for economy managers: developers (capitalists, investors, decision-makers) operators (managers) middle and small entrepreneurs	Target groups in public administration: central (government) territorial governmental institutions (state administration) decentralized institutions (local governments)
First is the local population	In other settlements: employees, tourists, patients, students.		

### THE RESULT OF SELLING THE CITY MEASURING URBAN MARKETING

As urban competition is getting bigger, cities increasingly focus on their brand-based reputations. Consequently, cities are investing a part of the taxpayers' money in their marketing activities. Unfortunately, cities still lack the proper means of measuring the success of their marketing activity, which has raised the question of the effective and efficient use of taxpayers' money. In the study of Zenker – Martinn (2011) the authors highlight some of the existing, first-of-the-art, opportunities for complex marketing success in measuring urban marketing. The study attempts to evaluate customer satisfaction and client satisfaction, identifying empirical shortcomings in further research and existing approaches. This study points out that there is no Hungarian or Central European backlog in urban marketing, therefore we introduce some evaluation methods that contribute to the expansion of the international urban marketing toolkit.

The SWOT is the most commonly registered one in the value audit, which lists the urban values in one of the quality groups. In a simple matrix, *Strength*, *Weakness*, *Opportunities*, and *Threats* are to be included in the settlement's endowments. If the factors listed in the matrix are analyzed individually, we can talk about SWOT analysis. The frequent mistake in university theses of the BA students is that the analysis is omitted, and only the table is listed as SWOT analysis, which is nothing other than indicating the assets as the results of a survey, or research.

So when we want to sum up the success of a site's economy or marketing, we can use this analysis relatively easily, by answering questionnaire surveys, or by interviews with leaders and important actors of local economy or society. SWOT analysis was initially a tool for business strategic planning. It embraces the combination of both external and internal, favourable and unfavourable effects. SWOT analysis can be incorporated into the strategic planning process when we want to determine the realities of the achievable goals. In site marketing, strengths are the advantages of the site (comparative). Weaknesses make up the disadvantages of the place. The options summarize the chances of (external) capital withdrawal. Dangers cover internal elements that, by virtue of the lack of sales of the internal CI, or the salient nature of the CI, destroy the social and natural environment of the place and therefore render the trust in the image of the place (the brand) unmarketable.

Another evaluation tool of the state of urban marketing is the *performance-importance related portfolio*, where, under 'performance,' we consider the audited set of attributes and values of our settlement, by distracting the unfavourable conditions (weaknesses and the dangers) from the advantageous ones (i.e. strengths and opportunities).

On the horizontal axis the ‘importance’ refers to the number of visitors to our settlement over a period of time. When we want to position the success of a place marketing in a performance - importance portfolio, then the volume of visitors to the place (investors, employees, students, patients and tourists) is represented on the horizontal axis and the comparative advantages of the place (sights, resources, facilities, services) are recorded and displayed along the vertical axis. Once the place falls into one of the matrices of the matrix, the success, the presence or lack of our marketing activity can be identified and a strategy can be designed (see Figure 5).

If our settlement is in the left bottom matrix cell, it means that there was no value audit (there is no attribute that can be regarded as a value in the settlement or there is some negative effect or, if there is some value it has not yet been revealed, it is not present in the public domain, does not appear in the local CI image). Such a settlement does not rise anyway, it merges into the average. Urban marketing does not exist.

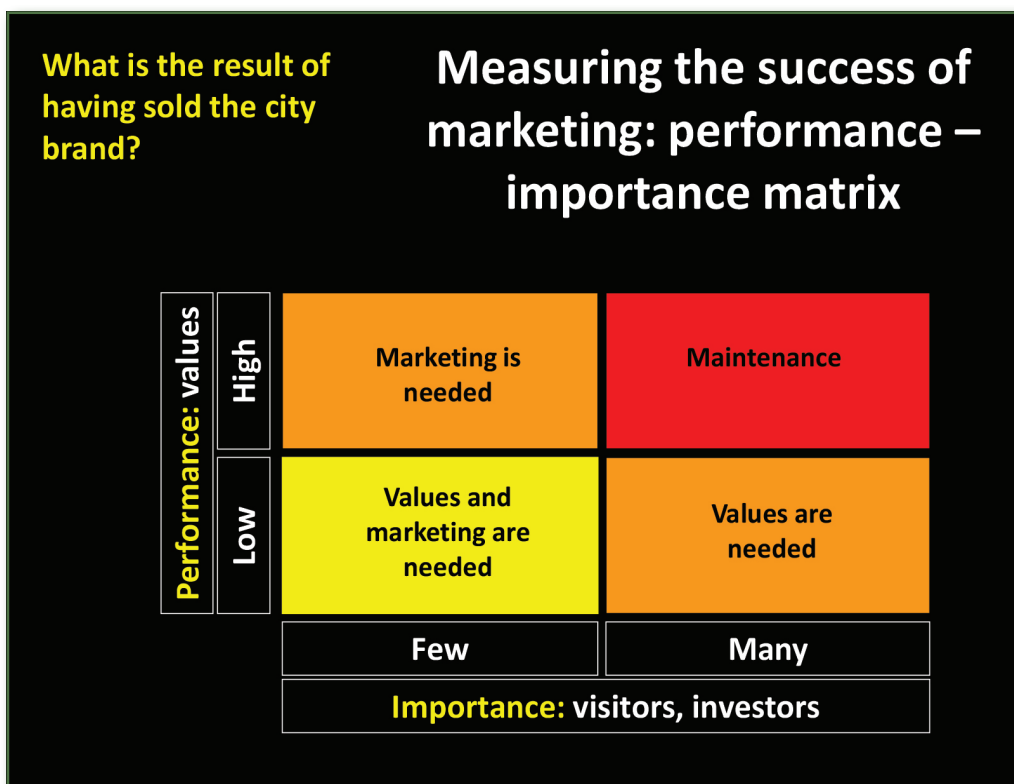


Figure 5. The performance-importance portfolio to measure the success of urban marketing

If the settlement is in the upper left matrix cell (see Figure 5), the category means that there are many items of value in the settlement, many people would visit them, but these values have not yet won ‘civil rights,’ no auditing has taken place, no marketing strategy has been built, no appearance of the town’s inner and outer CI image is present. That is, the municipal managers are likely to say ‘we still have to wait with things like urban marketing; we have more important things to do - that is, the problems with social care, local crime, unemployment, poverty.

The bottom right matrix cell (see Figure 5) stands for the exemplary urban marketing, strategy, good CI design taking place, only there is a fault of not having many or enough or any real values, comparative competitive advantages, events or having too many negative features (e.g. pollution, crime) which press down the values. In this cat-

egory, despite the good marketing activity, there are not enough visits paid to our settlement. It is not successful consequently in settlements competition.

Finally, in the upper right matrix cell (see Figure 5) there is the desirable ‘success key,’ where urban marketing is exemplary. The auditing of local values has been made, strategy has been developed, CI has appeared, the market is segmented, and marketing communication came to fruition: the visitors come along with the capital and investment; jobs are being created, population retention is increasing, in other words, the settlement is successful in urban competition.

Interpretation of performance – importance matrix in place marketing		
few ADVANTAGES many	There are too few visitors (due to unfavourable external CI and insufficient marketing PR), though the local benefits, values, advantages are revealed. Strategy: we need to launch site marketing. MARKETING is needed.	There are many visitors, there is enough advantage. Strategy: maintaining the benefits and marketing reminders are needed. Monitoring and maintenance is needed.
	There are too few visitors, too few advantages. Strategy: To start exploring, identifying and/or creating benefits, values, advantages; and start marketing activities. ADVANTAGES and MARKETING are needed.	There are many visitors (due to the favourable external CI and the right marketing PR), but the benefits (local values and advantages) are either missing or unavailable. Strategy: concentrate on exploring or creating local benefits. ADVANTAGES are needed.
few INVESTORS, VISITORS many		

The success and status of settlement marketing activity is often measured by another test. This is the *demand - competitiveness portfolio*. During this survey, CI, based on local values appears on the vertical axis, as the reputation of the settlement (demand). On the horizontal axis, you can see the amount of local capital available (competitiveness).

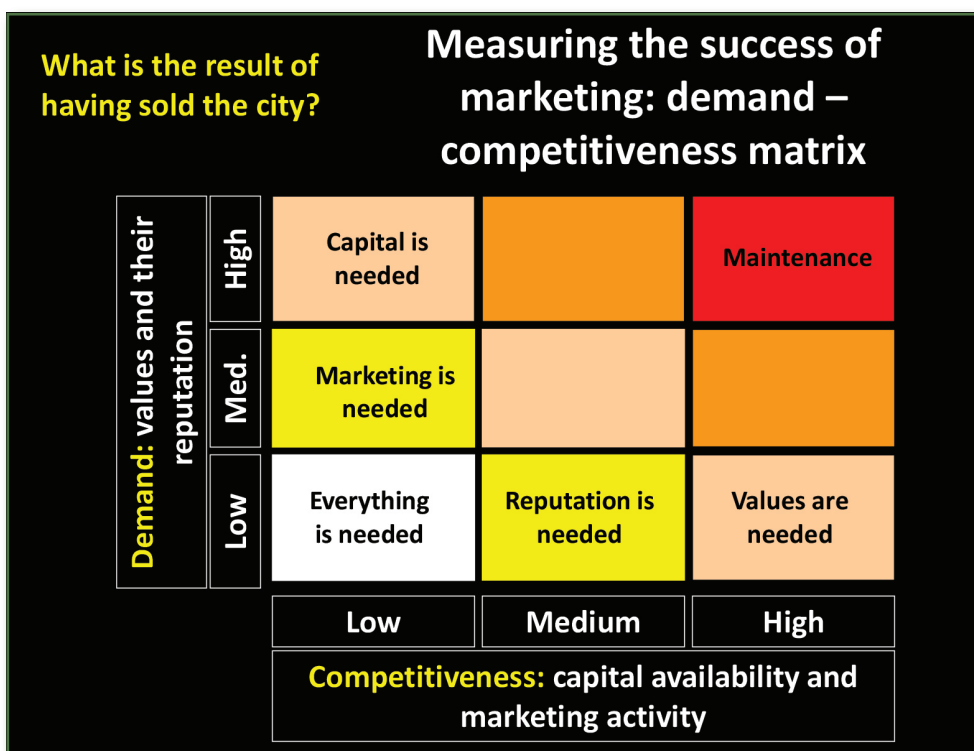


Figure 6. The demand – competitiveness matrix to measure the success of urban marketing

In the matrix cell of Figure 6, you can identify and position your settlement to see the state of art in urban marketing. Each cell can be addressed by an action plan (presented here in keywords) to orientate the urban managers of the municipality in marketing their place.

Once the place is displayed in a cell of the Demand - Competitiveness Portfolio Matrix, the advice on changing the marketing activity occurs

low DEMAND (outer CI) high	Necessary steps: investment attraction; communication; (selling credit in professional CI), improving the location product;	Necessary steps: investment attraction; communication (sales of trust in professional CI);	Necessary steps: Sustainable investment; communication and marketing for the sustainable development of a place product;
	Necessary steps: investment attraction; communication; (sale of trust in professional CI, improvement of location product);	Necessary steps: investment attraction; intensive marketing, communication; improving the location product;	Necessary steps: intensive marketing (selling trust in professional CI), improving communication;
	Necessary steps: the need for original innovation; exploring the location product; internal CI, investment attraction and marketing (Starting from zero);	Necessary steps: improving resources (product and demand identification, building internal CI); marketing (PR), communication creation;	Necessary steps: re-grouping resources; (product and demand audit, creation of internal CI); intensive marketing (PR) and communication.
Low accessibility of capital and marketing high COMPETITIVENESS			

Thus, competitiveness, the available space product (services, investments, value of capital investments received) can be depicted on the horizontal axis. In this case, the vertical axis shows the demand for interest (external CI). After placing our city or region in the 3x3 matrix, the location position is already marking the place marketing strategy to be followed.

## THE RESULT OF URBAN MARKETING FROM THE POINT OF VIEW OF LOCAL SOCIETY

One of the most important elements of successful urban marketing is the local population. Previously the role of *local population* as the *first target group* in urban marketing was mentioned. The extent to which local population has bought their own habitation is shown by the internal CI. The sale of the settlement is realized in quite a unique way. When the visitors (investors, managers, students, employees, shoppers and tourists) buy our settlement, it is understandable that they take the trust in the image expressed in a brand and they are coming to our town, whether to invest or consume any of our values. It is even understandable that our own inhabitants take and trust our settlement to live here. But this is not just because we are not living in America, where housing mobility is high, and a family can move a dozen times depending on the changes in the family maintenance job; the apartment is not their own property in general, one of the towns is just as good as the other, and so is this with the services. In Central Europe, however, our infrastructure, and especially the privately owned apartments, can conserve the workforce. So we cannot say, *ex-cathedra* that our own population trusts our settlement by staying here, not moving away. How do they buy it then? And why is local population the very first customer target group? The investors, managers, the economic decision-makers can create jobs in a settlement, so they are the most important buyers. But they cannot be the first buyers, however.

The demands for the premise can be simply and essentially formulated with the following: *Where is the capital, the investor, welcome? Where (1) there is security in the property, (2) where there is an educated workforce, (3) where the natural environment of the settlement is organized, and (4) where the local populations tend to innovate.* However, even if the settlement is located in the flow of capital flows, the capital does not go where (1) there is bread and butter *crime*, (2) where the *natural environment* of the settlement collapses, (3) where *unemployment* is high, (4) where local society is *depressed*. At such a place, no matter how good the settlement marketing could be, we could reach up to the 'values needed' category in the performance - importance portfolio. (But in such a place, the conscious presence of urban marketing is not typical.)

The identity feeling of the members of local population, as buyers, is reflected in the inner CI of urban marketing. The three basic forms of identity includes submission, identifying and internalization, being the strongest of them.

Displays of identity (internal CI):		
submission: caused by reward or punishment.	identifying: through attraction and liking	internalization: in case of internal necessity.



We also need knowledge of another division of identity in place marketing: We can identify with others according to gender, political, national or ethnic affiliation. We can also become aware of others in belonging to social classes or groups. In Japan, for example, there is a very strong identification by workplace affiliation. The strongest identification space is the family. And in urban marketing the most important form of identity feeling lies in territorial identification.

Forms and dimension in territorial identity feeling:				
1. continent,	2. country,	3. region,	4. micro region,	5. settlement,
6. urban district,	7. street,	8. neighbourhood,	9. apartment,	10. car.

In the European Union, the region is the most important unit of territorial statistics, but in Eastern Central Europe, without the historical roots, we have no regional identity, only national and micro regional (county level) identity feeling exists above the settlement level, offering the strongest identity feeling for affiliation. Identification with the place of residence is observed not only by urban marketing, but by public administration, too. In one street, one neighbourhood, people living next to one another, can develop a strong sense of identity<sup>2</sup>. The strongest territorial identity is the house, home, and apartment. *The smaller the area is, the stronger the desire is to be identified with.* The smallest of these ‘areas’ is the car, think of the emotions a road accident can cause, when our smallest and strongest territorial identity sphere is harmed or damaged.

From the foregoing, we see that the locality is taken by the local population through identifying themselves with it, at the level of *internalization*, that is, not as a submission in the hope of some reward or in the sense of duty, and not just as sympathy, but as internal necessity, that is, as *local patriots* or ‘*champions*’.

What is the way to sell the place to local population if we want to make locals local patriots (champions)? The answer is the three ‘Gets.’ We need local people to *get to know* their settlement (because they do not usually know it); to *get to love* their settlement (because they do not necessarily like it); to *get to protect* their settlement (because they do not usually care about it). We need to know, to love our town, because we cannot love something that we do not know. It is necessary to get top love our settlement, because if we do not love it, we will not defend it. Finally, it is necessary to defend our settlement in order to make it *marketable* in a *well-organized and clean social and natural environment*. The central governmental, official environmental protection and the maintenance of law alone will never be able to secure the uncontaminated environment. This can only be achieved through the active participation of the local population.

It is important that when *introducing* local values to the local population we not only recognize the positive values, the strengths but the other factors identified by the SWOT analysis, the dangers and weaknesses, too, otherwise they will not know what to protect. You should know not only natural values, but also social values and local traditions before purchasing (loving or defending) a settlement.

The following table illustrates the role of ‘3 Gets’ in selling the settlement to its own population. According to the SWOT logic, the settlement, which has been sustainable by its own population, is already a ‘product’ whose

<sup>2</sup> A good example of this is the West European ‘neighbourhood watch’ movement, when neighbours watch each other’s houses, thus minimizing the number of burglaries.

image can stand for a healthy product to potential buyers. This can only succeed if your own population is a buyer for the settlement. In this sense, the first target group of settlement marketing is its own population so that it can be given to the target group of the most important buyer, the representatives of the capital.



Communication content is a form of urban marketing that helps the investors to become familiar with the investment environment of a particular settlement and choose the locality to invest in their capital. (This is a precondition for the settlement's population keeping capacity and for a favourable position in urban competition.) In doing so, the image of a settlement has to be sold. Besides them, the image of a settlement can and should be sold to workers, tourists, shoppers, patients and students, but first of all to the local population. This latter event is the precondition for a healthy environmental image of the settlement. *Communication* is the most important tool of all these activities

The most important element of urban marketing communication is to try to focus on a *comparative advantage*. In each settlement, if someone has performed value auditing, there is some comparative competitive advantage, a tradition, a product or a famous historical figure.

The *local population* of the settlement is a very difficult buyer for their own settlement. A good example of this is a municipal public hearing, where it is very good if every hundredth local citizen appears.

If the *local population* is receptive to the communication content and form that addresses them, then after the initial steps of urban marketing, they are *getting to know, to love and willing to defend and maintain their settlement, they actually 'buy' it*. From there, *the settlement turns to be marketable* with healthy, market-ready, viable natural and social environment<sup>3</sup> that attracts capital, business - even to a certain extent if the town does not fall into one of the international routes of capital flows.

As the central territorial development resources have been more and more spent in the 1990s, and their place is occupied by the EU tender system the distribution of which in East Central Europe is a more or less based on

<sup>3</sup> This is a less recognized local or internal condition of nature conservation and environmental protection, as well as of crime prevention.

lobbying force, it is the *investing capital and enterprise* that is increasingly becoming the source of local jobs that can guarantee the settlement population retention power,<sup>4</sup> and with this a favourable position in urban competition.

The mediation of the value audit and its communication to the local population is decisive in what the inner image, created in the local population, will be like. A way of defining the internal CI is also strongly related to communication: a *mental map* of settlements can be drawn up by gathering the opinions of the local inhabitants. Opinions attached to and summarized in the parts of the settlement contain information that would most likely surprise even the members of the local government who are convinced they are very familiar with their own settlement. That is why mental maps showing internal CI can also be used during urban marketing and development, too!

In our time, communication serving urban marketing as well as in other areas converges to IT: the gateway between the Internet network and the smart telephones is open, and today we are witnessing the Internet convergence of the digital interactive TV, too:

The most exciting development in the field of communication is interactive digital television. TV content has already appeared on the Internet (IpTV), but due to the bandwidth its spread is limited. The new generation digital cable television and the mobile version can include technically interactive, even the digital illiterate layers (both the elderly and the disadvantaged) in the information society. In urban marketing, it is important that the local government should try to publish and post marketing content in accordance with the user habits of the local population, on all channels of communication (i.e. on the Internet, on mobile phones and on television) relying on the availability of all locally relevant devices (local websites, IpTV, iPod, mobile application devices, Cable TV Network).

Based on West European experiences (EuroITV conferences 2003 - 2013) it can be said that the convergence of Internet and TV is an effective tool for local societies with which the *local community building process*, including digitally illiterate and / or the nettles layers, too can be multiplied! Watching TV shows in the community - as in the 'old TV' reappears, with the difference that members of the community are only virtual and chatting with each other during watching television through TV. This is also an extremely important means of communication for settlement marketing. For the time being, however, in Eastern Central Europe, unfortunately, TV and Internet convergence and interactive television is unfortunately not the case, as the large distributors' interest is to promote the distribution of decoders that do not include the Internet modem – yet.

Tasner (2018) introduces a row of WEB 3.0 applications, among others the virtual reality (Tózsza 2014), opening up new perspectives for urban marketing, too. Finally, as part of the urban marketing communication there are two pictures presenting the technique of city branding.

<sup>4</sup> Population retention capacity is weak if the members of local community who have chances in earning a living and enterprising in the livelihood competition leave the locality; there may be many inhabitants in a settlement, but if they are unemployed, there is no population retention force, and the population without capacity will make the natural and social environment of the settlement devastated and polluted.

## BRANDING

Finally, as part of the urban marketing communication there are two pictures presenting the technique of city branding:



**Figure 7. The difference between place image and brand**

*The image (either inner or outer, professional or partner) is a complex, very subjective impact in everybody's mind that cannot be communicated, e.g. put into a shop window to sell. Place images like the image of Prague here, depends on facts we remember from our school studies, news from the media, and most of all personal experiments, if we have already visited the city. When it is turned into a brand to be easily communicated the most important content is emotion as a key to place branding. In case of Prague it is directly displayed: Prague = Pure Emotion.*



**Figure 8. Communication of the image via composing brand on emotional basis**

*In the video we see a rainy day in a city and there is a beggar with his brand, saying he is blind and asks for help. Few people throw him a coin or two until a young communication expert stops and changes his brand, and then almost every passerby bows with respect and places coins in his box.*

*Then we see the new brand, relying on emotions: for a blind man even the ugliest day could be beautiful if he could see it.*

Source: <http://www.youtube.com/watch?v=Hzgzim5m7oU>

The 5 most advanced and professionally the most prestigious city brands in the world are: (5) London Bridge District in London; (4) Lyon in France; (3) Mississauga in Canada; (2) Edmonton in Canada; and finally the greatest success story: (1) Hamburg in Germany – as it is presented by the Place Brand Observer (2018).

Byrom - Lehman (2018) contributed to urban brand research based on corporate visual identity. The logo has been highlighted as a key element that can represent the city for stakeholders both in internal and external relationships. The logo as a possible part of the brand in corporate visual identity is projected to the non-profit-oriented (public service, local government) environment. The authors compile a typology that highlights the elements presented in the logos. This helps the communication professionals who are assigned to local government logo design. The occurrence of the visual elements and their role and effect in logo design determine the visual identity of the company and, in this case, the local government standing for the city. Various items can be observed within the analyzed logos. It is a fact that the visual logo creation is based on the visual audit of the settlement and its environment (natural and social environment).

Visual logos should be designed so that they can be reproduced and produced in different formats on letterheads such as borderlines, signs, banners. Therefore, taking the scale (scale) into account is necessary and important. Logos should be nice to the eye (color) but since color reproduction is not always possible, black and white

impressions can be enjoyable, understandable, and clear, too. They cannot be too complex, but not too simple either and cannot be vulgarized in a graphical sense.

To sum up, if you have the message that the visual logo needs to convey, you need to find the best, not too easy, not too complicated, black-and-white, noticeable, recognizable graphic solution for the message. To do this, you must also study good examples. It is recommended to rebrand, rewind, and rethink the logos for local governments, in view of the continuous social development and change.

## URBAN MARKETING STRATEGY

As a summary and output of the introduction to urban marketing theory Figure 9 gives you the structure of the complex activity resulting in selling the city.

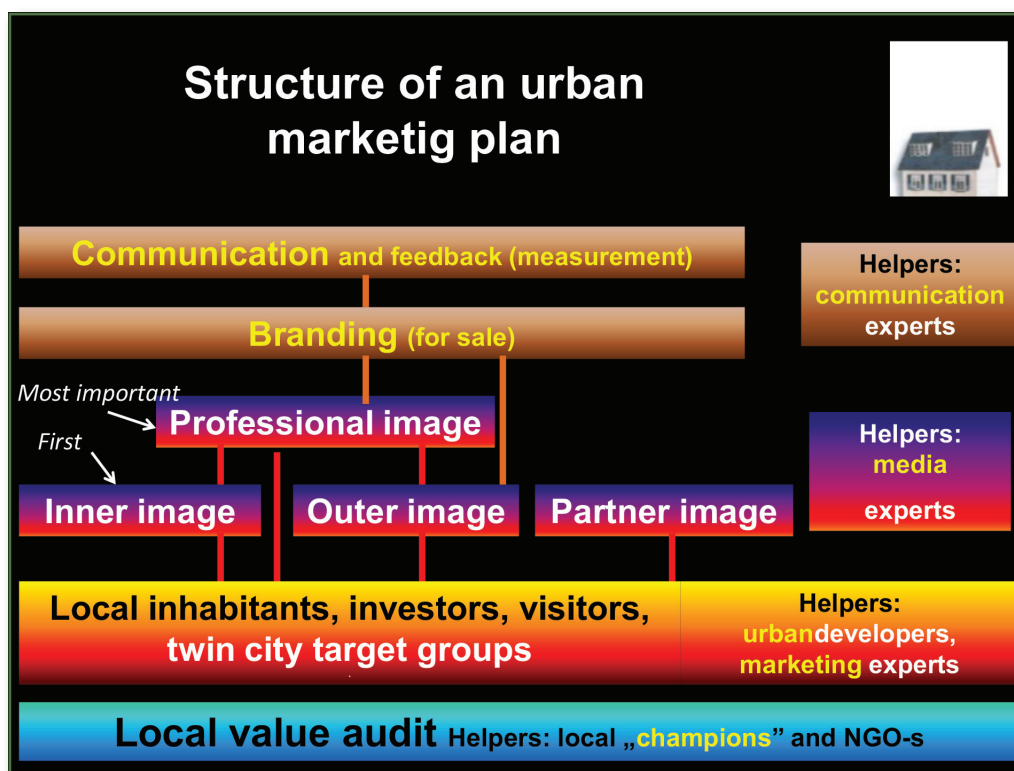


Figure 9. The structure of urban marketing strategy

*This is like building a house: each work phase has to be carried out by different experts (like bricklayers, plumbers, tillers, electricians, etc) and shown here as 'helpers' of the local government during the course of urban marketing. The order is very important; we have to proceed from below higher and higher, not omitting a single work phase, just like building a house, and placing each of the following phases on the accomplished basis of the previous ones.*

Source: own editing.

## SOURCES

- Andersson, D. E. – Mellander, C. (eds) 2011. Handbook of Creative Cities. Edward Elgar Publishing UK-USA
- Ashworth, G. J. – Voogd, H. 1990. Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning – Belhaven Press, London, New York. 177 p.
- Byrom, J. –Lehman, K. 2018. Corporate Visual Identity in Local Government – The Role of the Logo. School of Management Tasmania University, Australia
- Kotler, P. 2003. A Framework for Marketing Management – Prentice Hall, New Jersey 363 p.
- Musterd, S. (ed) 2012. Making Competitive Cities – Willey Blackwell
- Piskóti I. – Nagy Sz. 2008. Identity and Image in the City Marketing. In: 7th International Congress on Public and Non-Profit Marketing. Szeged, Egyetemi Kiadó pp 1 - 22.
- Tasner, M. 2011. Marketing in the Moment - The Practical Guide to Using Web 3.0 Marketing to Reach your Customers First. <https://www.caycon.com/blog/2011/12/entrepreneurs-needed-to-keep-web-3-0-from-fading>
- The Place Brand Observer 2018: Top 5 City Branding Case Studies and Examples To Learn From: How They Do It. <https://placebrandobserver.com/top-5-city-branding-case-studies-examples/>
- Tózsai I. 2014. The Architecture of 3D Administration = Public Administration Research 3. 3. pp 68-79.
- Zenker, S. – Martinn, N. 2011. Measuring success in place marketing and branding = Place Branding in Public Diplomacy 7. 1. pp 32-44

# A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Dorogi Katalin

## **Tördelőszerkesztő:**

Mikes Vivien

ISBN ISBN 978-963-498-227-2 (elektronikus)