

# A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE – ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Belényesi Emese – Gáspár Mátyás  
(szerkesztők)

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST



**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE – ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

## **Szerzők:**

Gáspár Mátyás

Tózsza István

Bajnai László

Belényesi Emese

Buskó Tibor László

Hajnal Virág

Koronváry Péter

Kovács Laura

Zsolt Péter

Kovács Róbert

## **Szerkesztették:**

Belényesi Emese, Gáspár Mátyás

## **A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. augusztus 31.

## **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.



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.

© Belényesi Emese – Gáspár Mátyás, 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

<b>GÁSPÁR MÁTYÁS: A jó önkormányzás mérése és értékelése – Elvi és módszertani megalapozás . . . . .</b>	<b>5</b>
<b>TÓZSA ISTVÁN: A tanuló önkormányzat II. – Az önkormányzati továbbképzések és képzések múltja, jelene és jövője Magyarországon . . . . .</b>	<b>63</b>
<b>BAJNAI LÁSZLÓ: A településfejlesztés teljesítményeinek, jó működésének értékelési, mérési lehetőségei . . . . .</b>	<b>97</b>
<b>BELÉNYESI EMESE: Önkormányzati szervezetek fejlesztésének mérése, értékelése . . . . .</b>	<b>160</b>
<b>BUSKÓ TIBOR LÁSZLÓ: Az anyagi és nem anyagi közszolgáltatások teljesítményeinek, jó működésének értékelési, mérési lehetőségei . . . . .</b>	<b>234</b>
<b>HAJNAL VIRÁG: A helymárkázás teljesítményeinek, jó működésének értékelési, mérési lehetőségei . . . . .</b>	<b>340</b>
<b>KORONVÁRY PÉTER: A jó önkormányzás mérésének elvi megalapozása a Jó Állam értékelési rendszerében . . . . .</b>	<b>361</b>
<b>KOVÁCS LAURA: A helyi politikai kultúra értékelési, mérési lehetőségei a jó önkormányzás szempontjából . . . . .</b>	<b>410</b>
<b>ZSOLT PÉTER: A társadalmi részvétel mérhetősége . . . . .</b>	<b>461</b>
<b>KOVÁCS RÓBERT: A helyi gazdaságfejlesztés helye a jó helyi önkormányzás rendszerében . . . . .</b>	<b>537</b>

**Gáspár Mátyás:**  
**A jó önkormányzás mérése és értékelése –  
Elvi és módszertani megalapozás**

„Szerintem jó állam akkor lesz, ha van jó önkormányzat”  
Nánási Éva címzetes főjegyző, Gödöllő (Önkormányzati Klub 2011)

# 1. BEVEZETÉS

A jóra, sőt kiválóságra való törekvés – kihozni a legtöbbet, legjobbat a lehetőségből – sokunk számára magától értetődőnek látszik. A változások felgyorsulása, a versenyhelyzetek kiéleződése minden téren fokozta ennek kényszerét, amit az ismert, sikeres német üzletember – Robert Bosch – a következőképpen fogalmazott meg: *„Aki felhagy azzal, hogy jobb akarjon lenni, megszűnik jónak lenni.”* (SCHUSTER 2014: 20) A jó önkormányzás igyekezete a helyi közösség visszafejlődésének, leépülésének alapfeltételévé vált. Ezt a helyzetet ismerte fel a központi kormányzat a nemzetközi tendenciákat követve jó állam értékelés rendszeresítésével, amelynek szerves részeként lehet, illetve kell tekinteni az önkormányzati szintre. E tekintetben azonban a jó állam minősítő rendszer (egyetlen szintetikus mutatóval kifejezve JÁX, azaz a jó állam index) nem tekinthető teljesnek. A jó önkormányzásnak csak néhány jellemzőjét ragadja meg. Inspirálóan hatott ezért az értékelés kiteljesítését – a jó önkormányzás kritériumait minősítő és szintetizáló mutató, JÖX meghatározását – célzó kutatás megindítására, aminek eredményeit foglalja össze az öt részből álló tanulmánygyűjtemény.

Az önkormányzás minőségének már meglévő megoldásaira, gyakorlatára is figyelemmel folyó kutatás eredményeképpen létrejött értékelési rendszerjavaslat a kezdete csupán a JÖX lehetséges intézményesítésének. További viták, próbaelemzések, a tapasztalatok kiértékelése, az érintettek részvételével meghozott döntés és bevezetési intézkedések sora szükséges ahhoz, hogy a kutatás eredményei a gyakorlatban hasznosuljanak. Az összegyűjtött tapasztalatok, feldolgozásuk és értékelésük bizonyítja, hogy ez a folyamat erőteljes ösztönzést jelent a helyi önkormányzás minőségének magas szintre emelésében, illetve annak megtartásában. Akkor is húzóerőt jelent a JÖX bevezetése, ha az érintett helyi közösségek önként csatlakoznak az értékeléshez. Az viszont fontos, hogy az intézményesítés az önkormányzati rendszer egészét célozza meg kezdettől fogva, minden településnek módja legyen megfelelő szakmai segítséggel bekapcsolódni, az eredmények pedig nyilvánosak s összevethetőek legyenek.

## 2. MIÉRT SZÜKSÉGES ÉS HASZNOS A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE?

A jó önkormányzás, ahogyan a jó állam, a közigazgatás képességeinek értékmérője, amellyel szemben a rossz önkormányzás áll. A rossz, az elégséges, a közepes nem elfogadható szint, nem felel meg az elvárásoknak. Sőt, bizonyos körülmények a megfelelő meghaladására készítetik a közsféra intézményrendszerét, a kiválóságot megcélözva. Az alábbiakban bemutatásra kerülő tényezők nem csak hasznossá, de kifejezetten szükségszerűvé teszik a jó önkormányzás követelményeinek megállapítását és elérésének értékelését:

**HITELESSÉG** – Számos deklaráció, ígéret, elhatározás, illetve döntés, célkitűzés, megállapodás stb. fogalmazódik meg az önkormányzatok politikai és szakmai vezetői részéről, amelyek komolyságát, hitelességét a számonkérhetőség (lásd alább a felelősségről mondottakat is) teremti meg.<sup>1</sup> A jó önkormányzás mérése és értékelése ennek legátfogóbb feltételrendszerét teremti meg, ami hitelességet – szavahihetőséget, megbízhatóságot, kiszámíthatóságot – kölcsönöz a jövőre vonatkozó mindenféle kinyilatkoztatásnak. A hitelesség garanciális eleme a jó önkormányzásra való törekvés, és eredményének folyamatos felmutatása.

Bizalom...	Átlag
a családtagjaiban	9,21
a barátaiban	8,36
a tűzoltóságban	7,72
a honvédségben	7,20
a rendőrségben	6,85
a helyi önkormányzati hivatalban	6,49
<b>az emberekben általában</b>	<b>6,46</b>
az igazságszolgáltatásban	6,38
más állami hivatalokban	6,25
saját településének vezetésében	6,24
a civil szervezetekben, kezdeményezésekben	5,95
a sajtóban, médiában	5,81
a szociális ellátórendszerben	5,79
abban, hogy 2017-ben könnyebb lesz az élete, mint tavaly	5,44
a pénzügyi rendszerben, bankokban	5,42
a gazdasági fellendülésben	5,39
az ország vezetésében	5,32
a nyugdíjrendszerben	5,26
a politikai pártokban	4,65

**1. ábra: Bizalmi index**

Forrás: Máté (2017: 33.)

<sup>1</sup> Egy aktuális kutatás egyértelműen bizonyítja, hogy a 2018. évi parlamenti választásokon az ellenzék súlyos vereségét a Fideszen kívüli pártok hiteltelensége okozta a társadalmat érintő legfontosabb kérdések megoldási módjait illetően. (BIRÓ-NAGY – LAKI 2018: 57.)

**KÖZBIZALOM** – A közintézményekben – ezen belül az önkormányzatokban – vetett bizalom egyik forrása az a meggyőződés, hogy a közügyeket intéző, közszolgáltatásokat szervező és felügyelő önkormányzat a lehető legjobb megoldásokra törekszik az érintettek számára. Az úgynevezett bizalmi index ezért az egyik meghatározó – átlagban igen kedvező – fokmérője a jó önkormányzásnak (lásd a fenti 1. sz. ábrát). Nem véletlen, hogy a jó állam mérésében is központi szerepet játszik (a 2017. évi jelentésben [Kaiser 2017] önálló hatásterületként jelenik meg a bizalom a kormányzatban, s a kifejezés maga 82-szer fordul elő a teljes szövegben). A tény, hogy az önkormányzat módszeresen és rendszeresen méri és értékeli, mennyire felel meg a „jóság” általánosan elfogadott követelményeinek, önmagában növeli az iránta megnyilvánuló bizalmat.

**EREDMÉNYESSÉG** – Általánosan elfogadott tapasztalat, hogy a jó működés (jó döntések, intézkedések, megoldások, jó színvonalú végrehajtás, megvalósítási folyamatok) produkálja az elvárásoknak megfelelő jó teljesítményt, az eredményességet az erőforrások lehető legjobb kihasználásával, azaz megfelelő hatékonysággal. Az eredmény- és teljesítményorientáció tehát feltételezi a jó működésre való törekvést, ami csak úgy lehet sikeres, ha követelményei meghatározottak, és megvalósulásuk folyamatos kontroll alatt áll. Nem lehet hiteles tehát a kiemelkedő eredmények, teljesítmények iránti elkötelezettség, ha nem párosul a jó működés a jó önkormányzás konszenzusos meghatározásával és folyamatos megfigyelésével. Ilyenformán a jó önkormányzás mérése és értékelése a kiemelkedő eredmények, teljesítmények záloga, feltétele.

**VERSENYKÉPESSÉG** – A város, falu, illetve térség számos tekintetben – például beköltözés, beruházások, fejlesztési források, különféle piacok, mint például a turizmus stb. – versenyben van más településekkel. A jó önkormányzás módszeresen és rendszeresen méri és értékeli már önmagában is kifejezi, erősíti a versenytudatot, különösen annak jó, javuló eredményei javítják a társadalmi, gazdasági pozíciókat, esélyeket; sajátos vonzerőt, versenyelőnyt jelentenek. A települések és önkormányzatok konkurenciahelyzeteinek sokfélesége a jövőben várhatóan növekedni, a sajátos „harc” élesedni fog.

**FELELŐSSÉG** – A közjóért való – törvények által deklarált<sup>2</sup> – felelősség önmagában feltételezi, hogy a társadalomnak jó államigazgatása, a helyi közösségeknek jó önkormányzata legyen. A jó önkormányzás mérése és értékelése e felelősség megtestesülése, vállalásának nyilvános deklarációja, ami potenciálisan messze túlléphet a jogszabályok által szigorúan meghatározott feladat- és hatásköri normák által előírt felelősségi körökön. A közjóért való felelősség lényegéből fakadóan magában foglalja az egyre erőteljesebben jelentkező társadalmi felelősségvállalást,<sup>3</sup> aminek jelen helyzetben a jó önkormányzás mérésének és értékelésének vállalása is része.

**ETIKA** – A jóra való törekvés, mint adott helyzetben a leghelyesebb cselekvés, az önkormányzattal szembeni alapvető elvárás. A „jóság” értékelésének ténye egyben annak deklarációja is, hogy a működésben az önkormányzat mindig az érintettek által elvárható, a közösség javát szolgáló legmegfelelőbb magatartást választja, bármiről legyen szó, ami a közjó fogalmkörébe sorolható. A közigazgatásban kötelezően alkalmazandó közszolgálati etika és az önkormányzatok által sajátos tartalommal is kiegészíthető helyi etikai kódexek a viselkedési előírásokon túl is határozhatnak meg a jó önkormányzást kiteljesítő elvárásokat.

---

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye, Önkormányzati törvény (2011. évi CLXXX törvény).

<sup>3</sup> Ez a közigazgatásban a társadalmi közfelelősség (Public Social Responsibility, PSR), a vállalati szféra társadalmi felelősségvállalásának (Corporate Social Responsibility, CSR) megfelelője.

**FEJLŐDÉS** – A társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból fenntartható közösségek, ezt garantáló fejlesztési stratégiák az életfeltételeket folyamatosan javító, inspiráló célok kitűzésével valósíthatók meg. Ehhez a képességek – kapacitások és kompetenciák – megfelelő színvonalának folyamatos biztosítása és fejlesztése szükséges a mindenkori állapot, előrehaladás ismeretében (a Jó Állam egészének fontos ismérve!). A versenyképes (lásd fentebb) képességfejlesztés nélkülözhetetlen része az innováció, amely az értékeléssel bizonyított, átlagot meghaladó színvonalat produkálja. A mérés maga is – visszaható módon – inspirálja az innovációt, mert a megfelelés és meghaladás gyakran, egyre jellemzőbben csak a létező viszonyok, megoldások innovatív továbbfejlesztésével lehetséges.

**RÉSZVÉTEL** – Az önkormányzásnak számos egyéni, szervezeti és közösségi érdekeltje, érintettje van, akiknek, illetve amelyeknek a közreműködése szükséges az eredményességhez (lásd fentebb). A részvétel meghatározó feltétele a kötődés; az a meggyőződés, hogy érdemes együttműködni, áldozatot hozni, erőforrásokat ráfordítani a közös erőfeszítésekre. Ebben a jó önkormányzásra való tudatos törekvés nyilvános, ellenőrizhető bizonyítékul szolgál, erősítve a kötődést, ösztönözve a bekapcsolódást a döntések demokratikus meghozatalába, a közügyek intézésébe, a közszolgáltatások szervezésébe.

Ha módszeresen – úgynevezett 360°-os eljárással<sup>4</sup> – végiggondoljuk, ki mindenkinek lehet hasznos, szükséges a jó önkormányzás mérése és értékelése, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy az minden érdekeltnek, érintettnek fontos intézményrendszerre kell legyen; a kutatás második részében részletesebben is érintendő zárt ciklusú menedzsmentrendszernek,<sup>5</sup> s azon belül a teljes működésre kiterjedő kontrollíngnak is.

---

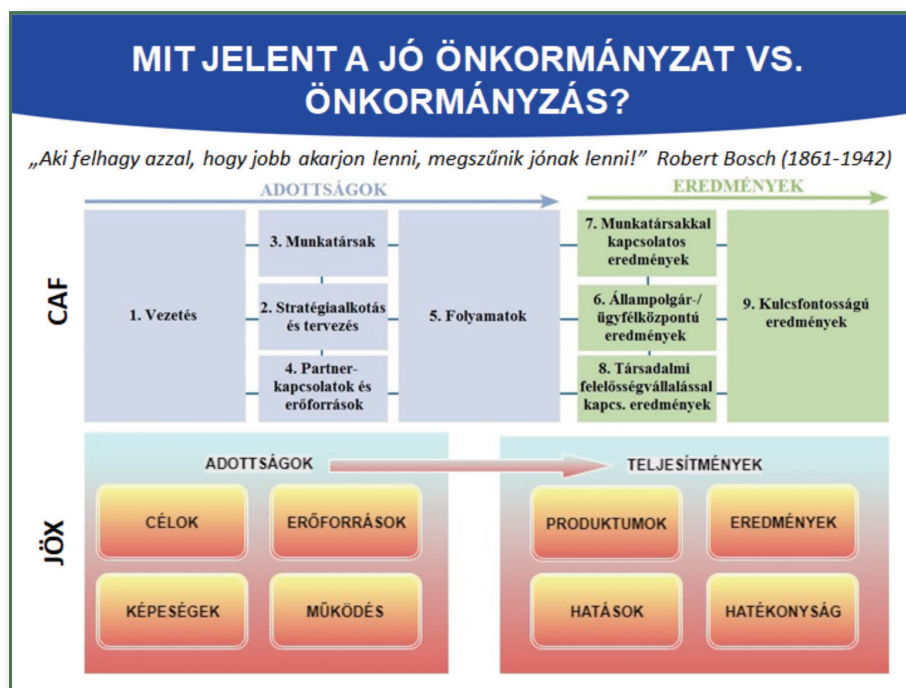
<sup>4</sup> Az eljárás lényege, hogy minden érdekelt, érintett véleményét kikérve.

<sup>5</sup> Az NKE Önkormányzati Kutatóintézet keretei között ebben a témában 2017–18-ban önálló kutatás folyt.

### 3. A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MEGKÖZELÍTÉSE

A közösségi jóllét<sup>6</sup> a biztonság és bizalom után a Jó Állam értékelés második fő hatásterülete és dimenziója. A 2017. évi Jó Állam Jelentés erről – többek között – a következőket mondja: „A közösségi jóllét dimenzióit leíró indikátorok elemzése során kiemelt figyelmet fordítottunk a közösségi jólléttel kapcsolatos **kormányzati képességek** változására, [...]” (Báger et al. 2017: 37.). A dokumentum követi a nemzetközileg elfogadott megközelítést, amely legáltalánosabban a társadalmi, gazdasági és környezeti célokat megfogalmazó dimenziókban egyaránt fenntartható jóllét további – eszközjellegű – területeként tekint a jó kormányzásra, ezen belül a jó helyi önkormányzásra.

A jó önkormányzat kapcsán gondolhatunk a szervezetre, vagy önkormányzásra, azaz *tevékenységre*, amint azt az alábbi 2. sz. ábra mutatja. Mint látjuk, a CAF minőségértékelési rendszer logikája hasonló. Az egyik az *eredmény*, amit a szervezet, illetve a működés elér, a *másik* dolog pedig az adott körülmények és képességek szerinti *jó működés*, amely a jó teljesítményt produkálja. Az előbbit a jó állam, vagy annak részeként a jó önkormányzat révén elért *társadalmi, közösségi jólléttel* lehet azonosítani (lásd feljebb), az utóbbi pedig mindazok a *szervezeti és működési képességek* – kompetenciák, kapacitások, mindez együtt: adottságok –, amelyek az eredményeket (minőségi közszolgáltatásokat, kívánatos fejlődést és változásokat) létrehozzák. Ez az összefüggés az, amely az államműködés egészében és ennek részeként a helyi közigazgatásban *a jó kormányzást általánosságban jóllét részévé teszi*.



2. ábra: A jó önkormányzás mint teljesítőképesség

Forrás: Gáspár (2018)

<sup>6</sup> A jólét és jóllét fogalmait e kutatás keretei között külön nem tárgyaljuk, nem értelmezzük, azokat a forrásokkal megegyező módon használjuk.



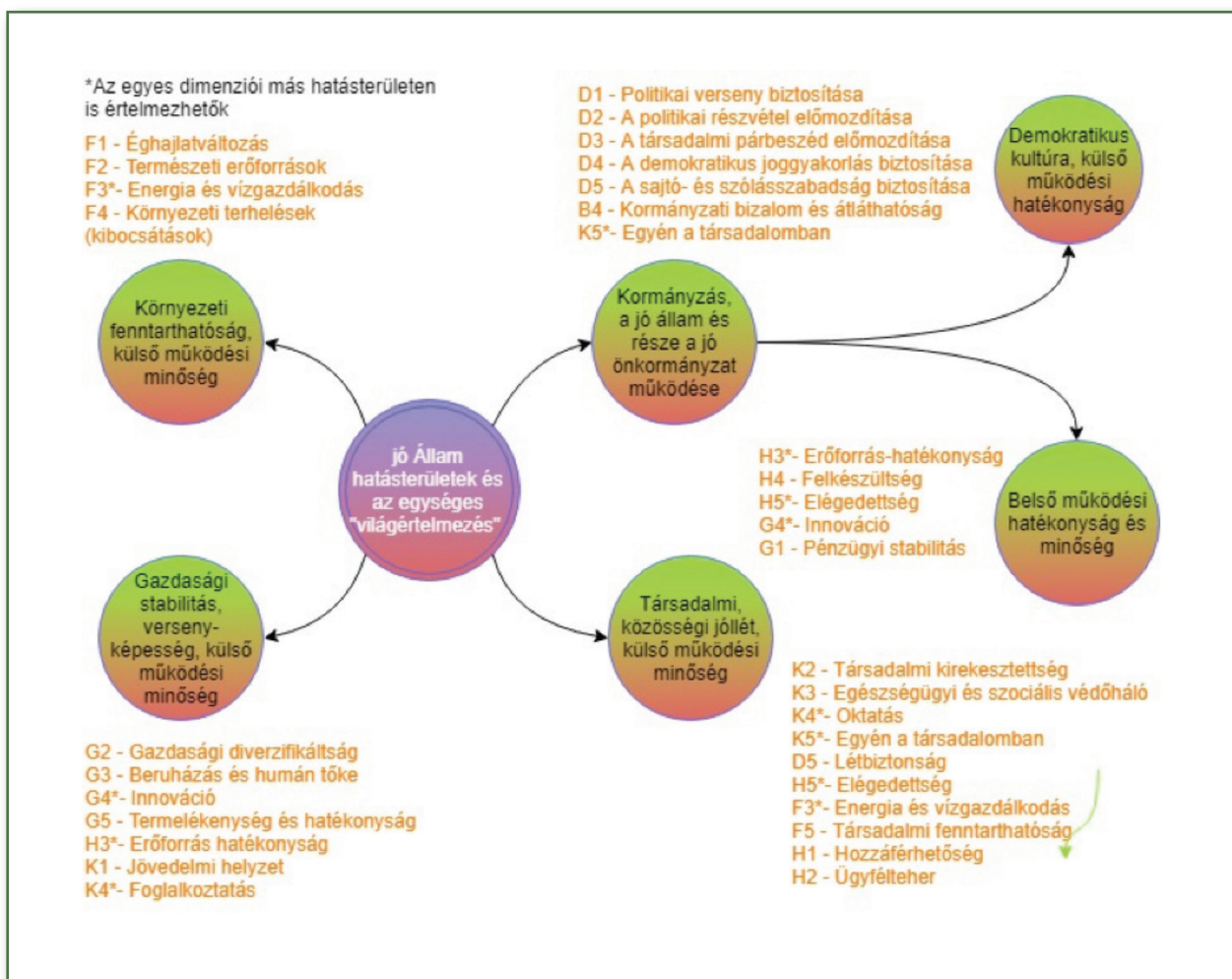
Rendszerszemléletű megközelítésben a jó önkormányzás egy tágabb rendszer – a társadalmi és közösségi jóllét – része, s maga is számos részrendszer viszonyait és tulajdonságait tükrözi vissza. Nem meglepő ezért, hogy a tágabb és szűkebb rendszervizonyok nagyon sokféle megközelítést, nézőpontot eredményeznek. Egyáltalán nem közömbös tehát, honnan nézzük, és milyen összefüggéseit ragadjuk meg ennek a bonyolult rendszernek. Szerencsére éppen ebből adódóan nagyon sok intézmény, kutatóműhely teszi fel ugyanazokat a kérdéseket, s a következtetések, informális és formális megegyezések képet adnak viszonylag általánosnak tekinthető egységes felfogásokról és konklúziókról.

Több irányból is közelítve – így például olyan „világértelmező” és „világmagyarázó” fogalmak oldaláról, mint pl. a közjó és a jóllét, a fenntarthatóság, a társadalmi felelősség, stratégiai közmenedzsment, digitális transzformáció – a társadalmak, közösségek számára az „élhető világ” a legalapvetőbb feltételek tekintetében lényegében – éppen a rendszergondolkodás eredményeképpen – *azonosnak vagy legalábbis nagyon hasonlónak mondható*. E tekintetben irányadóak a jó kormányzás mérhetőségét vizsgáló és a lehetséges szempontokat módszeresen áttekintő, a mérés módszerét meghatározó tanulmányok, illetve maguk a Jó Állam Jelentések. (ÁKFI MMI 2018)

A jó kormányzás – röviden: hatékony működés és fenntartható eredmények, ami akár a jó állam hazai gyakorlatában alkalmazott fogalmának legfrappánsabb megragadásának is tekinthető – a *gazdasági, társadalmi és környezeti* értékkeremtés és – megőrzés, valamint az ezt garantáló, legmegfelelőbb módon szolgáló *közigazgatás* képességét jelenti. Ez a négy fő hatásterület, értékelési dimenzió az, amelyre fentebb – egyfajta *közös világértelmezési platformként* – utaltunk a sokféle lehetséges megközelítés kapcsán. Ha az alábbiakban sikerül bizonyítanunk egy ilyen közös szemléleti platform érzékelhető kibontakozását vagy akár létezését, akkor ez meglehetősen erősen beágyazza a jó kormányzás, önkormányzás mérésének és értékelésének létjogosultságát, intézményesítésének fontosságát. Az alábbi „világértelmezésben” erőteljesebben fókuszálunk a helyi, települési viszonyokra.

**KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT** – A Jó Állam 2017. évi jelentése – a korábbiakhoz hasonlóan, 2015-től kezdődően – hatásterületeket és azon belül dimenziókat különböztet meg egy célirányosan felépített kritériumrendszer szerint, amelyek teljesen egyértelműen besorolhatók a „közös világlátás” négy dimenziójába, amint azt az alábbi, 3. sz. ábra szemlélteti. A dimenziókba sorolás korántsem önkényes, mert a Jelentésben megtalálható valamennyi további nézőpont önálló értelmezése (a közösségi jóllét, fenntarthatóság, közigazgatás), valamint összekapcsolása más nézőpontokkal (társadalmi felelősség). Miután az értékelés valamennyi hatásterülete és dimenziója szervesen illeszthető az egységes „szemléleti platformba”, kétségtelenül megállapíthatjuk megközelítésének hasonlóságát ezzel a „világértelmezéssel”.

**FENNTARTHATÓSÁG** – A 2024-ig szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiája (NFFT 2013) a fenntarthatóságot szorosan – elválaszthatatlanul – összekapcsolja a jóléttel, a közjával, jó étellel, annak feltételeivel, a kulturális alkalmazkodás követelményével, tehát a társadalom fejlődésével. A társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrásokat a jóllét feltételét képező egységes rendszernek tekinti, mindezek – mint különböző tökelemek – megőrzését és gyarapítását a fenntarthatóság szerves részeként kezeli. „Az egyéni és a közösségi felelősség egyensúlyát” hangsúlyozva konkrétan is behozza a képbe a társadalmi felelősségvállalás szükségszerűségét, kiterjesztve azt valamennyi – állami, civil, üzleti és családi/egyéni – szereplőre. S végül a cselekvést, intézkedéseket, magatartást meghatározó döntési rendszereken keresztül eljut a politikai és kormányzati működés kiszámíthatóságáig, a jó kormányzásig (bár ezt szó szerint nem említi meg), megfogalmazza az országos és helyi kormányzás feladatait.

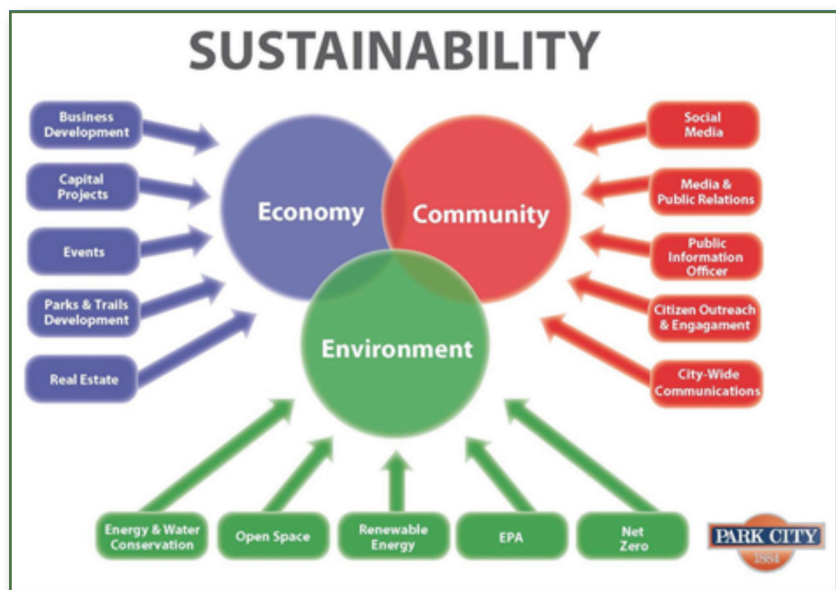


3. ábra: A Jó Állam Index hatásterületeinek és dimenzióinak kapcsolata az egységes „világértelmezéssel”

Forrás: saját szerkesztés

A fenntarthatóság fenti *egységes szemléleti platform szerinti* értelmezése nemzetközi szinten még ennél is egyértelműbb. Számos nemzetközi, nemzeti és helyi gyakorlati példát lehet hozni arra, hogy a fenntarthatóságot a „közösként” megragadott szemléleti platform szerint értelmezik a különböző szintű kormányzatok.<sup>7</sup> Az alábbi, 4. sz. ábra az amerikai, Utah állambeli Park City (7600 lakos, 2010) fenntarthatósági osztályának fogalomértelmezését mutatja be szemléletesen. Leírásában (lásd az ábra lábjegyzetében) kifejezetten utal is arra, hogy a helyi kormányzásban átveszi a társadalmi felelősségvállalás nemzetközileg ismert és elfogadott (lásd a következő nézőpontot) megközelítését. Magától értetődő, hogy a jó önkormányzás egyben mindezen területek fenntarthatósági követelményeinek megfelelő színvonalú, hatékony helyi közigazgatási érvényre juttatását is jelenti. A közösségi oldalon (Community) – amely a társadalmi fenntarthatóság helyi megfelelője –, amint később látni fogjuk, közvetlenebb módon is megjelennek a jó önkormányzás egyes kritériumai (részvétel, átláthatóság, nyilvánosság).

<sup>7</sup> További példákra utalás a három szinten (nemzetközi, nemzeti, helyi).



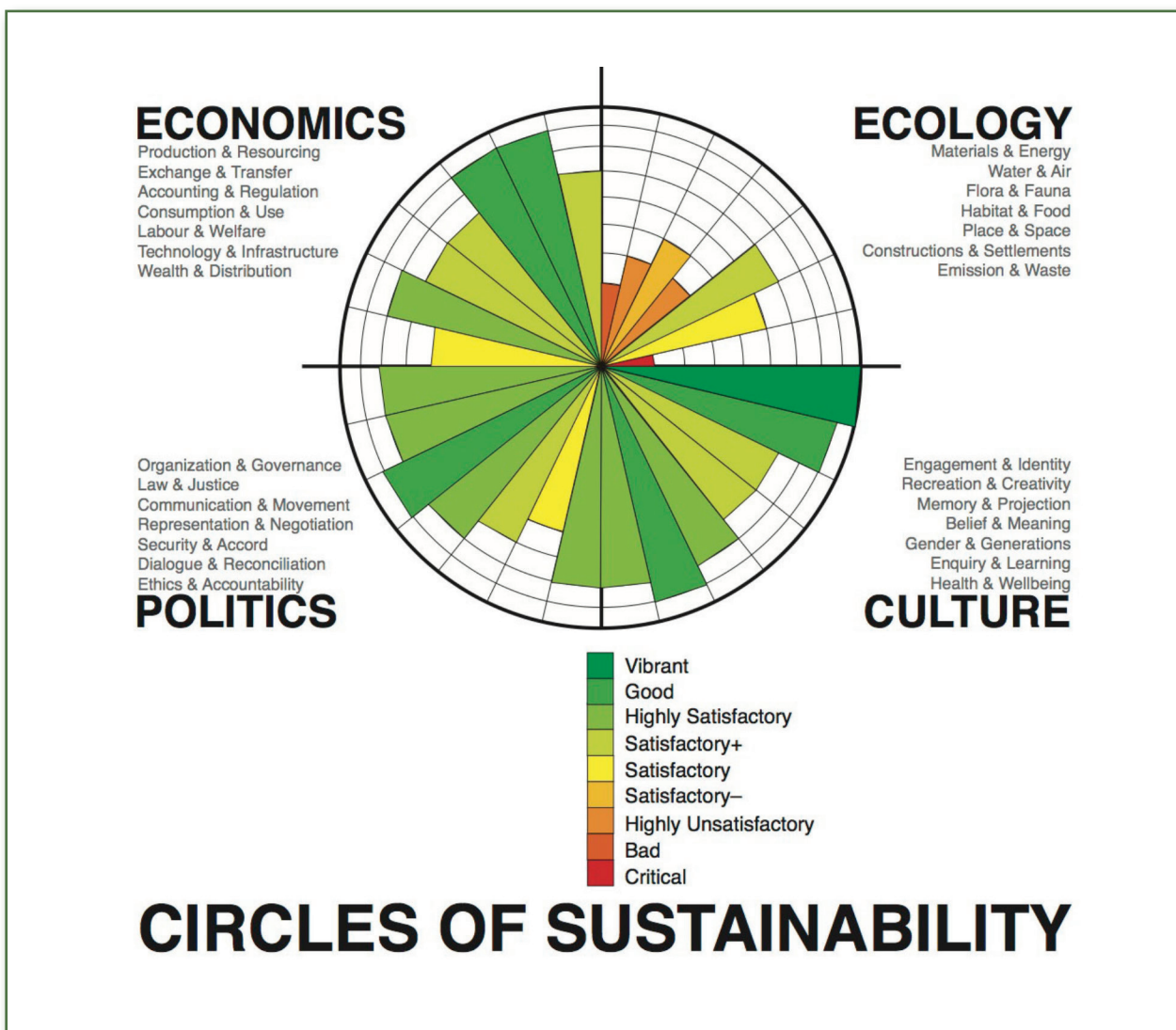
4. ábra: Park City (USA, Utah) város fenntarthatóság értelmezése a helyi önkormányzásban<sup>8</sup>  
Forrás: Park City (Sustainability) (2018)

Más, előrehaladottabb települési értelmezések keretében a kapcsolat a jó helyi kormányzás és a fenntarthatóság között (vagyis hogy az előbbi az utóbbi része) még sokkal közvetlenebb, nyilvánvalóbb. Az eddigi legfejlettebb ilyen kezdeményezés városok által 1990-ben indított „Circles of Sustainability” (a fenntarthatóság körei) mozgalom mára egy fejlett mérési és értékelési rendszert alkotott meg és alkalmaz széles körben. Módszertanában a gazdaság (Economics), az ökológia/természet (Ecology), a kultúra/társadalom (Culture) és a kormányzás/politika (Politics) alkot egységes értékelési szempontrendszert (4. sz. ábra).

TÁRSADALMI FELELŐSSÉGVÁLLALÁS – A vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR – Corporate Social Responsibility) fejlődése a múlt század első felétől elindulva a szektorközi egységesülés irányába halad, amint azt a vonatkozó kutatás kimutatta.<sup>9</sup> Döntő szerepet játszott ebben a folyamatban az, hogy – amint azt az alábbi, 5. sz. ábra mutatja – kezdetben eleve a fenntarthatóság üzleti, azaz gazdasági szempontú megközelítéséből határozta meg a profitszerzésen túl értelmezett felelősségét. Mára a végül meghatározóvá vált CSR szellemi alap, az ún. „három alappillér” (TBL – Triple Bottom Line, lásd a 7. ábrán) más szektorok számára is – köz- és civil szektor – a fenntarthatóság alapkoncepciójává vált, s megfelelő tartalommal irányadó az egyéni, családi szférában is.

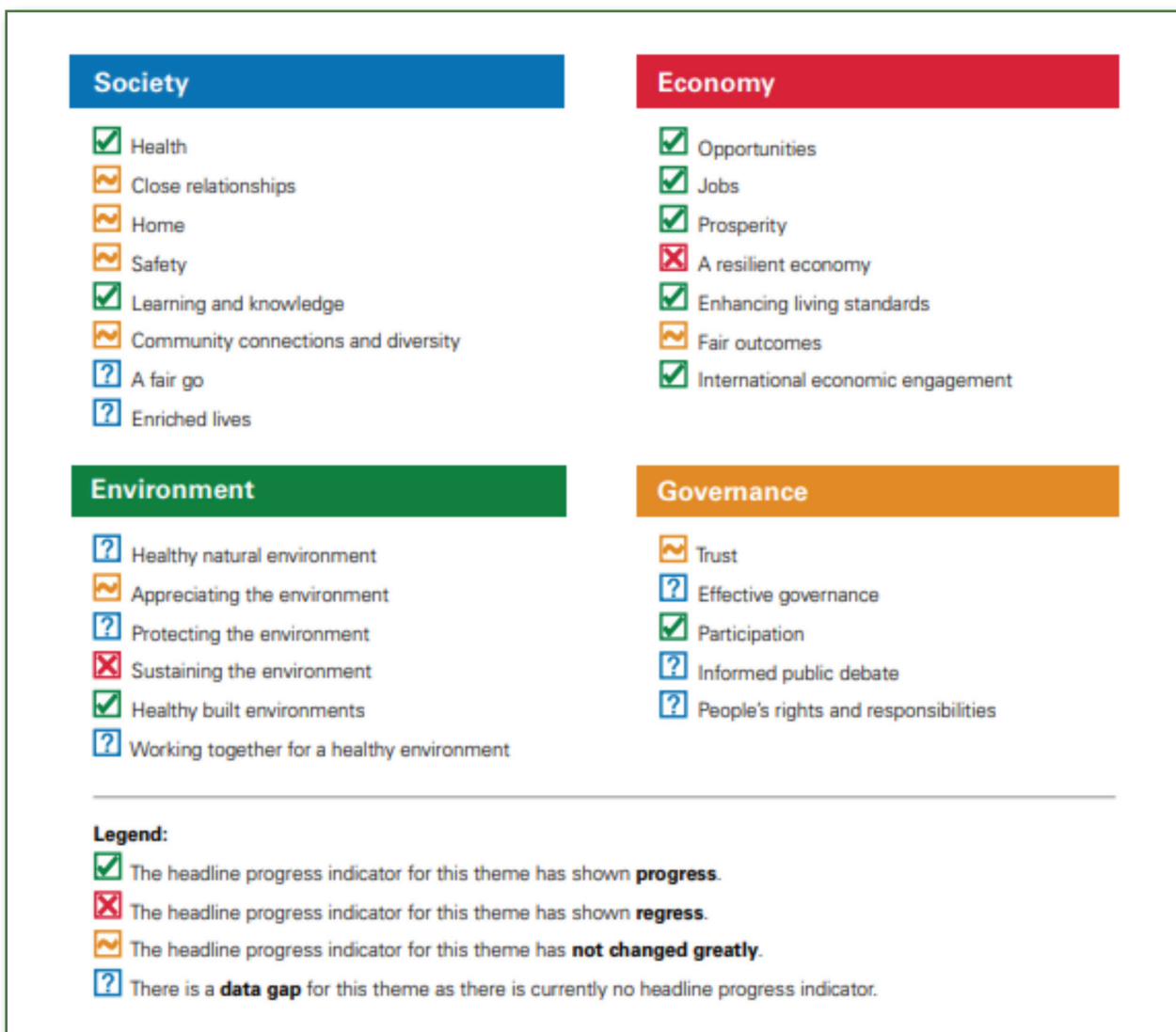
<sup>8</sup> A 4–7. ábrákat eredeti formájukban közöljük, fontosabb elemeiket a szövegben fordítjuk, magyarázzuk.

<sup>9</sup> Az NKE KÖFOP-kutatásának keretében 2017–18-ban ebben a témában – Public Social Responsibility – PSR, társadalmi közfelelősség – önálló kutatás folyt, amely erre az eredményre vezetett.



5. ábra: A települési jóllét értékelése fenntarthatósági szemléletben  
 A Circles of Sustainability mérési és értékelési rendszere  
 Forrás: *Circles and Sustainability* (2018)

A hivatkozott kutatás áttekinti a közszeaktor kibontakozó társadalmi felelősségvállalásának – PSR, Public Social Responsibility, magyar terminológia szerint: társadalmi közfelelősség – a múltját, jelenét és jövőjét, s bemutatja, miként válik a TBL koncepciója a szektorközi ún. globális társadalmi felelősségvállalás (GSR – Global Social Responsibility) e fejezetrész elején exponált egységes világszemléleti platform részévé. Nem nehéz észrevenni a TBL univerzalitását, amennyiben lefedi a gazdasági, társadalmi (benne: szellemi, bizalmi), természeti erőforrások (tőkék) és a hozzájuk szorosan kapcsolódó teljesítmények rendszerét. Ezért is válhatott ez a megközelítés a fejlődés és fenntarthatóság univerzális szemléleti alapjává.



**6. ábra: Ausztrália fejlődésének TBL+ Kormányzás rendszerű indikátor térképe**  
Forrás: Australian Bureau of Statistics (2013a, b)

Álljon itt még egy nagyon érdekes és beszédes további példa. Ausztrália fejlődését a TBL hármas tematikájának kormányzati kiegészítésével méri, amint azt a 6. sz. ábrán mutatjuk be. Az indikátortérkép-rendszerben területi (régiók) adatok is elérhetők.

STRATÉGIAI KÖZMENEDZSMENT – A PEST/PESTEL-analízist (különbéféle változatait lásd az alábbi, 1. sz. táblázatban) a közsféra stratégiaimenedzsment-rendszerében is a külső környezet elemzés alapmódszereként alkalmazzuk. Lényege a *környezeti tényezők* módszeres strukturálása és alkotóelemekre bontása, s ennek alapján szisztematikus „lekérdezése” mindazon szempontokból, amelyek az adott szervezet, működés szempontjából relevánsak. A kormányzati stratégiai irányításról szóló rendelet [38/2012. (III. 12.)] módszeresen épít erre a megközelítésre – (nemzet-, szak- és köz)politikai, társadalmi, gazdasági, környezeti nézőpontok –, annak „magját” tekintve. Következésképpen, a hazai közmenedzsment is csatlakozik a fentebb több területen is elfogadott „egységes világszemléleti platformhoz”.





**7. ábra: A vállalati társadalmi felelősségvállalás alapkoncepciója: Triple Bottom Line**

Forrás: <https://www.rpmretail.com/single-post/2018/04/02/Your-Triple-Bottom-Line>

**1. táblázat: A PEST-elemzés változatai**

Különböző tartalmi elemeket tartalmazó változatok	A PEST-elemzés elemei (előfordulási sorrendben)
PEST: Political, Economic, Socio-cultural, Technological PESTLE/PESTEL: Political, Economic, Socio-Cultural, Technological, Legal, Environmental PESTLIED: Political, Economic, Socio-Cultural, Technological, Legal, International, Environmental, Demographic STEEPLE: Social/Demographic, Technological, Economic, Environmental, Political, Legal, Ethical SLEPT: Socio-Cultural, Legal, Economic, Political, Technological LONGPESTLE: Local, National, and Global PESTLE verziók (Ezek a PESTLE helyi, nemzeti és nemzetközi változatai, amelyeket a nemzetközi szervezetek számára ajánlják)	Political (Politikai) Economic (Gazdasági) Socio-Cultural (Szocio-kulturális) Technological (Technológiai) Legal (Jogi) Environmental (Környezeti) International (Nemzetközi) Demographic (Demográfiai) Ethical (Etikai) Local (Helyi) National (Nemzeti) Globális (Global)

Forrás: MINDTOOLS (2018)

DIGITÁLIS TRANSZFORMÁCIÓ – Az információrobbanást, majd az elektronizációt követő, a jelenkorban zajló digitalizáció különféle smart/intelligens megközelítések és megoldások formájában jelenik meg a közszférában, s különösen – a bennünket közelebről is érintő – helyi, települési önkormányzásban. A „jövő települése” koncepciói kialakulásának átfogó elemzése is az „egységes világszemléleti platform” szerint rendszerezi a jövő városmodelljeit (lásd az alábbi 2. sz. táblázatot).

**2. táblázat: A jövő városai – a sikeresség koncepciói**

Tematikus Domain	Társadalmi Social	Gazdasági Economic	Kormányzó Governing
Kertvárosok Garden cities	Részvételi városok Participative cities	Vállalkozó városok Entrepreneurial cities	Menedzselte városok Managed cities
Fenntartható városok Sustainable cities	Sétálható városok Walkable	Versenyző városok Competitive cities	Intelligens városok Intelligent cities
Ökóvárosok (Eco-cities)	Integrált városok Integrated cities	Termékeny városok Productive cities	Termékeny városok Productive cities
Zöld városok (Green cities)	Befogadó városok Inclusive cities	Innovatív városok Innovative cities	Hatékony városok Efficient cities
Kompakt városok Compact cities	Igazságos városok Just cities	Vállalkozásbarát v. Business-friendly c.-s	Jól vezetett városok Well-run, well-led c.-s
Okos városok Smart cities	Nyitott városok Open cities	Globális városok Global cities	Okos városok Smart cities
Rugalmas városok Resilient cities	Élhető városok Livable cities	Rugalmas városok Resilient cities	Jövő városok Future cities

*Forrás: Erima – Toma – Sanduleac (2017)*



8. ábra: Brüsszel Smart City modellje<sup>10</sup>  
Forrás: Brussels Smart City (2018)

Ez a tény kétségtelenné teszi, hogy az általánosítható smart city koncepció modell elemei ezen alapvető dimenziókban keresendők. Amint azt az alapos elemzés összegzésében látjuk, az általános – fentebb bemutatott – társadalom, gazdaság és környezet hármasság itt már értelemszerűen, a várakozásainknak megfelelő módon ki is egészül a kormányzás, pontosabban a helyi önkormányzás tényezővel is. Egy konkrét modellben – Brüsszel példája, lásd az fenti 8. sz. ábrát – a Társadalom (Society) és Életminőség (Quality of life) szorosan összetartozó tényezőcsoport, s a Mobilitás az, amelyet új technológiai tényezőrendszerként a digitális transzformáció hoz a képbe, illetve a Környezetből kiemelhető épített környezet, infrastruktúra (távközlési, szállítási, közlekedési, kommunális, egyéb) tényezőcsoportot foglalja magába.

\* \* \*

Összegezve a fenti, szemléletükben egységesülő megközelítéseket, kimondható, hogy a jó önkormányzás a jóllét, a fenntarthatóság, a társadalmi felelősség, a stratégiai menedzsment és a digitális transzformáció koncepcionális platformjának szerves része, viszonylagosan önálló tényezőcsoportja. Míg a többi elem megvalósuló, elérendő

<sup>10</sup> Hasonló az ausztrál Newcastle város smart city modellje is, THE CITY OF NEWCASTLE (2018).



eredményeket, teljesítményeket ír le a jóllét, fejlődés, modernitás stb. színvonalaként, addig a jó önkormányzás az *e teljesítmények adott körülmények közötti reális elérésének képességét* azonosítja és rangsorolja. A mérés és értékelés gyakorlatias megközelítésében ez azt jelenti, hogy nem maguk a jóllét elemei, az elért teljesítmények – a jó település maga – a jó önkormányzás mutatói, hanem a jó működés – jó kormányzás –, amely jó teljesítményekre képes a mindenkor adottságok és körülmények között. A továbbiakban tehát a jól kormányzott település kritériumait kell majd keresnünk, meghatároznunk és értékelnünk.

## 4. JÓ ÁLLAM ÉS JÓ ÖNKORMÁNYZÁS

Az önkormányzatokról szóló törvény által is deklarált egységes állami szervezetrendszer alapkövetelménye szerint a jó állam szerves része kell legyen a jó önkormányzat, illetve a jó önkormányzás. Következésképpen – e követelmény garanciájaként – meghatározásának, mérésének és értékelésének egyes kulcsfontosságú alapelvei, kritériumai azonosak kell legyenek. A jó állam mérésével és értékelésével kapcsolatos kutatási eredményeket, illetve az eddig készült értékeléseket áttekintve – a korábbi utalásokon túl – a következő további megállapításokat tehetjük erről az összefüggésről.

Az alábbi kigyűjtésből látható, hogy az önkormányzatok, a helyi viszonyok, közszolgáltatások témakörei jelentős számban jelen vannak a jó állam értékelésében. Ugyanakkor az önkormányzás – ahogyan egyébként egyetlen közigazgatási ágazat, funkcióterület sem – nem jelenik meg önálló mérési, értékelési profillal. Ezért is tartjuk indokoltnak, hogy a jó állam kutatás és értékelés erre a közigazgatási szintre és intézményrendszerre is, viszonylagos önállósággal kiterjedjen.

Az önkormányzatokat, helyi viszonyokat, településeket közvetlenül érintő adatok a 2017. évi Jó Állam Jelentésben:

### **Kormányzás**

- Bizalom az intézményekben, ezen belül az önkormányzatokban (B.2.2.)
- Az ASP-ben (alkalmazásslátszólgáltató központ) részt vevő önkormányzatok mit vesznek igénybe (H.3.2.)
- Önkormányzati személyi állomány, fluktuáció (H.4.1.)
- Az önkormányzati ügyintézésel kapcsolatos elégedettségs (H.5.1.)
- Az ügyintézési csatornák igénybevétele (H.5.3.)

### **Gazdálkodás**

- Ráfordítás egyes közszolgáltatásokra (prioritások), költségvetési egyensúly (K.3.3.)

### **Demokrácia**

- Általában, összefoglalóan, a továbbiakban részletezve (D.)
- Társadalmi kapcsolatok (D)
- Politikai részvétel, önkormányzati választások (D.2.1., D.3.2.)
- Közéleti aktivitás, gyülekezési jog (D.2.3., D.3.1.)
- Civil szervezethez és részvétel a helyi döntések előkészítésében (D.3.4.)
- Helyi népszavazási kezdeményezések (D.2.4., D.2.5.)

### **Válaszképesség**

- A közszolgáltatásokkal kapcsolatos tájékoztatás, együttműködés (K.4.3.)

### **Fenntarthatóság**

- Helyi légszennyezés, ÜHG-intenzitás (F.1.5.)
- Helyi vízfogyasztás (F.3.2.)
- Települések levegőminőség-romlása (F.2.5.)

### **Stratégia**

- A helyi szinten nagyobb sikerrel kezelhető célok (F)
- A hiányterületek (csatorna) beazonosítása, fejlesztési prioritások (F.4.2.)

### **Tájékoztatás**

- A közszolgáltatásokkal kapcsolatos kommunikáció (K.4.3.)

Jelenleg mindössze az alábbi témákban találunk a 2017. évi Jó Állam Jelentésben a fentiekből a helyi viszonyokra, illetve az önkormányzatokra, településekre vonatkozóan önálló mérést és értékelést (adatsorokat):

- Időközi választási részvétel (D.2.1.)
- Helyi népszavazási kezdeményezések (D.2.4.)
- A helyi döntés-előkészítésben résztvevő nonprofit szervezetek száma (D.3.4.)
- Az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásainak igénybevétele (H.3.2.)<sup>11</sup>

A Jó Állam Jelentés egyes általános jó kormányzás szempontjai, követelményei, amelyeknek maguktól értetődően az állam szerves részét képező önkormányzatokra is érvényeseknek kell lenniük:

- Demokrácia (D.) – bevonás, részvétel, társadalmi kapcsolatok, konszenzus általában;
- Részvétel – a nonprofit szervezetekben való társadalmi részvétel, önkéntesség (D.3.2.);
- Beleszólás – mennyire gondolják a polgárok, hogy bele tudnak szólni a közügyekbe (D.3.5.);
- Átláthatóság (B., B.4.) – tájékoztatás, nyilvánosság;
- Fenntarthatóság (F.) – a környezet, energiaforrások védelme;
- Esélyegyenlőség (K.2., K.3.) – szolidaritás, társadalmi kirekesztettség;
- Jobbiztonság (B.3.) – a jogi kiszámíthatósága, érvényre juttatása;
- Etikus működés (Bevezetés, B., B.4.3., B.4.4., K.) – korrupciómentesség, etikus magatartás;
- Válaszképesség (K.5.) – gyorsreagálás, a közszolgáltatások igényorientáltsága;
- Felelősség (Bevezetés, F., F.5.4.) – elszámoltathatóság, társadalmi kontroll;
- Fejlődés (G.4.) – jövőképeség, stratégia, innováció, technológiai korszerűség;
- Hatékonyság (H.) – eredményesség, az erőforrások hatékony felhasználása;
- Pénzügyi egyensúly (G., G.1.) – a költségvetés szigorú tervezése és ellenőrzése.

A jó kormányzás mindezen általános kritériumai irányadóak és értelmezhetők a helyi önkormányzásra, s amint a továbbiakban látni fogjuk, teljes összhangban vannak a legtágabb nemzetközi és szűkebb, európai felfogással nem csak a jó állam, de a jó önkormányzás legfontosabb jellemzőivel kapcsolatban.

---

<sup>11</sup> „Tekintettel arra, hogy az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) kormányrendelet pontosan rögzíti, hogy mely önkormányzatok csatlakoznak 2018. január 1-jétől, illetve 2019. január 1-jétől a szolgáltatáshoz, így a következő két évben várhatóan minden helyi önkormányzat valamilyen formában csatlakozni fog.” KÁDÁR ET AL. (2017: 158.)

## 5. A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS ÉRTÉKELÉSE

Az előzőekben meggyőző érvekkel igyekeztünk alátámasztani a jó önkormányzás mérésének és értékelésének hasznosságát, ebben a fejezet részben néhány példával illusztráljuk, hogy egyes országokban azt miképpen gyakorolják. Majd áttekintjük, hogy – a fentebb bemutatott Jó Állam Jelentés rendszerén túl – még milyen további hazai előzményekre építhetünk fel egy ilyen hazai rendszert.

### *Külföldön*

Időben nagyjából a 90-es évek elejére tehető a jó önkormányzás kérdésnek felvetődése, a közsféra szervezetei kiválósági ismérveinek kutatása a nemzetközi szinten. A jó önkormányzás téma több szinten is megjelenik, aminek eredményeképpen meglehetősen széles körű tapasztalat áll rendelkezésre az egyes országok bekapcsolódásához ebbe a folyamatba:

- *Államközi szervezetek* [OECD (2017), ENSZ, UNDP, UNPAN, WorldBank, CoE-ELoGE, EUROMED (HOKAYEM – KAIROUZ 2014)] kiadnak állásfoglalásokat, irányelveket, ajánlásokat, mérési eljárásokat és értékeléseket, ösztönzik az alkalmazást (pl. díjakkal) a jó önkormányzással kapcsolatban.
- *Nemzetközi szakmai és egyéb szövetségek, hálózatok, donorszervezetek* {USAID [BLOOM – SUNSERI – LEONARD (2007)], CLARE,<sup>12</sup> Circles of Sustainability [Park City (Sustainability) (2018)], IFAC (2013), ICMA<sup>13</sup>} dolgoznak ki jó önkormányzás-értékelő rendszereket, amelyekhez önként lehet csatlakozni, az értékelést elvégezni.
- *Egyes országok kormányzati, illetve önkormányzati szövetségi szinten* (UNDP<sup>14</sup>, India, Új-Zéland, Málta, Fülöp-szigetek) működtetnek jó önkormányzás mérési és értékelési rendszert kötelező vagy önkéntes csatlakozással, ösztönzik a részvételt, díjazzzák a legjobbakat.
- *Nemzetközi kutatás és tudásmegosztás* folyik egyetemi és más kutatóműhelyekben (pl. ILG, NKE) a jó kormányzás – állami és önkormányzati – értelmezése, mérése és értékelése témakörében, jellemzően a fenti intézmények háttérében.
- *Nemzeti (állami) önkormányzati szövetségek* (Anglia, Ausztrália) kezdeményeznek mozgalmakat, programokat az önkormányzatok bevonására jó önkormányzás módszeres értékelésébe, kitűznek kiválósági díjakat ebből a célból.
- *Az önkormányzatok* növekvő számban bekapcsolódnak a jó önkormányzás, a kiválóság értékelésébe a fenti rendszerek keretei között, s felhasználják annak eredményeit politikai, közpolitikai, szakmai céljaikra.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Helyi Önkormányzatok (2012) .

<sup>13</sup> ICMA, az USA önkormányzatai szövetségének nemzetközi szervezete; 14 alapelve a hatékony helyi kormányzásról a vezetés és menedzsment (kompetenciák) tükrében: Forrás: ICMA.

<sup>14</sup> Lásd a fenti hivatkozást, amely 22 ország nemzeti jó önkormányzás programját mutatja be, elemzi.

<sup>15</sup> Pl. Ausztrália, Port Phillip. URL: <http://www.portphillip.vic.gov.au/good-governance.htm> (Letöltés ideje:2018. augusztus 31.)

*Itthon*

Magyarországon – amint azt az előző fejezet részben bemutattuk – a jó önkormányzás egyes elemei megjelennek a jó állam mérésének részeként, de még nincs az önkormányzatokra szabott értékelési rendszer. Ennek lehetősége azonban a rendszerváltás után meglehetősen korán felvetődött a hazai kutatásokban. Nem is annyira a fent jelzett nemzetközi folyamatok részeként, mint inkább a vállalati működés sikertényezői helyi közigazgatási adaptációjának kísérleteként. Az inspirációt a Peters–Waterman-féle sikertényezők magyarul is megjelent,<sup>16</sup> mára klasszikussá vált kutatási eredménye adta,<sup>17</sup> amelynek alapján ún. menedzsmentszínvonal-elemzések igazolták annak létjogosultságát az önkormányzati szférában is.<sup>18</sup> A jó önkormányzás mérése, kritériumrendszere a maga komplexitásában és konkrét értékelési céllal először 2011-ben jelent meg a hazai gyakorlatban.<sup>19</sup>



9. ábra: Kényszerek a kiválóságra való törekvésben

Forrás: GÁSPÁR (2018)

Mielőtt a továbbiakban megvizsgálánk, hogy milyen menedzsmentintézmények segítenek rá a jó önkormányzás, illetve a kiválóságra való törekvés helyi vagy magasabb szintű mérésére és értékelésére, továbbá bizonyos mértékű intézményesítésére, próbáljuk megválaszolni a kérdést: *Mi készíti az önkormányzatot arra, hogy kiválóságra*

<sup>16</sup> PETERS – WATERMAN (1986). Az eredeti kiadás 1982-ben jelent meg, amelyet az üzleti világ egyik mindenkori legsikeresebb művének tartanak.

<sup>17</sup> Az önkormányzati kiválóság kritériumainak első megjelenése: GÁSPÁR (1994: 37–39.), A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSÉNEK ELSŐ HAZAI MÓDSZERES KÍSÉRLETÉRŐL LÁSD MÉG A KÖVETKEZŐ FORRÁSOKBAN IS.

<sup>18</sup> Kevésbé ismert, hogy a Peters–Waterman-féle sikertényezőket megvizsgálták a helyi önkormányzatokra vonatkozóan is, s azok kis eltéréssel alkalmazhatónak minősültek. Részletesebben erről és az első hazai jóönkormányzás-mérési kísérletről lásd GÁSPÁR (1995: 33.) (a menedzsmentszínvonal mérése: 2. fejezet, a Palo-Alto-i vizsgálatról). A jó önkormányzással kapcsolatos alapvetést átveszi a TÖOSZ által kiadott Polgármesteri Akadémia sorozatban: BÁRDINÉ METZKER – CSUTH (2009: 10-11.).

<sup>19</sup> GÁSPÁR – GÖNDÖR–TEVANNÉ SÜDI (2011: 256–266.), ahol egy teljességre törekvő – jó közösségi kormányzás kritikus tényei – kritérium- és értékelési rendszert találunk magyarzatokkal.

törekedjen? A kérdés azért érdekes, mert a válasz (szemléletesen lásd a 9. sz. ábrát<sup>20</sup>) érveket szolgáltat a fejlesztők számára e gyakorlat alkalmazására.

A korábban – a 2. fejezet részben – kifejtett célszerűsége, hasznosságán és ebből eredő szükségszerűsége túl ható „kényszerek” némelyike magától értetődő, nem kíván magyarázatot. A *lokálpatriotizmusra* és a *társadalmi nyomásra* jó példa Nagykovácsi falu, ahol az ott lakó polgárok indítottak „jó önkormányzat”-blogot Zord Idők címmel (ZORD IDŐK 2017), keresve a jó önkormányzás gyakorlati ismérveit, példáit és ellenpéldáit. A „puha” jogi szabályozás (soft law) kényszere a közszférára vonatkozó minőségbiztosítási szabványokból (ISO 9000) adódik. A *technológiai* készítés a digitális transzformáció következménye, amely kihívásnak csak a működés folyamatos fejlesztésével, megújításával – a legjobb megoldások alkalmazásával – lehet megfelelni.

A kiválóságra, jó kormányzásra való törekvés hazai előzményeiről – ahogy a nemzetközi kitekintésben is – több összefüggésben is beszélhetünk:

- A *tudományos kutatásban* való megjelenését alaposan vizsgálta és dokumentálta a Jó Állam Kutatócsoport a közigazgatás egészére nézve. Az önkormányzati szintet a jelen tanulmány átfogóbb keretét képező program dolgozza fel igen részletesen. Az utóbbi – amint fentebb láthattuk – a múlt század 90-es éveinek elejére, a rendszerváltás utáni első fél évtizedre nyúlik vissza.
- Az *önkormányzati szervezetfejlesztési programok* (ÁROP, államreform program) 2008-tól két hullámban, kormányzati módszertani támogatással zajlottak, elsődlegesen a működési hatékonyság növelését célozták meg a következőkben *„elsősorban a stratégiai menedzsment, az eredményességi szemlélet, a felügyelt intézmények felé a jó gazda hozzáállás és a költséghatékonyság megerősítésével.”* (ÁROP 2008: 3.) A jó helyi kormányzás indirekt módon volt jelen a megvalósult programokban.
- *KÖZPONTI KORMÁNYZATI SZINTEN A 2011-BEN INDULT MAGYAR PROGRAMMAL (2011, 2012) INDULT EL A KUTATÁS-FEJLESZTÉS. ELSŐ MONDAT: „A KORMÁNY CÉLJA A JÓ ÁLLAM MEGTEREMTÉSE.”* AMINEK EGYSZERŰ ÉRTELMEZÉSE: A KÖZJÓ LEGJOBB SZOLGÁLATA. A PROGRAM EGYIK CÉLJAKÉNT MEGVALÓSULT A JÓ ÁLLAM MÉRÉSÉRE ÉS ÉRTÉKELÉSÉRE VONATKOZÓ RENDSZER BEVEZETÉSE, AMELY A JELEN KUTATÁS LEGÁTFOGÓBB ELVI ÉS MÓDSZERTANI KERETEIT IS MEGADJA, DE A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS SZÍNVONALÁNAK ÖNÁLLÓ ÉRTÉKELÉSE NEM KÉPEZI A TÁRGYÁT.
- A *Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége* kezdett el foglalkozni az Európa Tanács (ET) jó önkormányzás direktíváinak hazai érvényesítésével a legjobb gyakorlatok gyűjtése, értékelése és terjesztése kapcsán. Elsőként fordította le és tette közzé (magyar és angol nyelven) (Zongor 2012) az ET *A jó helyi demokratikus kormányzás 12 alapelvét* (erről a továbbiakban részletesebben szólunk) és azok értelmezését. A már hivatkozott (lásd e fejezet rész elején) önkormányzati menedzsmentszínvonal-mérési kísérlet után ez volt a második itthon publikált jó önkormányzás kritériumrendszer.
- *A kiválóságra való törekvés hazai intézményei* – a fentiekén túl – megelőzik, előkészítik, de nem teljesítik ki a jó önkormányzás mérésének és értékelésének célirányos rendszerét. Az alábbi, 3. sz. táblázatban foglaljuk össze, hogy milyen módon hozhatók összefüggésbe ezek a menedzsmentrendszerek, -módszerek és -technikák a jó önkormányzással.

---

<sup>20</sup> GÁSPÁR (2018).

Érdemes röviden áttekinteni az egyes menedzsmentfunkciók, -rendszerek, illetve -módszerek kiválósági törekvés tartalmát és azok összevetését a jó önkormányzás mérési és értékelési rendszerével:

**STRATÉGIAI CÉLOK, KÜLDETÉS** – A stratégiákban magától értetődően a korábbi helyzetet meghaladó – tehát jobb, előbbre mutató, vonzó – eredményeket, teljesítményeket kell tervezni, tehát jobb működésre kell törekedni. Ebben a jó önkormányzás – meghatározott területeken – egyfajta zsinórmérték. Jellemző, hogy az önkormányzat – adottságainak megfelelően – stratégiaileg a lehető legjobb színvonalat célozza meg. Ugyanakkor nem minden önkormányzat készít stratégiát, vagy nem minden területre kiterjedően. Elvileg a felsőbb szintű stratégiákhoz illeszkedni kell, s azoknak – szintén elvileg – is figyelemmel kell lenniük a jó állam stratégiaileg rögzített követelményeihez. Az önkormányzatok stratégiai menedzsment-színvonalának összességében fejlesztésre szorul,<sup>21</sup> ami a jó önkormányzás mérésének és értékelésének egyik tartalmi eleme, és így ösztönzője lehet a stratégiai képességek fejlesztésének is.

**MINŐSÉGÉRTÉKELÉS** – A minőségértékelés az önkormányzatoknál a maga teljességében nincs intézményesítve. Célja a megfelelő minőségi elvárások, standardok teljesülése, nem szükségképpen azok meghaladása. Tekintettel arra, hogy a minőségirányítási rendszerek (pl. ISO, TQM-CAF) szabványokat alkalmaznak bizonyos területeken, illetve működési funkciókban, részlegesen betölthetik a jó önkormányzás mérésének és értékelésének szerepét is. (Jó példa erre az ún. „minőségdíjak” önértékelési rendszere.) Speciálisan önkormányzatokra szabott minőségértékelési rendszert Magyarországon nem alkalmazunk jelenleg. Megfontolandó, hogy a JÖX a CAF egyfajta kiterjesztéseként elégítse ki ezt az igényt.

**TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS** – A jogszabály által intézményesített közigazgatási teljesítményértékelési rendszer (TÉR) megfelelő módon kiteljesítve jól felhasználható, inspiráló eszköz lehet a jó önkormányzás megközelítéséhez. Tartalma, mechanizmusa, rendszeressége, jogi szabályozottsága, intézményesítettsége erre alkalmassá teszi. Különösen akkor lehet erre alkalmas megfelelő továbbfejlesztéssel, ha a szervezeti szintű teljesítmény tartalma maga a jó önkormányzás, annak teljes rendszere. Ebben az esetben a teljesítményértékelés szempontjából a teljes szervezet és működés ráhangolható a jó önkormányzás követelményeinek való megfelelésre.

**KONTROLLING (BKR)** – A kontrolling – a működés teljes ellenőrzési és korrekciós mechanizmusa – egy olyan menedzsmentfunkció, illetve -rendszer, amelynek a megfelelő tartalmat adva képes lehet garantálni a várt működés és eredmények teljes felügyeletét. Jelenleg rendkívül alacsony (az ÁSZ értékelése szerint mintegy 20%-os)<sup>22</sup> az önkormányzatok megfelelése a BKR jogi előírásainak<sup>23</sup>, és nagyon messze van még a rendszer attól, hogy a teljes menedzsmentkontrolling-funkciót be tudja tölteni. Az önkormányzatok nagy átlagában az ún. kontrollkörnyezet – ami a stratégiai menedzsment lényegi elemeit tartalmazza – nem alkalmas még erre a kiterjesztésre. A jó önkormányzás intézményesített mérése és értékelése fejlett monitoringrendszer működését feltételezi.

---

<sup>21</sup> A KÖFOP egyes programjai különösen az NKE Önkormányzati Kutatóintézetnél jelentősek, részben éppen ezért erre a területre koncentrálnak, mint pl. a zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer kialakítása az önkormányzatoknál.

<sup>22</sup> Az adat a korábban említett ZCSM-kutatásból származik.

<sup>23</sup> BKR, illetve a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**3. táblázat: A kiválóságra való törekvés menedzsmenttechnikái\* A jó önkormányzás értékelése és a kapcsolódó menedzsmentfunkciók, eljárások elvi összevetése**

Leírás	Stratégiai célok, küldetés	Mínőségértékelés	Teljesítményértékelés	Kontrolling (BKR) <sup>24</sup>	Etikai szabályozás	Versenypályázatok	Jó önkormányzás értékelése (JÖX)
Célja	Kihívások, elvárások, fejlődés, verseny	Követelmények standardok, megfelelés	Célok, eredmények, adottságok kihasználása	A működés teljes körű ellenőrzés alatt tartása	Megegyezés az erkölcsileg helyes szervezeti magatartásról	Egyes területeken kiemelkedő eredmény	Átfogó kiválóságra való törekvés a működésben
Lényegi tárgya, tartalma	Kulcsterületek fejlesztési céljai, irányai, módjai	A működés és eredmények jellemzői	Kulcsfontosságú egyéni és szervezeti eredmények	A működés teljes rendszerének megfigyelése	A szervezeti tagok viselkedése egyes helyzetekben	Egyes sikerterületek és kiemelkedő eredmények	Az elérhető legjobb működés elérési szintje
Időbeli rendszeresség	Közép- és hosszú távra szóló célok és aktivitások	Jellemzőktől függő állandó, időszakos vagy eseti	Éves ciklusok, a stratégiai időtáv részeként	Folyamatos, éves és stratégiai működési elemek	Folyamatos megfigyelés, eseti értékelés és beavatkozás	Esetileg felmerülő pályázati lehetőségek szerint	Időzítése a kontrollrendszer részeként
Rendszer-szerűség	Részben intézményes, ciklikus rendszer	Alkalmazáskor intézményesített formában működő rendszer	Intézményesített formában működő rendszer	Intézményesített formában működő rendszer	Intézményesített formában, részben önkéntes vállalatokkal	Nem intézményesített működés	Jelenleg nem intézményesített működés
Összevetés, (benchmark) lehetősége	Csak a stratégiai tervezés tényét, képességét, színvonalát illetően	Bizonyos rendszerekben (CAF, ISO) lehetséges	Az alkalmazás tényét, képességét és a %-ban kifejezett teljesülést	Léteznek standardok, amelyek lehetővé teszik az összevetést	A szabályozás tényét, tartalmát illetően, etikai profilok összevethetők	Eleve összevetés alapján bírálják el, a részvétel és eredmény összevethető	Alapvető cél az összevetés, benchmarkadattá bázis létrehozása
Értékelést végző	Jellemzően az önkormányzat, külső szakértő	Felügyelet, külső szakértő (ISO) önértékelés (CAF)	Általában belső, esetenként külső értékelés	Belső és külső (felügyelet) értékelés	A szervezet önmaga értékeli az etikai normák betartását	A pályázatok kiírója (külső) értékeli, díjaz, elismer	Külső és belső értékelés, benchmark (lásd fentebb)
Kötelező erő, jogi alap	Részben jogi előírások, önkéntes, belső szabályok	Részleges jogi előírások, szabványok és önkéntesség	Alapértelmezésben jogi előírás szerint, önként bővíthető	Alapértelmezésben jogi előírás szerint, <sup>25</sup> önként bővíthető	Részben központilag szabályozott	Önkéntes, a pályázat kiíróinak szabályai szerint	Önkéntes, jelenleg jogi háttere nincs, belső szabályozás
Jó állam (JÁX) kapcsolat	Stratégiai törekvés a JÁX-elvárások teljesítése	Egyes kritériumok, pl. elégedettség az ügyintézással	Egyes kritériumok, pl. fenntarthatóság eredményei	Egyes kritériumok, pl. pénzügyi egyensúly	Egyes kritériumok, pl. anitkorrupciós eredmények	Az állami programok JÁX-„kompatibilitása”	Szerves illeszkedés a JÁX kritériumrendszeréhez

Forrás: saját szerkesztés

<sup>24</sup> Belső kontrollrendszer és annak kiteljesedése.

<sup>25</sup> 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.



**ETIKAI SZABÁLYOZÁS** – Az etikai szabályozás a helyes viselkedést, magatartást hivatott elősegíteni standardok előírásával. Akkor ösztönöz a jó önkormányzásra, ha nem marad meg a közszolgálat szűk viselkedési szabályainak keretei között, bizonyos kritikus helyzetekre korlátozódóan. Egy tágabb értelmezés esetén az etikai kódexbe bevont társadalmi felelősség kiterjedhet mindazokra jó kormányzással összefüggő viszonyokra, amelyeket a jogi normák már nem képesek szabályozni. Ehhez társulnia kell mintáknak, mintakövetésnek, ösztönzésnek, elismerésnek, az erkölcsi felelősség egyéb érvényesítési mechanizmusainak is. A magas szintű erkölcsiség – a szervezeti kultúra részeként – a jó önkormányzásnak inkább a megőrzésére, s kevésbé az alakítására szolgál.

**VERSENYPÁLYÁZATOK** – Számos területen írtak, írnak ki, és nyilván fognak is még kiírni kiválósági díj pályázatokat településeknek, önkormányzatoknak, polgármesteri hivataloknak: ilyen témák pl. településmarketing, társadalmi felelősségvállalás (CSR), családbarát, gyerekbarát, befogadó, akadálymentes munkahely (esélyegyenlőség); idősbárát, humanitárius, vállalkozásbarát, virágos, zöld, klímabarát, ügyfélbarát, szolgáltató hivatal; okos/intelligens település. Az ezeken való részvétel a kiválóságra való törekvés egy-egy oldalát jelenti, amelyben a település, önkormányzat, polgármesteri hivatal „versenyre kész”. Az eseti és tematikus versenyeken való részvétel annak jelzése, hogy a verseny létezik, a kiválóságra való törekvés az önkormányzatokban megvan, s adott esetben, megfelelő feltételekkel egy arra alkalmas, konszenzusos „versenytematika” akár a jó önkormányzás teljes követelményrendszerére is kiterjeszhető lehetne.

**A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS ÉRTÉKELÉSE** – A kiválóságra való törekvés létező menedzsmentmechanizmusai a jó önkormányzás itthon is meghonosítható mérési és értékelési rendszerével összevetve részlegesnek, de nem kevésbé módszeresnek, esetenként már a menedzsmentbe jól beágyazottnak tekinthetők. Kijelenthető, hogy a JÖX rendszere megfelelő módszerességgel, szabályozással, technikai és szakmai támogatással valamennyit képes szintetizálni, mert mindegyik már létező mechanizmusban vannak olyan elemek, amelyek a JÖX-ben is szükségesek lesznek adott esetben. A JÖX tehát integráltságban, rendszerességben és a működés egészére, illetve leglényegesebb elemeire vonatkozó teljességben emelkedik a már működő mechanizmusok fölé.

Összefoglalóan megállapítható az összevetésből, hogy a kiválósági törekvéseket is támogató, jelenleg alkalmazott fenti menedzsmentrendszerek, -módszerek és -technikák jó alapul szolgálhatnak a jó önkormányzás mérésének és értékelésének bevezetéséhez, intézményesítéséhez. A téma zárógondolataként álljon itt Dombóvár város idei (2018-as) szlogenje: „2018-ban törekedjünk jobbnak lenni, mint amilyenek az előző évben voltunk.” (DOMBÓ MÉDIA 2018) Önkormányzatukat – sok hasonló célú településsel együtt – minden bizonnyal érdekelni fogja, hogyan lehet bebizonyítani e cél elérését.

## 6. A JÖX KIDOLGOZÁSÁNAK LOGIKÁJA

A jó önkormányzásnak a Jó Állam mérési és értékelési rendszerébe való illeszkedés követelménye felveti a kérdést, *mennyiben hasonlít, és milyen vonatkozásokban különbözik a kettő egymástól*. Pontosabban: milyen dimenziókban találunk eltéréseket, amelyek hatással lehetnek a JÖX megalkotására. Az alábbi, 10. sz. ábrában foglaljuk össze az állam és az önkormányzat elemzésének dimenzióit és a figyelembe veendő különbségeket.

DIMENZIÓK	ÁLLAM	ÖNKORMÁNYZAT
1. KÖZVETLEN IGAZODÁSI KÖRNYEZET	ORSZÁGOK, FÖLDRÉSZEK	TELEPÜLÉSEK, TÉRSÉG
2. EGYMÁSHOZ VALÓ RENDSZERVISZONY	EGÉSZ	RÉSZ
3. A DEMOKRÁCIA TERMÉSZETE	POLITIKAI DEMOKRÁCIA	HÉTKÖZNAPI DEMOKRÁCIA
4. KAPCSOLAT A KÖZÖNSÉGGEL	KÖZVETETT KÖZÖNSÉGGAPCSOLAT	KÖZVETLEN KÖZÖNSÉGGAPCSOLAT
5. GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁS	MAKROGAZDASÁGI FÓKUSZ	MIKROGAZDASÁGI FÓKUSZ
6. A CÉLKÖZÖNSÉG JELLEGE	TÁRSADALOM ÉS RÉTEGEI	KÖZÖSSÉGEK, CSALÁDOK ÉS EGYÉNEK
7. IGAZGATÁSI SZEMLÉLETE	EGYSÉGES MEGOLDÁSOK	EGYEDI, SAJÁTOS MEGOLDÁSOK
8. FŐBB MENEDZSMENT ESZKÖZÖK	JOGI SZABÁLYOZÁS, KÖLTSÉGVETÉS, HR	SOKRÉTŰ MENEDZSMENT ESZKÖZRENDSZER
9. A MŰKÖDÉS FŐBB MECHANIZMUSA	INTÉZMÉNYRENDSZER IRÁNYÍTÁSA	KÖZÜGYEK, KÖZSZOGLÁTÁSOK MEGOLDÁSA
10. VISZONYA A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKHOZ	JELLEMZŐEN FELTÉTELBIZTOSÍTÓ	JELLEMZŐEN SZOLGÁLTATÓ, SZERVEZŐ
11. A SZEREPVÁLLALÁS JELLEGE	TELJES MOZGÁSTÉR, FELADATÁTADÁS	KÖTELEZŐ ÉS ÖNKÉNT VÁLLALT FELADATOK
12. A "JÓSÁG" ÉRTÉKELÉS FÓKUSZA	EREDMÉNY, TELJESÍTMÉNY	ADOTTSÁGOK, MŰKÖDÉS

10. ábra: A jó állam és az önkormányzat értékelését befolyásoló különbségek

Forrás: GÁSPÁR (2018)

A fenti összehasonlítás számos tekintetben befolyásolja a kidolgozandó és JÁX-hoz illeszkedő JÖX szemléletét, alapkritériumait, módszertanát. Szükséges lesz időről időre visszatérni ehhez az összefüggésrendszerhez az egyes rendszeralkotási kérdések eldöntésénél. Néhány következtetés, amely már a felületes áttekintésre is szembetűnik (hivatkozással a dimenzió sorszámára):

- Az önkormányzatok számossága és sokfélesége (1) indokoltá teszi az egységes és a sajátosságokra is tekintettel lévő értékelés és benchmark alkalmazását.
- A JÖX értékelési dimenzióknak illeszkedniük kell a JÁX dimenzióiba (2), de ebből nem szükségképpen következik a struktúra egységessége.
- A demokrácia értékelése (3) kevésbé a politikai részvételre, inkább a közügyek eldöntésére kell irányuljon.
- A közönség, helyi szereplők intenzív bevonása az értékelés teljes folyamatába (4–6) reálisan alkalmazható megoldás a JÖX-ben.
- A JÖX-ben biztosítani kell, hogy az önkormányzatok sajátosságai megjelenhessenek az értékelési kritériumok választékában (7).
- Az önkormányzati menedzsment és működés számos lehetőségének kihasználása (8–9, adottságok) releváns értékelési tényező a JÖX-ben.
- Különbségek mutatkoznak abban, hogy a működéshez kapcsolódóan (10) milyen képességek (kompetenciák) értékelésére van szükség.
- A kötöttebb mozgástér (11), illetve a kötelező és önként vállalható feladatok a JÁX-tól eltérő, sajátos értékelési dimenziók a JÖX-ben.
- Az értékelés fókuszai (12) a működés által elért teljesítményről magára a működésre tevődnek át, az előbbi alkalmas a megállapított működési színvonal hitelesítésére.<sup>26</sup>

Amint látható, a JÁX- és a JÖX-rendszerek mögötti megfontolások hasonlósága és különbsége szükségszerűen sajátos értékelési megoldásokhoz vezet, ami messzemenően indokolja, hogy a JÁX-ot kiegészítő viszonylag önálló JÖX jöjjön létre. Megalkotásának következő kérdése az, hogy *milyen logikai lépésekben dolgozható ki a jó önkormányzás értékelési rendszere*. Erre ad választ az alábbi, 11. sz. ábra.

A továbbiakban e logika szerint folytatjuk a JÖX kidolgozását. Az értékelési rendszer első megoldási javaslatáról van szó, amelynek ugyan vannak előzményei, de – a tájékoztató célú tesztek leszámítva – nincsenek a közigazgatás érintett szakmaival való szembesítésből és a gyakorlati kipróbálásból származó alkalmazási tapasztalatai. Ekként kell tehát kezelni a továbbiakban kifejtésre kerülő JÖX-metodikát, figyelemmel azonban arra, hogy kidolgozását – amint az a hivatkozásokból és feldolgozott dokumentumokból látható – a hazai és nemzetközi előzmények, hasonló törekvések, már máshol bevált gyakorlatok és módszerek tapasztalatainak megismerése, értékelése előzte meg. Mindezek alapján a kérdés az volt, hogy az ismert, máshol bevált célok, elvek, eljárások, technikák hogyan illeszkednek az aktuális és várható hazai igényekhez, az utóbbiak milyen új elemeket vetnek fel, s mindezek együtt milyen megoldás lehetőségét kínálják.

---

<sup>26</sup> A teljesítmények pozitív változása a jó működést igazolhatja akkor is, ha az adott eredmény abszolút értékben elmarad a települések legjobbjai teljesítményétől, mert az adottságok korlátaitól nem lehet eltekinteni. Ezt az összefüggést az értékelési rendszer kidolgozásánál nagyon fontos érvényesíteni.



11. ábra: A jó önkormányzás mérési és értékelési rendszere kidolgozásának logikája  
*Forrás: saját szerkesztés*

# 7. A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS ÉRTÉKELÉSÉNEK CÉLRENDSZERE ÉS ÉRTÉKELÉSÉNEK ALAPELVEI

A jó önkormányzás értékelésének céljai több szereplő – helyi polgárok, érintettek, a tágabb értelemben vett közönség, a helyi/önkormányzati politikusok (képviselők), szakemberek, az önkormányzati rendszer egésze (más önkormányzatok, szövetségek), a közigazgatás és kormányzat magasabb szintjeit (koordinációs és ágazati minisztériumok, főhatóságok), az állam egészét képviselő politikai és szakmai vezetés – nézőpontjából határozhatók meg. A célok döntő része egységes, mások az egyes nézőpontok sajátosságait tükrözhetik. Az alábbiakban – lásd a 4. sz. táblázat – mindegyik tekintettel igyekszünk meghatározni a JÖX kidolgozásának és alkalmazásának *célrendszerét*, figyelemmel a hazai előzményekre és a nemzetközi tapasztalatokra.

#### 4. táblázat: A jó önkormányzás mérésének és értékelésének célrendszere

##### A jó önkormányzás mérésének és értékelésének célrendszere

- Ösztönözni az önkormányzatokat általában, valamint a saját önkormányzatot arra, hogy a lehető legjobban használja ki adottságait és lehetőségeit.
- A működés jó színvonalának módszeres, összehasonlítható felmutatásával erősíteni az önkormányzat, a település versenyképességét.
- Növelni a bizalmat az államban, illetve annak részeként az önkormányzatokban, hitelesítve a lehető legjobb működésre és képességekre való törekvésüket.
- Számonkérhetővé tenni az önkormányzatok felelősségét a közjó lehető legteljesebb érvényre juttatásában.
- Fokozni az önkormányzatok eredmény- és teljesítményorientációját, elősegíteni az ezt célzó szervezeti kultúra kibontakozását és erősödését.
- Az együttműködés lehetőségeinek kihasználása mellett ösztönözni és támogatni az önkormányzatok egészséges versenyszellemét.
- A kiválóságra való törekvés menedzsment meglévő módszereinek és technikáinak integrálása, egy magasabb szintű teljesítménykontroll rendszerre fejlesztése.
- A jó önkormányzás és kiválóságra való törekvés követelményét beépíteni a stratégiai menedzsmentbe és a kapcsolódó kompetenciafejlesztésbe.
- Elősegíteni az önkormányzati rendszer egésze helyzetének és fejlődésének értékelését, az önkormányzatok egymáshoz való viszonyítását.

*Forrás: saját szerkesztés*

A JÖX értékelési rendszer alapelveinek együttesen arra a kérdésre kell válaszolniuk, hogy milyen megfontolásokat kell iránymutatásként figyelembe venni annak kialakítása során. Itt még nem a mérés technikájáról van szó (azzal a továbbiakban foglalkozunk a vele szemben támasztott követelmények meghatározása keretében), hanem a fenti célok teljesítését szolgáló koncepcióról, elképzelésről a rendszer legfőbb jellemzőit illetően. Ezeket foglalja össze a következő, 5. sz. táblázat.

**5. táblázat: A jó önkormányzás mérésének és értékelésének alapelvei**

**A jó önkormányzás mérésének és értékelésének alapelvei**

- **ADOTTSÁGOK FÓKUSZ** – A JÖX figyelmének középpontjában az adottságok (a működés, a képességek, kompetenciák) állnak, amelyek magas szinten teljesítik az elvárásokat, és a lehetőségekhez képest jó eredményeket hoznak.
- **JÁX-ILLESZKEDÉS** – A JÖX-nek szolgálatnia kell a JÁX szintjén mért jellemzőket, s az egyes értékelési szempontoknak besorolhatónak kell lenniük a JÁX hatásterületeinek és dimenzióinak rendszerébe.
- **TELEPÜLÉSI SAJÁTOSSÁGOK** – A JÖX lehetőséget kell, adjon a települési sajátosságok figyelembevételére, az általános értékelési kritériumok, illetve alkritériumok differenciálására aszerint, hogy azok mennyire meghatározóak, relevánsak.
- **TELJESSÉGI KRITÉRIUM** – Az értékelésnek ki kell terjednie az önkormányzati szervezet és működés egészére annak kiterjesztett közösségi, közmenedzsment-értelmezésében.
- **ÖSSZEHASONLÍTHATÓSÁG** – Biztosítani kell az általános, legfontosabb, összetett szolgáltató hazai és nemzetközi jó önkormányzat értékelési kritériumait (standardok), s a jó önkormányzás egésze értékelésének is összevethetőnek kell lennie.
- **ÉRINTETTEK BEVONÁSA** – Az egyes kritériumok szerinti értékelésben részt kell venniük az azokban érintett, érdekelt szereplőknek, hogy módjuk legyen érdemben befolyásolni véleményükkel az eredményt saját nézőpontjukból.
- **OBJEKTÍV KONTROLL** – A JÖX-nek tartalmaznia kell az objektivitást biztosító kontrollelemeket, -módszereket (objektív tények és adatok, az érintettek bevonása, szakértői auditálás, egyéb) az értékelés folyamatának megfelelő szakaszaiban, illetve szintjén.
- **SZAKSZERŰSÉG** – A szélesebb körű felhasználás érdekében különféle módokon garantálni kell (szakmai és technológiai szolgáltatások, mint pl. online értékelési platform, segédletek, képzés, központi nyilvántartás, stb.) az egyes értékelések során alkalmazott módszertan, a lebonyolítás és az értékelés szakszerűségét.
- **NYILVÁNOSSÁG** – Az értékelésnek kezdettől fogva az értékelés közzétételéig a módszertanban helyi és tágabb nyilvánosság mellett kell megvalósulnia, beleértve a módszertan nyilvánosságát és az eredményekhez való szabad hozzáférést is.
- **RUGALMASSÁG** – A JÖX értékelési módszertanában olyan technikák alkalmazása szükséges, amelyek lehetővé teszik egyes kritériumok érvényesülésének többoldalú, a helyi sajátosságoknak megfelelő bizonyítását az egységes standardok mellett.
- **TANULÓ RENDSZER** – Egy ilyen módszer bevezetése feltételezi, hogy annak működőképességét a gyakorlat próbájának kell bizonyítania, különös tekintettel a kapcsolódó feltételek fokozatos kialakulására, részben a beválás függvényében, és sajátos iteratív folyamat eredményeképpen.

*Forrás: saját szerkesztés*

A célokat és alapelveket a továbbiakban az értékelési kritériumoknak, folyamatnak és módszertannak, valamint az alkalmazás megszervezésének kell érvényre juttatniuk. Ez részben az értékeléseket központilag támogató szolgáltatásoknak, részben pedig az értékelést végző önkormányzatoknak maguknak kell biztosítaniuk. A JÖX akkor lehet csak sikeres, ha a potenciálisan érintett szakmai szervezeteik ebben együttműködnek, különösen az innovatív önkormányzatok és szövetségeik, szakmai szervezeteik.

## 8. A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS KRITÉRIUMRENDSZERE

Minden bizonnyal az egyik legkritikusabb része a JÖX-rendszer tervezésének az a kérdés, hogy *milyen szempontokat, jellemzőket kell bevonnunk a jó önkormányzás értékelésébe*. Ez a fejezet erre keresi a választ. A módszer, amit alkalmaztunk, nagy vonalakban így rajzolható meg:

- jogszabályokból, illetve „puha” normákból (Alaptörvény, önkormányzati törvény, egyéb önkormányzati jogi normák, ISO-szabványok és EU-s ajánlások), a JÁX módszertanból és jelentésekből kigyűjtöttünk értékelési szempontokat;
- áttanulmányoztuk a vonatkozó általános és közigazgatás-menedzsment és szervezési szakirodalmat a működési színvonal értékelésének témakörében, keresve a közsféra intézményeinek általános értékelési dimenzióit;
- összegyűjtöttük a kifejezetten helyi önkormányzást értékelő nemzetközi szervezetek által kidolgozott, alkalmazott alapelveket, követelményeket és standardokat, értékelési rendszereket;
- több fórumon – önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzés, valamint műhelykonferenciák résztvevői körében, továbbá 50 önkormányzatnál végzett kérdőíves felmérés<sup>27</sup> keretében – gyakorlati szakemberek körében gyűjtöttük, értékeltük a szempontokat;
- majd mindezek eredményeit megfelelően strukturálva, az átfedéseket kiszűrve, a magasabb kategóriákba rendezve egy nagy összehasonlító táblázatba foglalva, súlyuknak megfelelően elemeztük a kritériumokat.

A JÖX-kritériumok meghatározásához a jó önkormányzat fogalma a kiindulópont, aminek elemeit a fentiekben igyekeztünk megragadni. Ez fogja a legáltalánosabban megmutatni, mi az, amit mérni, értékelni kívánunk. A jó önkormányzás az, amely a helyi közösség, illetve az állam és a társadalom számára jó döntésekhez és eredményekhez vezet adott, valamint megfelelően kialakítható körülmények és feltételek mellett. A jó önkormányzás tehát nem önmagában a helyes döntésekről és a jó eredményekről szól, hanem *arról a működési és szervezeti rendszerről, amely a közjót helyben szolgálva jó döntéseket, intézkedéseket közszolgáltatásokat eredményez, ezért adott körülmények és feltételek mellett jó teljesítményt nyújtónak tekinthető*. A fejlett demokráciákban az önkormányzatok lehetőségikhez képest magas teljesítményszintje (leegyszerűsítve: a helyesen kitűzött célok teljesülése) a jó önkormányzás megfelelője.

Az e témában egyik legtekintélyesebb – a világ 22 országának jó gyakorlatát bemutató – UNDP-forrásban (Felhasználói segédlet a helyi önkormányzás méréséhez) (Wilde et al. 2008) a jó kormányzás (good governance) 40-szer, a teljesítmény (performance) kifejezés 191-szer fordul elő. Nem kétséges tehát, hogy a jó helyi önkormányzás az

---

<sup>27</sup> Összesen mintegy 250 szakember vett részt ezeken együttesen. A célirányos kérdőíves vizsgálat önmagában közel 160 önkormányzati szakember részvételével folyt le.



adott körülmények között jó teljesítményt nyújtó önkormányzást jelenti. Az ausztrál Victoria állam önkormányzatainak szövetsége és szakmai szervezetei a végletekig egyszerűsítve azt mondják jó kormányzás segédletükben, (mav 2012) hogy a jó önkormányzás egyenlő *a jó döntéshozatali és végrehajtási folyamatokkal* (értsd: jó eredményekre vezető működéssel). Végül, az Európa Tanács nem kevésbé lakonikus rövideggel ezt mondja: „A jó önkormányzás a közügyek és közpénzek *felelős intézése és menedzselése.*”<sup>28</sup> Hozzáteszi, hogy ez 12 alapelv (kritérium) maradéktalan érvényesülésében testesül meg, amelyek a továbbiakban fontos szerepet fognak játszani a JÖX kidolgozásában.

Amit a hazai (JÁX) és egybehangzó nemzetközi értelmezések alapján mérni és értékelni kívánunk tehát: *a működésnek azon fenntartható tulajdonságai, jellemzői, amelyek az előírásokhoz, elvárásokhoz és lehetőségekhez képest a legjobb eredményt, hatást teszik lehetővé, s amelyeket a teljesítmények valóban, tényszerűen visszaigazolnak.* A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy a fejezetrész elején jelzett kutatásaink alapján a hazai és nemzetközi források milyen kritériumokat – alapelveket, szempontokat, jellemzőket – társítanak az így felfogott jó önkormányzáshoz.

Az alábbi, 6. sz. táblázatban összegezve mutatjuk be ilyen irányú kutatásaink eredményét, amely alapján mélyebb elemzést is elvégeztünk, figyelembe véve a források hazai relevanciáját, illetve szakmai súlyát, a mögöttük lévő, felhalmozott tudást, tapasztalatot, s nem kis mértékben a közlésekkel összefüggő felelősséget. Természetesen e szempontok mellett a legnagyobb súllyal a kritériumok rendszerének a hazai viszonyokhoz való illeszkedését, ésszerűségét, tartalmi tisztaságát, logikai következetességét vizsgáltuk és vettük figyelembe, amikor a JÖX kritériumrendszerére vonatkozó javaslatot kidolgoztuk.

Már formailag is, első pillantásra szembeűnik a kritériumok jellemző – átlagosan 10 kritérium körüli (legalsó sor) – számossága a rendszerekben, amely meghatározó a rendszer strukturáltsága, egyszerűsége, áttekinthetősége szempontjából. Ez az adat valamennyi elemzett kritériumrendszerre vonatkozik (pontosan: 10,26). Ha csak a sárga elemeket magában foglaló, teljesnek tekinthető kritériumrendszereket és a leggyakoribb kritériumokat vesszük figyelembe (tehát csak a táblázat sárga mezőiben látható + jeleket), akkor ez az adat is kerekítve 10-et ad ki (pontosan: 9,63). Tehát a főkritériumok számát valahol 10-hez közel kell keresnünk.

A következő szembeűnő tapasztalat a teljes táblázat alapján az, hogy a ritkábban előforduló kritériumok:

- vagy nem működési, hanem jóléti jellegűek, így a közszolgáltatások teljesítményeként értelmezhetők (biztonság, településélmény, vonzó munkahely, életminőség),
- vagy megjeleníthetők egy általánosabb főkritérium részeként (alkritérium), ahová besorolhatók (innováció, versenyképesség, fenntarthatóság).

Egy részletesebb tartalmi elemzés előtt – amire a továbbiakban sor kerül – a jelzett (LD – lásd) besorolási lehetőségek „helyből” kínálkoznak.

---

<sup>28</sup> Szó szerint: „Good Governance – the responsible conduct of public affairs and management of public resources.” Forrás: COUNCIL OF EUROPE.

6. táblázat: A jó önkormányzás főkritériumai egyes értékelési rendszerekben\*\*,\*\*

A jó önkormányzás főkritériumai***	COE (1)	MAV (2)	IDEA (3)	LGB (3)	GGLD (3)	HABITAT (3)	WorldBank (4)	EUROMED (5)	ÖNK. SZAK. (6)	REINY. (7)	NZ (8)	ILG (9)	MALTA (10)	USAID (11)	UNDP (12)	UNPAN (13)	LGA (14)	UPSC (15)	OECD (16)	Mótv (17)	CLARE (18)	JAX (19)	FIFAC (20)	Összes	Helyezés	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23			
1 DEMOKRÁCIA	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	23	1	
2 SZOLGÁLTATÁS	+	+	+					+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	18	4	
3 HATEKONYSÁG	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	21	2	
4 ÁTLÁTHATÓSÁG	+	+	+	+			+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	21	2	
5 JOGSZERŰSÉG	+	+		+				+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	17	5	
6 ETIKUSSÁG	+		+					+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	11	8	
7 KOMPETENCIA LD. 3.	+				+		+		+	+	+	+	+	+			+		+	+	+	+	+	13	7	
8 INNOVÁCIÓ LD. 9.	+								+	+			+						+			+		6	10	
9 JÖVŐORIENTÁCIÓ	+						+		+	+	+	+	+	+	+	+	+			+		+	+	14	6	
10 GAZDÁLKODÁS	+						+		+	+	+	+	+	+					+	+	+	+	+	13	7	
11 ESÉLYEGYENLŐSÉG	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	20	3	
12 FELELŐSÉG	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	20	3	
13 BIZTONSÁG LD. 2.					+				+											+		+	+	5	11	
14 KONSZENZUS LD 1.							+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+			13	7	
15 TELEPÜLÉSELMÉNY LD. 2.									+																1	14
16 VERSENYKÉPESÉG LD. 9.									+	+	+						+				+	+	+		8	9

A jó önkormányzás főkritériumai***		COE (1)	MAV (2)	IDEA (3)	LGB (3)	GLD (3)	HABITAT (3)	WorldBank (4)	EUROMED (5)	ÖNK. SZAK. (6)	REIN.V. (7)	NZ (8)	ILG (9)	MALTA (10)	USAID (11)	UNDP (12)	UNPAN (13)	LGA (14)	UPSC (15)	OECD (16)	Mötv (17)	CLARE (18)	JAX (19)	IFAC (20)	Összes	Helyezés	
		1	2	3	4	5	6	7	8	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23		
17	VONZÓ MUNKAHELY LD. 12.									+	+	+												+	4	12	
18	FENNTARTHATÓSÁG LD. 9.									+	+	+											+	+	6	10	
19	ÉLETMINŐSÉG LD. 2.																			+			+		2	13	
	A kritériumok száma (átlag 10)	12	7	6	6	6	4	8	8	18	13	12	12	13	10	8	9	9	9	8	13	12	11	16	15	236	

Forrás: saját szerkesztés

\*Sárgával jelölve a nagyobb gyakorisággal előforduló kritériumok (vízszintesen), illetve viszonylag teljesnek tekinthető kritériumrendszerek (függőlegesen).

\*\*Az egyes források megnevezése és elérhetősége a forrásjegyzék végén.

\*\*\*A címszavakban megragadott kritériumok pontos értelmezését, alkritériumra bontását és rendszerezését lásd az alábbiakban.

A vizsgált, gyakorlatban alkalmazott (!), számos komoly kutatóműhely által kidolgozott megoldások elemzése alapján reálisnak tűnik egy legalább 10 (lásd a táblázatban a sorszámaikat vörös színnel jelölve), maximum 12 elemből álló JÖX-kritériumrendszer összeállítása.

A jó önkormányzás kritériumrendszerének további, gyakorlatias közelítése a hazai viszonyokhoz és lehetőségekhez a következő, 7. sz. táblázatban bemutatott elemzésen alapszik. Az összevetés első és legszembeűnőbb eredménye az, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája kivételével valamennyi forrás lefedi a nemzetközi elemzés eredményeképpen (lásd 6. sz. táblázat) előzetesen meghatározott 10 jó önkormányzás kritériumot. Ez a dokumentum is kifejezi a jó önkormányzás lényegét (6 kritériummal), de általánossága (hogy abban minden európai tagszervezet meg tudjon egyezni) ennél többre nem lehetett alkalmas.

Döntő többségben magas – 50% vagy azt meghaladó – egyezés van az alkritériumok tekintetében is (a +-jelek mutatják az alkritériumok egyezőségi mértékét). Ahol ez hiányzik, ott a forrás jelentősége indokolja az alkritérium beépítését a jó önkormányzás mérési és értékelési rendszerébe (az egyes kritériumok értelmezését, tartalmi meghatározását lásd a következő, 8. sz. táblázatban):

**Konszenzusos** – 3 forrás (ELoGe, MötV, CAF) tartalmazza, hogy az önkormányzatnak a partnerségek, együttműködések, érdekegyeztetések során megegyezésre, konszenzusra kell törekednie. Mindhárom forrás kitüntetett jelentőségű (európai szintű konszenzus, önkormányzatokra vonatkozó törvény és a nemzetközileg elfogadott minőségértékelési rendszer). Ugyanakkor a demokratikus közigazgatás működésének alapfeltétele, hogy véleményeltérések egyeztetése a siker esélyével történjen a résztvevők számára. Ellenkező esetben az együttműködés – magától értetődően – idővel, a negatív tapasztalatok eredményeképpen megszűnik.



LEHETÉGES KRITÉRIUMOK ÉS ALKRITÉRIUMOK	CLARE	EloGE	Alapítór-vény	Mövtv+	KFS+, Magyar	JAX	CAF	ISO 900, 14000, 26000	Műhely kon-fé-rencia	Összesen
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Jogkövető	1	1		1	1	1	1	1	1	8
Jogvényesítő		1	1		1	1				5
Szabályozott	1			1	1	1				4
6 <b>ETIKUS</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Értékeztelt	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Integrálás		1	1	1	1	1	1	1	1	7
Kultúrateremtő					1	1	1	1	1	4
7 <b>JÖVŐORIENTÁLT</b>		1	1	1	1	1	1	1	1	8
Stratégiai		1		1	1	1	1	1	1	7
Innovatív		1	1		1	1	1	1	1	7
Fenntartható		1	1		1	1	1	1	1	7
8 <b>GAZDÁLKODÓ</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Gazdaságos	1	1		1	1	1	1	1	1	8
Erőforrásteremtő	1	1			1	1	1		1	6
Kiegészüllyozott	1	1	1	1	1	1	1		1	8
9 <b>INKLUZÍV</b>		1	1	1	1	1	1	1	1	8
Közösségvezérelt		1		1	1	1	1	1	1	7
Szolidaritás		1	1		1	1	1	1	1	7
Képessé tevő			1	1		1				3
Befogadó		1					1		1	3

LEHETÉSES KRITERIUMOK ÉS ALKRITERIUMOK	CLARE	EloGE	Alaptörvény	Mötv+	KFS+, Magyar	JAX	CAF	ISO 900, 14000, 26000	Műhely kon-ferencia	Összesen
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
10 FELELŐSSÉG-VÁLLALÓ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Felelősségtudatos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Számmonkérhető		1		1	1	1	1	1	1	7
Társadalmilag felelős		1	1		1	1	1	1	1	7
<b>Összesen (10/34)</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>10</b>	<b>23</b>	<b>86</b>
										<b>226</b>

Forrás: saját szkezesítés

\*Az egyes források megnevezése és elérhetősége az forrásjegyzék végén

**Válaszképes** – Csupán 4 forrás említi (ELOGe, közigazgatás-fejlesztési stratégiák, CAF- és ISO-szabványok), mert elvileg – bizonyos mértékig valóban – beleérthető az igényorientáltságba. Az igények változásához való gyors igazodás lehet része az igényorientáltságnak. Azonban az önkormányzat a felvetődő problémákra nem szükségképpen szolgáltatással válaszol, hanem értelmezéssel, döntéssel, intézkedéssel. új megoldással stb. Ezért a megkeresésekre, feszültségekre, új helyzetekre való gyors válasz, illetve általában a reagálóképesség (responsiveness) önmagában is értelmezhető, fontos elvárás.

**Szabályozott** – A jogszerű működésnek ezt a követelményét 4 forrás (CLARE, Mötv., közigazgatási stratégiák, JÁX) alkalmazza. A többiek vagy magától értetődőnek tartják, vagy jellegüknél fogva nem értelmezik (pl. ISO). De egyáltalán nem mellékes körülmény az, hogy az önkormányzat jogalkotó, s ezzel a sajátos erőforrással kiszámítható, korrekt, minőségi színvonalon élnie kell és lehet, nem használhatja fel csak a közjó érdekében. Számos jogszabály ír elő belső szabályozás kötelezettséget, amelyek – optimális esetben – a hatékony működés és egyéb más követelmények kritikus teljesítési feltételei lehetnek (pl. számonkérhetőség).

**Kultúrateremtő** – Nagyon pozitív jelenség, hogy ez a kritérium egyáltalán megjelenik a forrásokban, ráadásul 4 helyen (közigazgatás-fejlesztési stratégiák, JÁX, CAF, ISO+), amelyek meghatározóak (KFS+, JÁX), a JÖX-re vonatkozóan. A közigazgatási, benne önkormányzati szervezeti kultúra tudatos fejlesztése „korszakos” követelmény a mai Magyarországon. Ezért beemelése a JÖX-be rendkívül fontos, sőt annak egyik lényegi küldetéseként (a kiválóságra törekvés kultúrájának meghonosítása) határozható meg. Egyébként szorosan összekapcsolódik a magas említettséggel rendelkező értékvezéreltség kritériumával, amelynek tartalmát – az alapértékek érvényesítésével – a szervezeti kultúra viszi át a működésbe.

**Képessé tevő** – 3 forrás (Alaptörvény, Mötv, JÁX) említi közvetlenül (JÁX), illetve közvetett módon. Utóbbi olyan formában jelenik meg, hogy az öngondoskodás követelménye feltételezi az érintettek erre irányuló képességei kialakulásának, erősödésének és fejlődésének elősegítését. Ez nemcsak a hátrányos helyzetű, marginalizálódott társadalmi csoportokra, hanem például a modernizáció által fenyegetett rétegekre is vonatkozhat. Megfontolandó, hogy ez a *társadalmi szolidaritás* alkritériumának részeként vagy önállóan értelmezendő-e a JÖX-ben.

**Befogadó** – Szintén 3 forrás (ELOGE, CAF, Műhelykonferenciák) tartalmazza ezt az alkritériumot, amely vonatkozhat a klasszikus beköltözőkre („gyűttmentek”), de a társadalmi, közösségi beilleszkedésben, visszaintegrálódásban vagy éppen a kirekesztés által érintett bármely más csoportra is. Az emberi jogok – az egyenlő bánásmód alapkövetelményéről beszélünk –, az ami az inkluzivitás lényege. Itt is felmerülhet, hogy a társadalmi szolidaritás részeként kezeljük-e a követelményt, vagy önállóan.

Ahogy ez a JÁX esetében és más hasonló értékelő rendszerek esetében is fokozatosan történt, illetve történik, a JÖX sem tud létrejönni elsőre a végleges formában. Tudományos viták, szakmai diskurzusok és gyakorlati próbák eredményétől várható a javasolt eljárás letisztulása, nem beszélve arról, hogy az értékelési szempontok változhatnak a körülmények és a fejlődés által elért eredmények függvényében is. Ezért az alábbi, 8. sz. táblázat összefoglalt jó önkormányzás értékelési kritériumokra javasoljuk úgy tekinteni, mint az első, a gyakorlatban alkalmazható, de a gyakorlat próbájának alávetendő, a mérést megalapozó tartalmi követelményrendszerre.



A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**8. táblázat: A jó önkormányzás kritériumrendszere**

<b>DEMOKRATIKUS</b>	Hétköznapi demokrácia: a demokratikus kormányzás alapelvei a helyi önkormányzásban érvényesülnek az önkormányzat működésében, a helyi közéletben.
Képviseleti	Szabad és tisztességes választások eredményeképpen létrejövő képviselő-testület, ahol a képviselők a választópolgárok érdekeit, a közjót szolgálják, és a képviseleti csatornák és fórumok intézményesen, jól működnek.
Érdekezem	Az érintettek érdekeit ütköztető, a többség érdekét szolgáló, valamint a kisebbség jogos érdekeit is megfelelő mértékben figyelembe vevő döntéshozatal, működés valósul meg.
Részvételi	Az érintetteknek lehetőségük van hatékony véleménynyilvánításra, s ahol az lehetséges, észszerű részvételre a döntéshozatalban, közügyekben, közszolgáltatásokban, amely lehetőséggel élnek is az érintettek.
Együttműködő	Partnerségre törekszik valamennyi érdekelttel, a helyi közösséggel, más szektorokkal és közigazgatási szervezetekkel a közjó szolgálatában.
Konszenzusos	Az együttműködő partnerekkel, közreműködőkkel konszenzusra, egyetértésre törekszik, a közösség érdekében, és a közösségre építve.
<b>SZOLGÁLTATÓ</b>	Az önkormányzat szolgáltató szellemen működik, amelyben a polgárok, a közszolgáltatást igénybe vevők szempontjai az elsődlegesek, s a működés lényege a közjó és jólét érdekében megvalósuló közszolgáltatások rendszere.
Jólétre törekvő	Az önkormányzat legfontosabb, deklarált célja a jólétet biztosító közszolgáltatások és életfeltételek magas színvonalának biztosítása mindenkori adottságok és lehetőségek kihasználásával.
Igényorientált	A valós szükségleteket, igényeket és elvárásokat kutató, ismerő, figyelembe vevő, az érdekeltek és érintettek elégedettségét kiváltó működés és megoldások keresése, alkalmazása.
Válaszképes	A jelzésekre (bejelentések, panaszok, javaslatok) figyelő, gyors válaszra képes, hatékonyan reagáló, a közszerfat érintő kihívásokra nyitott, a lehetőségeket mérlegelő, a válaszokat, megoldásokat optimalizáló működés.
<b>HATÉKONY</b>	Tudatosan, módszeresen szervezett és zárt ciklusban menedzselte (ZCSM), jó minőségre törekvő szervezet, amely a várakozásoknak megfelelően, megbízható, kiszámítható módon az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság céljait szem előtt tartva működik
Teljesítményorientált	A kitűzött stratégiai és operatív célokat ZCSM-ben teljesíti, jó eredményekre törekszik, teljesítménykontroll-rendszert működtet, a jó teljesítményt pedig támogatja, értékeli, elismeri, díjazza, továbbá a megfelelő feltételek megteremtésére törekszik
Szervezett	Működését a stratégiai és operatív céloknak, az eredményesség, gazdaságosság, hatékonyság és a jó önkormányzás követelményeinek alárendelt folyamatos szervezet- és működésfejlesztés jellemzi.
Kompetens	Az egyéni, szervezeti és közösségi kompetenciák módszeresen szolgálják a működést, szükség szerint megvalósul azok fejlesztése, növelik a szervezet kapacitásait, fokozzák működési képességeit.
Kontrollált	Az eredményeket, a működést, az adottságokat fenyegető kockázatokat módszeresen számba veszik, és átfogó kontrollrendszer részeként negatív hatásukat minimalizálják.
<b>ÁTLÁTHATÓ</b>	Az érdekeltek és érintettek számára az önkormányzat nyitott, működése és teljesítménye jól látható, érthető; az ehhez szükséges feltételek és szolgáltatások adottak, hatékonyan működnek
Nyitott	Az önkormányzat nyitott; széles körű nyilvánosságot hatékonyan biztosító média működik, ahol lehetőség van szabad véleménynyilvánításra, kérdések nyilvános megvitatására az érdekeltek bevonásával, az önkormányzat felelősségével.
Kommunikatív	A közügyekről, közszolgáltatásokról, a működésről – a kötelező közzétételt meghaladó – aktuális és teljes körű, az igényekre hangolt, reagáló, jól érthető, közérdekű és személyes tájékoztatás és kétirányú kommunikáció működik.
Polgárközeli	Az önkormányzat és a közszolgáltatók hatékonyan és költségkímélő módon hozzáférhetőek a polgárok számára a legalkalmasabb – korszerű, hagyományos – csatornákon.

**A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE**  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

<b>JOGSZERŰ</b>	A jogállamiság követelményeinek az önkormányzat önmagára, a közügyek intézésére és a közszolgáltatásokra, a polgárokra nézve is helyileg érvényt szerző működés.
Jogkövető	Az önkormányzat a jogszabályok maradéktalan betartásával működik, abban a lehető legjobb példával szolgál együttműködő partnerei és e helyi közösség számára.
Jogérvényesítő	A végrehajtó hatalom részeként jogérvényesítésben pártatlan, a jogszerűséget másoktól is megköveteli, szükség esetén lehetőségeivel élve azt méltányos módon kikényszeríti.
Szabályozott	Saját jogalkotásában és belső működésének szabályozásában szakszerű, méltányos, kiszámítható; szabályrendszerét folyamatos kontroll alatt tartja.
<b>ETIKUS</b>	Az önkormányzat nyilvánosan deklarált erkölcsi szabályokhoz ragaszkodva, azok érvényesítésében jó példával szolgálva működik egy magas szintű közigazgatási kultúra megteremtését szolgálva.
Értékvezérelt	Kidolgozta és nyilvánította saját önkormányzati (szervezeti) értékrendjét, amelynek érvényt szerez a működésben – etikai kódexében a szervezeti kultúra fejlesztésében és működtetésében.
Integritás	A közélet tisztaságát a szervezet és működés integritását (benne a korrupció, az összeférhetlenségek elutasítását) deklarálja, érvényesíti, lehetőségeit figyelemmel kíséri, kockázatait kezeli, és esetleges előfordulásait hatékonyan bünteti.
Kultúrateremtő	A minőségi működést támogató sajátos szervezeti kultúráját tudatosan és módszeresen, az érintettekkel konszenzusra törekedve alakítja ki, deklarálja, működteti és fejleszti.
<b>JÖVŐORIENTÁLT</b>	Zárt ciklusú stratégiai menedzsmentrendszer megvalósítására törekszik, amelyben a szervezeti tanulás, stratégiai és operatív menedzsment egységes, a jövőre, a változások lehetőségeire nyitott, fenntartható rendszert képez
Stratégiai	Az önkormányzat módszeresen, az érintettek bevonásával készül, a legfontosabb területekre kiterjedő, összehangolt stratégiai tervek – fejlesztési irányok és célok – mentén fejlődik a kijelölt célok irányában.
Innovatív	Az önkormányzat nyitott a változásokra, ösztönzi az új, korszerű megoldások keresését, jó gyakorlatok átadását és átvételét, figyeli a jövő kihívásait, aktuálisan különös tekintettel digitális transzformáció befogadására, lehetőségeinek kihasználására
Fenntartható	Stratégiai és operatív működésében, fejlesztéseiben egyaránt érvényesíti a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság követelményeit, érvényesíti a jövő generációinak szempontjait is.
<b>GAZDÁLKODÓ</b>	A rendelkezésre álló és bevonható erőforrásokkal a hatékonyság követelményei szerint gazdálkodik, szigorúan ellenőrizve a pénzek hasznos felhasználását és a költségvetés egyensúlyban tartását.
Gazdaságos	Megfontoltan költenek, a pénzügyi szigorúan ez elérhető legjobb értéket követeli meg, költségvetési és pénzügyi folyamatai jól kidolgozottak, ellenőrizettek.
Erőforrásteremtő	Személyi, anyagi és egyéb erőforrásait teljességre törekvően számontartja, módszeresen és a legjobban igyekszik kihasználni, ennek érdekében a megoldásokat és a működést optimalizálja, erőforrások feltárására, bevonására képes, abban sikereket ér el, s ennek eredményeképpen az önfenntartás, öngondoskodás feltételeinek javítására törekszik.
Kiegyensúlyozott	Az önkormányzat anyagi forrásait jól – hiány- és adósságmentesen – tervezi, valamint felelősséggel, megfelelő fedezettel, biztonságosan vállal anyagi terheket és kötelezettségeket, s így anyagi helyzetét folyamatosan egyensúlyban tartja, tartalékait növelni tudja.
<b>INKLUZÍV</b>	Mindazon érintettek, érdekeltek közösségi bázisú bevonása a közügyekbe és közszolgáltatásokba, öngondoskodási esélyeik biztosítása, akiknek ehhez segítségre, támogatásra, bátorításra, sajátos feltételek megteremtésére van szükségük.
Közösségvezérelt	A helyi társadalmi kohézió, illetve tökéletesítése, szerveztségének fokozása annak érdekében, hogy a kisközösségek képessé váljanak olyan közérdekű tevékenységekre, amelyeket másoknál hatékonyabban képesek megoldani az érintettek bevonásával.
Szolidáris	Az emberi és szociális jogokat érvényesítő, méltányos, a hátrányok leküzdéséhez esélyeket teremtő, pozitív diszkriminációt is szükség és lehetőség szerint alkalmazó működés.

---

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

---

Képessé tevő	Kompetenciák fejlesztése, lehetőségek megteremtése és közszolgáltatások működtetése, amelyek egyéneket, szervezeteket és közösségeket képessé tesznek az öngondoskodásra.
Befogadó	Olyan elbánás, működés, amely által a legkülönbözőbb okokból kirekesztéssel, kirekesztődéssel fenyegetett személyeknek és csoportoknak lehetőségük nyílik a beilleszkedésre; „másságuk” erőforrássá transzformálható a tágabb közösség számára.
<b>FELELŐSÉGVÁLLALÓ</b>	Az önkormányzat felelősségi rendszerét széles körben értelmezve a működés kontrollrendszerének a teljesítménnyel és a minőséggel azonos súlyú kulcselemeként, ezek garanciájaként működteti
Felelősségtudatos	Önkormányzati felelősségét a szervezet valamennyi szintjén és területén, minden fontos összefüggésben, annak minden releváns formájában értelmezi, <sup>29</sup> a jogi normán túl is minden szinten meghatározza, nevesíti, nyilvánossá teszi.
Számonkérhető	A pontosan meghatározott felelőségekkel minden érintettet elszámoltat, biztosítja a számonkérhetőség hatékonyan működő fórumait, eszközeit.
Társadalmilag felelős	Önként vállalt feladataiban értelmezi és gyakorolja társadalmi közfelelősségét, és annak érvényesítésében együttműködik a helyi közösséggel, mindhárom szektorbeli partnereivel

*Forrás: saját szerkesztés*

---

<sup>29</sup> Az ún. felelősségi piramis minden szintjén (lásd részletesebben a kutatás II. módszertani részében, Gáspár Máttyás tanulmányában).

## 9. KÖVETELMÉNYEK A MÉRÉSI RENDSZERREL SZEMBEN

A 9. sz. táblázat táblázatában foglaltuk össze a jó önkormányzás mérésének alapelveit. Ezek érvényesre juttatása a mérési rendszerrel szemben támasztandó *gyakorlati, módszertani követelményeket* hív elő, válaszolva a kérdésre, hogyan mérjük, értékeljük az előző fejezet részben bemutatott kritériumok teljesülését.

9. táblázat: A jó önkormányzás mérésével szemben támasztott módszertani követelmények

### A jó önkormányzás mérésével szemben támasztott módszertani követelmények

**MÓDSZERESSÉG** – A szakszerűség elve megköveteli, hogy a mérés lebonyolításának egységesen alkalmazható, az alapelveknek megfelelő, metodikai segédletekkel, technikákkal (pl. alkalmazható indikátorok) megtámogatott módszertana legyen, amely az adott önkormányzat sajátosságaihoz rugalmasan igazítható. Ennek érdekében megfelelő módszertani segédleteknek kell rendelkezésre állniuk a végrehajtáshoz.

**TÁRGYSZERŰSÉG** – A mérés és értékelés tárgyát a jó önkormányzás – tudományosan kidolgozott és szakmai közmegegyezésen alapuló – fő és alkritériumai kell képezze az alkalmas technikákkal (lásd még SKÁLÁZHATÓSÁG). Minden vizsgált, mért értéknek, tényszerű megállapításnak tartalma szerint adott kritériumhoz kell kapcsolódnia.

**RENDSZERESSÉG** – A módszertannak feltételeznie kell, hogy egyes, különböző szintű méréseket és értékeléseket rendszeresen meg fogják ismételni, a kritériumoknak való megfelelés időbeni alakulását elemezni kívánják, s ennek megfelelő trendadatokat, idősorokat is be kell mutatni.

**EGYSZERŰSÉG** – Az alkalmazott módszernek – részben a rugalmassága által is – kellően egyszerűnek kell lennie, hogy azt, megfelelő rásegítéssel a kevesebb erőforrással rendelkező önkormányzatok is alkalmazni tudják (lásd még SKÁLÁZHATÓSÁG), nem jelentve számukra túlzott megterhelést (lásd még ÉRTÉKELÉSI SZINTEK, SKÁLÁZHATÓSÁG, GAZDASÁGOSSÁG).

**SKÁLÁZHATÓSÁG** – Az alkalmazott eljárásban lehetővé kell tenni, hogy az a metodikai korrektséget és teljességet megőrizve még „működjön”, esetleg egyes kritériumokat, jellemzően inkább alkritériumokat, mint adott esetben feleslegeseket, nem értelmezhetőket vagy jelentéktelen hatásúakat elhagyva is (lásd még ÉRTÉKELÉSI SZINTEK).

**KRITIKUS ELEMEL** – Egyes kritériumoknak való megfelelés vizsgálata során, meghatározott értékelési szinten, meg kell jeleníteni azokat a kritikus mércéket (adatok, mutatók, tények), amelyeket más, országos értékelőrendszerek is alkalmaznak, különös tekintettel a Jó Állam Jelentésben szereplőkre (pl. ügyfél-elégedettség, választási és korrupciós statisztikák).

**BIZONYÍTÉKOK** – Tekintettel arra, hogy az egyes kritériumoknak az önkormányzatok sajátos helyzetükből fakadóan eltérő módokon is megfelehetnek – a minimális egységesség mellett – saját tartalmakkal is bizonyíthatják teljesítményeiket. Ez az eljárás hasonlít ahhoz, amit a CAF is alkalmaz („Mit tesznek annak érdekében...”).

**KÜLSŐ AUDIT** – Az eljárás egy magasabb szintű változatában (lásd EGYSZERŰSÉG) független értékelő az objektív kontroll alapelvét érvényesítő vizsgálja a helyi szereplők által bemutatott adatokat és értékeléseket, szembesítve azokat tényekkel, statisztikákkal, standardokkal.

**ÉRTÉKELÉSI SZINTEK** – Szükség lehet a mérési és értékelési módszertan több, „értékelési lépcsőként” is alkalmazható változatára (pl. gyorslemez, alapvizsgálat, teljes értékelés), amelyek különböző célokat szolgálhatnak a jó önkormányzás színvonalának meghatározásában, követésében.

**ÖSSZESÍTHETŐSÉG** – Az egyes kritériumoknak való megfelelést arra alkalmas, egységes logikán alapuló, de speciális tartalmakat is megjeleníteni képes skálákon értékelhetővé kell tenni (pl. a CAF-hoz hasonló 0–100 % skálán), hogy ezeket – akár a települési sajátosságokat tükröző, módszertanilag megalapozott súlyokkal, egységes mutatóban – összesíteni lehessen.

**KOMMUNIKÁLHATÓSÁG** – Az egységes módszertan eredményközléseinek a széles közvélemény felé kellően szemléletesnek, az érdekeltet által is érthetőnek, értelmezhetőnek kell lenniük, elősegítve a nyilvánosság és az érintettek bevonásának alapkövetelményeit, véleménynyilvánítási lehetőségét.

**GAZDASÁGOSSÁG** – A módszer költséghatékonyságnak igazolnia kell az alkalmazás hasznosságát, meggyőzve a helyi közösséget, a politikai és szakmai közreműködőket a mérés és értékelés értelméről és gazdasági ésszerűségéről. Ennek érdekében kevésbé költséges, „minimális” verzióval is kell szolgálnia (lásd még SKÁLÁZHATÓSÁG, ÉRTÉKELÉSI SZINTEK).

**MINŐSÉGBIZTOSÍTÁS** – A szakszerűség, az eredmények szélesebb körű felhasználása, összehasonlíthatósága érdekében az egységesként elfogadott módszer alkalmazásába minőségbiztosítási garanciaelemeket kell beépíteni (bejelentés, kompetencia, metodikai segítségnyújtás és kontroll, adatnyilvánosság).

Forrás: saját szerkesztés

A fenti követelmények egyben iránymutatások a módszertan kidolgozásához, szakmai megvitatásához, valamint a feltétlenül szükséges pilotalkalmazásokat követően annak továbbfejlesztéséhez, fokozatos elterjesztéséhez, továbbá a feltételek kialakulásának függvényeként az intézményesítéshez.

# 10. A MÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS MÓDSZERTANI ALAPJAI

A mérés és értékelés módszertanával, gyakorlati alkalmazásával és egyéb feltételeivel részletesen a kutatási program II. Menedzsment pillérének kidolgozása keretében foglalkozunk, ahol a jó önkormányzás kompetenciáit és módszereit vizsgáljuk.<sup>30</sup> Itt a módszertan elvi megalapozása – logikai és metodikai kereteinek meghatározása – a célunk. Elsőként azt a kérdést válaszoljuk meg, hogy a fenti irányelveknek és követelményeknek *a mérés és értékelés milyen logikai rendszere, menete felelne meg.* Majd a következőkben azt határozzuk meg, milyen módszerek és technikák alkalmazhatók az egyes logikai lépésekben. Az elvi megalapozás keretében foglalkozunk az egyes logikai lépések és módszerek kapcsán felmerülő „mérhetőségi dilemmákkal”, amelyek minden ilyenfajta minőségi elemzés és értékelés kapcsán felmerülnek. (Kis et al. 2014)

A mérés és értékelés folyamatának logikai megtervezéséhez több nemzetközi és hazai hasonló megoldás szolgálhat alapul: a korábbiakban már több ízben hivatkozott Jó Állam Jelentések készítésének menete, az Európa Tanács helyi önkormányzati kiválóság cím odaítélési rendszere, a CAF minőségértékelés módszertana, valamint a városok fenntarthatósági értékelésének (Circles és Sustainability) logikai és metodikai rendszere. Mindezek megoldásai és tapasztalatai hasznosak, és jó támpontokként szolgálnak a jelen tanulmányban meghatározott, mértekadó forrásokból levezetett iránymutatásoknak, követelményeknek megfelelő jó önkormányzás méréséhez és értékeléséhez szükséges logikai rendszer kialakításához (lásd az alábbi, 12. sz. ábrát).

1. AZ ÉRTÉKELÉS ELŐKÉSZÍTÉSE	6. AZ ÉRTÉKELÉS REGISZTRÁLÁSA	11. ÉRTÉKELÉS, JÖX DOKUMENTÁCIÓ
2. DÖNTÉS AZ ÉRTÉKELÉSRŐL	7. AZ ÉRTÉKELÉS TESTRESZABÁSA	12. NYILVÁNOS MEGVITÁTÁS
3. ÉRTÉKELÉSI PROGRAM KIDOLGOZÁSA	8. ADATGYŰJTÉS	13. KÖZZÉTÉTEL
4. DÖNTÉS AZ ÉRTÉKELÉS INDÍTÁSÁRÓL	9. ADATCSERE A KÖZÖS JÖX ADATBÁZISSAL	14. FELTÖLTÉS A JÖX ADATBÁZISBA
5. AZ ÉRTÉKELÉS NYILVÁNOSÁGA	10. FELDOLGOZÁS, ELEMZÉS, ÖSSZEVETÉS	15. JÖX SZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSA

12. ábra: A jó önkormányzás mérés és értékelési rendszerének logikai menete

Forrás: saját szerkesztés

<sup>30</sup> Lásd részletesebben tanulmányában a kutatás II. részében, Gáspár Mátyás tanulmányában.

Az egyes fenti lépések a következőképpen realizálják az előzetesen meghatározott irányelveket és követelményeket:

*Az értékelés előkészítése (1)* megteremti a megfelelő helyi környezetet az elemzési és értékelési program elfogadásához, a szükséges döntés meghozatalához; meghatározza, hogy milyen céllal, milyen szintű értékelés készüljön; milyen alapvető helyben realizálható követelmények és fő kritériumok teljesítésével és a szükséges feltételek hogyan biztosíthatók. Már ebben a stádiumban be kell vonni az érintettek kritikus külső körét.

*Előzetes döntés az értékelésről (2)* megteremti az elkötelezettséget a célok és feltételek mellett, valamint a garanciákat a végrehajtásra. A döntést megkönnyíti, hogy az érintettek kritikus köre az előkészítés során már bevonásra került, és a terv élvezzi a meghatározó külső közreműködők támogatását. A támogatás – a program szponzorálása – adott esetben még anyagi is lehet.

*Az értékelési program kidolgozása (3)* is feltételezi az érintettek kritikus körének közreműködését; célja egy konszenzusos megoldás az egységes módszertan aktualizálásáról, egyedivé tételéről az adott önkormányzat, település számára az egységesség kritikus elemeinek megtartásával, a minőségi garanciák biztosításával. A program alapelemei: az értékelési cél és szint, aktualizált kritériumok, értékelési módszerek, menetrend, időzítés, költségek és felelősök.

*Az operatív döntés a program indításáról (4)* a konkrét feladatok meghatározását, kiosztását, együttműködések létrehozását és a feltételek biztosításával kapcsolatos kötelezettségek vállalását jelenti. Ezért annak a kritikus érintettekkel közösnek kell lennie egyidejűleg, illetve egymáshoz kapcsolva az egy- és többoldalú elhatározásokat, megállapodásokat.

*Az értékelés nyilvánossága (5)* kiterjed a helyi és a tágabb – térségi és országos – tájékoztatásra saját és a közmédia csatornáin. Célja az elkötelezettség és a hitelesség erősítése, a program ismertsége, mozgósító erejének növelése és teljesítésének számonkérhetővé tétele. A nyilvánosság egyben egy funkcionális elem a bevonás támogatására, annak konkrét lehetőségeinek, módjainak a közzétételével.

*Az értékelés regisztrálása (6)* abban az esetben része a folyamatnak, ha kialakul a JÖX központi kezelésének, módszertani és egyéb támogatásának rendszere. Célja az országos értékelés, összevethetőség (benchmark) és intézményesítés feltételeinek fokozatos megteremtése, ami önerősítő folyamatként segítheti a JÖX országos elterjedését.

*Az értékelés testreszabása (7)* kritikus mozzanat, mert itt kell pontosan meghatározni, hogy a kötelezően egységes kritériumok és értékelési módok mellett milyen sajátos módon lehet megfelelni a 3. lépésben meghatározott releváns kritériumoknak, és azok milyen adatokkal, tényekkel, véleményekkel, ezekből származtatott összetett mutatókkal, egyéb módokon értékelhetők (lásd az alábbi, 13. sz. ábrát). Ehhez a módszertani segédletnek kell megfelelő támpontokat, választási lehetőségeket kínálnia.



13. ábra: Bizonyító erejű adatok, tények, vélemények meghatározásának metodikai alapjai, logikai rendszere  
Forrás: saját szerkesztés

*Primer adatgyűjtés (8)* magában foglalja minden szükséges szubjektív és objektív elsődleges információ beszerzését, amely az aktualizált kritériumok és alkritériumok teljesülésének alátámasztásához, bizonyításához szükségesnek látszik. A folyamatnak ez a lépése egészében nem standard, de kell legyenek egységes, más önkormányzatokkal összevethető, a JÁX-ban is szereplő elemei. A primer adatok begyűjtése még nem tartalmaz elemzést, illetve értékelést, de nem kizárt a számított viszonyszámok, mérőszámok (indikátorok) alkalmazása már ebben a szakaszban sem.

*Adatcsere a közös JÖX-adatbázissal (9)* akkor lesz lehetséges (lásd még a 6. lépést is), ha létrejön a JÖX központi kezelése, s rendelkezésre fognak állni közös adatok. Elképzelhető, hogy az intézményesülési folyamat (lásd a következő fejezettrészt) oly módon zajlik, hogy a kiválóságra törekvő önkormányzatok egymással megállapodva hoznak létre JÖX-kezelő központot. Erre alkalmas lehet pl. a TÖOSZ Innovatív Önkormányzatok Klubja. A külső adatbeszerzés egyik formája lehet egyes kritériumok érvényesülését alátámasztó jó helyi gyakorlatok külső megerősítése, információk beszerzése, bemutatása hasonlókról.

*A feldolgozás, elemzés, összevetés (10)* szakaszban az összegyűjtött elsődleges adatokból összeállítások készülnek. A primer adatok kiegészülnek – különösen akkor, ha magasabb szintű értékelés zajlik – külső, objektív tényfeltárással, további tények és bizonyítékok bevonásával (dokumentumelemzés, interjúk, összevetések külső adatokkal, tartalomelemzés stb.), a korábbi évek hasonló adataival történő összevetéssel. Ebben a fázisban az a cél, hogy minél teljesebben, a lehető legnagyobb bizonyító erővel alátámasztásra kerüljön a kritériumok és alkritériumok érvényesülése az adott önkormányzatnál a településen.



Az értékelés, JÖX-dokumentáció (11) készítésének szakaszában az egységes módszertan szerint kell eljárni. Az adott „bizonyítékok” alapján értékelni kell az al- és főkritériumok teljesülését egységes viszonyítási skálán a CAF értékelési rendszeréhez hasonló módon.<sup>31</sup> A CAF értékelési metodikát a JÖX-höz adaptálni lehet<sup>32</sup> a primer adatok (8), az összehasonlítások és elemzések (9), valamint az értékelések (10) alapján. Az eredmények dokumentálása az eljárás egységes metodikai rendszere alapján kell megvalósuljon, hogy az formailag is alkalmas legyen az értékelések összevetésére.

*Nyilvános megvitatás (12)* keretében kell szembesíteni az eredményeket a bevont és a helyi érintettek tágabb körével, illetve az 5. lépésben megvalósult tájékoztatás „folytatásaként” számot kell adni a széles nyilvánosság számára a jó önkormányzás értékelésének eredményéről. Mindkét szinten a nyilvánosság ebben a szakaszban a visszajelzések, hozzászólások lehetőségét kell biztosítsa, közölve annak lehetőségét és módjait (csatornáit) is. A nyilvános megvitatás eredményei módosíthatják a végleges értékelést, amelynek záróaktusa az önkormányzati testület – szintén nyilvános – vitája az eredmény elfogadásáról.

A *közzététel (13)* a véglegesített, az önkormányzati képviselő-testület által elfogadott, megfelelő formában dokumentált eredmény hivatalos megjelentetése a helyben szokásos módokon és csatornákon. Természetesen ehhez kapcsolódnia kell a megfelelő, a testület működését egyébként is követő helyi tájékoztatásnak.

A *JÖX-adatbázisba való feltöltésre (14)* akkor kerülhet sor, ha az intézményesítés már eljutott egy megfelelő szintre, amikor az egységes módszertan alkalmazását támogató ilyen adatbázis már létezik. Szerepe kulcsfontosságú, és részét képezheti az önkormányzati tudásbázis és a jelenleg szintén kutatás tárgyát képező<sup>33</sup> és vélelmezhetően idővel bevezetésre kerülő joggyakorlat-gyűjtési és -terjesztési szolgáltatási rendszernek is.

A *JÖX-szolgáltatások nyújtása (15)* a teljes folyamat támogatását szolgálja, és ténylegesen akkor válik lehetségessé, ha a mérés és értékelés legalább pilotszinten megkezdődik, a 9. lépésben említett módon egy kezdeti önkormányzati kör egymással egyeztetve elindítja a folyamatot, megegyezik az ilyen módon egységesített rendszerben. Ekkor válik aktuálissá a közös szolgáltatási rendszer megszervezése, amibe bevonhatók a már kiképzett önkormányzati szaktanácsadók.

A folyamat egyes lépései keretében alkalmazható módszerek kidolgozására, alkalmazási lehetőségeinek bemutatására – amint arra korábban már utalások történtek – a kutatás II. pillére keretében (lásd az alábbi, 14. sz. ábrát) kerül sor.

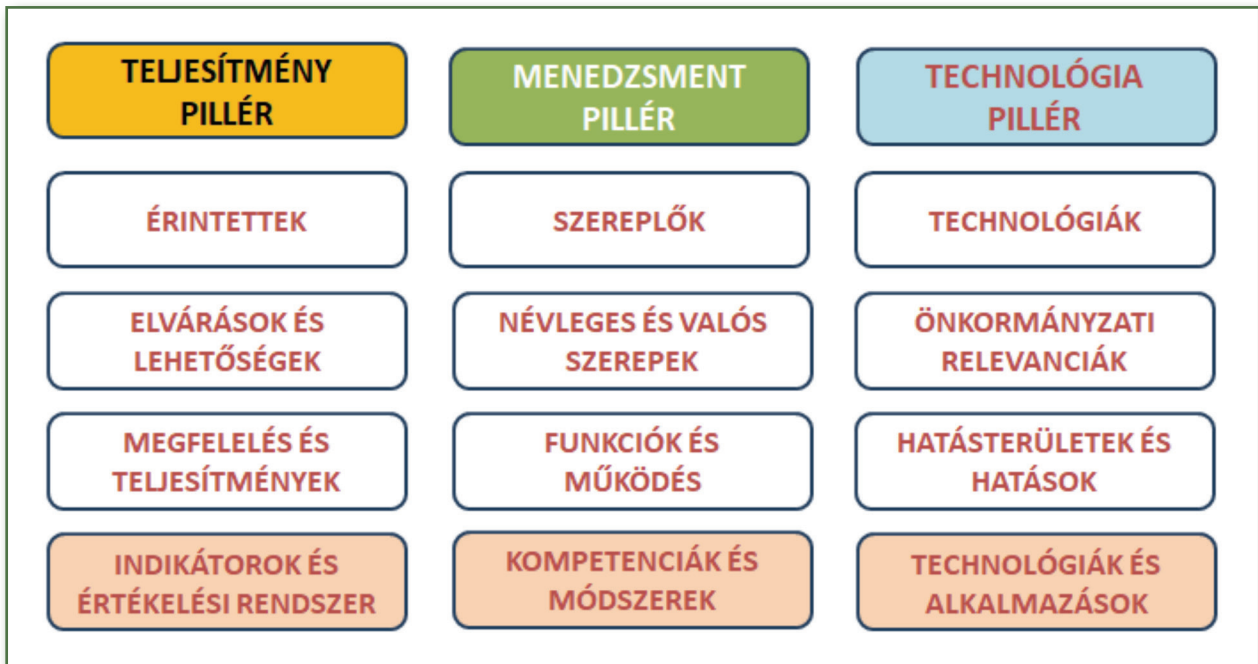
---

<sup>31</sup> Itt nem egyszerűen az ott alkalmazott metodika átvételéről van szó, hanem az eljárás kiterjesztéséről, amely már jelenleg is elterjedt a hazai közigazgatási rendszerben, a CAF és JÖX összehangolt, egymást támogató alkalmazásáról. CAF (2013)

<sup>32</sup> Erre az adaptációra a kutatás II. pillérének részeként a módszertan részletezése keretében kerül sor. Lásd ott Gáspár Mátyás tanulmányát.

<sup>33</sup> Az NKE Önkormányzati Kutatóintézet KÖFOP-kutatása keretében, 2017–2018-ban kidolgozásra került egy javaslat az önkormányzati a jó gyakorlatok módszeres gyűjtését és terjesztését célzó szakmai szolgáltatási rendszer létrehozásáról.





14. ábra: A jó önkormányzás kutatásának logikai rendszere  
Forrás: saját szerkesztés

# 11. A MÉRÉS GYAKORLATI ALKALMAZÁSA, INTÉZMÉNYESÍTÉSE

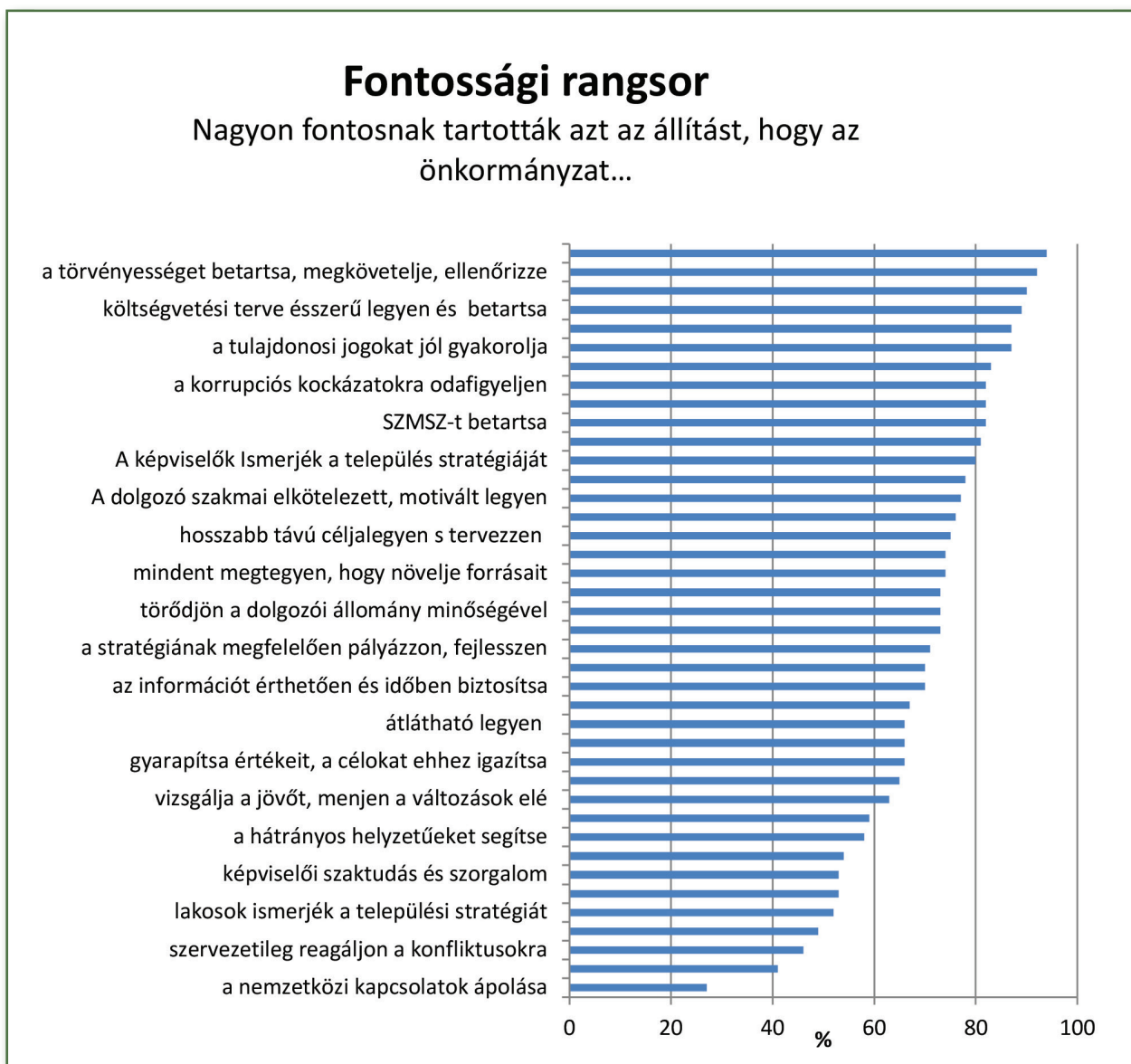
A jelen időpontig jó önkormányzás mérésének és értékelésének bármilyen módszerrel történő komplex hazai gyakorlati alkalmazásáról kutatásunk eredményeképpen nincs információ. Ugyanakkor számos összefüggésben – pl. jó gyakorlatok, településfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés, smart city – felvetődik a jó önkormányzás meghatározásának, értékelésének tudományos és gyakorlati igénye egyaránt. (Tóth 2018; Zongor 2017; bárdiné metzker – csuth 2009) Jelen kutatás keretében e kérdéskört érintő vizsgálataink egyértelműen megmutatták – lásd a 15. sz. ábrát – a kérdés aktualitását és fontosságát az önkormányzatok számára. *„Egy önkormányzat csak akkor szolgálhatja sikeresen városa érdekeit, ha felelősen, tervszerűen gondolkodik, ismeri és látja a város lehetőségeit, kitörési pontjait. A jó önkormányzat nemcsak kitűzi a célokat, hanem tesz is azok megvalósulásáért. A sikeres önkormányzat a jó gazda gondosságával vigyáz a közös javakra, mert tudja: aki ma nem vállalja a felelősséget, az nem bújhat ki a jövőbeli felelősségre vonás alól. Mi ilyen önkormányzatot akarunk.”<sup>34</sup> (Kiemelés – GM)*

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzatok körében jelentős pozitív visszhang várható a rendszer gyakorlati bevezetésével, ami a szaktanácsadók képzési program, valamint a kutatás keretében szervezett műhelykonferenciák során is érzékelhető volt a bekapcsolódási szándék jelzése és az aktív részvétel által. Korábban azt is bemutattuk, hogy a nemzetközi tapasztalat is egyértelműen visszaigazolja ilyen értékelési rendszer alkalmazásának helyességét. Érdemes ezért módszeresen végiggondolni, *mit jelent a gyakorlati bevezetés, az intézményesítés, ennek során milyen nehézségek, kockázatok merülhetnek fel.*

Elvileg és gyakorlatilag is, bármely önkormányzat – ha annak igénye felmerül, és képességet érez rá, vagy tanácsadói segítséget vesz igénybe – dönthet úgy, hogy akár nemzetközi standardokhoz is mérve önmagát, meghatározza működésének színvonalát a jó önkormányzás általánosan elfogadott kritériumai szerint. Felvethető akkor a kérdés ennek fényében, hogy ez esetben miért nem éltek eddig ezzel a lehetőséggel az önkormányzatok annak ellenére, hogy – mint látjuk, s ez nem ritka példa – számos alkalommal hivatkoznak a jó önkormányzás szándékára, tényére és kívánalmára. A válasz a következőkben keresendő:

---

<sup>34</sup> BUDA KÖRNYÉKI IRÁNYTÚ (2010: 32.) A példaképpen idézett részlet a Budakeszi Nagyszénászugi Civil Érdekvédelmi Egyesület 2010 júniusában készült választást előkészítő összeállításból, amelyből akár a gyakorlat oldaláról is össze lehetne állítani a jó önkormányzás általunk is javasolt kritériumrendszerét. Hasonló helyi példa olvasható Nagykovácsi Zord Idők elnevezésű civil blogján „A jó önkormányzat” címmel. ZORD IDÓK (2017)



15. ábra: Mit gondolnak az önkormányzatok a jó önkormányzás egyes követelményeinek fontosságától

Forrás: a kutatás keretében végzett terepi vizsgálat, Zsolt Péter szerkesztése

- A mérés és értékelés elsőként, önállóan jelentős kutatói, szakmai fejlesztést igényel, amire az önkormányzatok nincsenek felkészülve; kockázatokkal is számolni kell.
- Külső tanácsadó cég megbízása szintén elsőként igen jelentős költségekkel és egyben anyagi és presztízsbeli kockázatokkal is jár.
- Egyértelműen szakmai innovációról van szó Magyarországon, s ilyenre csak kevés önkormányzat vállalkozik a politikai, szakmai és anyagi kockázatok miatt.

- A jó önkormányzás kérdése a működés és irányítás szerveztségének egy viszonylag magas szintjén<sup>35</sup> merül fel belső készletként.
- Ahhoz, hogy a jó önkormányzás mérésének kérdése széles körben, „érvényesen” felmerüljön, illetve igényként megjelenjen, fejlődési perspektíva szükséges.
- A stratégiai előrelátás, amely magától értetődő szükségletként veti fel a jó működés iránti elkötelezettséget nem kellően fejlett a hazai önkormányzati rendszerben.<sup>36</sup>
- Csakis a valóban legjobbak és legerősebbek engedhetik meg maguknak, vállalhatják a megmérettetés kockázatát.

A fentiekhez hasonló helyzet található az önkormányzatoknál a belső kontrollrendszer (BKR) bevezetésével és ellenőrzési tapasztalataival és a BKR-menedzsment kontrollrendszerrel való<sup>37</sup> forszírozott fejlesztésével kapcsolatosan. Az Állami Számvevőszék ugyanis rendre megállapítja, hogy nagyjából 20%-ban felelnek meg az önkormányzatok a jogszabályi előírásoknak a BKR működtetésében. Ugyanez a mutató a központi kormányzásban 80%.<sup>38</sup>

Ebben a helyzetben kívülről, jogszabállyal erőltetni – gyors léptekben intézményesíteni – a jó önkormányzás mérését és értékelését rendkívül kockázatos „fejlesztés” lenne. Ugyanakkor, amint a jelen tanulmány ezt fentebb érzékelteti és érvekkel alátámasztja, ez nem jelenheti, hogy a kérdéssel felesleges lenne foglalkozni. Mindössze óvatosságra int a továbbiakban megfontolásra javasolt bevezetési, intézményesítési javaslatokkal kapcsolatban, a következők szerint:

- 1) Pilotvizsgálatokkal, tudományos és szakmai vitákkal konszenzust kell létrehozni a jelen teljes kutatás által javasolt JÖX-megoldásokra és -javaslatokra vonatkozóan, s fejlesztési programot kell indítani a megvalósítás érdekében.
- 2) Az 1) javaslati pont végrehajtásának és a jelen kutatás eredményeinek<sup>39</sup> felhasználásával, a JÁX-szal módszere- sen összekapcsolva kell véglegelni az egységes JÖX-módszertant.
- 3) A JÖX egységes módszertanát országos, védett licencként kellene alkalmazásba adni, amely értékelési rendszert, annak védjegyét csak megfelelő minőségi garanciákat is tartalmazó – fentebb részben érintett – feltételekkel lehetne használni.
- 4) Az értékelési rendszerhez való csatlakozás – a CAF-hoz, ISO-hoz hasonlóan – önkéntes kell legyen, esetleg bizonyos pályázatokhoz, kedvezményekhez, tagsági viszonyokhoz kapcsolódhat ilyen minősítési feltétel.
- 5) A fentiekből adódóan értelemszerűen a jelen elvi és metodikai alapok szakmai vitája és elfogadása alapján ki kell dolgozni az egységes módszertant, s meg kell szervezni a kapcsolódó tudásmenedzsmentet, tanácsadó szolgáltatásokat.

---

<sup>35</sup> Jellemzően az ún. zárt ciklusú stratégiai menedzsment szükségszerű elemeként, lásd erről a korábban említett, vonatkozó KÖFOP-kutatásokat.

<sup>36</sup> Amiről a korább említett ZCSM-kutatás tanúskodik.

<sup>37</sup> KÖZIGAZGATÁS- ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA 2014–2020 (2015): szorgalmazza ezt a folyamatot, mint írja „egységes kontrollring rendszert kell kiépíteni.” Stratégia, 50.

<sup>38</sup> Megállapítás a korábban említett ZCSM-kutatás Kockázatelemzés és -kezelés c. cikluselem értékelésében.

<sup>39</sup> A kutatás mindhárom pillérének kapcsolódó elemeit figyelembe véve.

- 6) 6 módszertan egyes elemeit illetően (pl. egységes ügyfél-elégedettség statisztikai adatok gyűjtése) elő lehet írni új – az önkormányzatok érdekében is fontos – statisztikai adatok (standardok) gyűjtését az egységesség garanciáiként.
- 7) Különböző módokon – pl. pályázatok, címek odaítélése, nemzetközi pályázatokon (pl. az EPSC<sup>40</sup>) való részvétel támogatása – ösztönözni kell az önkormányzatokat az értékelésbe történő bekapcsolódásra.
- 8) Együttműködésekkel (pl. Belügyminisztérium, TÖOSZ Innovatív Önkormányzatok Klubja, Nemzeti Községi Egység, más kutató- és fejlesztőműhelyek) elő kell segíteni a JÖX szolgáltatási rendszer kiépítését (lásd erről még a 22. sz. ábrát is).
- 9) Az önkormányzati szaktanácsadók képzését és a végzetek gyakorlati tevékenységének intézményesítését célszerű összekapcsolni a JÖX és a kapcsolódó szolgáltatások fokozatos bevezetésével, elterjesztésével és intézményesítésével.
- 10) A JÖX fokozatos intézményesítését össze kell kapcsolni a JÁX továbbfejlesztésével, a közös értelmezésekkel, az értékelési kritériumok, egyes általánosan alkalmazandó mutatók meghatározásával, az értékelések rendszerességével.<sup>41</sup>
- 11) Ki kell alakítani – az 1) és 7) pontbeli javaslatokra is figyelemmel – a jó önkormányzatra vonatkozó értékelésekben külső, független auditorként való közreműködésre jogosító képzési és vizsgarendszert, és szabályozni működésük feltételeit.
- 12) A kibontakozó önkormányzati tudásbázis részévé kell tenni a jó önkormányzás mérésének és értékelésének eredményeit, tapasztalatait, s azt fel kell használni a 7) pontban jelzett szolgáltatások nyújtására (benchmarking szolgáltatása).
- 13) A JÖX-rendszert, annak 7) és 10) pontbeli szolgáltatási rendszerét össze kell kapcsolni a kibontakozó önkormányzati jó gyakorlatok szolgáltatási és tanácsadási rendszerével annak érdekében, hogy a jó önkormányzás értékelése erre is tudjon támaszkodni.
- 14) Meg kell fontolni a CAF<sup>42</sup> és JÖX-értékelési rendszerek intézményesítésének (pl. szolgáltatási rendszereinek) összehangolását, összekapcsolását figyelemmel a 10) javaslatra is.

Az alábbiakban bemutatott JÖX-szolgáltatások (lásd a 10. sz. táblázatot) több szolgáltató összehangolt működésének eredményei is lehetnek (lásd fentebb a 8. pontbeli javaslatot).

---

<sup>40</sup> European Public Service Award/Európai Községi Díj.

<sup>41</sup> Pl. az éves jó állam értékelések során mutató lehet a jó önkormányzás értékelési rendszerbe bekapcsolódott önkormányzatok száma, területi és önkormányzati kategóriák szerinti megoszlása, eredményeik statisztikája.

<sup>42</sup> A CAF kormányzati szolgáltatási rendszere.

**10. táblázat: A JÖX alkalmazását segítő szolgáltatások lehetséges rendszere**

**A JÖX alkalmazását segítő szolgáltatások lehetséges rendszere**

- TÁJÉKOZTATÁS** – Információk a jó önkormányzatról, konkrétan a JÖX-ről, annak szakmai, tudományos környezetéről, eredményeiről, a szolgáltatásokról és azok közreműködőiről, s különösen az elért eredményekről, aktuális hírekről és eseményekről.
- MÓDSZERTAN** – A módszertani segédlet és licenz biztosítása a bekapcsolódáshoz; a mérés és értékelés elvégzéséhez megfelelő kötelezettségek vállalásával jogosultságok biztosítása a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben, egyéb lehetséges kedvezményekben.
- SAJÁT JÖX** – A saját értékelési program támogatása online felületen, nagymértékben megkönnyítve a lebonyolítást és a dokumentálást, egyidejűleg automatikusan biztosítva a részvétel adatainak és az eredmények feltöltését az adatbázisba. Saját JÖX-műszerfal működtetésének lehetősége.
- ADATBÁZIS** – Regisztrációhoz kötött szolgáltatás, amelynek keretében elérhetők a részvételi adatok és eredmények, az ezekből készített statisztikák és jelentések. Felhasználható igazgatási (pl. pályázatok kiírása), szervezési (pl. önkormányzatok bevonása programokba), kutatási és képzési célokra.
- BENCHMARK** – A JÖX-programok támogatása és egyéb felhasználási célok szolgálatában a jó önkormányzás benchmarkadatainak kezelése és szolgáltatása, különös tekintettel a JÁX-ban idővel intézményesített jó önkormányzás országos adataira vonatkozóan.
- MŰSZERFAL** – A jó önkormányzás mindenkor országos műszerfalának (dashboard<sup>43</sup>) működtetése a JÖX intézményesítésének egy magasabb szintjén, amely – összesített értékelésként – megmutatja a rendszerbe bekapcsolódott önkormányzatok mindenkor aktuális összetételét.
- ONLINE ESZKÖZÖK** – A JÖX lebonyolítását segítő ellenőrzött és védett, jogtisztá adatgyűjtési, véleménykutatási, dokumentálási és egyéb eszközök, amelyek elősegítik az elemzések és értékelések megvalósítását, és tehermentesítik a felhasználókat ezek beszerzése alól, elősegítik ilyen szolgáltatások alkalmazását.
- TANÁCSADÁS** – A JÖX-programok lebonyolításához online tanácsadás, valamint képzett, gyakorlott és ellenőrzött, megfelelő referenciákkal rendelkező tanácsadók közvetítése, figyelemmel a program megvalósulásának helyszínére az utazási költségek minimalizálása érdekében.
- AUDITOROK** – A JÖX-auditorok képzési, továbbképzési, alkalmazási és közvetítési rendszerének működtetése, munkájuk követése és ellenőrzése visszajelzések alapján, különös tekintettel az etikai követelmények, az értékelések tisztaságának érvényesítésére.
- RENDEZVÉNYEK** – A JÖX lehetőségének, eredményeinek, akcióinak, résztvevőinek promócióját szolgáló legkülönbözőbb rendezvények megszervezése, kapcsolódó kiadványok elkészítése rendszeresen (a JÖX-működés, intézményesség egy magasabb szintjén) vagy eseti jelleggel.

*Forrás: saját szerkesztés*

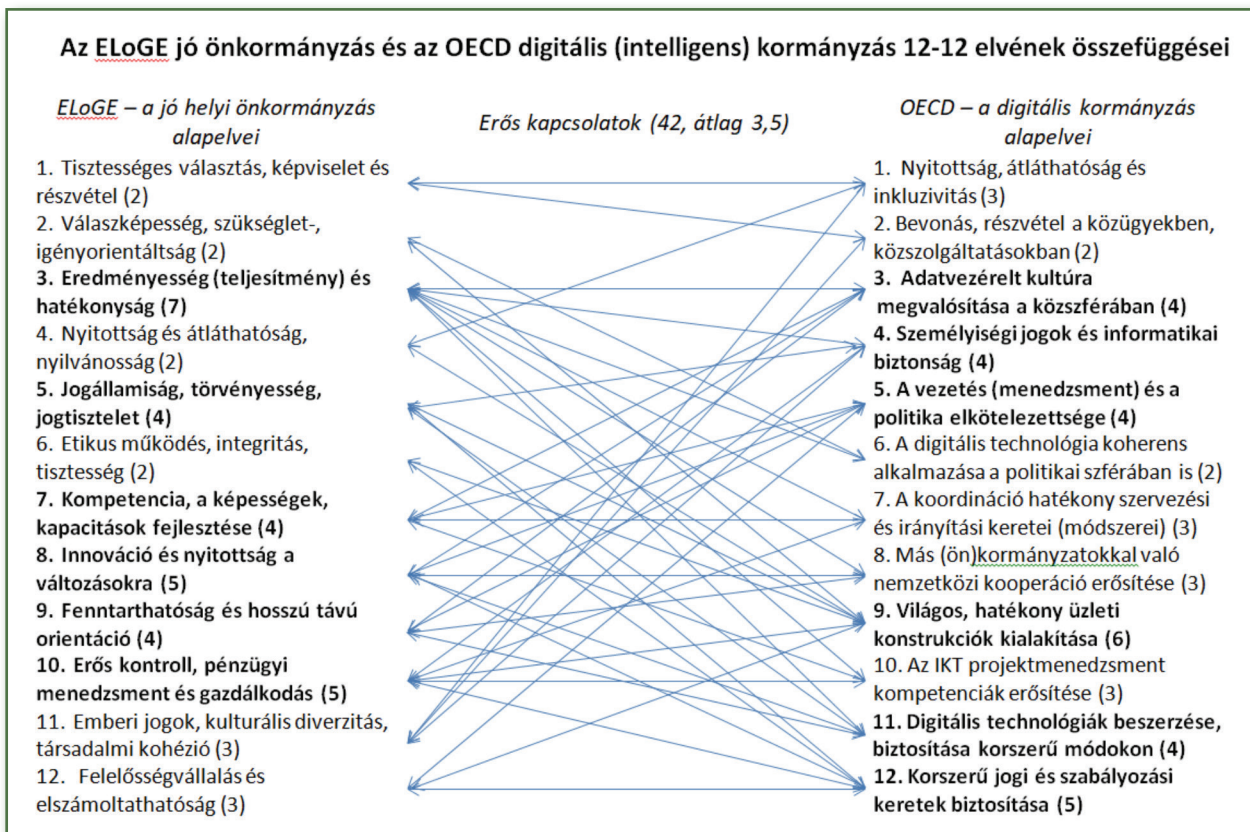
\* \* \*

Zárógondolatként érdemes megfontolni, hogy a jó önkormányzás – már jelenleg, és a jövőben különösen – egyben modern kormányzást is jelent. A digitális transzformáció korszakában ez az ún. digitális kormányzás. Két nagytentélyű államközi szervezet – az Európa Tanács<sup>44</sup> és az OECD<sup>45</sup> 12-12 kormányzási alapelvének összevetése (lásd 16. sz. ábra) ennek ékes bizonyítéka.

<sup>43</sup> A kormányzás műszerfalainak lehetőségeiről lásd: GOVERNMENT DASHBOARDS.

<sup>44</sup> Forrását lásd a 6. és 7. sz. táblázatnál.

<sup>45</sup> Az OECD digitális kormányzás 12 elve: OECD: DIGITAL GOVERNMENT. 12 PRINCIPLES.



**16. ábra: Az ELoGE- és OECD-kritériumok összevetése**  
*Forrás: saját szerkesztés*



## FELHASZNÁLT IRODDALOM<sup>46</sup>

- AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS (2013a): *Measures of Australia's Progress*. URL: <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/mf/1370.0> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS (2013b): *Measures of Australia's Progress 2013*. Elérése: [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/vwLookupSubject/1370.0~2013~MAP+2013+Summary+Brochure~13700\\_2013\\_MAP\\_Brochure.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/vwLookupSubject/1370.0~2013~MAP+2013+Summary+Brochure~13700_2013_MAP_Brochure.pdf/$File/13700_2013_MAP_Brochure.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- AUSZTRÁLIA: <http://www.vlga.org.au/News-Resources/Resources/Good-Governance-Guide> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ANGLIA: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/english-devolution-learn-790.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Államkutatói és Fejlesztési intézet Mérési és Módszertani Iroda (2018): *A Jó Állam mérésével kapcsolatos források*. Elérése: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ÁROP (2008): *PÁLYÁZATI ÚTMUTATÓ az Államreform operatív program keretében A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése című pályázati felhíváshoz*. Elérése: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=15279> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BÁGER GUSZTÁV – BARITZ SAROLTA LAURA – KELEMEN RITA JUDIT – KISS NORBERT TAMÁS – SZABÓ ILDIKÓ (2017): *Közösségi jólét*. In Kaiser Tamás szerk.: *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 37-64. Elérése: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BARDINÉ METZKER ERIKA – CSUTH SÁNDOR (2009): *A települési önkormányzatok stratégiai vezetése, Kreatív szolgálat a XXI. században*. TÖOSZ. Elérése: <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesionkormanyzatokstrategiaivezetese.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BIRÓ-NAGY ANDRÁS, LAKI GERGELY (2018): *Szociáldemokrata értékek Magyarországon*. Budapest, Fridrich Ebert Stiftung. Elérése: [https://www.policysolutions.hu/userfiles/Policy\\_Solutions\\_Szociáldemokrata\\_ertekek\\_Magyarorszagon.pdf](https://www.policysolutions.hu/userfiles/Policy_Solutions_Szociáldemokrata_ertekek_Magyarorszagon.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BLOOM, EVAN – SUNSERI, AMY – LEONARD, AARON (2007): *Measuring and Strengthening Local Governance Capacity: The Local Governance Barometer*. Elérése: [https://juta.co.za/academic/media/filestore/2013/10/Transparency\\_in\\_LG\\_Barometer.pdf](https://juta.co.za/academic/media/filestore/2013/10/Transparency_in_LG_Barometer.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BRUSSELS SMART CITY (2018): *What is a smart city?* Elérése: <https://smartcity.brussels/the-project-definition> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Buda Környéki Iránytű (2010): *Visszapillantó tükör*. Elérése: <http://www.budakesziiranytu.hu/UserFiles/nagyszenas12.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- caf: [https://caf.kim.gov.hu/dc\\_caf.dll/#PAGE](https://caf.kim.gov.hu/dc_caf.dll/#PAGE) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- caf modell és módszertan (2013): Elérése: [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) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

<sup>46</sup> Valamennyi linkhivatkozás utolsó letöltésének időpontja: 2018. július 31.



- Circles and Sustainability (2018): *Profile Circles*. Elérése: <http://www.circlesofsustainability.org/circles-overview/profile-circles/>
- Council of Europe: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Dombó Média (2018): *2018-ban törekedjünk jobbnak lenni, mint amilyenek az előző évben voltunk*. Elérése: <http://dombomedia.hu/index.php/sport/82-onkorm1/2184-2018-ban-torekedjunk-jobbnak-lenni-mint-amilyenek-az-elozo-evben-voltunk> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- epsa: *European Public Service Award*. Elérése: <https://epsa2017.eu/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ERIMA, MIRCEA – TOMA, LUCIAN – SANDULEAC, MIHAI (2017): The Smart City Concept in the 21st Century, *ScienceDirect, Procedia Engineering*, 12-19. Elérése: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705817309402> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (2007): <https://rm.coe.int/1680701699> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Fülöp-szigetek: [http://pcf.dilg.gov.ph/sglg\\_beneficiaries.php?year=2015&region=&province=&citymun=%20http://pcf.dilg.gov.ph/files/aip/Construction\\_of\\_500\\_Linear\\_Meters\\_Concrete\\_Road\\_Pavement\\_\(Phase\\_II\)\\_AIP\\_c2d7986d11457fea90c714e3db930874.pdf](http://pcf.dilg.gov.ph/sglg_beneficiaries.php?year=2015&region=&province=&citymun=%20http://pcf.dilg.gov.ph/files/aip/Construction_of_500_Linear_Meters_Concrete_Road_Pavement_(Phase_II)_AIP_c2d7986d11457fea90c714e3db930874.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- GÁSPÁR MÁTYÁS (1994): Az önkormányzati váltás foratókönyve. A szervezett átmenet feladatai és módszerei. *KÖZIGKONZULT*, 37.-39.
- GÁSPÁR MÁTYÁS (1995): Helyi önkormányzati menedzsmnt. Lépések a teljesítményelvű és polgárok közeli közigazgatás felé, *KÖZIGKONZULT*.
- GÁSPÁR MÁTYÁS – GÖNDÖR ANDRÁS – TEVANNÉ SÜDI ANNAMÁRIA (2011): *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsmnt új irányai*. Budapest-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata.
- GÁSPÁR MÁTYÁS (2018): *A jó önkormányzás víziójának körvonalai*. NKE Budapest, 2018. március 29. Műhelykonferencia prezentáció.
- Government Dashboards: <https://www.idashboards.com/solutions/government-dashboards/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Magyarázó Jelentés, Európa Tanács, 2012
- HOKAYEM, JIHAD EL - KAIROUZ, AKL (2014): Euro-med: Public Management and Good Local Governance. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* Volume 124, 20, 528-535. Elérése: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814020643>
- ICMA: <https://icma.org/practices-effective-local-government-leadership> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- IFAC (2013): *Good Governance in the Public Sector— Consultation Draft for an International Framework*. Elérése: <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ILG: [http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/checklist\\_v4.pdf](http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/checklist_v4.pdf)
- India: <https://www.civilserviceindia.com/subject/General-Studies/notes/important-aspects-of-governance.html> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- KAISER TAMÁS szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérése: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- KÁDÁR KRISZTIÁN – RUPP ZOLTÁN – KOVÁCS ÉVA – TARPAL ZOLTÁN – FIBINGER ANITA – KOVÁCS PÉTER SZABOLCS – MAGYAR ANDRÁS: Hatékony közigazgatás. In Kaiser Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 145-

171. Elérése: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017>  
(Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- KIS NORBERT – KAISER TAMÁS – BÁGER GUSZTÁV – BUKOVICS ISTVÁN – CSATH MAGDOLNA – CSERNY ÁKOS – FEJES ZSUZSANNA – GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – KÁDÁR KRISZTIÁN – SZENTE ZOLTÁN (2014): A jó állam mérhetősége. *Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás*, 2014/2. szám.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 (2015): [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 ideje: 2018. augusztus 31.)
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011): <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 (2012): <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Málta: <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Documents%20Page/LC%20Code%20E.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- MÁTÉ FANNI (2017): A lakosság bizalma. In Demeter Endre – Petényi Sára szerk.: *Jelentés A Jó Állam Véleményfelméréséről 2017*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 33-35. Elérése: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-velemenyfelmeresek/jelentes-a-jo-allam-velemenyfelmeresrol-2017> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- MindTools (2018): *PEST Analysis*. Elérése: [https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC\\_09.htm](https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_09.htm) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Municipal Association of Victoria (2012): *Good Governance Gudie*. Elérése: <http://www.vlga.org.au/files/assets/public/what-were-saying/good-governance-guide.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (2013): *Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiája*. Elérése: <http://www.nfft.hu/documents/1238941/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- OECD (2017): *Government at Glance 2017*. Elérése: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/open-government-strategies-and-objectives\\_gov\\_glance-2017-64-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/open-government-strategies-and-objectives_gov_glance-2017-64-en#page2) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- OECD: *Digital Government. 12 principles*. Elérése: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/12principles/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Önkormányzati Klub (2011): Vitanapot tartott klubunk az új önkormányzati törvény koncepciójáról. Elérése: <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/1508-vitanapot-tartott-klubunk-az-uj-onkormanyzati-torveny-koncepciojarol> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Park City (2018): *Sustainability*. Elérése: <http://www.parkcity.org/departments/sustainability> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- PETERS, T.J.-WATERMAN, R.H. (1986): *A siker nyomában*. Kossuth Könyvkiadó.
- QUDRAT-I ELAHI, Khandakar (2009): *UNDP on good governance*. Emerald Group Publishing Limited. Elérése: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/03068290910996981?journalCode=ijs> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

- SCHUSTER, WOLFGANG (2014): *Fenntartható városok – a jövő életterei. Összefoglaló kézikönyv Stuttgart városának fenntartható fejlődéséről.* Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Magyarországi Iroda. Elérése: [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) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- The City of Newcastle (2018): *Photo Gallery.* Elérése: <https://www.newcastleoursay.com.au/smart-city-strategy/photos/34813> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- TÓTH TAMÁS (2018): Gazdaságfejlesztési lehetőségek a jól működő településeken. *Studia Mundi – Economica*, Vol. 5. No. 1., Elérése: [http://studia.mundi.gtk.szie.hu/sites/default/files/upload/studia/2018-vol5-no1/studia\\_mundi\\_vol\\_5\\_no\\_1\\_6.pdf](http://studia.mundi.gtk.szie.hu/sites/default/files/upload/studia/2018-vol5-no1/studia_mundi_vol_5_no_1_6.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- WILDE, ALEXANDRA – NARANG, SHIPRA – LABERGE, MARIE – MORETTO, LUISA (2008): *A Users' Guide to Measuring Local Governance.* UNDP. Elérése: <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> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Új-Zéland: <http://www.lgnz.co.nz/about-councilmark/the-programme/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ZONGOR GÁBOR (2012): *Legjobb önkormányzati gyakorlatok Magyarországon — Tanuljunk egymástól, avagy mérjük össze az összemérhetlent.* TÖOSZ. Elérése: <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/Tanuljunk%20egym%C3%A1st%C3%B3l2.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ZONGOR GÁBOR (2017): *A jó helyi önkormányzati hazai gyakorlatok gyűjtésének és pályáztatásának rendszerét megújító fejlesztési irányok felvázolása,* DHKF. Elérése: <http://www.dhkfa.hu/News/2018/EI%C5%91tanulm%C3%A1ny.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ZORD IDŐK (2017): *A jó önkormányzat. Nagykovácsi történetek 1.* Elérése: [https://zordidok.blog.hu/2017/10/27/a\\_jo\\_onkormanyzat](https://zordidok.blog.hu/2017/10/27/a_jo_onkormanyzat) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Magyarország Alaptörvénye  
2011.évi CLXXX törvény Magyarország helyi önkormányzatairól  
2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről  
38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

#### **A 6. sz. táblázat forrásai:**

- Council of Europe, ELoGE: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Helyi Önkormányzatok Szövetsége, Victoria, Ausztrália: <http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Wilde, Alexandra – Narang, Shipra – Laberge, Marie – Moretto, Luisa (2008): *A Users' Guide to Measuring Local Governance.* UNDP. Elérése: <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> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Világbank: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Social%20Funds.pdf>, [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- EUROMED, Euro-Mediterranean Partnership: <https://ac.els-cdn.com/S1877042814020643/1-s2.0-S1877042814020643-main.pdf?tid=f46d3284-19a7-11e8-83be-> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- Önkormányzati szakértő képzés műhelymunka eredményei,



**Tózsza István:**  
**A tanuló önkormányzat**  
**– Az önkormányzati továbbképzések**  
**és képzések múltja, jelene és jövője**  
**Magyarországon**

# 1. ELŐSZÓ

*Nem jó tudatlan felnőni parasztl e világra;  
Mert így emberségre, nem juthatunk tisztre ez országban*  
(Gergely katonáinak<sup>47</sup> verse 1696-ból)

Az élethosszig tartó tanulás, a *life long learning* iránti igény nem új keletű felfedezés; a technológiai haladás, a társadalmi-gazdasági fejlődés elkerülhetetlenné tette és teszi a folyamatos felzárkózást, akár egy generáción belül is.

A jó önkormányzatiság egyik lényeges feltétele – mint minden szakterületen – az emberi tényező, a szakmai felkészültség és a tudás megfelelő alkalmazása. Az emberek tehetségét nem minden tekintetben a velük született adottságok, korlátok határozzák meg. Fizikailag inkább, mentálisan kevésbé. A tudatos tanulás (a kognitív aspektus) jelentőségét az a legújabb felfedezés erősíti, hogy az öröklődést befolyásoló gének is tanulnak,<sup>48</sup> s így bontakoztatható ki a tehetség minden szakterület – így az önkormányzatiság – épülésére. Erről szól a Csúcsteljesítmény című könyv (ERICSON – POOL 2018). Eszerint a tudatos tanuláshoz négy aspektusa van:

1. *Célirányosság, céltudatosság: mit akarunk elérni? Az önkormányzat esetében azt, hogy naprakész legyen a tudásunk az illető önkormányzati szakterületen.*
2. *Koncentráció, fókuszálás: ne vonja el más a figyelmünket a tanulásról; amit esetünkben az önkormányzati gyakorlatból vett olyan példák bemutatása biztosít, amellyel a tanuló azonosulni képes.*
3. *Visszacsatolás, tutorálás: a tananyag készségi szinten történő elsajátításához elengedhetetlen a gyakorlás az oktatótól kapott folyamatos visszajelzés, visszacsatolás formájában.*

---

<sup>47</sup> Szent Gergely az iskolák patrónusa, s március 12-én a diákok (a „Gergely-katonák”) az iskolák fenntartására gyűjtöttek adományokat „gergelyjárás” formájában. Már akkor is evidens volt, hogy tudatlanul „nem juthatnak tisztre – nem lehetnek, ha úgy tetszik köztisztviselők – az országban.”

<sup>48</sup> Jelen sorok írója 2018. június 23-án – érettségi találkozóján – hallotta egyik, már nagyszülővé avansált volt osztálytársától, hogy a két és fél éves unoka viber messengeren szeretett volna beszélni az édesanyjával, mire a nagymama, nem tudván hogyan kell a viber mobilapplikációba belépni, arra kérte, várja meg, amíg a nagypapa hazajön, és segít neki kapcsolatba lépni a mamájával. A kisgyerek, aki még természetesen nem tudott sem írni, sem olvasni, addig „játszogatott” a mobillal, amíg a nagymama, legnagyobb elképedésére, azt konstátálta, hogy a gyerek beszél az anyjával, vagyis beállította a videókapcsolatot. A legfiatalabb generáció génjei kvázi öröklés révén „beletanulnak” az idősebb generáció számára még újnak számító technológiák alkalmazásába.

4. *Komfortzónából való kilépés: a megújulás folyamatos kényszere elsősorban az oktató (!) oldalán. Az olyan tanárnál, aki 10-20 éve ugyanazt tanítja, többet tud egy frissdiplomás.<sup>49</sup> A komfortzónából való kilépés ösztönző eszköze a motiváció. Mi motiválja a tanárt – aki esetünkben önkormányzattal kapcsolatos ismereteket tanít –, hogy aktualizálja a tudását, hogy a tananyagot folyamatosan korszerűsítse, átdolgozza? A hallgatók – esetünkben az önkormányzati köztisztviselők – motivációját végső esetben a törvény biztosítja a kötelezően elvégzendő továbbképzési kreditek teljesítésével. Az oktató esetében ez a tudományos kutatásokba való bekapcsolódás, tudományos folyóiratokban való megjelenés, konferenciákon való részvétel, itthon és külföldön előadások tartása. Az ilyen sikerélmények jelenthetik a motivációs impulzust, a doppingot a life long learningre az oktatói oldalon.*

A következő tanulmány, amely az önkormányzati képzések II. részeként a 2014 óta Tózsza István irányításával tervezett és megvalósított komplex képzési programok krónikáját, értékelését és jövőképét igyekszik felvázolni, végig erre a fentebb említett – új tanulási paradigmához rendelt – négy aspektusra koncentrál: (1) célirányosság, (2) koncentráció, (3) visszacsatolás, (4) komfortzóna-elhagyás. Ezek az aspektusok az oktatás hatékonyságát a legmodernebb pszichológiai, társadalomtudományi kutatások tükrében képviselik. Az ezeknek való megfelelés szempontjából minősíteni, kvázi mérni lehet az önkormányzati képzések hatékonyságát. Így a tanulmány eleget tesz a jó önkormányzat tanulási-képzési aspektusában is a mérhetőség kritériumának.

---

<sup>49</sup> Ismeretes az anekdota, az elméleti és a gyakorlati tudás konfrontációjáról az orvoslás terén, miszerint az egyetemről kikerülő fiatal orvos minden egyes betegségre 20 féle gyógyszert tud felírni; a falun praktizáló öreg körzeti orvos pedig 20 féle betegségre ír fel egyetlen gyógyszert. (Az először megmosolyogtatásra készülő összehasonlítás elgondolkodtatóvá válik – a gyógyszerek lelki hatásmechanizmusát is figyelembe véve –, amikor elárulják, hogy ez az egy „gyógyszer” nem más, mint az aszpirin.)



## 2. AZ ÁROP KERETÉBEN REALIZÁLT ÖNKORMÁNYZATI TOVÁBBKÉPZÉSI FEJLESZTÉSEK

2013 és 2015 között egy új típusú posztgraduális képzést alakítottak ki és hajtottak végre a Nemzeti Községi Egyetem Vezető és Továbbképző Központjában „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” címmel. Bár az Államreform Operatív Program (ÁROP) által finanszírozott kísérleti projekt nem tartalmazta a korábban megfogalmazott kísérleteket az interaktivitás bevonására a képzésbe, ez volt az első, amely az Európai Unió 2020-as programjában (Europe 2020) megjelenő gazdasági növekedés hármas kritériumainak teljes mértékben megfelelt: intelligencia (*smartness*), fenntarthatóság (*sustainability*) és befogadás (*inclusiveness*). Mindegyiküket a program egyik pillére képviseli, úgymint az e-tanulás, a helyszíni kontaktórák képzés és a terepi tréning a helyi társadalom bevonásával. A program célkitűzései szerint a községi szférából legalább 10 ezer résztvevő vett részt projektmutatóként, ezért Magyarországon 2014-ben ez volt a legnagyobb szabású képzési program, amely a köztisztviselői – köztük legjelentősebb mértékben az önkormányzati – továbbképzés új megközelítési modelljében szereplő újításokat tartalmazta.

### 2.1. ELŐZMÉNYEK

A kelet-közép-európai önkormányzatok viszonylag gyorsan átalakuló és változó jogi és intézményi struktúrái a XX. század végén és a XXI. század elején elkerülhetetlenné teszik az önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak folyamatos posztgraduális képzését. Természetesen a kelet-közép-európai posztkommunista politikai-gazdasági átmenet után legalább két évtizeddel mind a felsőfokú alap-, mind a posztgraduális szintű közigazgatási képzésért felelős szervezetek felismerték ezt. A képzések új módjait keresték, és próbálták alkalmazni a közszférára posztgraduális képzésében is. Az önkormányzati képzések antológiáját a kezdetektől a „tanuló önkormányzat” című kutatási összefoglaló tanulmány első része már áttekintette, a szükséges külföldi kitekintésekkel; itt csak néhány rövid ismétlés áll „előzmények” címszó alatt, rámutatva a legújabb képzési programok folytonosságára.

Magyarországon az egyik első kísérlet az amerikai interaktív képzési program, az ICMA (*International City – County Management Association*) adaptációja volt. Az Államigazgatási Főiskola (ÁF), a jelenlegi NKE egyik elődin-tézménye szervezte a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségével (TÖOSZ) együtt az 1995 és 1998 között az USA kormánya által finanszírozott első interaktív képzési programot. Az együttműködés legfontosabb eredményei közé tartozott egy képzők képzése (*train the trainers*) típusú tanfolyam, amelyben részt vett a Főiskola 20 fiatal tanárának a bevonásával 100 olyan polgármester, akik 25 ezer lakos lélekszám alatti településekről érkeztek. Ez a kezdeményezés elsőként ismerte fel a posztgraduális képzés szükségességét elsősorban a perifériákon (ma a konvergenciaregiókban), különösen olyan országban, mint Magyarország, ahol történelmi okok miatt a központi főváros (Budapest) és annak a gravitációs zónája az egész ország üzleti és emberi erőforrásainak nagy részét



vonzza. Ez az interaktív képzés arra irányult, hogy olyan helyi önkormányzati vezetők csoportját hozza létre, akik hajlanak arra, hogy támogassák a helyi közösség építésének új interaktív módját, azzal a céllal, hogy a polgárok tisztában legyenek a helyi ügyekkel és a politikaformálással. A kísérleti képzés után azonban kiderült, hogy a helyi társadalmi készség nem volt elég érett, és a kedvező szakpolitika kialakításának hiánya miatt a program nem tudta továbbfejleszteni intézményi kereteit (DOBOS 1998, TÓTH 2007).

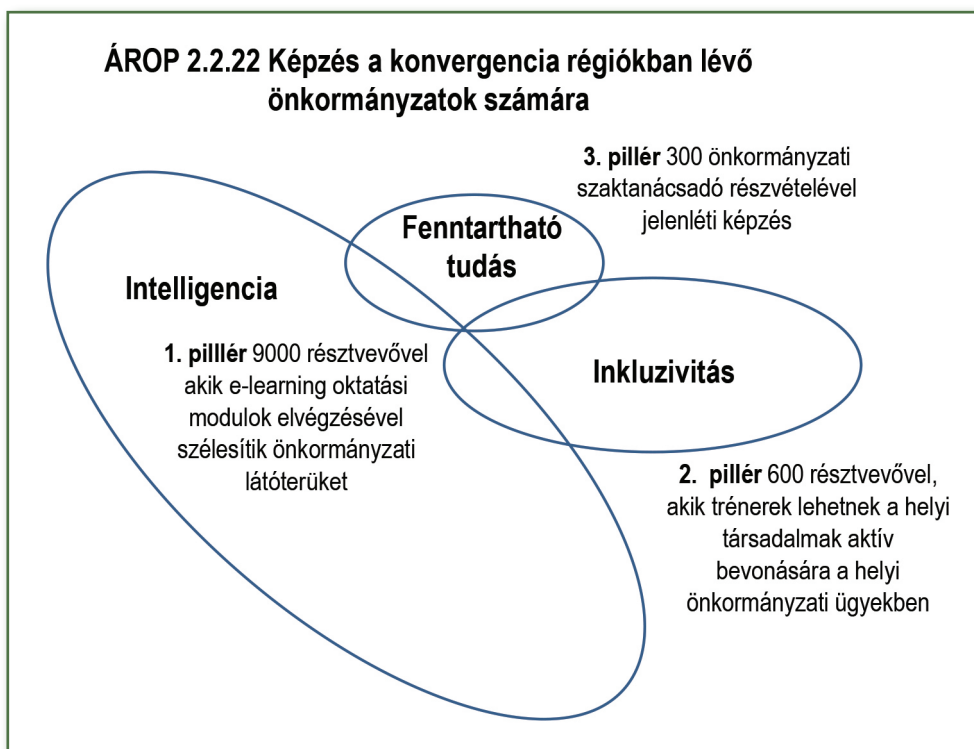
Néhány évvel később, 2004–2007 között új kísérletet tettek az interaktív képzés egy újabb típusának bevezetésére a posztgraduális felsőoktatásban a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP 2008) keretében. A közalkalmazottak társadalmi érzékenységére összpontosító képzési anyagok gyakorlatorientált fejlesztése a következő témákban folytatott tréningek sorozatát foglalja magában: irodai konfliktusok, szociális segítségnyújtás, városi életminőség, projektmenedzsment, viselkedés befolyásolta az interaktív technikák, oktatók módszerei. A képzésben 10 helyi hatóság és összesen 385 köztisztviselő vett részt. Ez a projekt indokolta az interaktív képzés szükségességét. Megállapították, hogyan lehet kommunikálni a legjobb gyakorlatokat, hogyan lehet a felmerülő problémákat megvitatni, és hogyan lehet a kommunikációs technikákat hasznosan alkalmazni.

Ez a projekt megalapozta, hogy egy széles körű képzési programot vezessenek be, amely interaktív, és társadalmilag sokkal inkluzívabb, mint az előző. A 2000-es évek végén és a 2010-es évek elején a közigazgatás egészében vártak egy komplex szerkezetátalakítást, amely azonban késlekedett, és elhalasztotta a posztgraduális képzéshez szükséges innovációkat.

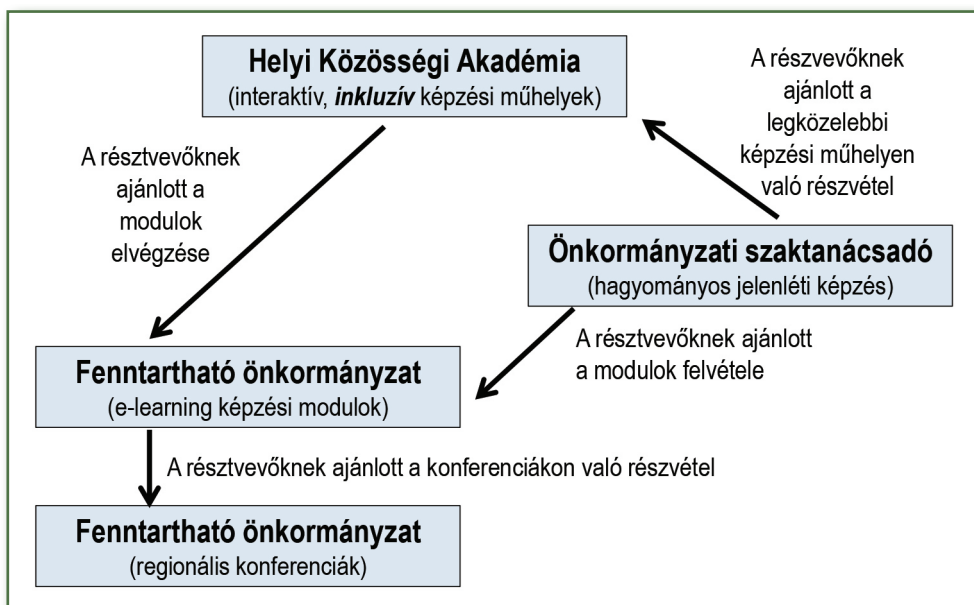
2013-ig viszont az interaktív képzési technikák olyan széles körben elterjedtek az üzleti tanfolyamokon, hogy a posztgraduális közigazgatás oktatását már nem lehetett elhanyagolni, és néhány kísérlet történt, amelyek bizonyították a helyi társadalmi elfogadottságot és készséget az inkluzív típusú képzések irányában. (DOBOS 2009<sub>A,B</sub>; BELÉNYESI – DOBOS 2010; DOBOS 2011<sub>A, B, C</sub>)

## 2.2. AZ ÚJ KÉPZÉSI MODELL SZERKEZETE

2013-ban az ÁROP felhívást intézett a helyi hatóságok tisztviselőinek és adminisztratív alkalmazottainak posztgraduális képzésére minden magyarországi régióban, kivéve a Közép-Magyarországi régiót Budapesten és környékén. Az Európai Unió által támogatott program 2013-ban nyílt meg, és 2014-ben kezdődött. Három pillérrel rendelkezik: a legszélesebb részvételt az e-learning-tanfolyamok csoportja (modulok) kínálja. Az e-learning-modulok nem csak a konvergenciaregiókban voltak nyitottak minden köztisztviselő számára. Bármelyik képzési modul befejezése a közalkalmazottak számára 8 pontot biztosított, amelyek hozzáadhatók voltak a kötelező kvótákhoz, amit teljesíteniük kell a továbbképzésekben: legalább 5 posztgraduális képzést háromévente, ahogy azt a törvény előírja. Több ezer köztisztviselő vehet részt bármelyik ilyen innovatív e-learninges kurzuson. A második pillér az innováció fő áramát képviseli egy olyan képzési módszertan bevezetésével, amely viszonylag kevés precedenssel rendelkezik posztgraduális képzésben. A belső önkormányzatokért felelős államtitkár javaslata alapján 70 önkormányzat és település pályázhatott ezen interaktív műhelyekben való részvételre. Végül a harmadik pillér egy mintegy 300 résztvevős hagyományos képzést nyújtott, és ún. önkormányzati tanácsadókat bocsájtott ki. Ez a képzés szorosan kapcsolódik a másik két pillérhez, és egy összetett, komplex képzési rendszert alkotnak. A programot a Vezető- és Továbbképzési Központ valósította meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.



1. ábra. Az ÁROP 2.2.22 képzési terv három pillére  
 Forrás: saját szerkesztés



2. ábra: Az új, komplex képzési megközelítés szerkezete az Európa 2020-as célkitűzések szellemében  
 Forrás: saját szerkesztés

A „smart” prioritásnak az e-learning-modulok tesznek eleget; az inkluzivitásnak a regionális konferenciák és a Helyi Községi Akadémiák, a fenntarthatóságnak a jelenléti képzés és az e-learning-modulok tesznek eleget.

Ez a képzési program újnak tekinthető, mivel a hagyományos, jól megalapozott posztgraduális képzést (3. pillér) ötvözi az új, intelligens technológián alapuló e-tanulással (1. pillér) és egy másik új megközelítéssel, amelyet a társadalmi beilleszkedés gondolata képvisel (2. pillér), valamint a modern igazgatási ismeretek (1. pillér) elterjesztésének fenntartható aspektusa. Következésképpen az Európa 2020 stratégia mindhárom prioritása jelen van. Ezeket a prioritásokat az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés jellemzi (Europe 2020).

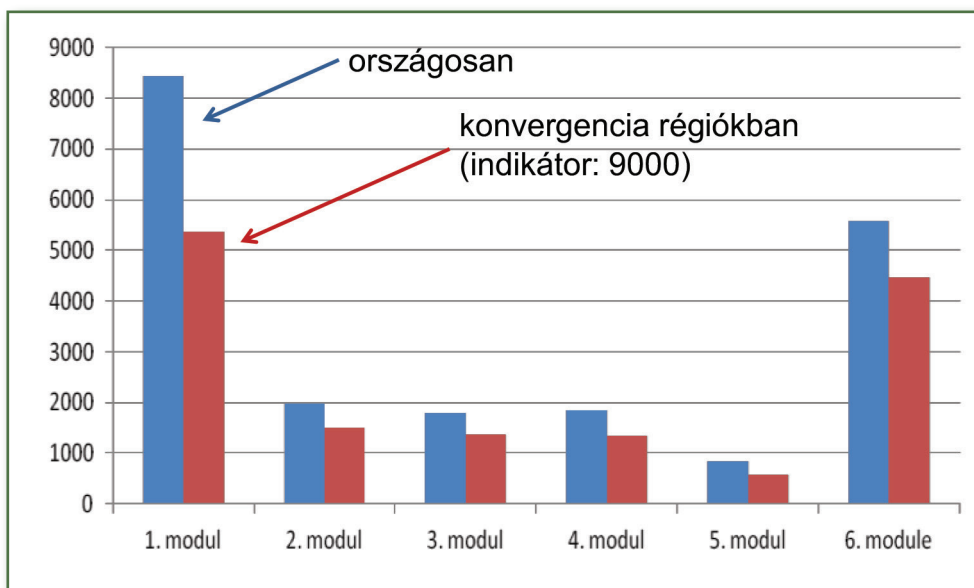
### 2.3. AZ ELSŐ PILLÉR FELÉPÍTÉSE: FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZAT E-LEARNING

Ennek a pillérnek az a célja, hogy intelligens eszközön keresztül, azaz az e-learning-modulok segítségével, minél több köztisztviselőt érhesen el az egész országból. Az önkormányzati fejlesztés fenntarthatósága a legfontosabb erőforrásra támaszkodik: a tudásra. Ezért a közigazgatási szervek és helyi önkormányzatok tisztviselői számára a posztgraduális továbbképzés alapfeltétele az önkormányzati tevékenység terén elért legfrissebb ismeretek átadása. Ezeket úgy tervezték, hogy segítsenek egy szélesebb szakmai horizont elérésében a modernizáció és a legújabb tudományos eredmények tekintetében.



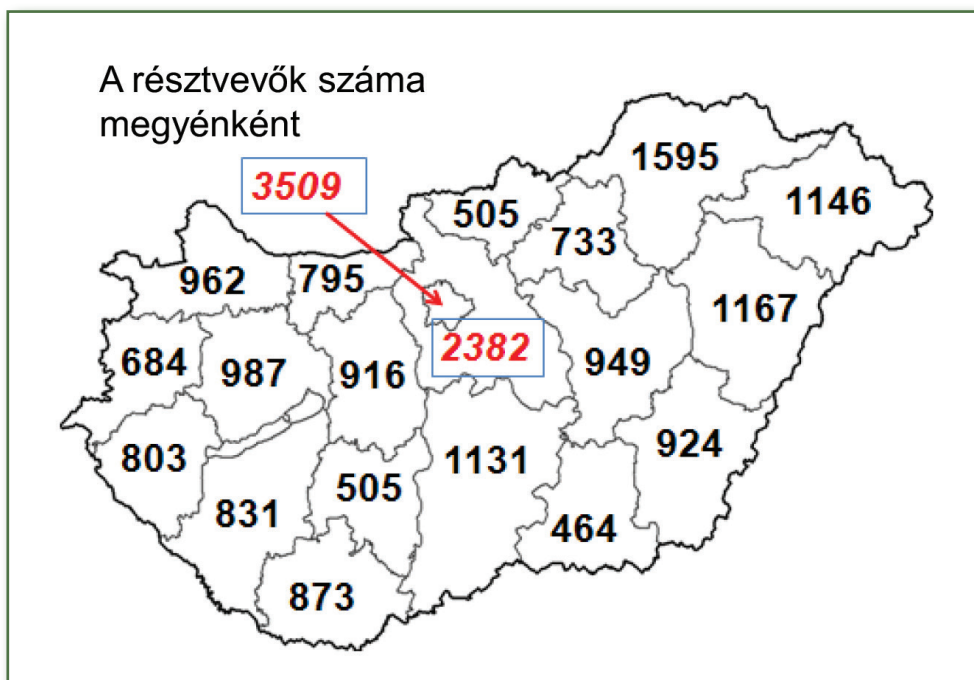
3. ábra: Az e-learninges modulok tartalma  
Forrás: saját szerkesztés

Hozzávetőlegesen 8000 önkormányzati köztisztviselő vagy közalkalmazott végezte el az 1. modult, 2000 a 2. modult, 2000 a 3. modult, 2000 a 4. modult, 1000 az 5. modult és kb. 6000 a 6. modult.



4. ábra: Az e-learninges modulokat elvégző önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak száma összesen, országosan (tehát Budapesttel és Pest megyével együtt) és a konvergenciaregiókban  
Forrás: saját szerkesztés

Az eredeti eredménycél 9000 volt, ezt a 21 ezres teljesítménnyel még úgy is bőven túlteljesítette népszerűségében a projekt, hogy a központi régiók dolgozói számára is nyitva volt.



5. ábra: Az e-learninges képzésben részt vevő önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak száma megyénként, külön kiemelve a projekt eredménytermékébe nem számítható budapesti és pest megyei hallgatói létszámot



A 6. modul az önkormányzati gazdálkodás témakörében tartalmazza az önkormányzat kötelező és fakultatív funkcióiról szóló információkat, amelyekkel minden önkormányzati munkavállalónak tisztában kell lennie. A modul egy másik aspektusa rávilágít a helyi önkormányzatok finanszírozási kereteire.

Minden modul körülbelül 40 képernyőképből áll, amelyek szöveggel, ábrákkal és animációval rendelkeznek. Az első animáció a bevezető szöveg és a hang helyett interjút készít a szerzővel, hogy felkeltse a téma iránti érdeklődést. Minden modul elvileg 8 órányi tanulást igényel, amely lehetővé teszi a hallgató számára, hogy teljesítse a vizsgát, amely 25 véletlenszerű tesztkérdésből áll. A félév folyamán „hagyományos” online oktatószolgálat működik, azonban a gyakorlat azt mutatta, hogy a továbbképzésen részt vevők rendkívül kivételesen használják ezt a szolgáltatást másra, mint technológiai segítségkérésre. Ezért ebben a programban a „hagyományos” e-learning nem csupán a hagyományos online oktatószolgáltatást támogatta, hanem egy hagyományos pdf-tankönyvet azok számára, akik inkább papíralapon szeretnek tanulni, mintsem a számítógép képernyőjéről. Továbbá rendelkezésre állt egy intelligens tutorálási eszköz előre megírt leggyakoribb kérdésekkel és válaszokkal, valamint a regionális konferenciákon való részvételi lehetőséggel, amelyek a fenti modulok témaköreiben helyi, illetve regionális relevanciáin át konkrét esettanulmányokat jelentettek. Az utóbbi kettőt az e-learning innovációinak tekinthetjük. Minden modulra körülbelül 60-80 tesztkérdés található. Az intelligens oktatórendszer egy letölthető fájl, amely rövid meghatározásokat biztosít az összes tesztkérdéshez anélkül, hogy azonosítaná őket, így a szöveg tanulmányozása hasznos eszköz lehet a vizsga sikeréhez.

**1. táblázat: A Fenntartható önkormányzati e-learninges modulok oktatásmódszertani formái**

E-learninges képernyők	Tradicionális online tutorálás	Jegyzet (letölthető pdf)	Intelligens tutorálás (letölthető pdf)	Regionális konferenciák
<b>Moduloktató technikák</b>				

Egy másik egyedi eszköz a legfontosabb konvergenciaregiós egyetemeken regionális konferenciáinak szervezése. A konferenciákon rövid bemutatkozások, előadások voltak mindegyik modul részéről, amelyeket maguk a modulszerzők szolgáltattak. Ezután a rövid bemutatókhoz csatlakoztak a helyi előadók részletesebb előadásai. Így megmutatták az egyes modulok regionális relevanciáját, és bemutatták a modális témák gyakorlati, regionális aspektusait – közelebb hozva a hallgatóságot az adott régióban tapasztalható gyakorlati problémákhoz, megoldásokhoz. Minden olyan posztgraduális hallgató, aki a fenntartható önkormányzati pillér bármelyik 6 moduljára regisztrált, értesítést és meghívót kapott ezekre a regionális konferenciákra a munkahelyük helyétől függően. Így lehetőséget kaptak arra, hogy figyelemmel kísérjék tananyaguk értelmezését saját régiójuk saját környezetében. Emellett lehetőséget kaptak arra is, hogy személyesen találkozzanak a modulok szerzőivel, és kérdéseket tegyenek fel nekik. A konferenciák 2014 őszén 5 egyetemi városban zajlottak: Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs és Győr.



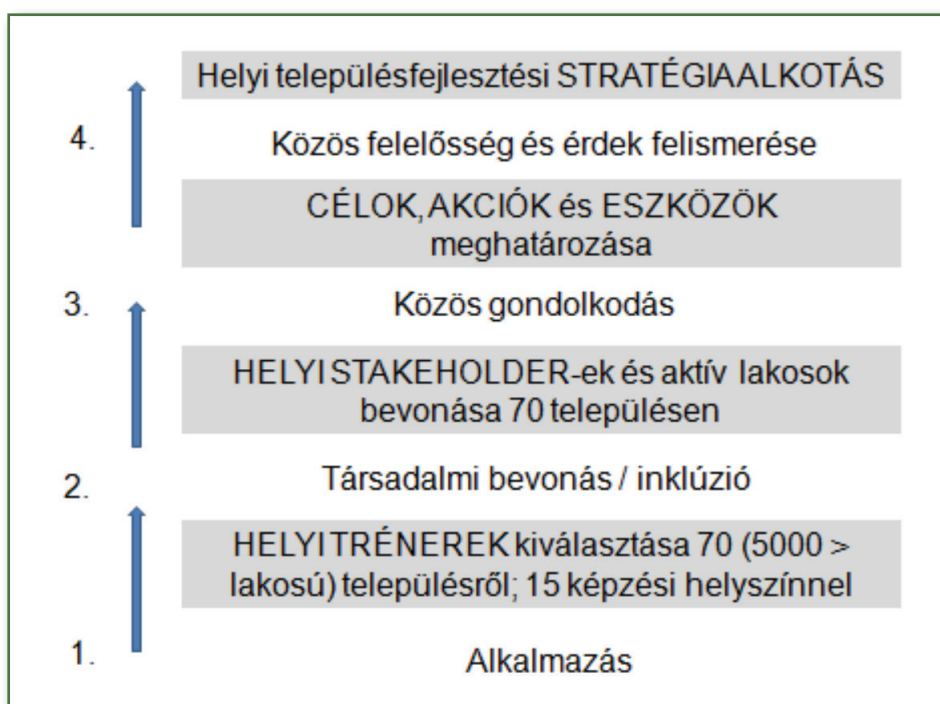


7. ábra: A konvergenciaregiókat összefogó, a képzést kiegészítő regionális konferenciák egyetemei és megyei vonzáskörzeteik

Mind az 5 konferenciáról megjelent 2015-ben egy-egy konferenciakötet, amely mindhárom pillér tananyagához szolgáltatott regionális relevanciájú esettanulmányokat.

## 2.4. A MÁSODIK PILLÉR FELÉPÍTÉSE: HELYI KÖZÖSSÉGI AKADÉMIA

A pillér célja egy módszertan kidolgozása volt helyi közösségi képzés révén. Ez a kísérlet a konvergenciaregiók 70 olyan településén került alkalmazásra, amelyek adminisztratív feladatokat láttak el mikroregionális központokként, városokként. A képzés kritériuma azonban az volt, hogy csak 5000 lakosnál kevesebb lélekszámú települések képviselői számára hirdethették meg. Az önkormányzatokért felelős államtitkárság támogatta és terjesztette a pályázati felhívást ezen kistelepülések között. A képzés tartalma az volt, hogy kidolgozzon egy módszert a közös stratégiaépítésre, és bemutassa annak működését, valamint hogy a résztvevők saját maguk létrehozassák a településeikre tervezett stratégiát. A 2. pillér feladatai közé tartozott az oktatók, képzők folyamatos irányítása és a teljesített stratégiák felülvizsgálata. Ennek a pillérnek az volt a célja, hogy új megközelítést vezessen be a helyi fejlesztési stratégiák megvalósításában, így támogatva mind a helyi önkormányzatot, mind pedig a helyi fejlesztési terv kidolgozására megbízott céget. Ez egy új, kollektív és befogadó, inkluzív módszer a helyi közösség mozgósítására, amely a helyi fejlődés érdekét szolgálja.



8. ábra: A Helyi Közösségi Akadémia felépítésének forgatókönyvi szerkezete: a kiépítés tevékenységei és eredményei  
Forrás: saját szerkesztés

A képzés eszközei közé tartoznak a meglévő helyi fejlesztési tervek megbeszélései, kérdőívek kitöltése, kommunikációs gyakorlatok, visszajelzések értékelése, valamint szakértői vélemények. Egy független honlap szerkesztése és a helyi stratégiaépítés szempontjából releváns elemek (pl. jó gyakorlatok, tudásleltár, programok, visszajelzések, animációk és filmes jelentések, promóciók, helyi marketingeszközök, felmérések eredményei) közzététele. Az egész programban képviselt innovációnak ez a pillér az felel meg a legjobban; professzionális továbbfejlesztése az ICAM- és a HEFOP-projektek kezdeményezéseinek. A program menedzserei 2014–2015-ben már egy kicsit érettebb, nyitottabb helyi társadalomban és a helyi érdekelt felekkel foglalkoztak, mint az 1990-es és 2000-es években a magyar vidéken – az inkluzív helyi kormányzás iránti készség tekintetében.

A Helyi Közösségi Akadémia (HKA) megvalósítása 2014 szeptemberétől 2015 márciusáig tartott, és a résztvevők száma és tevékenységük alapján tekinthető sikertörténetnek tekinthető. Az „eredménytermékként” elvárt 600 résztvevőhöz képest ez a szám összesen 2984 volt, és 70 helyett végül 77 kistépelülést fogadtak el HKA helyszíneként. Ez azt jelenti, hogy mintegy 20-50 résztvevő érkezett minden településről.

A 2. pillér azonnali hatásai három kategóriába sorolhatók:

1. *Fejlesztési stratégia megvalósult dokumentumai*
  2. *Webes tevékenység a létrehozott online felületen, a HKA honlapján*
  3. *Mentális előnyök a helyi közösségépítésben*
1. A 77 település közül 74 stratégiai dokumentumot dolgozott ki, amely 97%. 46 befejezett fejlesztési stratégiát és 28 dokumentumgyűjteményt fogadtak el mint alkalmas településfejlesztési stratégiákat. Ez az eredmény nagyon fontos, különösen akkor, ha figyelembe vesszük a települések méretét és dimenzióját. Az ilyen kiste-



lepüléseken nagyon ritkák a fejlesztési stratégiák. Így ez a pillér aktiválta a helyi társadalmi bevonást, beilleszkedést egy helyi önkormányzati feladat megvalósításába, amely egyébként szakértőket és extra erőforrásokat igényelne a településen kívülről.

2. A résztvevők 2015. március 1-ig összesen 945 bejegyzést hajtottak végre. Ebből hírek: 97; a részt vevő települések ismertetése, konzultációk, intézményi hátterek, jogi aspektusok, stratégiák, módszertan, szakirodalom és publikációk száma összesen 145; jó gyakorlatok: 376 (ezek a külföldön bevált gyakorlatok, minták a stratégiai döntéshozatalban). Ezek a számok bebizonyítják, hogy a helyi társadalom bevonásban olyan rejtett erő van, amely a helyi önkormányzati feladatellátásban könnyen mobilizálható.
3. A HKA-pillérnek más társadalompszichológiai hatásai is vannak, amelyek nem egyértelműen azonosíthatók; hatásukat nehéz mérni, mert különböző módon és aspektusokban nyilvánulnak meg.

**A HKA helyi társadalom-, illetve közösségépítő hatása:**

Már meglévő közösséget erősített	Új közösséget hozott létre	Az új közösség kialakulóban van	Nem jött létre új közösség
Összes HKA 8%-a	Összes HKA 34%-a	Összes HKA 31%-a	Összes HLA 27%-a
<b>Erős hatás: 73%</b>			27%

**A HKA internetpenetrációt erősítő hatása:**

Új HKA Facebook-profilok	Régebbi Facebook-profilok bővítése	Nem jött létre HKA Facebook-profil
Összes HKA 20%-a	Összes HKA 30%-a	Összes HKA 50%-a
<b>Közepes hatás: 50%</b>		50%

**A helyi önkormányzat elfogadta a HKA-kidolgozású fejlesztési stratégiát:**

Igen	Részben	Nem
Összes HKA 73%-ában	Összes HKA 20%-ában	7%
<b>Nagyon erős hatás: 93%</b>		7%

**A HKA multiplikatív hatásai<sup>50</sup>**

Igen	Nem
<b>Közepes hatás: 55%</b>	45%

<sup>50</sup> Jelentek-e meg más helyi akciók a HKA után, úgymint online kérdőíves felmérés, összejövetelek, új civil szervezetek, kisebbségi csoportok bevonása, új javaslatok fóruma?

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**További felmerülő igény a HKA nyomán**

Igen	Nem
Közepes hatás: 64%	36%

**Gyermekek bevonása<sup>51</sup>**

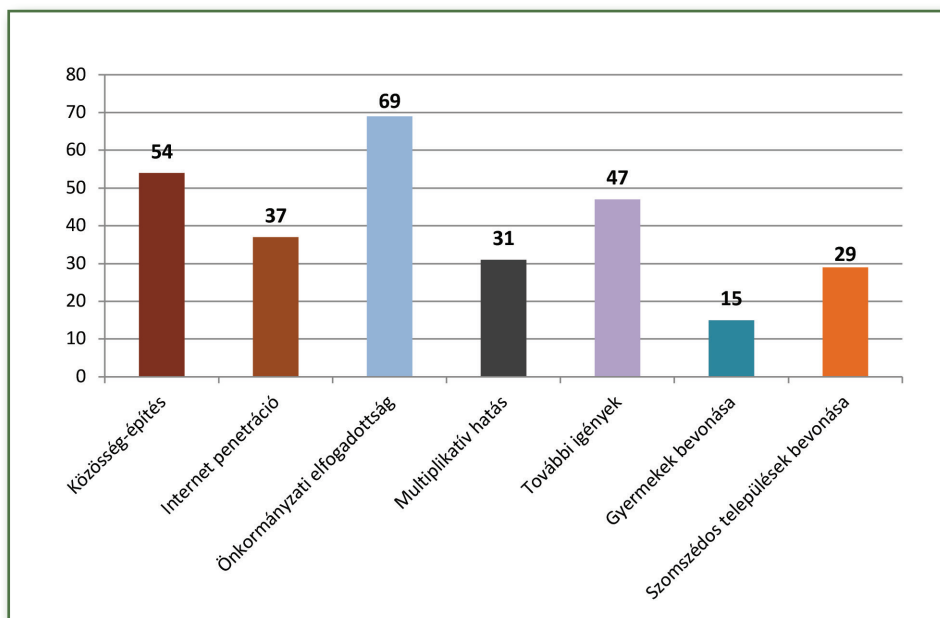
Igen	Nem
Alacsony hatás: 20%	80%

**Szomszéd települések bevonása<sup>52</sup>**

Igen	Nem
Közepes hatás: 40%	60%

**Saját önkormányzati támogatottság<sup>53</sup>**

Magas	Közepes	Alacsony	Nincs
Összes HKA 58%-a	Összes HKA 23%-a	14%	5%
<b>Erős hatás: 95%</b>			5%



**9. ábra. A Helyi Közösségi Akadémia mentális hatásainak összegzése a részt vevő 74 településen**  
Forrás: saját szerkesztés

<sup>51</sup> Történt-e „településfejlesztési” vagy jövőképi gyermekrajzverseny a HKA hatására?

<sup>52</sup> A szomszédos önkormányzatok képviselői mutattak-e érdeklődést a HKA iránt?

<sup>53</sup> A tréner véleménye szerint az önkormányzati képviselőknek befogadó hozzáállásuk volt-e a HKA iránt?

## 2.5. A HARMADIK PILLÉR FELÉPÍTÉSE: ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉS

A kombinált program hagyományos tantermi, jelenléti képzésének része a VTKK szakirányú továbbképzésének és kínálatának a megerősítése volt. Ezek a területek (tantárgyak) magukban foglalták az önkormányzatok működési kérdéseit, üzleti tevékenységét és döntéshozatalát.

**2. táblázat: Az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési program – mint jelenléti képzés – tantárgyi portfóliója**

Tantárgyi témakörök	A tantárgyak megnevezése	Típusa
Önkormányzati feladatellátás	Önkormányzatok jogállása és döntési kompetenciája	alap
	A közszolgáltatások menedzsmentje	alap
	Önkormányzati szervezetfejlesztés	törzs
	Településtervezés és -fejlesztés	törzs
	Település- és turizmusmarketing	törzs
	E-Government-modernizáció	törzs
Önkormányzati közpolitika	Helyi közpolitika	alap
	Helyi kisebbségi önkormányzatok, migráció	törzs
	Helyi környezetpolitika	törzs
Önkormányzati gazdálkodás	Helyi önkormányzati gazdálkodás	alap
	Projektmenedzsment	törzs
Összesen: 4 témakör	Összesen: 12 tantárgy (4 alapozó, 8 speciális törzsanyag)	törzs
Összes óraszám: 120 Félévek száma: 2		

*Forrás: saját szerkesztés*

A fenti tantárgyak tartalmát részben az NKE és a BCE professzora (jelen tanulmány szerzője), részben a Belügyminisztérium Önkormányzatokért Felelős Államtitkárságának szakértője (Számadó Róza) dolgozta ki.

Az Önkormányzati szaktanácsadói jelenléti képzési program értékelésénél két tantárgyat lehetett kiemelni a (171 hallgatói értékelőlap adatainak a feldolgozása után). A 12 tantárgy közül a legjobban „teljesítő” az Inkluzív önkormányzat volt (a hallgatók 0% állította, hogy már általa ismert anyagot tartalmazott, és 57%-a állította, hogy teljes egészében innovatív tananyagot tartalmazott. A másik véglet volt a „hagyományos”, ámde kötelező jelleggel szereplő tantárgy, az Önkormányzatok jogállása, feladatellátása, amely esetében a hallgatók 13%-a állította azt, hogy számára csak ismert anyagot tartalmazott, és csak 8%-uk azt, hogy teljes egészében innovatív volt. Ez jól mutatja a társadalmi igényt is, miszerint a helyi lakossági bevonás módszertana számít a legnagyobb érdeklődésre, és

az „unalomig ismételt” önkormányzati feladatellátásban csak a változó jogszabályok nyomán követése. Viszont ezt a hallgatók, önkormányzati munkahelyük lévén, a tananyagnál hamarabb kénytelenek alkalmazni a gyakorlatban.

Amint azt már korábban említettük, a tanfolyam szorosan kapcsolódik a Helyi Közösségi Akadémiai tréningekhez (2. pillér) és a Fenntartható önkormányzati e-learning-modulokhoz (1. pillér). A regisztrált hallgatók kötelező HKA-tréningeken vettek részt. Az ehhez kapcsolódó tantárgy Inkluzív önkormányzat. A regisztrált hallgatóknak a Fenntartható önkormányzati programból is legalább egy modult kell megvalósítaniuk gyakorlati munkaként.

Az eddigi posztgraduális képzési programokkal ellentétben ennek a pillérnek az eredménye volt a 12 tantárgyhoz kapcsolódó 12 tankönyv megjelenése. Egy 12 kötetes önkormányzati tudástár, kiskönyvtár jelent meg 2015 elején, amikor a program megvalósult.

### Az ÁROP-képzés a konvergenciaregiókban lévő önkormányzatoknak program értékelése

A helyi önkormányzati tisztviselők számára szervezett korábbi posztgraduális képzésektől eltérően ez a képzés volt a legkomplexebb, amely összekapcsolta az elektronikus tanulás különböző eszközeit a tradicionális osztálytermi képzésen keresztül egy olyan társadalmi befogadó interaktív képzéssel, amely támogatja a helyi közösségépítést és a helyi önkormányzat jobb működését, feladatellátását is.

A program integrált eredménytermékeként a HKA során létrejött egy olyan informális önkormányzati akadémiai hálózat, amely a jövőben a továbbfejlesztés alapjául szolgálhat. A HKA egy márkát jelent, ahol a hálózati funkciókat ellátó honlap közzéteszi a hírleveleket, ismerteti a partnerkapcsolatokat, a legjobb gyakorlatokra vonatkozó utalásokat stb. A HKA-k létrehozásának módjáról szóló útmutató is szerepel benne. Ez egyben a helyi közösségek bevonásával születő stratégiai döntéshozatal útmutatója is. Valójában a projekt mindhárom pillére olyan útmutatókat tartalmaz, mint például az e-learning-modulok szervezése és az önkormányzati szakemberek képzése. A HKA-útmutatóban szereplő módszertanát ebben a programban, a gyakorlatban 74 településen tesztelték és alkalmazták. Ezek az alkalmazások végül a stratégiaalkotás módszertanának folyamatát eredményezték. A projekt másik eredménye 40 tréner „képzésének a képzése” olyan szakmai csoportként, akik képesek a helyi társadalom aktív tagjainak bevonására, megszervezésére és irányítására, az energiájukat a helyi fejlesztési projekt kezdeményezésére és megvalósítására összpontosítva. Ezen 40 tréner közül néhányan a 300 önkormányzati tanácsadót elvégző hallgatókhoz tartoznak, akik szintén aktív szerepet játszhatnak a helyi fejlesztési projekteknél.

A HKA-weboldal a helyi fejlesztés tudásközpontjaként szolgál, mivel hatalmas gyűjteménye a legjobb gyakorlatoknak, a szakirodalomnak és más hasznos projektinformációknak. A helyi stratégia összes megvalósított dokumentuma hozzáférhető a HKA weboldalán, beleértve értékeléseket és javaslatokat is. Mindegyik résztvevő internetes lekérdezést készített, melynek eredményei is rendelkezésre állnak, megosztva a társadalmi befogadóképességgel kapcsolatos információkat a fejlesztési kérdésekkel. A képzések során készített fotók és videók segítik a HKA hírnevének javítását. A HKA kísérleti terepet adott a 300 önkormányzati tanácsadó számára, akiknek képzése a 3. pillérben történt meg. A 2. pillér mintegy 600 résztvevője és a 3. pillér 300 résztvevője az 1. pillér egy vagy több e-learning-modulját tanulmányozta. A 2. pillér (HKA) megvalósítása után létrejött javaslatok nagymértékben hozzájárulnak a jövőbeni képzési programokhoz, amelyek az integráltság és a befogadás alapjain állnak. A HKA támogatja a civil szervezetek, helyi és központi kormányzat és a felsőoktatási partnerség kialakítását a helyi fejlesztési kérdésekben.

A Helyi Közösségi Akadémia mint a program egyik legfontosabb, újszerű eredménye, az EPSA-ra, az európai közsféra díjára (*European Public Sector Award*) pályázott 2015-ben – mint a helyi fejlesztési stratégiákhoz és kérdésekhez hozzájáruló újfajta társadalmi befogadó képzés legjobb gyakorlata.

Ennek a programnak a jelentősége abban áll, hogy könnyen reagál az önkormányzatok területén gyakran bekövetkező jogi változásokra. Az egyes pillérei, elemei könnyen frissíthetők, az információcsere pedig gyors mind az e-learning-modulokban, mind a digitalizált formában is rendelkezésre álló, hagyományos oktatási anyagban, valamint az oktatók, trénerek módszereiben, attitűdjeiben és a képzés tartalmában. A tananyag (azaz a helyi önkormányzat működésére ható, állandóan változó társadalmi és politikai környezet) különböző platformokon, más-más módszerek formájában sokkal inkább lehetővé teszi a továbbképzésben részt vevő hallgatók számára a tudás hatékonyabb megszerzését, mint a korábbi képzési programok.

### 3. A KÖFOP KERETÉBEN REALIZÁLT ÖNKORMÁNYZATI TOVÁBBKÉPZÉSI FEJLESZTÉSEK

2016-ban a Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program<sup>54</sup> keretében lehetőség nyílt az ÁROP keretében kidolgozott Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzés újragondolására, az oktatási tapasztalatokból leszűrt konzekvenciák mentén az újjászervezésére. Így 12 helyett immáron 18 tantárggyal került kidolgozásra 2016–17 során az új tananyag. 2017 őszén indult a két féléves képzés és a 2017/18. tanév végén fejeződött be mintegy 60 fő önkormányzati köztisztviselő részvételével.

Az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak fő képzési célja az önkormányzati emberi erőforrás fejlesztését realizálni képes, magas színvonalon képzett és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő köztisztviselői réteg kialakulásának támogatása. Célja továbbá, hogy elősegítse a magyar önkormányzati igazgatás fejlesztésében kiemelt fontosságú közmenedzsment létrejöttét, növelje humán erőforrás-hatékonyágát, biztosítsa az önkormányzati személyi állomány folyamatos szakmai képzése révén az önkormányzati alrendszer fejlesztéspolitikáját.

A képzés során elsajátítandó kompetenciák, tudáselemek, megszerezhető ismeretek révén, vagyis a képzési kimeneti követelmények (KKK) szerint, a képzésben részt vevők képessé válnak:

- a helyi önkormányzatok szervezetével, kötelező és fakultatív feladataival és működésével kapcsolatos döntések meghozatalának szakmai előkészítésére;
- a helyi közszolgáltatások megszervezésének optimális formáit kialakítani;
- az önkormányzati gazdálkodás fejlesztésével összefüggő kérdésekben tanácsot adni;
- a helyi közpolitika kérdéseiben állást foglalni;
- településfejlesztési, -tervezési, pályázati és a fenntartható fejlődés területein tanácsot adni;
- a közszolgálati jogviszony munkaköreinek ellátásához szükséges kompetenciák magas szintű alkalmazására;
- az e-önkormányzat fejlesztési pályájának tervezésére és megvalósítására, különös tekintettel a „smart/okos” települések jövőbeni elterjedésére;
- a helyi biztonságpolitika fejlesztésével összefüggő kérdésekben segítséget nyújtani;
- a lakosság és a településvezetés közötti kapcsolatrendszer fejlesztésére.

---

<sup>54</sup> KÖFOP-2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001. „A helyi önkormányzati közszolgálati stratégia-fejlesztési képességek erősítése” című alprojekt keretében.

A képzés során megszerezhető személyes adottságok, készségek az alábbiak:

- szakmai tudás fejlesztése, beleértve az önkormányzatokat is érintő közigazgatási, alkotmányjogi, polgári jogi és szervezési alapismereteket;
- problémamegoldó képesség fejlesztése, beleértve a probléma felismerését, meghatározását, a megoldási változatok áttekintését és a legjobb megoldás kiválasztását;
- interaktív készségek, empátia, asszertivitás, felelősségtudat, konfliktuskezelés.

A szakképzettség alkalmazásának konkrét tevékenységrendszer szempontjából a szakirányú végzettség birtokában az önkormányzati szaktanácsadók a vonatkozó jogszabályok, gazdasági hatások és trendek megismerésén túl alkalmassá válnak az önkormányzati társadalmi kapcsolatok, az együttműködési hálózatok fejlesztésére, helyi közfeladatok és helyi közügyek hatékonyabb kezelésére.

Az Önkormányzati szaktanácsadó szakképzettség szempontjából meghatározó ismeretkörök (tantárgyak) az újragondolt képzés tekintetében az alábbiak:

#### *Alapozó ismeretek (20 kredit)*

- Alkotmánytani és jogi alapismeretek
- Közigazgatási alapismeretek
- Közigazgatás-szervezési alapismeretek
- Polgári jogi alapismeretek
- Önkormányzatok jogállása és a helyi közsolgáltatások szervezése
- Önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat
- A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében

#### *Szakmai törzsanyag (36 kredit)*

- Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei I–II.
- Inkluzív önkormányzat és fejlesztéspolitika I–II.
- Településtervezés és településfejlesztés
- Településmarketing
- Az elektronikus önkormányzati modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai
- Önkormányzati szaktanácsadás és pályázatmenedzsment
- A helyi társadalmi folyamatok fejlesztéspolitikája
- Helyi rendészeti együttműködés
- Helyi környezetpolitika

#### *Szakedolgozat (4 kredit)*

Az előző Önkormányzati szaktanácsadói ciklushoz képest megjelentek azok az általános közigazgatási ismeretek, amelyek alkalmazására az önkormányzati köztisztviselőknek vélhetően szükségük lehet: alkotmányjogi és polgári jogi alapismeretek, közigazgatási és közigazgatás-szervezési alapismeretek. Az Önkormányzati szaktanácsadói képzés kiélezült – a pályázatmenedzsmenthez csatlakozva – magával a szaktanácsadással kapcsolatos ismeretekkel, különös

hangsúlyt fektetve az önkormányzati szférában nyújtható szaktanácsadásra, mivel már ennek a szakterületnek is van speciális szakirodalma. Végül megjelent a tananyagban az önkormányzati rendészet témaköre, a polgárőrség és az önkormányzati rendőrség vonatkozásában. Ennek még az NKE Rendészettudományi Karán sem volt kialakult, önálló tananyaga. Ilyen értelemben elmondható, hogy a megújult Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzés tananyaga jelenleg (2018) a lehetőségekhez képest az önkormányzati tevékenységek teljes körét felöleli és oktatja. A 2018 végére elkészült 18 tankönyv pedig az eddig megjelent önkormányzattani tudástár legkomplexebb kiskönyvtárának számít. Érdemes tehát áttekinteni, hogy egy komplex önkormányzati szaktanácsadás tudásanyaga miből áll.

**3. táblázat: Az eddigi legkomplexebb önkormányzati tudást közvetítő tananyag; az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak komplex tananyaga (témakörönként)**

1. Alkotmánytani és jogi alapismeretek: az alkotmány, alaptörvény meghatározása; alkotmánytani alapfogalmak (államforma, kormányforma, államszerkezet); népszuverenitás és népképviselés; a jog fogalma és a jogforrások; a jogszabályok felépítése; érvényesség, hatályosság; önkormányzati jogalkotás; országgyűlés; államfő; kormány; alkotmánybíróság; bíróságok; ügyészség; alapvető jogok biztosja.
2. Közigazgatási alapismeretek: A közigazgatás a hatalmi ágak rendszerében: a közigazgatás szervezete; a központi közigazgatás szervei (a kormány és segédszervei, a központi államigazgatási szervek, az autonóm államigazgatási szervek, az önálló szabályozó szervek); a helyi önkormányzati igazgatás alapjai; a területi és helyi államigazgatási szervek. A közigazgatás funkciói, feladatai, tevékenységfajtái: a közigazgatás funkciói (politikai, szervező) és feladatai; a közigazgatás tevékenységfajtái (jogalkotás, szervezetrendszeren belüli tevékenységfajták – irányítás, felügyelet, ellenőrzés); a közigazgatás tevékenységfajtái (szervezetrendszeren kívüli tevékenységfajták – jogérvényesítés, hatósági jogalkalmazás). A közigazgatás személyi állománya: a közszolgálat fogalma, összetétele; a közigazgatás személyi állományának jellemzése; a közszolgálati pragmatika fő kérdései; a közszolgálati etika.
3. Közigazgatás-szervezési alapismeretek: általános menedzsmentelméletek és modellek a közigazgatási szektor sajátosságaira adaptálva; a közigazgatás-szervezés tartalma; a közigazgatás-szervezés tudományos alapjai; a közigazgatás-szervezés hazai múltja; a közigazgatás-szervezés sajátosságai és módszerei; ügymenet-modellezés, folyamatlemezés; az ügyvitel szerepe a közigazgatásban; minőség a közigazgatásban.
4. Polgári jogi alapismeretek: polgári jogi alapvetés: a közjog és a magánjog, illetve anyagi jog és eljárásjog elhatárolása; a Ptk. általában, a Ptk. bevezető rendelkezései; a Pp.-alafogalom, -alapelvek; polgári törvénykönyvről általában (az ember mint jogalany, jogi személyek, családjog, dologi jog, kötelmi jog, öröklési jog); polgári eljárásjogi alapismeretek (az igazságszolgáltatás szervezetrendszer, hatáskör, illetékesség, peres felek, a perbeli képviselet, az eljárási cselekmények, az eljárás menete); az önkormányzatok társulásainak jogi személyisége; közigazgatási jogi személy; az önkormányzat szerződése; önkormányzati gazdasági társaságok.
5. Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése: a helyi önkormányzás elvi alapjai (a helyi hatalomgyakorlás elméleti kérdései); az önkormányzatiság nemzetközi gyakorlata, modellek, megoldások. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája; a helyi önkormányzatok választási rendszere (megye, főváros, városok, községek vonatkozásában); a mai magyar önkormányzati rendszer állami szervezetrendszerben elfoglalt helye, a helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatrendszere; a helyi önkormányzatok szervezeti felépítése, az egyes önkormányzati szervek és tisztségviselők jogállása, működése; az önkormányzati döntések típusai, előkészítésük, végrehajtásuk szervezése; a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal szerepe, működésük racionális megszervezése, a korszerű megoldások alkalmazásának területei (pl. ASP); önkormányzati társulások, a helyi önkormányzatok együttműködése; a feladatleltetés jogszabályi keretei, a feladatellátás szabadsága és annak korlátai; a közfeladatok ellátásának elméleti keretei, nemzetközi gyakorlata, a magyar helyi önkormányzatok szerepe a közszolgáltatások biztosításában; a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete; a helyi önkormányzatiság garanciái, az önkormányzatok érdekvédelmi szervezetei.
6. Önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat: Államháztartási alapismeretek. Az önkormányzatok számviteli rendszere. ASP gazdálkodási keretrendszere; a közfeladatok biztosításának lehetőségei és fejlesztése, a helyi erőforrások (öngondoskodás, önfenntartó képesség) kihasználása; a helyi önkormányzat költségvetési rendelete (a költségvetési tervezés folyamata és feladatai helyi szinten), feladatfinanszírozási rendszere és az önkormányzati vagyongazdálkodás, helyi adópolitika; az önkormányzati emberi erőforrás-gazdálkodás és -fejlesztés; közszolgáltatások folyamatlemezése, finanszírozása, hatékonysági mutatók, külső és belső kontrollmechanizmusok; adósságkezelésközpontú, adósságkonszolidáció; adóssággrendezés; települési tőkevonás (az FDI természete, a tőkevonás megjelenése a települési fejlesztési tervben, stratégiakészítés); a helyi gazdaság dimenziói (helyi gazdaságfejlesztés, helyi valuta, önkormányzati társaságok, szociális szövetkezetek, közfoglalkoztatás).
7. A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében: közpolitikai alapfogalma; az önkormányzati döntéshozatal dinamikája: szemléletmód, módszerek, megközelítések, döntés-előkészítési technikák; a megvalósítás tervezése és nyomon követése; szerepek, szerepfelhasználások, hálózati kapcsolatok az önkormányzati működés fejlesztésében; stratégiák, célok, döntések és visszacsatolások; közmenedzsment fejlesztése az önkormányzatokban, új irányzatok a közmenedzsmentben; szakpolitikák érvényesítése és fejlesztése az önkormányzatokban; az önkormányzati érdekképviselet megjelenési formái és fejlesztése; jó önkormányzat – a Jó Állam Jelentés helyi önkormányzati szintű megfeleltetése.
8. Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei I.: az önkormányzati szervezetfejlesztés szemlélete; merre tart a világ? Trendek és hatóerők – paradox helyzetek; az önkormányzattól várt teljesítmények; az átalakulás kényszere – az önkormányzat újrafelfedezése; a szervezetfejlesztés szabályozási, jogi háttere; az önkormányzati működés fejlesztése; az önkormányzati szervezet fejlesztése; az önkormányzati személyzet és kultúra fejlesztése; az önkormányzati kontrolling fejlesztése.
9. Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei II.: az ISO szabványcsalád. Az ISO megjelenése a közigazgatásban; a TQM-modell mint a minőségirányítás egyik alappillére: a TQM, azaz a teljes körű minőségirányítás, a közigazgatásban is elterjedt ISO 9001 szabvány és a CAF önértékelési keretrendszer alapja; a CAF-rendszer létrejötte, létrejöttének okai, előzményei; a CAF hazai szabályozása, példák a gyakorlati alkalmazásra; helyi változásmenedzsment (az önkormányzati szervezet fejlődésének, fejlesztésének változás-követése, szolgáltatás-szervezés); folyamatmenedzsment (a megváltozó önkormányzati feladatellátás szervezési vetületei); önkormányzati hatékonyság, közösségi szolgáltatások fejlesztése, a szolgáltatási szemlélet erősítése.



## A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE – ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

10. Inkluzív önkormányzat és fejlesztéspolitika I.: a hazai szabályozás, az állampolgári elvárások és az Európai Unió fejlesztési koncepcióinak, céljainak hatása az önkormányzatok fejlesztési tevékenységének, szerepének változására; integrált, komplex fejlesztési eszközök alkalmazásának alapelvei, hatékony és inkluzív folyamat tervezése; közösségi fejlesztési technikák, a folyamat támogatásához szükséges készségek és képességek; módszertani alapozás (jelen-jövő modell, platformalapú fejlesztés, változások természete, módszerek és eszközök); szolgáltató önkormányzat (a Jó Állam Jelentés helyi önkormányzati szintű megfeleltetése); a helyi társadalmi befogadás szélesítése; önkormányzati kommunikáció (az önkormányzati weboldal funkciói és szerkezete, a helyi média szerepe, önkormányzati kommunikációs magatartásformák elemzése és gyakorlata).

11. Inkluzív önkormányzat és fejlesztéspolitika II.: fejlesztésközpontú közösségi tervezés gyakorlati lépései, a folyamat megtervezése; helyzetfeltárás, helyzetértékelés, adatgyűjtés, helyi helyzetfeltárás előkészítése; közösségi elemzés és tervezés, stratégiaalkotás folyamata, elemei és lépései; érintettek elemzése, kockázatkezelés; kommunikáció, bevonás; csoporttechnikák (folyamatok támogatása, kiscsoportok, tevékenységtervezés, fókuszcsoportos megbeszélések, nyitott tér); vizuális elemzési és tervezési technikák; alapelvek, sikerkritériumok; gyakorlatok, esettanulmányok, segédletek.

12. Helyi rendészeti együttműködés: a rendészet komplex rendszere; az önkormányzati rendészet alapfogalmai és alkotmányos alapjai; az önkormányzati rendészet szabályozása, szervezete és működése; polgárőrség; a helyi rendészeti együttműködés; a helyi rendészet kihívásai és fejlesztéspolitikai feladatai; a helyi rendészet külföldön.

13. Településtervezés és településfejlesztés: a település (főbb jellemzői, fogalma; típusai, funkciói, szerkezete; a településfejlődés története és tényezői); a településfejlődési folyamatok és az urbanizáció szakaszai; a településfejlesztés tartalma és a fejlesztéspolitika; a településfejlesztés hazai jogi szabályozása; Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS); településfejlesztési projektek tartalma és készítése; településfejlesztési koncepció tartalma és készítése; európai és hazai településtervezés gyakorlata. Az EU településfejlesztési politikája, az uniós közösségi tervezés lényege, pályázati szakmai koncepciókészítés lépései; települési véleménykutatási módszerek és gyakorlatok; komparatív fejlettségvizsgálat és SWOT-analízis – a településfejlesztési koncepciót kiegészítő módszerek, a dokumentumelemzés módszertana; közséktörzsi és magánszektor együttműködése a településfejlesztésben; terület- és településtervezés összefüggései; fenntartható településfejlődés, okos város/smart city; a településfejlesztési politika jövőképe; településrendezés (elvek, jogi szabályozás, célok, tartalom, szerkezeti terv, szabályozási terv, helyi építési szabályzat jóváhagyási rend); a térinformatika alkalmazása a településrendezésben.

14. Településmarketing: településverseny és településmarketing, versenyképesség; turizmusfejlesztési terv települési szinten: desztinációfejlesztés; helyi érték, imázs, tevékenységaudit és termékfejlesztés; együttműködés és felelősség; partnerek, szerepek és célok; a településmarketing feladatai és lehetőségei; települési marketingkommunikáció: belső és külső kommunikáció; településmarketing esettanulmányok ismertetése; a települési értékteremtés kialakítása; a nemzeti, helyi identitástudat jelentősége, a magyar nemzeti értékteremtés földrajzi bemutatása, szerepük a településmarketingben és a turizmusdesztináció menedzsmentjében; a településarculati kézikönyv szerkesztése.

15. Az elektronikus önkormányzati modernizáció fejlesztéspolitikai alapjai (E-önkormányzat): a nyílt kormányzat elvei és gyakorlata; az információs társadalom technológiai alapjai és jogi keretei; az EU és Magyarország információs társadalom politikája; az EU elektronikus közigazgatási törekvései és akcióprogramjai; folyamatszempont a közigazgatásban; a közigazgatási döntés; a jogszabály mint a döntés algoritmus; elektronikus közigazgatási szolgáltatások; a SZEÜSZ-ök fogalma és szabályozási környezete; alapvető elektronikus ügyintézési szolgáltatások (azonosítás, hitelesítés, kézbesítés, dokumentumkezelés, számlázás és beszédés); elektronikus adatok kezelése és védelme; közérdekű adatok nyilvánossága; informatikai biztonság és incidenskezelés; önkormányzati alkalmazáshoz fordítás, ASP. Az e-önkormányzat jövője a virtuális térben.

16. Önkormányzati szaktanácsadás és pályázatmenedzsment: a tanácsadás alapjai: a tanácsadás és a tanácsadó fogalma; tanácsadói szerepek, a belső szaktanácsadók tevékenységének jellemzői; a közmenedzsment, valamint a tanácsadói tevékenység kialakulásához vezető út; a közszolgálati tanácsadás területei; az önkormányzati szaktanácsadás jellemzői, tanácsadói kompetenciák; a tanácsadás folyamata (előkészítés és végrehajtás), az adatgyűjtés, adatelemzés, munkacsoportok, adatok rendszerezése, elemzése, konfliktuskezelés, workshopok megtervezése és lebonyolítása, a változástervezés kereteinek kialakítása; a tanácsadói etika dimenziói, az önkormányzati szaktanácsadás specialitásai; a jó önkormányzati szaktanácsadói gyakorlatok bemutatása, tapasztalatok megosztása. Az Európai Unió 2014–2020 időszak céljai, lényeges új vonások, hazai fejlesztéspolitikai dokumentumok; hazai és Európai Unió források és alapok rendszere, egymáshoz való kapcsolódás, partnerségi megállapodás; operatív programok célrendszere és beavatkozási területei; támogatáspolitikai intézményrendszer felépítése; a 2014–2020 programozási ciklusban az önkormányzati fejlesztések módszertani keretei, integrált eszközök alkalmazásának lehetséges területei; az önkormányzati fejlesztések szereplői; pályázat- és projektmenedzsment fázisai: elemzési, tervezési, megvalósítási, lezárási fázis.

17. A helyi társadalmi folyamatok fejlesztéspolitikája: alapvetés: a migráció a nemzetbiztonság és a közbiztonság szempontjából; a menekültügy, a legális és az illegális migráció önkormányzati vonatkozásai; legális migráció (idegenforgalom és külföldiek foglalkoztatása).

Személyek szabad mozgása és a vállalkozás szabadsága és a migráció; összetetés az integrációs törekvésekkel; védelmi és visszatérési politika helyi kérdései. Az országhatár-igazgatás önkormányzati vonatkozásai; a menekültügy és migráció hatósági intézményrendszere: Alapok (EU Menekültügyi Alap, Visszatérési Alap, Integrációs Alap), Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a letelepedési kötvény; illegális migráció, küzdelem az emberkereskedelemtel szemben; helyi nemzetiségi önkormányzatok. A nemzetiségi politika fejlesztése; esélyegyenlőség; kisebbségvédelem; szociális felzárkóztatási politika fejlesztése; a cigányság helyzete Magyarországon, romapolitika országos és helyi szinten; a magyar–magyar kapcsolatok, nemzetpolitika, a külhoni magyarság helyi kapcsolatrendszere; a magyar állampolgárság megszerzése; a testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolatok és a külkapcsolatok rendszere és fejlesztési lehetőségei.

18. Helyi környezetpolitika: Agenda 21. A környezetpolitika fejlesztési irányai – helyi szinten; a környezeti tudatosság, szemléletformálás, a környezeti nevelés; a DPSIR-modell, jelentősége a helyi környezeti problémák feltárásában; a beruházások, infrastruktúrafejlesztések környezeti következményei, költség-hason elemzés a helyi környezeti döntéshozatalban; a SWOT-elemzés lehetőségei a helyi döntések megalapozásában; helyi környezeti konfliktusok és feloldásuk; helyi környezetvédő civil mozgalmak, részvételen alapuló döntéshozatal; esettanulmány: a költség-hason elemzés alkalmazása helyi döntések megalapozásához (pl. zajvédelmi intézkedések); helyi környezetvédelem (környezeti veszélyhelyzetek elhárítása), katasztrófavédelem, kockázatelemzés helyi szinten; környezetvédelmi térinformatika: fenntartható fejlődés, helyi környezetvédelem, az éghajlatváltozás helyi tényezői, hulladék- és szennyvízkezelés, természetvédelem, megújuló energiaforrások hasznosítása; közszolgálati etika, az etikus önkormányzati működés.

## Az Önkormányzati szaktanácsadói kurzus hallgatói értékelése

A KÖFOP keretei között megújított Önkormányzati szaktanácsadó jelenléti továbbképzési szak hallgatói létszáma 2017–2018-as tanévben 60 fő volt, s minden egyes előadási blokk hallgatói kiértékelésére sor került. Két kérdés az oktatókat minősítette (mennyire volt élvezetes az előadás, illetve mennyire tűnt felkészültnek az oktató); a másik két kérdés pedig a tananyagot (mennyire tűnik hasznosnak, illetve sok új ismeretet tartalmazott-e). Mind a négy választ egy ötfokozatú skálán értékelték a hallgatók.

Az összesített eredmény – és most csak a tananyagokra koncentrálva – 3,06 és 4,81 között mozgott. Három tantárgyat kell kiemelni. A leggyengébben teljesítő két tantárgy: az Önkormányzatok jogállása és feladatellátása (3,06 hasznossággal és 3,68 értékű új ismeretanyaggal); az Önkormányzati gazdálkodás (3,68 hasznossággal és 3,72 újnak minősített ismeretanyaggal). Ez azt mutatja, hogy az önkormányzati jellegű továbbképzések tévúton járnak, amennyiben a képzés szervezői úgy gondolják, hogy a legfontosabb ismeretanyag éppen az önkormányzati gazdálkodás és a feladatellátás. Persze valóban fontos egy graduális hallgatónak, vagy olyannak, aki nem az önkormányzati gyakorlatból érkezett. A másik érv ezek mellett az „alaptantárgyak” mellett, hogy a gyakori jogszabályváltozás ezt a két területet befolyásolja döntően, tehát ezek folyamatos frissítése a továbbképzések feladata kell hogy legyen. Ez ellen az szól, hogy az önkormányzati gyakorlatból érkező hallgatók szinte már hamarabb ismerik a bevezetett új jogszabályokat és hatásait, mint a továbbképzésen oktató akadémiai emberek. Lehet persze azzal érvelni, hogy az ÁROP Önkormányzati szaktanácsadó képzéshez csatlakozó 6 e-learninges modul közül a döntő többség az önkormányzati gazdálkodás témájút vette fel. Erre a válasz az, hogy a továbbképzések hallgatói is – mint a graduális hallgatók is – mindig a legkisebb ellenállás irányban igyekeznek elmozdulni. Nem garantált, hogy a téma újszerűsége miatt vették fel, sokkal inkább a könnyebb teljesíthetőség kedvéért!

A KÖFOP keretében megújított Önkormányzati szaktanácsadói képzésben az ÁROP-ban megjelent Inkluzív önkormányzat ezúttal is igen jó eredményt mutatott, mind hasznosságát, mind újszerűségét tekintve. Megelőzte azonban egy olyan tárgy, amelyik egyáltalán nem volt még jelen az ÁROP keretei között felépített képzésben. Ez az Önkormányzati rendészet, amely hasznosságát tekintve 4,76-os osztályzatot ért el, újszerűségét tekintve pedig 4,81-est; a legjobbat a 18 tantárgy közül! Ez az újszerűsége mellett a nagypolitikai tendenciákra, nevezetesen a biztonság, nemzetbiztonság exponált kérdésének előtérbe kerülésére utalhat.

Az Önkormányzati szaktanácsadó kurzus mellett az NKE VTKK-ban kifejlesztésre került egy olyan e-learninges képzés, amely a „szaktanácsadói” kurzus gyakorlati aspektusaira építkezve annak kiegészítője. Egyben továbbfolytatása az ÁROP-programban a konvergenciaregiókban lévő önkormányzatok számára meghirdetett és kidolgozott 6 modulós e-learninges kurzusnak (Fenntartható önkormányzat). A 2018. szeptemberben meghirdetésre kerülő program kidolgozása 2017-ben történt meg. 5 modulból áll, címe: Önszervező önkormányzat.

**4. táblázat: Az Önkormányzati Szaktanácsadó szakirányú továbbképzésből kiválasztott tantárgyi tematikák gyakorlati, e-learning-módszerekkel megjeleníthető és elsajátítható módon 5 e-learning-modul építkezik az alábbi módon:**

E-modulok:	„Önkormányzati ASP”		„Önkormányzati ügyfélszolgálat	„Önkormányzati település-irányítás”	„Önkormányzati tökevonás”	„Önkormányzati HR”	
Szaktanácsadói tantárgyi alap:	Önkormányzati gazdálkodás	E-önkormányzat	Önkormányzati szervezet-fejlesztés I–II.	Település-tervezés	Település-marketing	Helyi társadalmi folyamatok	Inkluzív önkormányzat I–II.

**A modulok tartalmi vázlata:**

**1. Modul: „Önkormányzati ASP” = Az önkormányzati ASP-szakrendszerekre való felkészítés.**

Ez a modul ismerteti az önkormányzati gazdálkodáshoz nélkülözhetetlen elektronikus, technológiai keretek között elérhető *application service provider* rendszerek működését és azok alkalmazási területeit az önkormányzati szférában. Ezek a MÁK önkormányzati adattárháza, a könyvelési rendszer, a vagyonszámviteli-szakrendszer, az adószakrendszer, az önkormányzati honlapkészítési szakrendszer, az iktatási és az ügyviteli szakrendszerek. A modul az önkormányzati működés elengedhetetlen módszertani eszközeit prezentálja.

**2. Modul: „Önkormányzati ügyfélszolgálat” = Az önkormányzati ügyfélszolgálat új kihívásai és átalakítása.**

Ez a modul bemutatja az új *front-* és *back office* kereteket a lakossági ügyintézés támogatása, valamint ügyfélbaráttá és hatékonyabbá tétele érdekében. Különös figyelmet szentel az építési és szociális ügyintézés gyakorlati és vizuális probléma megoldási oldalának, a segélyek elosztásában, a közmunka megszervezésében, a szociális szövetkezetek kialakításában. Ez a feladatorientált modul a települési, belső, lakossági kapcsolattartására koncentrál.

**3. Modul: „Önkormányzati településirányítás” = A településirányító önkormányzat.**

A modul az önkormányzat mint szervezet belső teljesítményére koncentrál; mégpedig a funkció hatékonyságát prezentálja a helyi jogalkotás fényében: hogyan irányítja az önkormányzat rendeleteivel a település életét? Vizualizált, gyakorlati példákon át ismerteti a modul az önkormányzati rendeletek célját, tartalmát, a lakosságot leginkább érintő területeken: állattartás, helyi piacok, településkörnyezet, katasztrófaelhárítás, önkormányzati rendészet, polgári védelem és az együttélés szabályainak a betartása.

**4. Modul: „Önkormányzati tökevonás” = Az önkormányzat tökevonó képessége.**

A modul a helyi szintű marketing eszköztárát bemutatva és gyakorlati példákon át láttatja a helymarketing alkalmazási lehetőségeit, az imázsformálás felelősségét, mérésének szükségességét, a helymárkázás jelentőségét, a település „eladásának” folyamatát, annak eredményét, ami a helyi tökevonásban manifesztálódik. Elhelyezi a helyi turizmusfejlesztést az önkormányzati feladatok között, rávilágítva a turisták speciális szerepére a település vevői között, a helyi lakossággal és a befektetőkkel mint vevőkkel összehasonlítva. A modul gyakorlati példákon át láttatja a településmarketing kevésbé ismert és elismert fontosságát, mint az önkormányzat külső kapcsolataira irányuló feladatát.

**5. Modul: „Önkormányzati HR” = Az önkormányzat humán erőforrásai.**

Ez a módszertani modul azt vizionálja a kreatív, önfenntartó önkormányzati működés érdekében, hogyan tudja az önkormányzat mozgósítani a helyi közösség érdekében a helyi humán erőforrásokat. Az építészt, az ingatlanost, az informatikust, a területfejlesztőt, a környezetvédőt, a jogászt, a kommunikációs szakembert, a közigazdászt, a vízügyest, a műszaki mérnököt, a médiszakembert, a pénzügyest, az adószakértőt, a városfejlesztőt, a marketingest, a befektetési tanácsadót, a közlekedési szakembert, a pszichológust, a kulturális és sport NGO-vezetőket. Hogyan lehet ezek tudását önkormányzati szaktanács formájában a helyi fejlesztési stratégiaalkotásba bevonni?

*A 2011. évi CLXXXIX. törvényben megfogalmazott önszervező, öngondoskodó önkormányzat megvalósítására való felkészítés jegyében minősített szakirányú továbbképzési komplex program*

**5. táblázat: Az Önszervező önkormányzat e-learninges képzés moduljainak egymásra épülése (a számok a modul felvételi sorrendjének preferenciáját jelölik)**

4. „Önkormányzati ASP” MÓDSZERTANI MODUL (technológiai aspektus)	3. „Önkormányzati tökevezetés” FELADATMODUL (külső kapcsolatok)	5. „Önkormányzati HR” MÓDSZERTANI MODUL (társadalmi aspektus)
	2. „Önkormányzati ügyfélszolgálat” FELADATMODUL (belső kapcsolatok)	
	1. „Önkormányzati településirányítás” FELADATMODUL (szervezetfejlesztés)	

### Szaktávolság a VTKI más önkormányzati képzéseitől.

Bár a VTKI más, önkormányzati témájú e-learninges képzései – nagyon helyesen – szintén a megváltozott önkormányzati feladatellátásra koncentrálnak, az ebben az anyagban jellemzett „Önfenntartó önkormányzati” modulegyüttes egy komplex, átfogó tudást közvetít, éppen a helyi humán és technikai energiák kreatív felszabadítására alakítva ki indíttatást a továbbképzést végzőkben, s ez együttesen az öngondoskodó, önfenntartó önkormányzat megvalósítása irányában hat – amerre egyik meglévő képzés sem.

**6. táblázat: Az NKE VTKK-nál már működő önkormányzati témájú, e-learninges modulok rövid tartalma az Önszervező önkormányzat esetében indokolt „szaktávolság” illusztrálására**

Az új önkormányzati rendszer	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: Önkormányzati feladatok és hatáskörök. Megyei önkormányzat, települési önkormányzatok; a főváros mint települési és területi önkormányzat, polgármester, képviselő-testület, képviselő, jegyző; társulások, polgármesteri hivatal, területszervezés, az önkormányzat gazdálkodása, feladatfinanszírozási rendszere, a kötelezettségvállalás új szabályai, a járási (kerületi) hivatalok jogállása, a helyi önkormányzatokról szóló új törvény, a közoktatás rendszerének átalakítása, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény – adósságkezelés engedélyezése, költségvetési tervezés.
Az önkormányzatok feladatrendszere	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: Önkormányzati feladatok értelmezése a modern demokráciák önkormányzati jogaiban; Az önkormányzati feladatok rendszere a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (Ötv.); Átruházott államigazgatási feladatok az MötV.-ben.
A helyi önkormányzatok szervezete és működése	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: Az önkormányzat, a helyi közügy fogalma és a helyi önkormányzati képviselő megbízatásának keletkezése, megszűnése, jogállása; A képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságai, részönkormányzatok; A polgármester, az alpolgármester és a tanácsnok; A jegyző, az aljegyző és a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal.
Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: A helyi önkormányzat feladatai, helye az államháztartás rendszerében, gazdálkodásának alapjai; A helyi önkormányzatok bevételei; A helyi önkormányzatok vagyona; A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása.
Településfejlesztés	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: A településfejlesztés jellemzői; Jogi háttér; A településfejlesztés résztvevői; Településfejlesztési tervezés.
Államháztartási rendszer helyi alrendszere	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: A magyar önkormányzati rendszer a rendszerváltás után; Az önkormányzatok gazdasági önállóságának alapjai és a helyi feladatellátás. A Széll Kálmán Terv következtében előálló új feladat- és finanszírozási struktúra bemutatása; Az önkormányzati gazdálkodás főbb jellemzői. Bevételek, kiadások, feladatellátások, speciális szabályok; Az önkormányzati szektor konszolidációja. Konszolidációs kényszerek. A konszolidáció eredményei.
Az önkormányzatokkal kapcsolatos állami feladatok	Ezen tantárgy keretében a következő témák kerülnek feldolgozásra: Helyi önkormányzatok a hatalmi ágak rendszerében; A hatályos közjogi szabályozás; A törvényességi felügyelet; Önkormányzati érdekképviselet Magyarországon.

Forrás: saját szerkesztés

## 4. ÖNKORMÁNYZATTAN A KÖZIGAZGATÁSI GRADUÁLIS KÉPZÉSBEN

Az Államigazgatási Főiskolán 1990-től, illetve 2002-től a jogutód egyetemi karain (a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Karán, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán, 2013-tól pedig a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán) természetesen megjelent a nappali és levelező tagozatos alapképzési portfólióban az 1990-ben megalakított önkormányzati rendszer oktatási vetülete. Természetesen minden igazgatási jogi szakterület (eljárásjog, pénzügyi jog, polgári jog, közigazgatási jog stb.), az alkotmánytan, a szakigazgatás, a vezetéstudomány, az igazgatásszervezés, a közbeszerzés, a közigazgatási informatika, az urbanisztika, a közszolgáltatás-szervezés, a településfejlesztés, a közpolitika, a közszolgálati kommunikáció stb. megpróbálta integrálni a saját szemszögéből az önkormányzati működést és feladatellátást érintő, tananyagként interpretálható ismeretanyagot. Mondani sem kell, hogy a Kar oktatási portfóliójában tetten érhető eredmény egyrészt nem nyújtott, nem nyújthatott egy egységes „önkormányzattan”-ismeretanyagot, még akkor sem, ha ilyen címen egy időszakban létezett egy 2+2 órás, két féléves kötelező tárgy. Másrészt – és ez volt a nagyobbik probléma – az önkormányzati tananyagként megjelenő ismeretek nemhogy nem álltak egymással szinkronban (többszörös átfedések jelentek meg), de az ismételten oktatott tananyagrészek egymással sokszor még ellentétben is álltak. Ezt a hallgatók azonnal észrevették, és számtalan esetben a HÖK tanulmányi fórumain szóvá is tették, mégsem történt érdemi változás, tananyagrevízió. Éppen azért, mert a korszerű oktatás negyedik aspektusa nem teljesült, vagyis az oktatók nem léptek ki a komfortzónájukból, azt tanították, amit megszoktak, vagy ahogy ők értelmezték az önkormányzatiság egyes elemeit, funkcióit. A Karon pedig, ahogy a legtöbb magyarországi, nem kifejezetten bizniszorientált felsőoktatási intézményben, nem úgy születtek szinte évről évre az új mintatantervek, hogy mi lenne a kívánatos tananyag (amit nehéz is lenne objektíven meghatározni), hanem úgy, hogy melyik – komfortzónájából ki nem lépő – oktató mihez ért, mit tud oktatni. Vagyis nem egy bizonyos közigazgatási „piaci” igény, hanem a stabil oktatók szakmai kompetenciája adott keretet a mintatanterveknek. Az eredmény az önkormányzatok vonatkozásában egy fragmentált, számos aspektusból értelmezett, nagyon sok átfedést, ismétlést tartalmazó, egymásnak gyakran kifejezetten ellentmondó ismeretek alkotta tananyag. Súlyosbította a helyzetet, hogy az önkormányzatok szerepe, működése, funkciója kormányzati szempontból igen gyakran, de legkevesebb minden kormányzati ciklusban változott. Ezek az alapvető „hatályosítások” nem minden tantárgy esetében jelentek meg, ami fokozta a hallgatói káoszt – az önkormányzati tudnivalókat illetően.

Az alábbi áttekintés azt próbálja bizonyítani – a 2018-as hatályos mintatantervek alapján –, hogy az előbbi állítások nem égből kapott szentenciák, hanem a szomorú valóságot tükrözik. Jelenleg a *közigazgatás-szervező*, nappali és levelező tagozatos *BA-szakon* csak a kötelező törzsanyagban a „helyi önkormányzatok” című tantárgy mellett további 12 tantárgy fragmentálja tartalmilag az „önkormányzattan”.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**7. táblázat: Az önkormányzatisággal kapcsolatos tartalmak megjelenése az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának közigazgatás-szervező alapszakos oktatási portfóliójában (2018. évi állapot)**

Kötelező tantárgyak (törzsanyag)	Önkormányzati tartalom
A közigazgatás tudomány alapjai	Az önkormányzati igazgatás. A szolgáltató közigazgatás. A közszolgáltatás és a közszolgáltatások megszervezése.
Nemzetpolitika	A kisebbségek parlamenti és önkormányzati képviseltének modelljei, sajátos képviseleti formák, preferenciális mandátumok.
Államtani alapismeretek	Közigazgatás és önkormányzatiság. Az önkormányzati jogalkotás és a jogalkalmazás.
Közpénzügyek és államháztartástan	Az államháztartás önkormányzati alrendszere, gazdálkodása.
Közigazgatási szervezés	Önkormányzati szervezetfejlesztés.
Közigazgatási informatika	Informatikai biztonság megvalósítása az önkormányzatoknál.
A közigazgatás funkciói és működése	Törvényességi felügyelet a helyi önkormányzatok felett.
Közigazgatási urbanisztika	A településtervezés és a településüzemeltetés helye/szerepe. A településfejlesztés tartalma, jogi szabályozása. Nemzetközi gyakorlat – a településtervezés helye Európában. Települési véleménykutatási módszerek és gyakorlatok. A településfejlesztés szereplői és a településfejlesztési koncepció készítése. Komparatív fejlettségvizsgálat, SWOT-analízis – a településfejlesztési koncepciót kiegészítő módszerek. Településrendezés. Ingatlan- és lakáspolitikai a településeken. Infrastrukturális hálózatok a településeken. Vízgazdálkodás a településeken. A települési környezet és védelme. Egészségügyi ellátás a településeken. Szociális ellátás a településeken. Művelődési szolgáltatások és ellátás a településeken.
Pénzügyi jog	Önkormányzati pénzügyek, költségvetés-készítés és végrehajtás szabályai. Helyi adók és települési adók.
Az állam szervezete	A helyi önkormányzatok alkotmányos alapjai.
Katasztrófavédelmi igazgatás	Az önkormányzatok és a katasztrófák elleni védekezés.
Közpénzügyek és államháztartási gazdálkodás	Önkormányzati és lokális kormányzati gazdálkodás feladatai, keretei, szabályai. Teljesítményértékelés az államháztartásban, önkormányzati és közüzemi gazdálkodásban.
Helyi önkormányzatok	Önkormányzás, helyi önkormányzás, a helyi önkormányzatok helye és szerepe. A magyar szabályozás alapkérdései, főbb jellemzői. A helyi önkormányzatok országos rendszere; szervei és szervtípusai. A helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörelosztásának elvei. Az önkormányzati képviselő jogállása, jogai és kötelezettségei. Az önkormányzati képviselő választásának elvei és szabályai. A képviselő-testület jogállása, működése. A képviselő-testület bizottságai, a településrészi önkormányzat. A polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, az alpolgármester. A jegyző, a főjegyző és az aljegyző. A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a megyei önkormányzati hivatal. Sajátos önkormányzati típusok: a megye, a főváros (és kerületei) és a megyei jogú város önkormányzata. A helyi önkormányzatok társulásai. A választópolgárok közvetlen részvétele a helyi önkormányzásban. Az önkormányzatok gazdálkodása. A helyi önkormányzatok jog-és érdekvédelme. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete.
Kötelező tantárgyak (differenciált ismeretek)	Önkormányzati tartalom
A magyar külügyi igazgatás	Az önkormányzati külkapcsolatok.
Államháztartási ellenőrzési ismeretek	Önkormányzatok külső ellenőrzése és belső ellenőrzése.
Önkormányzatok törvényességi felügyelete	A helyi önkormányzatok feletti állami felügyelet története és külföldi megoldásai. A helyi önkormányzat feletti állami felügyelet hazai fejlődéstörténete napjainkig. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet jelenlegi rendszere. A törvényességi felügyeleti eljárás. A közigazgatási és munkaügyi bíróság önkormányzati tárgyú döntései. Jogalkotási kötelezettség és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettség elmulasztása. A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntései. Az önkormányzati rendeletek alkotmánybíróági felülvizsgálatának gyakorlata. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlata. A szakpolitikai miniszterek által végzett ellenőrzések. A helyi önkormányzatok társulásainak felügyelete. A helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági ellenőrzése. Állami felügyelet egyéb önkormányzati típusú szervek felett: fejlesztési tanácsok, köztisztviselők, nemzetiségi önkormányzatok.

**A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE**  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Választható tantárgyak	Önkormányzati tartalom
A jegyző önkormányzati tevékenysége	A jegyző jogállása, feladat- és hatásköre. A jegyző önkormányzati és államigazgatási tevékenységének összehasonlítása. A jegyző hivatalvezetői tevékenysége, a jegyző által vezetett polgármesteri hivatal bemutatása. A jegyző munkáltatói jogköre. A jegyző és a polgármester kapcsolata (munkáltatói jogok, feladat- és hatáskörök). A polgármesteri hivatal, illetve a jegyző szerepe a képviselő testületi, bizottsági ülések előkészítésében. A jegyző feladatai a képviselő-testület, illetve a bizottságok ülésén. A polgármesteri hivatal, illetve a jegyző szerepe a képviselő-testületi, bizottsági döntések végrehajtásában. A jegyző ellenőrzési feladatai. A jegyző, főjegyző, aljegyző összehasonlítása, azonosságok, különbségek a jogállásukban.
A közigazgatás szervezés kiemelkedő háttéralkalmazásai	Esettanulmányok (önkormányzati és közjegyzői megoldások).
Alapfokú önkormányzati folyamatszervezési gyakorlatok	A folyamatszervezés helye és szerepe az elméletben és gyakorlatban. Alapfogalmak. Szakirodalom, internetes források. A folyamatszervezés folyamata. Az egyes szakaszok céljai, feladatai, eszközei. A folyamat- és szervezetelemzés szempontrendszere. Folyamatrendszerek, szervezeti felépítés, kontingenciafaktorok. Szervezeti felépítéstípusok és hátrányaik. Adat-, információ- és tudásgyűjtés. Egyéni és csoportos kreatív módszerek, megjelenítési módok. Operatív folyamatok feltérképezése, elemzése. Folyamatábrák típusai, használata, elemzése. A munkafolyamat letördelése (WBS-diagram). Folyamatábra-készítés. Gantt-ábra: elmélet és gyakorlat. Gantt-ábra készítése. PERT-elemzés. Folyamatkockázatok. Kockázati térkép. Agytérkép, gazdagrajz. Fadiagramok, ágdiagramok. Csillagdiagramok, kör- és oszlopdiagramok. Mini esetgyakorlat.
Az önkormányzatok szerepe a falusi turizmus fejlesztésében	A falusi turizmus kialakulása, története. A falusi turizmus Magyarországon. A falusi szálláshelyek minősítési rendszere. A turisztikai termék, termékfejlesztés. A turisztikai vonzerő fogalma, vonzerőleltár. A fenntartható fejlődés; az élelmiszerlánc. Higiénia a falusi turizmusban, HACCP. A turizmusfejlesztés és tervezés elméleti alapjai. Tervezés a gyakorlatban. A terv megvalósítása a terepen. A Tourinform-rendszer és a NETA.
Csoportos döntéstámogató - elektronikus közgyűlési rendszerek	A képzés célja az önkormányzatok bizottsági és testületi üléseinek a teljes körű támogatását biztosító elektronikus (közgyűlési) önkormányzati rendszerek megismertetése a hallgatókkal.
Katasztrófamenedzsment a közigazgatásban	Települési védelmi készlet biztosítása. Önkormányzati közbiztonsági referens feladatai.
Államszervezeti modellek összehasonlítása	Lehetséges önkormányzati modellek – lokális és regionális szint.
Fogyatékosággal élők esélyegyenlősége a közszolgáltatásban	Jó gyakorlatok külföldön – fogyatékoságbárát önkormányzatok.
Minőségi jogalkotás a közigazgatásban	Az önkormányzatok rendeletalkotása.
Helyi adók	A települési adók szabályozása és az egyes önkormányzatok által bevezetésre került fajtái.
Inkluzív önkormányzat	A településmenedzsment trendjei, irányai. Integrált, komplex fejlesztési módszertan és eszközök alkalmazásának alapelvei, hatékony és inkluzív folyamat tervezése, hazai és nemzetközi tapasztalatok. Közösségi fejlesztési technikák, a folyamat támogatásához szükséges készségek és képességek. A változó elvárások a különböző érintett körökben. A közösségi tervezés gyakorlati lépései, a folyamat megtervezése. A digitális világ – digitális eszközök és csatornák hatása az önkormányzati működésre, az érintettek elvárásaira és a hatékony működésre. Közösségi elemzés és tervezés, stratégia alkotás folyamata. Módszertani alapozás (jelen-jövő modell, változások természetete, módszerek és eszközök). Érintettek elemzése, kockázatkezelés és kommunikáció, bevonás eszközei és módszerei különböző települési környezetben. Kisközösségektől a világvárosokig. Platformalapú tervezési technikák különböző települési szinteken és szintek között. Alapelvek, sikerkritériumok. Előnyök és hátrányok.
Economics and Public Finance	Local Government Finance.
Public Administration and Good Governance	Local government administration – Decentralization.
The organisation of the Hungarian State	Local Governments.
Integrity management in local governments	Public ethics and ethical dilemmas in the public service. Working definitions for democracy, corruption and integrity. Good governance and corruption in local governance. Corruption case analysis. Consequences of corruption. The history of anti-corruption initiatives. Integrity management. Integrity deficits and risk analysis. Case studies of good practices. Strategies for strengthening integrity. Integrity management in more depth. Involving community in integrity projects. Responsibilities and possibilities for actions.



Sajnos – az egyes tantárgyak tekintetében – , amennyiben a közigazgatás és a közszolgálat szemszögéből óhajtanak tudást közvetíteni, megkerülhetetlen, hogy az önkormányzatok szakigazgatási, közszolgáltatási, településfejlesztési, vezetési, szervezési, kommunikációs, informatikai, jogalkotási, pénzügyi, gazdálkodási stb. tevékenységével is foglalkozzanak. Nem lehet elvárni, hogy egy univerzális „önkormányzattan” tantárgy bevezetésével a fenti szakterületek önkormányzati aspektusait valaki kiveszi a tananyagból. Ezt szakmailag sem lehetne indokolni, hiszen csonka tananyagok maradnának, s az sem lenne biztosítható, hogy az „önkormányzattanban” olyan univerzális oktatók jelenjenek meg, akik egyformán kompetensek például városfejlesztési, építési szakigazgatási, önkormányzati gazdálkodási, helyi közpolitikai, kommunikációs, helyi rendészeti, természetvédelmi stb. kérdésekben. Marad tehát egy olyan opció, mely szerint az oktatókat – akár a fenti mozaikos tantárgyi portfólión belül – úgy motiválja a kari vezetés, hogy azok kilépjenek a komfortzónáikból, és – legalábbis az önkormányzatiság kérdésében – folyamatosan aktualizálják a tananyagot, valamint egyeztessenek az olyan tantárgyak felelőseivel, ahol a tananyag, ha másból nem, a hallgatók visszajelzéseiből átfedéseket tartalmaz. Ilyen esetben az egyik tantárgy oktatja, a másik csak utal az exponált önkormányzati feladatra vagy működésre.

2017-ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán elindult a 10 féléves osztatlan államtudományi mesterképzés (ÁTMA), amely 1945 után először, újra szétválasztja a jogi és államtudományi képzést a magyar felsőoktatásban. A 2016-ban kezdődött tananyagfejlesztés Magyarország legkorszerűbb, tudományosan megtervezett közigazgatás-tudományi összevont BA- és MA-képzése, s ebben az önkormányzatokkal kapcsolatos ismeretek hangsúlyosan, külön tantárgyi blokkokban jelennek meg. A felmenő rendszerű képzés során csak 2019-ben kerül sor az önkormányzatokkal és az ehhez a témához szorosan illeszkedő településfejlesztéssel kapcsolatos 2-2 féléves tantárgyak indítására a differenciált szakmai ismeretek körében, kötelező jelleggel.



A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**8. táblázat: Az önkormányzatisággal kapcsolatos tartalmak megjelenése az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán 2017-ben elindított, osztatlan Államtudományi mesterképzés (ÁTMA) oktatási portfóliójában (2018. évi állapot)**

Kötelező tantárgyak	Önkormányzati tartalom
Önkormányzati jog és igazgatás I.	A helyi önkormányzati rendszer: jogállás, szervezeti felépítés. A helyi önkormányzatok választása, a helyi tisztségviselőkre vonatkozó összeférhetlenségek. A helyi önkormányzatok feladatai és kapcsolódásuk az állam ágazati feladatellátásához. Helyi jogalkotás: rendeletek, határozatok. A helyi önkormányzatok gazdálkodása: feladatfinanszírozás, helyi adók és egyéb bevételek, költségvetés, települési támogatások. Helyi gazdaságpolitika. A helyi közszolgáltatások jogi keretei és szervezése. Fővárosi és a kerületi önkormányzat. Megyei önkormányzatok, megyei jogú városok. A jegyző jogi helyzete. Az önkormányzatok törvényességi felügyelete.
Önkormányzati jog és igazgatás II.	A helyi önkormányzat szervezete és működése általános szabályai I.: képviselő-testület, közgyűlés (testületi ülés rendeletalkotással és határozathozattal). A helyi önkormányzat szervezete és működése általános szabályai II.: bizottságok, tanácsnokok (bizottsági ülés). A helyi önkormányzat tisztségviselői (polgármester, alpolgármester; fogadóóra). Az önkormányzat munkaszervezete (jegyző, önkormányzati hivatalok, közös hivatalok stb., ügyfélfogadás). Az önkormányzat gazdasági társaságai (külső helyszín: üzemlátogatás). Önkormányzati társulások (társulási ülés). Helyi közbiztonság (külső helyszín: találkozó polgárőrökkel). Helyi közfoglalkoztatás és szociális szövetkezetek (jó gyakorlatok). A helyi önkormányzat és a települési civil szervezetek kapcsolatai (jó gyakorlatok). Közmeghallgatás (külső helyszín: látogatás). Adóssághkonsolidáció és adósságrendezés (hitelezőkkel tárgyalás, egyezségkötések). Az önkormányzatiság garanciái a jogrendszerben (Alkotmánybíróság, Kúria, Törvényszék szerepe, önkormányzati érdekképviseleti szervezetek; bírósági tárgyalás látogatása). Az önkormányzatok nemzetközi kapcsolódásai (testvérvárosok, Európai Unióban működő szervezetek).
Településfejlesztés I.	Urbanizáció (szuburbanizáció, dezurbanizáció, reurbanizáció); szemináriumi esettanulmányok. Településszerkezet, települési infrastruktúra rendszerezése. Lakás- és ingatlangazdálkodás. Közösségi szolgáltatások (az oktatás, egészségügy és a szociális ellátás települési elemei). Helyi közüzemi szolgáltatások (vízüzem, energia, távközlés); szemináriumi üzemlátogatás: vízmű. Fogyasztási szolgáltatások (kereskedelem, karbantartás, személyi szolgáltatások elemei). Település-egészségügy (köztisztaság, hulladékkezelés, zöldterület-gazdálkodás, kéményseprés, tűzvédelem, temetkezés, szennyvízkezelés). Logisztikai szolgáltatások elemei (közlekedés, szállítás, raktározás); szemináriumi üzemlátogatás: közlekedésirányítási központ. Településirányítási szolgáltatások (helyi katasztrófavédelem, településfejlesztési alapfogalmak); szemináriumi üzemlátogatás: katasztrófavédelmi központ.
Településfejlesztés II.	Települések vonzáskörzete, nagyvárosok szerkezete és fejlődése. Vonzáskörzet, agglomeráció. Városverseny (alapfogalmak, mérése, hatása). Települési tervezés elemei: a településfejlesztési koncepció; szeminárium: a fókuszcsoporthoz vizsgálat módszertana, rendezési terv, szerkezeti terv, szabályozási terv; szeminárium: a beépítési övezetek értelmezése, tervezési technikái. Helyi építési szabályzat, építési zónák, beépítési típusok. Helyi gazdaságfejlesztés, FDI-vonzás, önkormányzati kompetencia; szeminárium: jó gyakorlatok. Településmarketing (auditing, célcsoportok, piacszegmentálás, imázsformálás és márkázás); szeminárium: marketingstratégia-készítés technikája. Turisztikai marketing, a turizmus helyi gazdaságélénkítő hatása. Települési örökségvédelem; a települési értéktár működtetése; a nemzeti értékek szerepe a településfejlesztésben és a helymarketingben. A fenntartható urbanizáció, hosszú távú stratégiai tervezés; szeminárium: a stratégiai tervezés módszertana. Városfejlesztési tervek megvalósításának módszerei, eszközei; a városfejlesztési projektmenedzsment-szervezetek működtetése, az ITS. A települési honlap funkciója, tartalma, szerkezete; szeminárium: települési honlapelemzés. A helyi környezetpolitika, a települési környezet védelme.

Ha valaki átnézi a fenti négy kötelező ÁTMA-tantárgy tartalmát, meg kell hogy állapítsa, hogy az „önkormányzattan” számos, ha nem a legtöbb aspektusa megjelenik benne, s a magas (2+2-es) óraszám azt is lehetővé teszi, hogy a szemináriumokon a gyakorlat interaktív ötvözése valósuljon meg az előadások elméleti ismereteivel. A nappali osztatlan államtudományi képzés terén tehát megvalósulni látszik egy teljes önkormányzati tananyag.

## 5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Előszóban említett Ericson–Pool oktatáspszichológiai módszert alkalmazva a „tanuló önkormányzat” oktatáshatékonyasági mérésére az alábbi táblázatban lehet – a fenti tanulmány tükrében – értékelni az egyes programok hatékonyságát, megfelelőségét.

**9. táblázat: Az önkormányzati képzési programok hozzávetőleges értékelése (1–5) a tanuló önkormányzat oktatáspszichológiai szempontjából**

Program	Célirányosság	Koncentráció	Visszacsatolás	Komfortzóna
ICMI (12)	3	3	3	3
HEFOP (13)	3	4	3	3
Norvég PA (12)	3	3	4	3
ÁROP (19)	5	5	4	5
KÖFOP (16)	5	4	4	3
Virtuális terv. (19)	4	5	5	5

Hangsúlyozni kell, hogy az ajánlott értékelési táblázat ebben a formában szubjektív, a Szerző véleményét tükrözi. Ahhoz, hogy ez objektívabbá válhasson, illetve a jó önkormányzat kritériumrendszerében a „tanuló” önkormányzat szempontjából valódi értékmérő lehessen, még több, lehetőleg minél több képzésben személyesen részt vett oktató értékelésére lenne szükség. (Jelen tanulmány Szerzőjének csak az utóbbi négy nagy képzési programra volt valamelyest rálátása, az első kettővel kapcsolatban csak irodalmi ismeretekkel rendelkezik.)

Megállapítható, hogy az ÁROP keretében megvalósított komplex, integrált képzési program volt a leghatékonyabb, amennyiben a jelenléti képzést a helyszíni közösségi akadémiák tréningjével, az 5 e-learninges modullal és az azokhoz csatlakozó regionális konferenciákkal is kiegészítették a hallgatók! Az ÁROP keretében megvalósított képzési program javítása csak a jelenléti képzésre vonatkozott. Igaz, hogy ezt is kiegészítette 5 e-learninges modul (azonban, ezek adminisztrációs és kapacitási körülmények miatt csak a jelenléti képzés befejezése utáni félévben kerülnek meghirdetésre, és regionális konferenciák sem kapcsolódnak hozzájuk, míg az ÁROP-os keretek közötti komplex fejlesztésnél minden egyszerre állt rendelkezésre). Továbbá a KÖFOP-os modernizációhoz nem kapcsolódott a közösségi akadémiai tréning lehetőség sem.

Mindez azt látszik igazolni, hogy az eddigi legsikeresebb komplex önkormányzati képzés 2013–14-ben valósult meg az ÁROP keretei között. Ha ennek a struktúrájában a jelenléti képzést kiegészítjük a KÖFOP keretében felépített jelenléti képzéssel (ahogy ez meg is történt), a Fenntartható önkormányzat 6 e-learninges modulját kiegészítjük az Önszervező önkormányzat 5 e-learninges moduljával, és rászerveződik az újabb Önkormányzati szaktanácsadói képzésre egy helyi közösségi akadémiai tréning, el lehet mondani, hogy jelen körülmények között az elérhető

legjobb önkormányzati továbbképzési rendszer áll az NKE VTKK rendelkezésére:

Az Önkormányzati szaktanácsadói szakirányú továbbképzési szak és a hozzá csatlakozó képzési perifériák tehát az alábbiak:

- 18 tantárgyas jelenléti képzés;
- 6+5 modul e-learninges kiegészítés (a fenntartható és az önszervező önkormányzat témában);
- helyi közösségi akadémiai tréning.

Ezek együttese biztosítja jelenleg (2018) az elérhető legkomplexebb, leghatékonyabb, leghasznosabb képzési rendszert az önkormányzatoknál vagy önkormányzatokkal dolgozó szakemberek számára.

## ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: Az ÁROP 2.2.22 képzési terv három pillére
2. ábra: Az új, komplex képzési megközelítés szerkezete az Európa 2020-as célkitűzések szellemében
3. ábra: Az e-learninges modulok tartalma
4. ábra: Az e-learninges modulokat elvégző önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak száma összesen, országosan (tehát Budapesttel és Pest megyével együtt) és a konvergenciaregiókban
5. ábra: Az e-learninges képzésben részt vevő önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak száma megyénként, külön kiemelve a projekt eredménytermékébe nem számítható budapesti és pest megyei hallgatói létszámot
6. ábra: Az e-learninges képzésben részt vevő önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak száma megyénként, a megyék lakosságának a százalékában, külön kiemelve a projekt eredménytermékébe nem számítható budapesti és pest megyei hallgatói arányt
7. ábra: A konvergenciaregiókat összefogó, a képzést kiegészítő regionális konferenciák egyetemei és megyei vonzáskörzeteik
8. ábra: A Helyi Közösségi Akadémia felépítésének forgatókönyvi szerkezete: a kiépítés tevékenységei és eredményei
9. ábra: A Helyi Közösségi Akadémia mentális hatásainak összegzése a résztvevő 74 településen

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A Fenntartható önkormányzati e-learninges modulok oktatásmódszertani formái
2. táblázat: Az Önkormányzati szaktanácsadói szakirányú továbbképzési program – mint jelenléti képzés – tantárgyi portfóliója
3. táblázat: Az eddigi legkomplexebb önkormányzati tudást közvetítő tananyag. Az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak komplex tananyaga (témakörönként)
4. táblázat: Az Önkormányzati Szaktanácsadó képzésből kiválasztott tantárgyai tematikák gyakorlati, e-learning-módszerekkel megjeleníthető és elsajátítható módon 5 e-learning-modul építkezik az alábbi módon
5. táblázat: Az Önszervező önkormányzat e-learninges képzés moduljainak egymásra épülése (a számok a modul felvételi sorrendjének preferenciáját jelölik)
6. táblázat: Az NKE VTKK-nál már működő önkormányzati témájú, e-learninges modulok rövid tartalma az Önszervező önkormányzat esetében indokolt „szaktávolság” illusztrálására
7. táblázat: Az önkormányzatisággal kapcsolatos tartalmak megjelenése az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának közigazgatás-szervező alapszakos oktatási portfóliójában (2018. évi állapot)
8. táblázat: Az önkormányzatisággal kapcsolatos tartalmak megjelenése az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán 2017-ben elindított, osztatlan Államtudományi mesterképzés (ÁTMA) oktatási portfóliójában (2018. évi állapot)
9. táblázat: Az önkormányzati képzési programok hozzávetőleges értékelése a tanuló önkormányzat oktatáspszichológiai szempontjából

## FELHASZNÁLT IRODDALOM

- BELÉNYESI EMESE – DOBOS ÁGOTA (2010): Közigazgatási továbbképzések - módszertani alternatívák egy empirikus vizsgálat tükrében. *Új Magyar Közigazgatás* 11. sz. 19-26.
- BUDAI BALÁZS (2009): *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- CASTRANOVA, EDWARD (2001): *Virtual Worlds. A First-Hand Account of Market and Society on the Cyberian Frontiers*. CESifo Working Paper Series 618, Bloomington, Department of Telecommunications, Indiana University
- CHOI, SOON-JONG – WHINSTON, ANDREW – STAHL, DALE (2003): *The Economics of Electronic Commerce*. MacMillan Publishing Company
- DOBOS ÁGOTA (1998): *Útmutató az önkormányzati képzéshez – interaktív módszerek és technikák*. (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.) ÁFI – ICMA Kézirat.
- DOBOS ÁGOTA (2009a): Az interaktív felnőttképzés eredményességének kérdése a tréning módszer tükrében. *Felnőttképzés* 2. sz. 42-48.
- DOBOS ÁGOTA (2009b): The Facilitative Adult Trainer Role. *Practice and Theory in Systems of Education*. 1. sz. 67-78. Forrás: [www.eduscience.hu](http://www.eduscience.hu) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- DOBOS ÁGOTA (2011a): Közszolgálati akadémia az Amerikai Egyesült Államokban. *Pro Bono Publico* 1. sz. 109-115.
- DOBOS ÁGOTA (2011b): Magyar szemmel - Amerikai közigazgatási programok a világban. *Önkormányzat* 1-2. sz. 23-25. Forrás: [www.toosz.hu](http://www.toosz.hu) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- DOBOS ÁGOTA (2011c): Példát adó jó gyakorlat, avagy benchmarking az önkormányzás gyakorlására. *Pro Publico Bono Online* 1. sz. Forrás: <http://www.propublicobono.hu/index.php?list=2&b=1&mode=3> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- ERICSON, ANDERS. – POOL, ROBERT (2018): *Csúcsteljesítmény. A szakértelem és a kiválóság pszichológiája*. Budapest, HVG Könyvek
- Europe 2020 (2013). Europe 2020 in a nutshell. Priorities. Forrás: <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- FÜLEKI DÁNIEL et al. (2008): A magyar webes piac technológiai architektúrái. *Vezetéstudomány* 39. évf. 12. sz. 39-50
- JAKOBI ÁKOS (2007): *Az információs társadalom térbelisége*. Budapest, ELTE Regionális Tudományi Tanszék
- MÉSZÁROS REZSÓ (2003): *Kibertér. A földrajzi tudás új dimenziói*. Szeged, Hispánia Kiadó
- NEMESLAKI ANDRÁS (2012): *Vállalati internetstratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- TÓTH JÓZSEF JÁNOS (2007): Államigazgatási Továbbképző Intézet 1977 – 1997. In OROSZ ÁGNES szerk.: *A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának Államigazgatási Főiskola története 1977-2007*. Budapest, HVG-ORAC 152-169
- TÓTH JÓZSEF JÁNOS szerk. (2008): *HEFOP-3.3.1 Zárójelentés. A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése – A felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szerkezeti és tartalmi megújítása*. Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar
- TÓZSA ISTVÁN – HUBERT ORSOLYA (2009): *A digitális TV közigazgatási tartalomfejlesztése*. E-Government Tanulmányok XXVII. kötet, Budapest. E-Government Alapítvány
- TÓZSA ISTVÁN (2010): *T-Government Interactive TV in Public Administration*. Panel Report during the 8th EuroITV Conference held in Tampere, Finland, 9th-11th June 2010. Issued by Digital Interactive Television Services Ltd, E-Government Foundation, Corvinus University of Budapest, Hungary

- TÓZSA ISTVÁN (2013): Virtual Reality and Public Administration. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 38. évf. 2. sz. 202-212
- TÓZSA ISTVÁN (2014): The Architecture of 3D Administration. *Public Administration Research Canadian Center of Science and Education* 3. évf. 1. sz. 68-79
- TÓZSA ISTVÁN (2018): Ügyfélszolgálat és közigazgatási továbbképzés a virtuális térben. In Czékmann Zsolt szerk.: *Infokommunikációs jog*. Budapest Dialóg Campus 114 - 134

## TOVÁBBI DOKUMENTUMOK (KÉPEK PONTOS FORRÁSAI)

- <http://www.google.hu/imgres?q=second+life+city&num> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- <http://www.google.hu/imgres?q=second+life+shopping&num> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- <http://www.google.hu/imgres?q=second+life+university+class&num> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- <http://www.google.hu/imgres?q=second+life+art+performance&start> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- <https://join.secondlife.com/?slurl=cmlkPTM2Zjg2MTA3LThjMDQtNDlhMS04NWU0LWYyZTk0NjI0YzYwNiZyeD-04NiZyeT0yMzlmcno9MjQ-&idc=popular#0> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- <https://join.secondlife.com/?slurl=cmlkPTM2Zjg2MTA3LThjMDQtNDlhMS04NWU0LWYyZTk0NjI0YzYwNiZyeD-04NiZyeT0yMzlmcno9MjQ-&idc=popular#0> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- <https://marketplace.secondlife.com/p/NOYA-1-WEEK-PROMO-SALE-9-Make-Up-Options/2394337> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

# **Bajnai László: A településfejlesztés teljesítményeinek, jó működésének értékelési, mérési lehetőségei**

A szerző itt köszöni meg a Városfejlesztés Zrt-nek a jelen kutatás elkészítéséhez nyújtott nagyvonalú segítségét, tanítványának, volt munkatársának, Varga Dóra településmérnöknek az ábrák elkészítésében nyújtott lelkiismeretes munkáját, valamint Bajnai Nórának, Bajnai Dávidnak, Németh Andrásnak és jelenlegi munkatársának, Flender Erikának, volt munkatársainak, Ernhoffer Mónikának és Vörös Szilviának a jelen tanulmány elkészítését lehetővé tevő kutató-, fejlesztő- és alkotómunkájához nyújtott segítségét.

A jelen dokumentumban található ábrák és szöveg semmilyen más célra nem másolhatóak és nem jeleníthetők meg, mint a jelen tanulmány szerkesztése, lektorálása, közzététele az arra vonatkozó szerződésnek megfelelően

© *Bajnai László*

# ELŐSZÓ

Jelen kutatási tanulmány a „Jó Önkormányzat - a jó állam részét képező teljesítőképes és intelligens önkormányzati menedzsment 2016/63/NKE-ÁKK” Kutatási program / Ludovika Kiemelt Kutatóműhely elnevezésű projektben adott keretek között arra keresi a választ, hogy miben áll a jó állam és a jó önkormányzat integráns részeként a jó településfejlesztés. Melyek a jó településfejlesztés ismérvei a működés, a teljesítőképesség és a teljesítmények oldaláról. Ez a vizsgálódás egy tágabb településfejlesztési kutatásba illeszkedve, a szerző által a jelen közleménnyel egyidejűleg készített két másik tanulmánnyal egészül ki, amelyek a *településfejlesztés jó működésének módszereivel és kompetenciáival (1) valamint a településfejlesztésnek a jelen és a jövő technológiáival történő támogatásával (2)* foglalkoznak. A három tanulmány összefüggő egészet alkot.

A kutatáshoz és a tanulmány készítéséhez felhasználható erőforrásokat az említett kutatási program keretei határozták meg. A tanulmány az említett kereteknek megfelelően, a szerző negyed százados településfejlesztési alkotó és kutató, valamint egy évtizedes múltra visszatekintő egyetemi oktatói tevékenységének eredményeit felhasználva, a rendelkezésére álló erőforrásokkal elérhető információknak megfelelő mélységben és tartalommal fogalmaz meg válaszokat az említett bonyolult, térben és időben messzire nyúló, szerteágazó kérdésekre.

Ezeknek a válaszoknak a célja nem a tértől, időtől, természeti, műszaki, társadalmi és gazdasági adottságoktól független „jó településfejlesztés” mibenlétének, teljesítményeinek, jó működésének, mérési lehetőségeinek meghatározása, még csak nem is ugyanennek a kérdésnek a jelen és a következő másfél évtized Magyarországra vonatkozó, a teljesség igényével történő megválaszolása. Az előbbi célkitűzés eleve teljesíthetetlen lenne nemcsak a rendelkezésre álló keretek szűkössége, hanem filozófiai okok miatt is. Bár pozitívista felfogásban érthető lenne egy ilyen irányú megközelítés, a XX század tudománytörténetére, különösen a természettudományok tudománytörténetére tekintve látható, hogy egy ilyen vállalkozásnak nem sok esélye lenne a sikerre. A teljességre törekvő Magyarországra vonatkozó válaszhoz sokkal több erőforrás, nagyobb léptékű önálló kutatási projekt lenne szükséges. A tanulmány azzal kívánja segíteni a jó államon és a jó önkormányzaton belül értelmezhető jó településfejlesztést Magyarországon, hogy a kutatási projektben adott keretek között megmutatja a jó településfejlesztés alapjait, releváns alapértékeit, európai vívmányait, bevált gyakorlatait és kihívásait, valamint azokat a módszereket és eszközöket, illetve ezek fejlesztési irányait, amelyek segítséget adhatnak ahhoz, hogy az önkormányzatok és az állam a települések lakosságával együttműködve választ adhassanak a következő időszak kihívásaira. Ennek érdekében a jelen kutatási tanulmány a jó településfejlesztés kérdésének értelmezési tartományát a kapcsolódó közpolitikák, tudományos, szakmai, közéleti és társadalmi diskurzusok szinte határtalan szélességű spektrumához képest leszűkíti az 1.1. pontban foglaltak szerint felmerülő releváns megközelítésekre.



# 1. A JÓ ÁLLAM ÉS A JÓ ÖNKORMÁNYZAT INTEGRÁNS RÉSZE: A JÓ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

## 1.1. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSI KERETEI

### 1.1.1. Az értelmezés jelentősége (Településfejlesztés, városfejlesztés, urbanisztika, urbanizáció)

Ahhoz, hogy a jó településfejlesztés fogalmát értelmezhesük, célszerű először magának a településfejlesztésnek a fogalmát tanulmányoznunk és értelmeznünk. Nem tudunk a jó településfejlesztésről gondolkodni, ha nem értelmezzük előtte magát a településfejlesztést. Az alábbiakban erre teszünk kísérletet annak érdekében, hogy a rákódó, illetve kapcsolódó interpretációktól elkülönítve meg tudjuk mutatni azt a fogalomértelmezést, amelyre azután az egész kutatási jelentés épül.

Ez az erőfeszítés azonban nem csak a jelen tanulmány értelmezési keretének pontosabb behatárolását és megmutatását szolgálja. A településfejlesztés fogalma értelmezésének fontossága túlmutat a jelen értekezés szempontjából betöltött módszertani szerepén. A településfejlesztés fogalmának értelmezésében tapasztalható tudományos és szakmai konszenzushiány, a különböző értelmezések összemosódása, illetve számtalan esetben tudatos összemosása, az eltérő interpretációkra épített, azokkal manipuláló, ki nem mondott dominanciaharcok, ma már gyakran nem is létező központi közigazgatási szervezetek rendszerváltás előtti időkre visszanyúló, megörökölt hivatali háborúinak következményei, a szakmai-tudományos szekértáborok, a magyarországi településfejlesztés legnagyobb problémaforrásai közé tartoznak. Ezért a tanulmány értelmezési kereteinek tisztázása, a fogalom lehetséges interpretációinak megmutatása, valamint az interpretációk tartalma és létjogosultsága körüli konszenzus előmozdítása, nem beszélve annak majdani, remélt eléréséről, önmagában is fontos a jó településfejlesztéshez.

Jelen tanulmányt nem táplálja az a hiú remény, hogy széles körű szakmai visszhangja azonnali konszenzushoz vezet. Az azonban feltétlen célja, hogy eredményeként világosabban körvonalazódjanak az olvasó előtt a különböző lehetséges interpretációk, és az eltérő értelmezések mögött jobban láthatóvá váljon ugyanaz a tartalom, mert sokkal több az, ami a településfejlesztésben összeköti a geográfusokat, építészeket, bölcsészeket, jogászokat, közigazdászokat, mérnököket – a felsorolást még hosszan lehetne folytatni –, mint ami elválasztja őket. Éppen a városfejlesztés bevált gyakorlatában látható az, hogy egy világos elvek szerint működő strukturált tevékenységben az olyan szereplők is megtalálhatják a helyüket és az érdekeltységüket, illetve együtt tudnak működni a közös értékteremtés folyamatában, amelyek más esetekben egymással hadakoznak, mint például az ingatlanfejlesztők és az önkormányzatok.

A kutatási jelentés egésze a maga szerény lehetőségei erejéig erről, a különböző szereplők – szakmák, tudományágak, közigazgatási, piaci és nem kormányzati szervezetek, stb – közötti együttműködésen alapuló jól működő strukturált rend kialakításának lehetőségéről szeretné meggyőzni az olvasót. Ezáltal kívánja előmozdítani a témára vonatkozó tudományos és szakmai diskurzusban, a településfejlesztés elméletében és gyakorlatában a konszenzus kialakulását, a tényleges együttműködésen alapuló valódi partnerség létrejöttét.

### 1.1.2. Eltérő interpretációk a településfejlesztés időben változó megközelítésében

A településfejlesztés címén folyó társadalmi, szakmai és tudományos diskurzusban a településfejlesztés tartalmi meghatározása szempontjából többféle jellegzetes megközelítés tapasztalható az utóbbi évtizedekben.

Egyik interpretáció a településfejlesztést kizárólag társadalom-, gazdaságfejlesztésként, illetve a governance fejlesztéseként tiszta társadalomtudományi, gazdaságtudományi, valamint politikatudományi kérdésként értelmezi. Nem foglalkozik a településfejlesztés fogalmának alapértelmezés szerinti jelentésével, mely szerint a településfejlesztési tevékenység lényegében az urbanizálódó vagy már urbanizált települések – városok, községek – épített fizikai valóságának, épített környezetének alakítása, átalakítása a társadalom életfeltételeinek javítása érdekében. Ebben az interpretációban szélső esetben az a kérdés is felvetődik, hogy minek mérnököt bevonni például egy településfejlesztési stratégia elkészítésébe, hiszen a stratégiai településtervezés közgazdászok, geográfusok, szociológusok dolga, amihez e nézet képviselői szerint az építésmérnökök, építőmérnökök, településmérnökök, építésszek, táj- és kertépítésszek nem értenek. A jelenség nem érdemelne említést, ha a fogalomértelmezés zavarainak messze ható következményei nem gyengítenék alapjaiban a városok és községek fejlesztésére, épített környezetük jobbító szándékú átalakítására irányuló alkotó- és tudományos tevékenységet. Ez a strukturális probléma nem csak azért okoz komoly nehézségeket, mert az alapértelmezés szerinti településfejlesztést akadályozza, illetőleg hatékonyságát csökkenti, hanem azért is, mert következményeként a társadalom-, gazdaság-, politikatudományok és alkalmazásaik térbeli vetülete, valamint a településfejlesztés szempontjából nagy jelentőségű területi konstrukciói nem tudnak megfelelőképpen beépülni a városok és községek urbanisztikai értelemben vett fejlesztésébe. Ezáltal – a legjobb szándékok ellenére – társadalmi hasznosságuk elmarad a lehetőségektől.

Egy másik jellemző megközelítés szerint a településfejlesztés tulajdonképpen lényegében nem más, mint kizárólag építészeti, mérnöki értelemben vett városépítés, városépítészeti, településépítészeti. Ez a beállítást a modern funkcionista építészet és városépítészeti 1920 és 1970 közötti fénykorára vezethető vissza. A modernizmus nagy hatású városépítészeti alkotásait áthatotta az az elképzelés, hogy a városépítésszek, építésszek és mérnökök a technika vívmányainak letéteményeseként a lehető legmagasabb esztétikai és építészeti-műszaki színvonalú városi, települési környezetet hozzák létre a modern funkcionista építészet elméletének és formanyelvének városi léptékű alkalmazásával, amely az általa teremtett építészeti értékeken keresztül önmagában gyógyírt jelent a társadalom problémáira. Felfogásuk szerint városépítészeti, építészeti alkotásaikkal irányt is mutatnak a társadalom tagjainak, hogyan alakítsák korszerűen életmódjukat és ízlésüket. Az évtizedeken át uralkodó irányzat legkreatívabb képviselőinek, mint például Le Corbusier-nek és városépítészeti követőinek alkotásai egy elképzelt új társadalom közösségi életstílusával jártak együtt, egy új társadalom mítoszát építették. Arra is példát szolgáltatott ezáltal, hogy az urbanisztika gyakran nem tudja függetleníteni magát az autoritarizmus kísértésétől és szükségességétől (Roncayolo 1997).

Az említettekhez azonban azonnal hozzá kell tenni, hogy a modernizmus városépítészeti mérlege, minden korlátjával együtt, egyáltalán nem tekinthető negatívnak, sőt sok tekintetben jelentős előrelépést hozott. A Bauhaus tagjai, Le Corbusier és a CIAM nagy alakjai, valamint az őket követő építésszek és mérnökök hatalmas, az egész civilizált világra kiterjedő értéket hoztak létre az egészséges, jól funkcionáló épített városi környezet XX. századi megoldásainak kialakításával és elterjesztésével, különböző társadalmak, politikai rendszerek keretei között, lényegében függetlenül a településfejlesztés térszervezési és építészeti megoldásait az adott társadalmat átható politikai eszmék világától. Így épülhettek tulajdonképpen ugyanabban a szakmai megközelítésben, ugyanannak az iskolának a városépítészeti iránymutatása alapján lakótelepek a berlini fal keleti és nyugati oldalán, amelyek között „csak”

a lakások, lakóépületek és az épített városi térben kialakított zöldfelületek fajlagos mutatói és minősége jelentette a különbséget. Ez a különbség természetesen hatalmas volt az ott élő emberek szempontjából, a település épített környezetének alakítását vezérlő szakmai kultúra azonban azonos volt. Amint az említett példa is jelzi, a modern építészeti mozgalom ígéretes városépítészeti értékteremtő tevékenysége eleve súlyos ellentmondásokat és korlátokat hordozott, ami annál jobban kiütközött, minél dominánsabbá vált, illetve minél szegényesebb körülmények között valósult meg. Viszonylag gyorsan konfliktusba került a kulturális és az építészeti örökség megőrzése iránti társadalmi igényel. A helyi adottságokat figyelmen kívül hagyó uniformizált tervezési logikáinak, műszaki és funkcionális megoldásainak városi léptékű alkalmazása a gyakorlatban nem eredményezett olyan mértékben kényelmesen használható épített környezetet a városi társadalom számára, mint ahogyan azt a CIAM alapítói gondolták. A kritikák tükrében (Choay 1965) az 1960-as évektől kezdve egyre inkább megmutatkozott, hogy a hivatkozási alapul szolgáló elméleti háttér gyakran erősen leegyszerűsített és egysíkú, az épített környezet alakításával elősegíteni kívánt életmód pedig valójában életidegen, és nem tükrözi a város lakóinak és használóinak felfogását arról, hogy milyen fizikai keretek között, hogyan szeretnének élni. A kritikai hangok megjelenésével és megerősödésével párhuzamosan Európában és Amerikában újabb megközelítések jelentek meg a települések fizikai valóságának átalakítására irányuló településfejlesztő tevékenységgel kapcsolatban. Megkérdőjelezték a modern építészet városépítészeti elveit, gyakorlatát és formanyelvét. A 80-as években a folyamat az értelmiség, a szakma és a társadalom nyílt lázadásába torkollott a modernista városépítészet ellen, amely nemcsak megkérdőjelezte Le Corbusier utódainak és követőinek egyeduralmát, az építészek diktátumát a településfejlesztési gondolkodásban, hanem szinte még annak a létjogosultságát is kérdésessé tette, hogy a településfejlesztés tervezése és megvalósítása során alkalmazzák a modern funkcionalista városépítészet egyébként időtálló, releváns elméleti és gyakorlati vívmányait.

Az omnipotens modern városépítészetnek és letéteményeseinek, az építészeknek a diktátuma (Choay) elleni kritikai fellépést kitűnő bölcsek, geográfusok, szociológusok vezették. A közvélemény formálóiként a társadalom értékítéletét artikulálták. A viták eredményeként megszűnt az építészek egyeduralma a településfejlesztési diskurzusban és tervezésben, a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapott a helyi, térségi társadalmi, gazdasági adottságok vizsgálata, a városi társadalmi, gazdasági és funkcionális problémák beazonosítása, valamint a konkrét helyzet értékelésének megválaszolása a település fizikai valóságának átalakítását szolgáló szabályozási és operatív településfejlesztési eszközökkel.

Egyre nagyobb hangsúlyt kapott a településfejlesztési tervezés interdiszciplináris jellege. Egyre jobban érvényesültek, esetenként meghatározó szerephez jutottak, a földrajztudomány és a regionális gazdaságtudomány nézetei és szereplői. A településfejlesztés tudományos interpretációinak spektruma sok új, korábban ismeretlen színnel gazdagodott, miközben az építészek, mérnökök a településfejlesztési diskurzusban és a településtervezésben jelentős részt engedtek át a geográfusoknak, szociológusoknak, közgazdászoknak, jogászoknak. Ennek a folyamatnak a különböző hatásai messzire vezetnek, pozitív és negatív eredményeket egyaránt hoztak. A jellemző megközelítések alakulásának részletesebb áttekintése meghaladná a jelen tanulmány céljait és kereteit. Parttalan érvényesülésének veszélyei egyetlen példa tükrében is jól láthatóak: az építészek és mérnökök korábbi évtizedekben jellemző diktátumát felváltotta az a gyakori felvetés, hogy tulajdonképpen miért is lenne szükség a településfejlesztésben – különösen annak koncepcionális, illetve stratégiai szintjén – építészre, mérnökre.

A szakma és a tudomány világán belüli említett folyamatok sokkal nagyobb társadalmi jelentőségű, világméretű átalakulások színpadán zajlottak. A globális léptékű strukturális átalakulás a nyugati világban folyó településfejlesztést nem rengette meg alapjaiban. A volt szocialista tábor országaiban azonban radikális változást hozott magával ezen a téren is.

### 1.1.3. A településfejlesztés értelmezését befolyásoló történelmi változások

A településfejlesztésről szóló tudományos és szakmai diskurzus változásai sokkal nagyobb horderejű átalakulás folyamatába ágyazódtak már a magyarországi rendszerváltozást megelőző évtizedekben is. De Gaulle és Adenauer történelmi kézfogását követően kibontakozott a német–francia együttműködés, amely azóta is az európai építkezés motorjaként működik. Az európai integráció előrehaladásával párhuzamosan Franciaország 1982-ben radikálisan decentralizálta államszervezetét és területi önkormányzati rendszerét. Ezzel felülről vezérelve alakított ki egy olyan jellegű települési önkormányzati rendszert, amely a helyi önkormányzás jellege szempontjából nagymértékben hasonlít ahhoz a decentralizáltsághoz, ami a Német Szövetségi Köztársaság településrendszerében évezredes örökségként érvényesül. Az Egyesült Királyság 1973-as csatlakozása nyomán még nagyobb lendületet kapott az a folyamat, amelynek keretében a Nagy-Britannia által megjelenített angol–amerikai kultúra intézményesen beépült az európai integrációba, a folyamatok irányításába, és a településfejlesztést érintő kérdésekben is egyre jobban hatott a kontinentális európai rendszertől eltérő közjogi és gazdaságfilozófiai gondolkodás. Az európai építkezés folyamatában településfejlesztést meghatározó önkormányzati világ megkérdőjelezhetetlen alapértékeként jelent meg a szubsidiaritás. Az angol – és különösen az amerikai – demokrácia (Tocqueville) hatásainak érvényesülése nyomán a közvéleményben egyre szélesebb körben és egyre nagyobb erővel jelent meg a közvetlen demokrácia iránti igény az önkormányzásban, és ennek vetületeként, a participáció és a helyi közösségek fejlesztésére irányuló törekvés a településfejlesztéshez kapcsolódva. A településfejlesztési elképzelések megvalósításának közvetett finanszírozásában az Európai Közösségek tagállamaiban megjelent egy új szereplői kör, a brüsszeli intézményrendszer, a Bizottság, a Regionális Politikai Főigazgatóság, amely a területi különbségek csökkentése és viszonylagosan elmaradott területek felzárkóztatása érdekében, európai regionális politikájának megvalósítása során a strukturális és a kohéziós alapok finanszírozási eszköztárával a területi folyamatok alakításán keresztül közvetetten segítette a településfejlesztést.

Ez volt az a kontextus, amelyben Magyarországon 1989–90-ben megtörtént a rendszerváltozás, majd 1992-ben, a társulási szerződés megkötésével intézményes formában is elindult az európai reintegráció folyamata. Kialakult a demokratikus jogállam, uralkodóvá vált a piacgazdaság, létrejttek a települési és területi önkormányzatok, megtörtént a jogrendszer harmonizációja. A településfejlesztés rendszerváltás előtti tervezési és megvalósítási gyakorlata osztotta a régi rendszer sorsát, és politikai irányításával, közszervezési megoldásaival, finanszírozási, jogi, szervezeti eszközeivel együtt eltűnt a történelmi változások sodrában. Megindult a közszféra településfejlesztési, városfejlesztési elképzeléseinek megvalósítását a megváltozott körülmények között lehetővé tevő új szervezeti, jogi és finanszírozási eszköztár kialakítása. 2004-ben Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz. A rendszerváltástól folyamatosan érkező Phare-támogatások 2002–2003-ban előcsatlakozási alapként már reálgazdasági beruházásokat finanszíroztak az „Integrált helyi fejlesztési akciók ösztönzése” elnevezésű Phare-program keretében, azzal a céllal, hogy felkészítsék az intézményrendszert a strukturális alapok fogadására, a Phare-programétól eltérő követelményrendszerük teljesítésére. Az a tény, hogy az előcsatlakozási alapok a jobbára tanulmánygyártásban ki-merülő Phare-program sokat bírált gyakorlata után éppen a helyi önkormányzatok komplex településfejlesztési akcióinak tervezése és megvalósítása terén kerültek felhasználásra, valószínűsíthetően azoknak az eredményeknek is köszönhető, amelyek a közszféra településfejlesztési, városfejlesztési elképzeléseinek megvalósítására alkalmas új szervezeti, jogi és finanszírozási eszköztár kialakítása terén már megszülettek az országban. Ezt a mozzanatot még inkább figyelemre méltóvá teszi, hogy 1993-ban a társulási szerződés aláírása utáni évben az Európai Közösségek intézményrendszere még hallani sem akart a gondolatról, hogy az EK esetleg egy akkori tagállam önkormányzati

településfejlesztési elképzeléseinek megvalósítását közvetlenül támogassa a strukturális alapokból. Időközben az EU regionális politikája tovább fejlődött, és erősödött. Az Europe 2000+ majd az ESDP megjelenésével párhuzamosan, az EU XVI. DG regionális politikai kutatási tanulmányainak és azok következtetéseinek megfelelően felszínre tört és megerősödött az EU regionális politikájának és más közpolitikáinak városi dimenziója. Már az Europe 2000+ fejlesztési dokumentum megalapozó dokumentumaiban megfogalmazódott, hogy az európai regionális fejlődés motorját a kis- és közepes városok fejlesztése jelenti. Más hatások és az Európai Parlament képviselőinek kezdeményezései tovább erősítették ezt a gondolatot. Mindezek eredményeként ma már a várospolitikai és a városi dimenzió is elválaszthatatlan része az EU regionális politikájának, illetve kapcsolódó közpolitikáinak. Ennek a fejlődési folyamatnak a részeként 2004 óta az EU a harmadik 7 éves költségvetési kerete forrásaiból finanszírozza különböző címen, növekvő mértékben, a 2014–2020 közötti időszakban több mint ezermilliárd forint értékben, önkormányzati városfejlesztési elképzelések megvalósítását Magyarországon.

Az említett változások hatást gyakoroltak a településfejlesztés tartalmi kérdéseinek értelmezésére az EU alapító és előttünk csatlakozott tagállamaiban ugyanúgy, mint nálunk és a velünk egy időben, illetve utánunk csatlakozókban. Ez a hatás az alapító és előttünk csatlakozott tagállamokban olyan, additív jellegű, változást eredményezett, amely egy régóta – az alapító tagállamokban általában elég jól vagy nagyon jól – működő rendszerhez adódott hozzá (Gardère – Gardère 2008). A nyugati országokban az európai integrációval párhuzamosan megjelenő újabb településfejlesztési megközelítések – amelyek a társadalmi részvétel és a közösségfejlesztési dimenzió erősítését szorgalmazták – nem jelentettek újdonságot, hiszen a saját belső fejlődési folyamataikból következtek. Nem írták felül a korábbi megközelítéseket, értelmezéseket, közpolitikákat és eszközöket, hanem a kialakult tagállami rendszerekhez, a jelentőségüknek megfelelően hozzáilleszkedve kiegészítették azt. A rendszerváltozás utáni Magyarországon ez másképpen jelentkezett. Miközben 1992–1993 folyamán számtalan vita közepette, ultraliberális szellemű politikai, intézményi és társadalmi környezetben megindult, és 2004-re komoly eredményekre jutott a közsféra városfejlesztési elképzeléseinek valóra váltására alkalmas új eszköztár kialakítása, a társulási szerződés 1992-es aláírásával hivatalosan is megindult integrációs folyamat, a rendszerváltozás maga és az európai építkezés radikális változásokat hozott az önkormányzatok szempontjából. A településfejlesztésben ezek képeződtek le. Ennek megfelelően az integrációs folyamatnak azok a változásai, amelyek az alapító tagállamok korábbi gyakorlatához képest is újabb megközelítéseket jelentettek – mint például a participáció és a helyi közösségfejlesztés erősítése – Magyarországon még a rendszerváltás után évtizedekkel is, egy új, számtalan területen még kiforratlan, és a kialakult területeken sem konszolidálódott településfejlesztési, városfejlesztési rendszerre hatnak. A kialakulás folyamatában levő rendszerre az EU erejével ható erők hatása nem mindig kiegyensúlyozott és harmonikus fejlődést eredményez. Előfordul, hogy az új szempontok érvényesítésének ereje következtében elhalványul vagy egyenesen rejtve marad a településfejlesztés alapvető értelme és célja, és az új megközelítések az éppen csak kialakuló használható módszertant és eszköztárt rombolják, ahelyett hogy egy kialakulás folyamatában lévő, működőképes eszköztár létrejöttét segítenék elő. Ez a – remélhetőleg gyermekbetegségnek tekinthető – jelenség az új megközelítések alkalmazását is kontraproduktívvá teheti.

A településfejlesztést és az önkormányzatiságot lényegükben érintő európai integrációs folyamatok új peremfeltételeket, megközelítéseket, szempontokat és szereplőket hoztak magukkal. Számtalan pozitív hozadék miatt, éppen a magyarországi átalakulás természetéből kifolyólag, kockázatokat is hordoznak, amelyek példálózó jelleggel, a teljesség igénye nélkül kerültek említésre. A kockázatok lényege a településfejlesztés fogalmának értelmezése tekintetében az, hogy az újabb és újabb szempontok és megközelítések kritikátlan piedesztálra eme-

lése és körültekintés nélküli előnyben részesítése az alapértelmezés szerint jól működő rendszer kialakítására irányuló erőfeszítések rovására, nagymértékben képes megakadályozni a hatékonyan működő településfejlesztési, városfejlesztési politika, ezt segítő közpolitikák, valamint az érvényesítésükre alkalmas összetett eszköztár és egy kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható működő településfejlesztési tervezési és megvalósítási rendszer kialakítását, amelyek létrehozása önmagában is jelentős kihívás. Ennek a kihívásnak az eredményes megválaszolásához nélkülözhetetlen a településfejlesztés értelmezése, hogy az alapértelmezésnek és a különböző megközelítéseknek a tartalma világosan elkülöníthető és megragadható legyen. Ezáltal az előfeltételek egyike teljesül ahhoz, hogy az eltérő interpretációkat képviselő tudósok, alkotók, egyetemi oktatók, politikusok és szakemberek megértsék egymást, érdemben együtt tudjanak működni, és az EU alapító tagállamaiban meglévőkhöz hasonlóan nemzetállami szinten ki tudjanak alakítani egy működőképes rendszert, amely a bevált gyakorlatok lerombolása nélkül be tudja fogadni, és a helyére tudja illeszteni a folyamatosan jelentkező újabb és újabb – használható - interpretációkat is. Jelen értelmező fejezet és a tanulmány ezt kívánja elősegíteni.

#### **1.1.4. A településfejlesztés értelmezése a törvényi szabályozás szerint**

##### **1.1.4.1. Az 1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről**

„A tervszerű városfejlesztés alapelveinek és eszközeinek megállapítása tekintetében a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937:VI. törvénycikk európai viszonylatban is kitűnő jogalkotás, és teljesen megfelel a korszerűség követelményeinek” – fogalmaz első mondatában az 1946. évi XXIV. törvénycikk indokolása az építésügyi, városrendezési és közmunkaügyi igazgatás szabályozásáról. A városrendezésről és az építésügyről szóló, 18 oldalas 1937. évi VI. törvénycikk 6857 szava között egyetlenegyszer sem szerepel a településfejlesztés, viszont a törvény első mondata – 1. paragrafusának első bekezdése – azt mondja, hogy „minden városnak meg kell állapítania a városfejlesztési tervét.” Településfejlesztésről szó sincs. Ez nem lehet a véletlen műve, hiszen az 1937. évi VI. törvénycikk tartalmi elemei és megfogalmazásai hosszabb időszak alatt érlelődtek ki. Ez volt az első átfogó, Magyarország, valamint a városfejlesztés és a városrendezés egészére érvényes hazai törvényi szabályozás. Ezt a tényt annak tükrében célszerű értékelni, hogy 1937-ben Magyarország már túl volt a tervszerű városfejlesztés és városrendezés két nagy hullámán, amiből a közvélemény előtt is csak az első nagy budapesti városfejlesztési időszak ismert. Ez a Fővárosi Közmunkák Tanácsának 1870-es megalakulásától az I. világháborúig tartott. Eredményét minden magyar állampolgár jól ismeri, hiszen ez alkotja Budapest városi szövetét a Nagykörút és a Duna között valamint az Andrásy út menti telektömbökben, illetve a Bartók Béla út, Karinthy Frigyes utca, Duna által határolt terület telektömbjeinek nagy részében, hogy csak a legismertebbek kerüljenek említésre. A második nagy budapesti városfejlesztési hullám létezése a szakemberek egy része előtt is rejtve maradt, pedig teljesítménye nem marad el az említett, közismert aranykorétól. Ennek során valósult meg például az Újlipótváros, a Szent István Park, a Margit körút északi oldalának beépítése, a Bocskai út, a Böszörményi út környéke, Zuglói társasház kertvárosi része. Maga a társasház jogi formája is magyar innováció volt, amely a kényszerhelyzetből tudott erényt kovácsolni. Az aranykor városfejlesztési alkotásai és városrendezési műveletei teljes egészükben, az első világháború utáni heroikus erőfeszítések nagyrészt megvalósultak már, amikor az 1937. évi VI. tc. napvilágot látott. Ez azt jelenti, hogy olyan városfejlesztési és városrendezési tudás és tapasztalat állt mögötte, amely úgy halmozódott fel, hogy magyar politikusok, köztisztviselők, építészek, mérnökök és jogászok egymást követő generációi világra szóló teljesítményt nyújtottak azon a tevékenységi területen, amit a törvény azzal a két fogalommal jelölt, hogy városfejlesztés és városrendezés.



Semmi túlzás nincs tehát a fent idézett méltatásban. A dolgok természetének megfelelően a törvény egységben kezeli a városfejlesztés és városrendezés kérdését. Szemlélete ebben a tekintetben is teljesen azonos az 1870–1914 közötti magyarországi városfejlesztési aranykor urbanizációjának modelljét – Párizst – szolgáltató és a városfejlesztés fősodrát jelentő franciaországi urbanisztikai szabályozásával, amelyben lefordíthatatlan a városrendezés és városfejlesztés szétválasztása, a településfejlesztés fogalmát pedig csak nagyon körülményesen lehetne lefordítani, mivel azt egyáltalán nem használják abban az értelemben, mint a magyar nyelvben. A szabályozáson alapuló – városrendezési szabályozási tervek által meghatározott – és az operatív, vagyis a közsféra fizikai, építési, beavatkozásával történő városfejlesztés és városrendezés az 1937. évi VI. törvénycikk hatálybalépésekor, vagyis amikor törvényben szabályozták az említett tevékenységeket, már 66 éve működött Magyarországon. Lechner Lajos már 1871-ben elkészítette nyertes pályázati tervét Pest szabályozására, aminek alapján kiépült Pest a mai szerkezetében, és a Fővárosi Közmunkák Tanácsa operatív városfejlesztési tevékenysége keretében megvalósította annak fent említett emblematikus városépítészeti alkotásait az I. világháború előtt.

A fejlesztés és a rendezés összetartozó fogalmainak szétválasztásával történő kísérletezés évtizedekkel később jelent meg a rendszerváltás előtti Magyarországon, a településfejlesztés fogalma sokkal korábban. A városfejlesztés-településfejlesztés szóhasználat fordulata erős időbeni korrelációt mutat a fordulat évével, amit a városfejlesztés és városrendezés területén a Fővárosi Közmunkák Tanácsának 1948 évi megszüntetése jelzett előre. Azonban az 1937. évi VI. tc. minőségét és alapjainak szilárdságát jelzi, hogy amint Völgyesi Levente, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense megállapítja, *„túlélte a fordulat évét, s a kommunista diktatúra legkeményebb éveiben is, bár a polgári korszak jogalkotási terméke volt, nyugodtan lehetett alkalmazni”*. (Völgyesi 2009).

Mi történt? Hogyan jelent meg ilyen előzmények után a hazai közgondolkodásban és közbeszédben a településfejlesztés fogalma, és hogyan váltotta fel a tudományos és a szakmai diskurzusban a városfejlesztés kifejezés használatát?

#### **1.1.4.2. A településtudomány megjelenése és hatalomátvétele a fordulat éve után**

Az 1950-es évek legelején az MTA Településtudományi Bizottságának létrehozásával és a Településtudományi Közlemények 1952. évi első számának megjelentetésével (Granasztói 1973: 42–43.) megszületett a településtudomány kifejezés, és a diktatúra támogatásával új irányt szabott a témával kapcsolatos közgondolkodásnak, tudományos kutatásnak, alkotó-, tervezőtevékenységnek. A szakirodalom tükrében kirajzolódó szándék feltehetően az volt, hogy a *településtudomány*, *településügy*, *településfejlesztés* fogalmainak bevezetésével kialakítsák a magyar és az európai polgári jogalkotásban és a vasfüggöny túlsó oldalán levő európai országokban általánosan használatos *városfejlesztés*, *urbanisztika* és *Stadtebau* (*városépítés*), fogalmi rendszerével szemben, azok alternatívájaként használható fogalomrendszert és tudományos háttérrel. Az államszocialista rendszer politikai kommunikációjához is jobban illett a fogalmi modell lefelé nivelláló alakítása. A település, településtudomány, településfejlesztés kifejezések gyűjtőfogalomként történő használatáról azt gondolhatták, hogy az kedvezőbb üzenetet közvetít a falusi lakosság irányában, mint ha városok és a községek fejlesztésével kapcsolatban a városra utaló urbanisztikáról, vagy a városokra vonatkozóan városfejlesztésről beszélnének. Az 1960-as években azután az enyhülés jegyében láthatóan elindult a fogalmi rendszer egyfajta korrekciója is, és ennek keretében a településtudománynak az – ahogy akkoriban fogalmaztak – „újabbán általánossá váló fogalomhoz: az ún. urbanisztikához» (Granasztói 1973: 81.) való viszonyának meghatározása. Megfogalmazódott az a még mindig eléggé ideológiai töltetű – az elhatárolódást és a településtudomány egyfajta primátusát hangsúlyozó – interpretáció, hogy „az urbanisztika szélesebb körét

tudományos vonatkozásban a településtudomány nem fedi teljesen. Nemcsak azért, mert az előbbi a gyakorlatot is magában foglalja, hanem azért is, mert művelése esetenként más önálló tudományok, tudományágak (pl. településhigiéné, igazgatástudomány, statisztika, demográfia) közreműködését igényli.” (Granasztói 1973: 43.) Az új mechanizmus korszakának felszabadultabb szellemére, az ideológiai töltés erejének csökkenésére utalnak az évtized második felében napvilágot látott publikációk. Granasztói Pálnak a Településtudományi Közlemények 18. számában (1966) közzétett, *Településtudományunk közelebbi múltja* című írásában már megjelenhetett a világosabb – valószínűsíthetően a szerzőhöz mindig is közelebb álló, csak a politikai viszonyok miatt nehezebben alkalmazható – hivatkozás a településtudomány művelésének közelmúltbeli gyökereként a *városépítéstanra, a városrendezésről szóló 1937. évi VI. törvényekre és Budapest annak alapján készült városfejlesztési programjára*. (Granasztói 1973: 42–43, 111.) Az utóbbit 1940-ben publikálták, de éveken át készült. Egy idő után meg lehetett említeni Magyary Zoltán igazgatástudományi munkásságát és publikációit is.

A településügy, településfejlesztés fogalmainak megjelenése az 1952. évi településtudományi iránymutatásból következett, és a kommunista diktatúra egyik megjelenési formája volt. Használatának terjedése azonban a 60-as évek közepétől egybeesett az államszocialista rendszer vasfüggönye mögött lezajlott viszonylagos társadalmi-gazdasági fejlődéssel, a legkeményebb kommunista diktatúrához képest a társadalom egy része által némi demokratizálódásként megélt változásokkal, és a városfejlesztés-településfejlesztés terén folytatott, értéket teremtő tudományos kutató és alkotó tevékenység eredményeinek megjelenésével is.

Ugyanakkor a polgári joggyakorlatban és a nyugat-európai országokban kialakult közös európai szaknyelvben ebben az időben is általánosan alkalmazott urbanisztika fogalmának lényegétől már megszületése pillanatától elválaszthatatlan része a vidéki települések fejlesztése, urbanizálása, vagyis az urbanizáció gyakorlatának és tudományának a nem városi rangú településekre vonatkozó alkalmazása. Azaz a pártállam által kikényszerített, az európai szellemmel ellentétes fogalmi építkezés alapjai eleve hibásak voltak. Az urbanisztika és a településtudomány fent idézett szembeállítására minden tudományos alapot nélkülözött. Valószínűleg ezért is törekedtek az olyan kitűnő, egyébként polgári családban nevelkedett tudósok – mint amilyen az idézett Granasztói Pál, és maga Perényi Imre, aki a szocialista településtudomány atyja is volt – korrigálni pozíciójukat, amint lehetett, és ha óvatosan is, állást foglalni a rendszer szintjén megvetett polgári társadalmak által képviselt urbanisztika létjogosultsága mellett. Jól tudhatták, hogy egy tudományos alapokon nyugvó valódi településtudomány és az urbanisztika alapvető különbözőségéről szóló érvelés mondvacsinált különbségekre hivatkozik.

Az urbanisztika fogalmában eleve benne foglaltatik a *településügy* és a *településtudomány* is, amint azt a fent idézett 1973-ban megjelent elméleti mű (Granasztói 1973: 81.) maga is elismeri. Amikor az urbanisztika, illetve urbanizáció kifejezést használva általános értelemben (nem kizárólagosan konkrét városra vagy városokra vonatkoztatva) beszélünk városfejlesztésről, ezen településfejlesztést, mint a nem városi jogállású települések fejlesztését, is értjük. (Cerdá 1867) Ez nemcsak az urbanisztikának, mint urbanizáló tudománynak a felfogása szerint van így, hanem valószínűleg a településtudomány 1989 előtti általános – és különösen az említett kiemelkedő alakjai által reprezentált – értelmezése szerint is. A polgári jogalkotás hagyományainak a jelenleg hivatalosan településfejlesztésnek, településrendezésnek nevezett tevékenységekre vonatkozó törvényi szabályozás – Étv. – tartalmi elemeinek alakításában megnyilvánuló továbbvitele mellett az urbanisztikának ez a felfogása tükröződik még a településfejlesztésért a 60-as, 70-es és 80-as években felelős minisztériumnak az elnevezésében is. Ezt a minisztériumot ugyanis az elutasított polgári jogalkotás fogalomhasználatával Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumnak hívták, és nem Építésügyi és Településfejlesztési Minisztériumnak, aminek az 50-es és 60-as évek tudománypolitikai



és akadémiai iránymutatásai alapján településtudományi szempontból nevezni kellett volna. A polgári jogalkotás hagyományainak továbbélése és az urbanisztika fogalmának fentiek szerinti klasszikus európai felfogása következtében ebben a minisztériumban a rendszerváltás előtti években nem lehetett hallani hivatalos és szakmai megbeszéléseken, nem lehetett olvasni hivatalos iratokban a településfejlesztés, településrendezés megnevezéseket, csak városfejlesztés, városrendezés kifejezéseket.

Az említettek mellett – a ráakódott ideológiai rétegek lehántása után – az is megállapítható, hogy a településtudomány és a településügy korabeli keretei között – az 1949–1989 közötti időszakban – a településfejlesztés fogalmi modelljének égisze alatt folyó diskurzus számottevő maradandó értéket is létre hozott. Erre a tudományos művek terén az egyik legjobb példa éppen maga a fent többször idézett kötet (Granasztói 1973), amelynek a rákényszerített ideológiai háttértől elvonatkoztatható szakmai mondanivalója számtalan tekintetben időtállóan bizonyult, és ma is érvényes, nem beszélve kérdésfelvetéseiről.

A korszakot meghatározó tudományos és szakmai diskurzus terminológiai ellentmondásai és az államszocialista társadalmi berendezkedés korlátai ellenére is hosszan lehetne sorolni a pozitív példákat a megvalósult városfejlesztési alkotásokra. Az európai szellemű városfejlesztés magyarországi eredményeként a rendszerváltás előtti „régis rendszer” időszakából Budapestről és vidékről egyaránt lehetne hozni a példákat a budai vár Palotanegyedének és polgárvárosának, a soproni történelmi városmagnak a helyreállításától egyes sikeres lakótelepeken keresztül a győri Széchenyi István Egyetem és a mai egyetemi város elődjének szellemi és fizikai megalkotásáig, vagy éppen Szeged városrendezési és városfejlesztési terveire, illetve az itt helyhiány miatt nem említett alkotásokig.

Az alapvető terminológiai kérdések fentiek szerinti ellentmondásos alakulása után felmerül a kérdés, hogy ebben a bonyolult helyzetben mikor, milyen körülmények között jelent meg törvényi szinten a jogalkotásban a településfejlesztés fogalma. Ennek a kérdésnek a megválaszolása nélkül ugyanis nem válaszolható meg az a kérdés, hogy hogyan lehet értelmezni ezt a fogalmat. A polgári jogalkotás hagyományai ugyanis nem élhettek volna tovább az építésügyre és a városfejlesztésre vonatkozó 1964. évi törvényben és az utána következő két és fél évtizedes joggyakorlatban, ha a jogszabály tárgyát képező széles terület művelését meghatározó értelmiségi réteget – a mérnököket, építészeket és a velük partnerként együttműködő jogászokat és közgazdászokat – nem hatotta volna át az európai polgári kultúra, amit a forradalmi munkás-paraszt kormány elutasított. Mi történt? Hogyan alakult a jogi szabályozás tartalma a rendszerváltás után, és mi volt ennek a konkrét előzménye a „régis rendszerben” az 1937. évi VI. törvény cikk hatályának megszűnése után?

#### ***1.1.4.3. Az 1937. évi VI. törvény cikk hatályának megszűnése, az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény hatálybalépése***

Amint Völgyesi Levente utal rá tanulmányában (Völgyesi 2009), az 1937. évi VI. törvény cikk még hosszú ideig hatályos maradt a fordulat éve és a településtudomány fogalmi modelljének megjelenése után, és hatályát csak az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (a továbbiakban: Étv.) hatálybalépésével veszti el. A fordulat éve utáni diktatúra és kultúrharc természetes következményének lehetne tekinteni, ha az Étv. fogalomhasználata úgy alakult volna, hogy városfejlesztés helyett a településfejlesztés, városrendezés helyett a településrendezés kifejezés használatára tér át. Ez azonban egyáltalán nem így történt. Az Étv. által lefedett jogi szabályozási terület a településfejlesztés szempontjából teljes egészében tartalmazza az 1937. évi VI. törvény cikkben szabályozott területeket azokkal az eltérésekkel, amelyek az időközben történt radikális politikai, társadalmi és gazdasági változásokból következtek. Ezzel a korlátozással, városfejlesztési és városrendezési szempontból, az Étv. egyenes folytatása az

1937. évi törvényeknek. A település kifejezés kétszer jelenik meg benne – 9. § (1) és 17. § (1) – olyan kontextusban, amelyből az következik, hogy használatának célja minden valószínűség szerint a magyar nyelvben nyelvhelyességi szempontból tiltott szóismétlés elkerülése. A településfejlesztés egyik alkalommal sem a város és a község szavak általános érvényű helyettesítésére szolgáló, önállóan használt gyűjtőfogalom szerepét betöltő köznévként szerepel a szövegben a városok és községek fejlesztésére, rendezésére vonatkozóan. Az említett törvényi rendelkezések egyik esetben sem a város (község) fejlesztésére, rendezésére vonatkozó átfogó előírásokat tartalmaznak. Az első esetben a telekalakítási engedély, a másodikban az ingatlan igénybevétele közút céljára, vagyis egy-egy technikai részletkérdés szabályozása a témája. Egyébként is, mindkét említett rész először a „város (község)” fogalmakat használja, majd ezután tér rá ugyanabban a mondatban a szóismétlés elkerülése érdekében a „település” használatára.

Az 1937. évi VI. törvényekben alkalmazott „városrendezés”, „városrendezési”, „városrendezési terv”, „városfejlesztési” fogalmak helyett a hasonló esetekben az Étv. „városok és községek” vagy a „város (község)” rendezése, fejlesztése, rendezési terve megfogalmazásokat használja. Ez a szövegezés számtalanszor megjelenik város-, (község-) rendezés, illetve rendezési terv értelemben, ugyanúgy, amint az előző törvényben is – tárgyának megfelelően – számtalanszor volt szó városrendezésről. Az 1937-es törvényhez képest az 1964. évi törvényben nem egyszer, hanem háromszor van szó városfejlesztésről. Az alábbi, városfejlesztésre vonatkozó szövegek szerepelnek a már említett szerkezetben:

„5. § (2) A rendezési programot a város (község) fejlesztése, rendezési terveinek elkészítése, továbbá az építési hatósági engedélyek megadása során figyelembe kell venni.

6. § (1) A városok és a községek tervszerű fejlesztése céljából általános rendezési tervet, valamint – a szükségletnek megfelelően, fokozatosan – részletes rendezési terveket kell készíteni.

39. § (4) Az építésügyi hatóság a rendezési terv végrehajtása érdekében a tervvel ellentétes állapot megváltoztatását állami szerv tekintetében csak a népgazdasági terv, a költségvetés, illetőleg a város- (község-) fejlesztési terv keretei között rendelheti el.”

Tartalmi szempontból mindhárom említés releváns a jelen kutatási tanulmány egésze és a településfejlesztés fogalmának értelmezése szempontjából. Az idézett szövegek alapján ugyanis kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Étv.-ben lényegében változatlan maradt az a törvényi értelmezés, hogy a városok és községek rendezése és fejlesztése, vagyis a városfejlesztés és városrendezés – az eredeti 1937-es szóhasználat szerint – szerves egységet alkot. A városok és községek rendezése tervszerű fejlesztésük céljából történik. Mindez azért különösen érdekes, mert az előző pontban leírt körülmények között – a településtudomány fogalmi modelljének diktatorikus eszközökkel történő bevezetése, ezen belül a „településfejlesztés” kifejezés használatának a tudományos és a szakmai közbeszédben történő térnyerése, illetve az érdeklődésben folytatott kultúrharc közegében – történt. Tehát a városok és községek rendezésének szabályait megállapító tervek, a rendezési tervek, a városok és községek fejlesztésének eszközei, ugyanúgy mint a magyarországi városfejlesztés két korábbi nagy korszakában, a polgári jogalkotás időszakában.

Az érzékelhető változás a rendszer – népi demokratikusnak is mondott – sajátosságai irányában, a forradalmi munkás-paraszt kormány által hirdetett ideológia szerint a társadalom uralkodó osztályához tartozó parasztság vélt megsértésének elkerülése érdekében, vagy egyébként a magyar nyelv tökéletesen korrekt alkalmazása érdekében az, hogy a nem városi jogállású települések esetében, amikor nem önállóan használja a szöveg a rendezés vagy rendezési terv kifejezéseket, mindig megemlíti a város mellett a községet is. Ha ez egyáltalán lehetséges, akkor csak nagyon alapos további háttér-tanulmányok tudnák eldönteni, hogy a két hipotézis közül melyik milyen mértékben igaz. Jelen tanulmánynak azonban nem az idekapcsolódó eszmetörténeti kérdések további részleteinek feltárása a célja és a tárgya, hanem a településfejlesztés fogalmának értelmezése, aminek az eszközeül szolgál a szükséges és elégséges mértékű eszmetörténeti kutatás.

A bemutatott világos képet egyetlen megfogalmazás homályosítja el némileg. A 2. § a) bekezdése a városok és a községek rendezését a regionális rendezéssel és a településhálózat fejlesztésével együtt a területrendezés közös gyűjtőfogalmába sorolja. Ennek megfelelően a „Területrendezés” című II. fejezetében szerepelteti a fent említett 5. § (2) és 6. § (1) bekezdésekben szereplő előírásokat is. Ennek a megoldásnak az indokára, illetve a céljára vonatkozóan többféle hipotézis megfogalmazható, aminek vizsgálata meghaladja jelen tanulmány kereteit. Ugyanakkor, amint látható, a szöveg mélységében nem viszi tovább ezt a megoldást, nem beszél területrendezési tervről városrendezési helyett, és nem beszél területfejlesztésről városfejlesztés helyett. Amikor a jogszabály konkrétan olyan rendelkezést állapít meg, ami fejlesztésről, rendezési tervek elkészítéséről, tervszerű fejlesztésről szól, akkor mindig gondosan úgy szövegez, hogy „a város (község) fejlesztése, rendezési terveinek elkészítését” a „városok és a községek tervszerű fejlesztését” említi, holott ha az lett volna a cél, megoldhatta volna a fogalmazást, ha nem is egyszerűen, a területrendezés kifejezés alkalmazásával. Az alkalmazott terminológiai struktúra jól kifejezi a központi tervutasításos rendszerben működő államgazdaság uralkodó szerepén alapuló politikai, társadalmi és gazdasági rendszer felfogását a különböző tervek hierarchiájának rendszeréről, és valószínűleg a kodifikátorok célja éppen ez lehetett. Nem pedig azt a szándékukat kívánták jelezni, hogy tartalmi szempontok miatt a területrendezés fogalmával óhajtották volna helyettesíteni a városok és a községek rendezésének megnevezését. Ezt az értelmezést erősíti, hogy az is lehetséges, mint logikus magyarázat, hogy az államszocialista rendszerben nem léteztek városi és községi önkormányzatok, amelyek a központi állami tervezési rendszerhez képest a helyi közösségek saját, önálló fejlesztési elképzeléseit fogalmazhatták volna meg városuk vagy községük rendezési terveinek megalapozása érdekében.

Mindenesetre, ha a városok és a községek rendezésére és fejlesztésére vonatkozóan általános érvényű új terminológiát kívántak volna bevezetni, itt megtehették volna, és helyettesíthették volna a többször említett megfogalmazást településrendezéssel és településfejlesztéssel. Ez azonban nem történt meg, és ez nem lehet a véletlen műve.

A fogalomértelmezési alapkérdés szempontjából van még egy rendkívül lényeges, releváns eleme az Étv.-nek. A városok és a községek rendezésének tervezését építéstervezésnek tekinti a 2. §. c) bekezdésben foglaltak értelmében. Az Étv. szerint általános rendezési tervet, valamint részletes rendezési terveket – vagyis építéstervezési tevékenység keretében készült terveket – a városok és a községek tervszerű fejlesztése céljából kell készíteni.

Az 1964. évi III. törvény szerint a városok és a községek tervszerű fejlesztése építési tevékenységgel történik, vagyis miközben az új törvény 1964-ben a régi helyébe lép, az 1937. évi VI. törvénycikk felfogásával megegyezően olyan értelemben beszél a városrendezésről és az azt megalapozó városfejlesztésről, mint aminek az építés a lényege.

#### **1.1.4.4. Az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről**

Az 1964. évi III. törvény helyébe lépő 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: 1997-es törvény, új törvény) az épített környezet alakításáról és védelméről az 1. § (1) bekezdésében állapítja meg a törvény hatályának kiterjedését oly módon, hogy a) és b) pontjában minden bevezető, illetve fogalomértelmezés nélkül azonnal rátér a *településfejlesztés és településrendezés* kifejezések használatára. A b) pont a településfejlesztés tervezésére és a településrendezés tervezésére vonatkozó közös megnevezésként bevezeti a településtervezés fogalmát. Az említett bekezdésben olvasható felsorolás utolsó eleme, a k) pont rögzíti, hogy az említett a) és b) pontokban foglaltakkal együtt az (1) bekezdésben – mint törvény hatálya alá tartozó területek – felsoroltak együttesen alkotják az építésügy fogalmát. Ezáltal az 1997-es törvény a folytonosságot is hangsúlyozza a hatályát veszített 1964-es törvényhez képest, amely címe szerint az építésügyről szólt. Az új törvény a további részeiben sem foglalkozik a településfejlesztés fogal-

mának értelmezésével. Átmeneti rendelkezései sem tartalmaznak átfogó értelmezési változásokra történő utalást ahhoz képest, hogy az előző törvény a településfejlesztést mint a városok és községek fejlesztését nevezte meg. Mindez arra utal, hogy az új törvény tartalmi szempontból ugyanabban az értelemben használja a településfejlesztés kifejezést, ahogyan az 1964. évi törvény városok és községek fejlesztéséről, és az 1937-es törvény – legalábbis a városok tekintetében vitathatatlanul – városfejlesztésről beszélt. Az 1997-es törvény alábbi részletes elemzése megerősíti ezt a helyzetértékelést. A *településfejlesztés feladata* cím alatt arra tér ki, hogy a korábbi szabályozáshoz képest pontosítja a településfejlesztés feladatát. Az erre vonatkozó 9. § a következőket írja:

*A településfejlesztés feladata a településen élők számára a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése, a települési erőforrásokra építő, az erőforrások fenntarthatóságát biztosító, hosszú és rövid távú fejlesztési irányok, célok és az azok elérését biztosító programok és eszközök meghatározása.*

Ezzel az új törvény nem tér el a két előző törvényben alkalmazott megközelítéstől. Nem különbözik abban a tekintetben, hogy velük megegyezően a települési élet- és környezetminőség javítását, a környezetbiztonság erősítését, a települési erőforrások fenntarthatóságát ne az építésügy, az építés eszköztárának használatával értelmezné.

Ebben az értelemben az új törvény szerves folytatása az előző kettőnek. Nem szünteti meg, és nem forgatja fel gyökerestül a korábban városfejlesztésnek, majd városok és községek fejlesztésének nevezett tevékenységeknek az építésügyre vonatkozó törvényi szabályozás hatálya alá tartozó területként történő értelmezését. Nem számolja fel azokat a polgári jogalkotási, tudományos és szakmai vívmányokat, amelyeket a rendszerváltozást megelőző 120 év első 67 éve alatt elért, majd utána a rendszerváltozásig eltelt 53 éven át kedvezőtlen körülmények között fenntartott a magyar állam.

Hangsúlyozni kell, hogy ez következik egyébként az említettek mellett az alábbiakból is.

A településfejlesztésre vonatkozó 1997-es törvény címe és tartalma szerint is az épített környezet alakításáról és védelméről szól. Köznyelvi szinten is világos, hogy az épített környezetet nem lehet mással alakítani, mint építéssel (a bontás a releváns jogszabályok szerint az építés fogalomkörébe tartozik). Az épített környezet védelme is építési tevékenységhez kapcsolódik, úgy is, mint az építésügyi jogi szabályozás tárgya (védendő épített környezet, építészeti örökség, műemlék stb.), és úgy is, mint a műemlékek, az építészeti örökség megóvását közvetve vagy közvetlenül elősegítő, kisebb vagy nagyobb területre kiterjedő építési tevékenység. Az említettek pedig az építésügy tárgykörébe is tartozó területek, amelyeket a rájuk vonatkozó külön törvényeket és jogszabályokat kiegészítve, azokkal együtt, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi törvény szabályoz.

A törvény elején az általános követelményeket meghatározó, két bekezdésből álló 3. § négy pontból álló (1) bekezdésének első, a) pontja azt a törvényi követelményt fogalmazza meg, *hogy az épített környezet alakítását és védelmét a jogszabályokkal összhangban álló településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia, településrendezési eszközök és építészeti-műszaki dokumentáció alapján kell megvalósítani.*

Tehát a településfejlesztési tervezés törvényben meghatározott dokumentumai, mint településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia, arra szolgálnak, hogy megalapozzák annak az építésügyi tevékenységnek a megvalósítását, amiről a törvény szól, amire a törvény hatálya kiterjed, beleértve a települések zöldfelületeivel kapcsolatos munkákat is. Ez azt jelenti, hogy a településfejlesztés és annak tervezése abban az esetben tud megfelelni a településfejlesztésre vonatkozó törvényi előírásnak, ha alkalmas eszköz arra, hogy megalapozza az épített környezet alakítását és védelmének megvalósítását az 1997-es törvénynek megfelelően. Bármilyen kiegészítő szereppel ruházza fel az említett településfejlesztési terveket az élet, ez az alapfunkciójuk, aminek a törvénynek megfelelő településfejlesztési dokumentumoknak meg kell felelniük. Ez az az alapértelmezés, aminek

a Magyarországon különböző elnevezéssel készülő városfejlesztési, településfejlesztési dokumentumoknak 149 éve meg kell felelniük a városok és községek fejlesztési gyakorlata és az erre vonatkozó szabályozás szerint.

Ezt az alapértelmezést húzza alá, hogy a 16. § (1) bekezdés szerint településtervezési tevékenységnek minősül a településrendezési eszköz elkészítése. Az 1. § (1) bekezdés b) pontja nemcsak a településrendezés tervezését minősíti településtervezésnek, hanem a településfejlesztés tervezését is. Vagyis a *településrendezési eszköz* (településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv) készítése egyben *településfejlesztési tervezés* is, nem pusztán szűken értelmezett településrendezési tervezés. A településrendezési eszközökkel végzett településfejlesztési tevékenységet nevezi a nemzetközi és a hazai szakirodalom szabályozáson alapuló városfejlesztési/településfejlesztési tevékenységnek (Lacaze 1993, Bajnai 2016)

A településfejlesztés és a településfejlesztési tervezés előzőekben kifejtett értelmezését támasztják alá az Alaptörvény rendelkezései is.

Az Alaptörvényből egyenesen levezethető a műemlékek, illetve az építészeti örökség védelmének, vagyis az épített környezet kiemelkedő jelentőségű kulturális örökséget képviselő része megóvásának kötelezettsége. Az Alaptörvény P) cikke úgy szól, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az épített kulturális örökséget az 1997-es törvény 1. § (2) bekezdésében említett külön jogszabályokkal együtt az építési tevékenységgel vagy az építési tevékenység szabályozásával lehet védeni, fenntartani és a jövő nemzedékek számára megőrizni. Ebben a tekintetben az építési, illetve a szabályozási tevékenység irányulhat egy objektumra (épület vagy építmény) vagy egy város (község) nagyobb kiterjedésű részére is. Az utóbbi dimenzióban komplex építési tevékenységgel történő beavatkozás esetében beszélünk az építészeti örökség integrált védelmét szolgáló operatív városfejlesztésről/településfejlesztésről (Bajnai 2011). Amennyiben nem így értelmeznénk az 1997-es törvényt, az Alaptörvény vonatkozó részének végrehajtására szolgáló eszköztár nagyon hiányos lenne, ez pedig nemcsak felbecsülhetetlen mértékű kulturális veszteséghez vezetne, hanem hatalmas, kézzelfogható gazdasági veszteséghez is a kulturális turizmusból származó nemzetgazdasági bevételek egy jelentős részének kiesése okán. Ez a példa, amely csak egy a száz közül, azért érdekes, mert a tükrében jól láthatóvá válik, hogy az építésügy törvényi szintű szabályozási tárgykörébe tartozó tevékenységként értelmezett településfejlesztési tevékenységnek milyen közvetlen összefüggései vannak a gazdaság fejlődésével.

Az alaptörvényi rendelkezés, amelyet már ebben a fázisban feltétlen meg kell említeni a jó településfejlesztés mibenlétének kutatása során, az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, amely rögzíti, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Magyarország lakosai valamilyen településen, azon belül épített környezetben élnek. Az épített környezet alakítása építési tevékenységgel történik. Erre vonatkozik az 1997. évi törvény. Nem csupán a címe, hanem a tartalma alapján is. A releváns tartalmi elemek (a teljesség igénye nélkül) közül a legfontosabbak a következők.

A 7. § (1) bekezdés kimondja, hogy a településfejlesztés és -rendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében többek között a jó minőségű környezet kialakítása. Ugyanennek a paragrafusnak a (2) bekezdése pedig még inkább egyértelmű, és még világosabban kifejezi, hogy a jó minőségű környezet kialakításának településfejlesztési és településrendezési célkitűzése valóban az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott alapelvből következő törvényi előírás. A g) pont ugyanis azt rögzíti, hogy a településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását, és ennek során figyelembe kell venni az egészséges lakó- és munkakörülmények, a népesség biztonságának általános követelményeit, vagyis az egészséges települési épített környezet általános követelményeit.

Az Alaptörvény fentebb említett, a *kulturális értékek* megőrzésére vonatkozó előírását szintén érvényesíti és konkretizálja az 1997-es törvénynek a településfejlesztés és a településrendezés céljaira és alapvető követelményeire vonatkozó 7. §-a, amivel a törvény II. fejezete kezdődik, ami „A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÉS A TELEPÜLÉSRENDEZÉS” címet viseli. Az említett konkretizálás úgy történik, hogy:

- az (1) bekezdés tartalmazza azt az előírást, mely szerint a településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme,
- a (2) bekezdés h) pontja azt írja elő, hogy a településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását, és ennek során figyelembe kell venni a megőzésre érdemes történeti vagy településképi jelentőségű településrészek és *az építészeti és régészeti örökség védelmét, felújítását és továbbfejlesztését.*

Az egészséges települési épített környezet biztosítása és a kulturális örökség integráns részét képező építészeti örökség védelme és gyarapítása Magyarország Alaptörvényéből eredő törvényi kötelezettségeket jelentenek. Az 1997. évi törvény előírásai szerint a településfejlesztés és a településrendezés nélkülözhetetlen az egészséges települési épített környezet biztosításához és az építészeti, régészeti örökség védelméhez. A településfejlesztés céljai és alapvető követelményei ugyanis kiterjednek ezekre a tartalmi elemekre. A településfejlesztési terveket tehát úgy kell elkészíteni, hogy alkalmasak legyenek ezeknek az építésügyi céloknak a valóra váltására, és ezt elősegítő településrendezési tervek településfejlesztési szempontból történő megalapozására. Más megközelítésben: ha a településfejlesztés tervezése és megvalósítása nem alkalmas az itt tárgyalt alkotmányos elveknek az érvényesítésére, akkor más ezt nem fogja pótolni, mert a törvényalkotás ennek a kérdésnek a szabályozását ehhez a – az épített környezet alakításáról és védelméről, illetve az építésügyről szóló – törvényhez rendelte hozzá. Ha a településfejlesztési tervek ezzel a kérdéssel nem foglalkoznak érdemben, szakszerűen, akkor más fejlesztési dokumentum ezt nem teszi meg helyettük, és így az itt tárgyalt alaptörvényi alapelvek és törekvések érvényesítése az 1997-es törvényhez kapcsolódó eszköztárral elmarad, mással pedig nem történik meg.

Az 1997-es törvény 1. § (1) bekezdésének g) pontja még egy kiemelkedően fontos területet említ a településfejlesztés szempontjából, ami a törvény hatálya alá és az építésügy fogalmi körébe tartozik: az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítását. A törvény előírásai szerint a településfejlesztési terveknek ezt is meg kell alapozniuk.

Hogyan kerülhetett be az 1997-es törvénybe az építésügyről szóló előző két törvény fogalomhasználatától eltérően a településfejlesztés fogalma? Jogi és kodifikációs szempontból a változás logikusan, egyértelműen levezethető az önkormányzati törvény megjelenéséből. Az önkormányzati törvény szóhasználatát követi az 1997-es törvény, amikor az 1964-es építési törvényben használt város és község fogalmak alkalmazása helyett települési önkormányzatokról beszél a városok és községek önkormányzatainak építésügyi feladatait említve.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény elemzéséből kitűnik, hogy az nem fellazította a városok és községek fejlesztésének tervezésére és megvalósítására irányuló településfejlesztési tervezésnek és településfejlesztésnek mint az építésügy fogalmkörébe tartozó tevékenységnek a polgári jogalkotás értékeit továbbvivő értelmezését, hanem az építésügyről szóló korábbi két törvény szellemében pontosította azt.



### 1.1.5. A településfejlesztés értelmezése az urbanisztika fogalma és elmélete szerint

Jelen tanulmány településfejlesztés-értelmezésének pontosabb meghatározása előtt megkerülhetetlen még egy fontos terület áttekintése ebből a szempontból. Ez pedig az urbanisztika. Rá hivatkozva is számtalan interpretáció jelenik meg a településfejlesztés fogalmának értelmezésével kapcsolatban. Magyarországon az 50-es évtized kezdetétől a pártállam hivatalos településtudománya egy ideig ideológiai harcot folytatott ellene, mint a nyugati burzsoá tudományok egyik megtestesítője ellen, míg fel nem adta a küzdelmet. A pártállam településtudományának legjelentősebb képviselői egyébként is polgári műveltségű emberek voltak, így legfeljebb fél szívvel képviselhették a nyilvánosság előtt annak a tudományos és szakmai nézetrendszernek a felsőbbrendűségét a hanyatló nyugat urbanisztikájához képest, aminek egész kultúrájuk ellent mondott. Ugyanakkor a hazai és a nyugat-európai társadalom állapota és politikai berendezkedése közötti különbségek rányomták bélyegüket az urbanisztika hazai gyakorlatára és értelmezésére, amit a párt a rendszerváltásig szigorú ellenőrzés alatt tartott. Ezért az 1937. évi VI. törvénycikk alkalmazásában, majd az 1964. évi III. törvényben részlegesen tovább élő polgári jogalkotási, városfejlesztési és városrendezési hagyományok ellenére az 1949–1989 közötti időszak fél évszázados időtartama alatt – a Fővárosi Közmunkák Tanácsának megszüntetését követően, majdnem nyolc évtized világszínvonalú előzményei után – Magyarországon nem fejlődhetett töretlenül tovább az urbanisztika elmélete és gyakorlata úgy, mint ahogyan az Európa nyugati részén megtörtént.

Ezért a rendszerváltás után definíciószerűen nem voltak a megelőző ötven évből származó hazai minták, bevált gyakorlatok, módszerek és eszközök, amelyekbe kapaszkodni lehetett volna az urbanisztika korszerű elméletének és gyakorlatának kialakításában. Továbbá nem voltak, és ebből következően ma sincsenek, olyan elméleti alpművek, amelyek az urbanisztika főáramának nézőpontjából adnának hiteles eligazítást az urbanisztika településfejlesztés értelmezésének kérdésében. A hiányzó elméleti alpművek az említett körülmények miatt törvényszerűen külföldön születtek meg. Közülük a legnagyobb hatású tudományos mű Európában minden bizonnyal Françoise Choay *La Règle et le Modèle – Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme (A szabály és a modell – Az építészet és az urbanisztika elméletéről)* című műve. Több kiadásban megjelent franciául, angolul és olaszul. Az Amerikai Egyesült Államokban a Massachusetts Institute of Technology kiadója, a MIT Press adta ki. 1980-as megjelenése forradalmasította az urbanisztikáról és építészetéről való európai és amerikai gondolkodást, gyökereken megváltoztatva az urbanizációról, városok és községek fejlesztéséről folyó tudományos diskurzust. Összefüggő rendszert alkotó elméleti keretben mutatta be többek között a Ragyogó Város (*La ville radieuse*) modern elméletét (LE CORBUSIER 1933) megalkotó Le Corbusier és a XX. század modern funkcionista városépítészetének elméleti hátterét, hiányosságait, problémáit, valamint az urbanisztika tudományos alapjait az elmúlt fél évezred folyamán megteremtő elméleteket, új alapokra helyezve ezáltal az urbanisztikával kapcsolatos tudományos gondolkodást. *A szabály és a modell – Az építészet és az urbanisztika elméletéről* című mű beépült az urbanisztika, városfejlesztés (településfejlesztés) franciaországi egyetemi oktatásának alapjaiba.

A szerző Pierre Merlinnel együtt a szerkesztője és – például az urbanisztika című szócikk esetében – szerzője a Francia Egyetemi Kiadó által 1988-al kezdve háromszor – legutóbb 2010-ben – kiadott Urbanisztikai, városfejlesztési és városrendezési szótár (Merlin – Choay 1988, 2005, 2010) című 843 oldalas urbanisztikai enciklopédiának, amelynek szócikkeit összesen 81-en írták. A szerzők az urbanisztika, városfejlesztés, városrendezés és az ahhoz kapcsolódó tudományterületek és szakmák művelői, a legjelentősebb egyetemek – Sorbonne, Institut français d'urbanisme, Sciences Po, École polytechnique, École nationale des ponts et chaussées, Écoles des hautes études

en sciences sociales – professzorai, kutató intézetek igazgatói, közigazgatási főtisztviselők, gyakorló városfejlesztők, városrendezők.

Françoise Choay alapműve feltárja az urbanisztika elméletének gyökereit, a tudományos igényű modern urbanisztikai gondolkodás kialakulásának folyamatát, mozgatórugóit és logikáit, mérföldköveinek meghatározó jelentőségű gondolkodóit és alkotóit, tudományos eredményeik történelmi háttérét és hatását, és ezek tükrében a tudomány eszközeivel alkot képet az urbanizáció elméletéről 150 éve folyó tudományos diskurzus fősodráról. Részletesen megvizsgálja és bemutatja az urbanisztika fogalmának és elméletének kialakulásához vezető 400 éves eszmetörténeti folyamatot, az urbanisztika fogalmának és elméletének kialakulását, majd ennek tükrében a XIX. század végi és XX. századi urbanisztikai gondolkodás meghatározó áramlatait. Az eszmetörténeti eredetet kutatva és megtalálva részletesen elemzi, hogyan rakta le az urbanisztika tárgykörében a XIX. század közepén elindult tudományos diskurzus eszmei alapjait a reneszánsz két alapműve. Megszületésük eszmetörténeti és ismeretelméleti mozzanatait a reneszánsznak abban a kontextusában tárja fel a tudomány eszközeivel, amelynek valódi mibenlétét Rudolf Wittkower *Architectural Principles in the Age of Humanism* című, 1949-ben Londonban megjelent alapvető műve mutatta meg, amely a szerző szándéka és a kritikus, Sir Kenneth Clark, *Architectural Review*-ban megjelent visszaigazolása szerint „egyszer s mindenkorra elintézte a reneszánsz építészet hedonista vagy pusztán esztétikai elméletét”. (Wittkower 1960).

A két megalapozó mű Leon Battista Alberti *De re aedificatoria* (Az építés kérdéséről) című tizkötetes értekezése és Thomas More *Utópia* című írása. A *De re aedificatoria* 1452 körül Rómában íródott, és 1485-ben Firenzében jelent meg nyomtatásban, mint az eszmetörténet első tudományos Értekezése, amely azzal a területtel foglalkozik, amely később az urbanisztika elnevezést kapta. Az épített világ kialakításának koncepcióját fogalmazza meg alapelvek és szabályok segítségével a háztól a városig és a vidéki településekig. Ezt a korszakalkotó Értekezést, minden későbbi hasonló tartalmú szöveg előfutárát, a következő négy század során számtalan további követte annak a szellemi építkezésnek a folyamatában, amelynek eredményeként az urbanisztika fogalma és első átfogó tudományos elmélete megszületett. Az *Utópia* 1516-ban Leuvenben jelent meg. Az eszmetörténet első Utópiája, amely az ideális társadalom életének ideális térbeli elrendeződését és ideális térbeli kereteit fogalmazza meg, hogy térbeli modellje mintául szolgáljon a társadalom életének fizikai keretét képező épített tér alakításával elérni kívánt célállapot milyenségére vonatkozó elképzelések megfogalmazásához. Ezt a korszakalkotó Utópiát, minden későbbi hasonló értelemben megfogalmazott elképzelés előfutárát, az értekezésekhez hasonlóan számtalan további követte az urbanisztika fogalmának és első átfogó tudományos elméletének megszületését előkészítő három és fél évszázados eszmetörténeti folyamatban.

Többek között ennek a folyamatnak a belső mozgatórugóit és logikáját tárja fel *A szabály és a modell*.

A szellemi építkezés belső mozgatórugóinak, logikáinak és stádiumainak feltárása során Françoise Choay részletes elemzésekben mutatja meg, hogy a szellemi alapokat lerakó reneszánsz Értekezésre (Alberti 1485) és Utópiára (More 1516) épülve mi volt a szerepe és a hozzáadott értéke az urbanisztikai gondolkodás megalapozása, előkészítése során

- Filarete és Martini XV. századi,
- Philibert de l'Orme, Palladio, Serlio XVI. századi,
- Blondel, Perrault, Scamozzi XVII. századi,
- Blondel XVIII. századi

átfogó építészeti értekezéseinek,



- Doni XVI. századi,
- Andrae XVII. századi,
- Campomanes XVIII. századi utópiáinak.

Mindezt annak az eszmetörténeti folyamatnak a kontextusában mutatja be, amelynek alakulására az említettek mellett jelentős hatással voltak

- Cataneo, Sagredo XVI. századi,
- Fray Lorenzo de San Nicolas, Rusconi, Wotton XVII. századi,
- Cordemoy, Valziana, Ware XVIII. századi

értekezései,

- Stiblin, Bullant XVI. századi,
- Campanella, Bullet XVII. századi,
- Buckingham, Cabet XIX. századi

utópiái, továbbá

- Bruni XV. századi,
- Acosta, Androuet de Cerceau, Bullant, Vasari, Vignola, Corrozet, Lanteri, Rabelais, Zanchi XVI. századi,
- Caramuel de Lobkowitz, Jousse, Lemuet, Vilalpando XVII. századi,
- Boffrand, Boullée, Briseux, Desgodets, Dupuis, Lamare, Lafitau, Laugier, Leclerc, Nativelle, Patte, Piganiol de la Force, Vauban XVIII. századi,
- Durand XIX. századi,

az értekezésekkel rokonságban álló, valamint

- Schedel, Alberti (a *De re aedificatorián* kívül megjelent másik műve), Monetarius XV. századi,
- Dürer, Vignola, Munster, Palladio, Patrizi, Scamozzi XVI. századi,
- Cyrano de Bergerac, Daviler, Garcilaso de la Vega, Godwin, Hall, Harrington, Lejeune, Vega XVII. századi,
- Bacon, Bentham, Béthune, Buffier, Fénelon, Fontenelle, Gilbert, Holberg, Leczinsky, Listonay, Mercier, Morelly, Muratori, Rétif de la Bretonne, Rousseau, Temanza, Tenon XVIII. századi
- Fourier, Humboldt, Ledoux, Owen, Ruskine, Sadeur, Saint-Valéry Séheult XIX. századi

az utópiákkal rokonságban álló írásai.

Kutatásai alapján Françoise Choay a New York-i George Braziller kiadónál 1969-ben megjelent *The Modern City: Planning in the 19th Century* című munkájában kerül először összegzésre Cerdá elméleti és ismeretelméleti hozzájárulása a városok fejlesztésére és közlekedési rendszerére vonatkozó gondolkodáshoz (CHOAY 2005). Az *urbanizáció általános elmélete*, Cerdá korszakalkotó urbanisztikai értekezése *A szabály és a modell* lapjain kerül az őt megillető helyre, mint az a paradigmátikus jelentőségű alapmű, amelyben a korábbi négy évszázad eszmetörténeti és ismeretelméleti előzményei után Barcelona megvalósult bővítésének megtervezője az urbanisztika tudományterületének első teoretikusaként (Choay 1980) megalkotja és bevezeti az urbanisztika fogalmát (Choay 1980; Merlin 1988), kidolgozza az általa urbanizációnak (Cerdá 1867) nevezett urbanisztika első és azóta is egyetlen átfogó elméletét (Merlin 1988), amely magában hordozza és előrevetíti az urbanisztika XX. századi vívmányait (Bajnai 2013). Róla írta 2005-ben, újabb kiadásának franciaországi megjelenésekor Françoise Choay, hogy „a globalizáció korában a Teória

*nélkülözhetetlen ismeretanyagként jelenik meg, amely ahhoz szükséges, hogy az új városfejlesztési technikákat, valamint a város jelenlegi válságát és a városi élethez való viszonyunkat távlatokba helyezhessük, és végiggondolhassuk.”*

Az urbanisztika első átfogó elméletének és a hozzá vezető eszmetörténeti folyamatnak a tudományos vizsgálata tükrében elemzi és ismerteti meg Françoise Choay a Teória (*La Teoría general de la urbanización*) megjelenését követően a XIX. és a XX. százdban napvilágot látott urbanisztikai elméleteket, az első értekezéssel (Alberti 1485) és az első utópiával (More 1516) rokonságban álló írásokat, hogy feltárja, megismerje és bemutassa korunk urbanisztikai elméleteinek főáramát, elemezve

- Sitte, Howard XIX. századi,
- Alexander, Le Corbusier, Wright XX. századi

urbanisztikai elméletét abban a kontextusban, amelyben további alapvető műveknek tekintette

- Bellamy, Morris, Richardson XIX. századi

utópiáját,

- Fritsch, Soria y Matta XIX. századi,
- Garnier, Soleri

urbanisztikai elméletét,

figyelembe véve

- Geddes, Gerber, Giedion XX. századi,

urbanisztikai elmélet jellegű művét, és további jelentős hatásúként figyelembe vette az 1452-vel kezdődő folyamat valamelyik szakaszára vagy a Cerdá utáni XIX., XX. századi időkre vonatkozóan

- Villard de Honnecourt XIX. századi,
- Acharya, Arciniegas, Aries, Atkinson, Axelos, Bachmann, Baudrillard, Beaujouan, Bruni, Bullet, Carpo, Cassirer, Certeau, Chastel, Chevallier, Chunard, Collins, Curcio Dumézil, Fortier, Foucault, Freud, Frontin, Gaignebet, Kaufmann, Khaldoun, Klein, Koyré, Krautheimer, Krinsky, Kuhn, Lacan, Lang, Lavedan, Leveque, Lévy-Strauss, Needham, Novara, Ong, Onians, Ottokar, Peeters, Popper, Propp, Ruppi, Waley, Webber, Wheatley, White, Wiczorek, Williams, Wittkower, Yetts, Zoubov XX. századi,

az értekezésekkel rokonságban álló, valamint

- Balzac, Berger, Butler, Cabet, Ehrenfels, Engels, Fechner, Fourier, Haussmann, Hegel, Mantegaza, Marx, Milanese, Stübben XIX. századi,
- Agostini, Alfarabi, Ammanati, Bakhtine, Balestracci, Barbieri, Brunner, Brunschwig, Bruyne, Caillois, Dainville, Delumeau, Derrida, Eco, Eden, Evans, Falke, Finley, Firpo, Garin, Gilson, Goitia, Granet, Grayson, Habermann, Heidegger, Heinemann, Herrmann, Hexter, Homo, Huxley, Jacob, Lefebvre, Lefort, Llinares, Lotman, Lücke, Lulle, Mannheim, Marin, Martin, Massignon, Mathieu, Mercier, Merlin, Michel, Miller, Mitscherlich, Morton, Panofsky, Riché, Riegl, Ritter, Romilly, Saulnier, Schnore, Schuhl, Serres, Sfez, Simonin-Grumbach, Spengler, Starobinsky, Tracy, XX. századi,

az utópiákkal rokonságban álló írásait.

A XIX. század második felében és a XX. században keletkezett, említett, értekezésekkel rokonságban álló, valamint utópiákkal rokonságban álló szövegeknek egy része tekinthető csak olyan *urbanisztikai* értekezés vagy utópia jellegű, közvetlenül urbanisztikai tárgyú írásnak, amely a kortárs urbanisztikára vonatkozóan fogalmaz meg elméleti gondolatot vagy utópisztikus víziót (pl. Cabet, Fourier, Stübben, Webber). A többiek a korábbi időszakokkal (is)

foglalkoznak, amennyiben közvetlen tárgyuk az urbanisztika (pl. Lavedan), vagy az urbanisztikai gondolkodáshoz, illetve annak elemző eszköztárához is kapcsolódó filozófiai (pl. Hegel, Marx, Engels, Heidegger, Mannheim, Cassirer, Foucault) művészettörténeti (pl. Chastel, Wittkower), pszichológiai (pl. Freud, Lacan), antropológiai (pl. Lévy-Strauss), illetve szépirodalmi (pl. Balzac, Huxley) szövegek. A felsorolt XX. századi szerzők között magyar is van, Mannheim Károly, *A gondolkodás struktúrái* szerzője, akinek franciául *Ideológia és utópia* címen megjelent (PÁRIZS 1956) művét vette figyelembe Choay.

*A szabály és a modell – Az építészet és az urbanisztika* elméletéről 1980-ban forradalmat csinált, és új alapokra helyezte az urbanisztika tudományos igényű elméleti megközelítéseit. A tudomány száraz, személytelen eszközeivel mutatta meg a modernista építészek elméleti és gyakorlati eredményeit és a városépítészeti alkotásaikban hivatkozott urbanisztikai elméletek gyakran tapasztalható leegyszerűsítő jellegét, gyengeségeit. Az építészek diktátumát és következményeit. Tudományos eszközökkel, artikuláltan jelenítette meg, amit a társadalom tagjai – az építészek és városépítészek egy jelentős részét is beleértve – a maguk módján gondoltak a modern építészet minden körülmények között kötelezően előírt uniformizált parancsuralmáról. Ezt úgy tette meg, hogy nem süppedt bele a válságjelenségek terméketlen kritizálásába. Kapaszkodókat, új alkalmazható megközelítéseket keresett, és perspektívát is adott. Megmutatta egy olyan urbanizáció és egy olyan urbanisztikai elmélet kialakulásának lehetőségét is, amely alkalmasabb lehet a jövőben az emberi élet városi szintű fizikai kereteinek biztosítására. Ez volt a forradalmon belül az igazi változás. Choay radikálisan új interpretációjában az egyik döntő mozzanatot az jelentette, hogy feltárta Ildefonso Cerdá városfejlesztési alkotó és tudományos kutató munkájának korszakalkotó jelentőségét. Choay felismerte, és tudományos eszközökkel bemutatta azt a paradigmaváltást, amelyet Barcelona hatalmas léptékű bővítése megtervezőjének, Ildefonso Cerdának *Az urbanizáció általános elmélete* című műve, amely 1979-es franciaországi megjelenése után a francia városfejlesztők egyetemi tantervének szerves részévé vált (Choay 2005), hozott a városok és községek fejlesztésével és rendezésével foglalkozó elméleti gondolkodásban és tervezési gyakorlat történetében.

A fentiek szerinti elméletek tükrében világosan látható, hogy az urbanisztika, a négy évszázad eszmetörténeti előzményei alapján, a XIX. században megalkotott szakkifejezés,

- az urbanizáció tervezését és megvalósítását jelenti,
- magában foglalja a várost és a nem városi rangú települést egyaránt.

Ezen belül az urbanizáció jelenthet állapotot és folyamatot is.

### **Az urbanizáció**

- mint folyamat, a városok és nem városi rangú kisebb települések épített fizikai valóságának átalakulását, átalakítását,
- mint állapot, a városok és nem városi rangú kisebb települések épített fizikai valóságának meglévő, kialakult állapotát, illetve célállapotát

jelenti.

Az urbanisztika fogalmából és elméletéből adódó értelmező következtetések alapvető fontosságúak jelen fejezet és tanulmány szempontjából. A településfejlesztésről, városfejlesztésről szóló magyarországi építésügyi törvények három generációjának (1937, 1964, 1997) koherens lényege és tartalma arra enged következtetni, hogy az lényege-

gében azonos, vagy legalábbis igen nagyarányú átfedésben van azzal, amit az urbanisztika jelent. Ezt a hipotézist erősíti, hogy például Franciaországban a *Code d'urbanisme*, az *Urbanisztikai törvénykönyv* tartalmazza azoknak a területeknek a törvényi és alacsonyabb szintű jogi szabályozását, ami Magyarországon minden időpillanatban az említett három törvény valamelyikének hatálya alá tartozott, illetve tartozik.

Az urbanisztika fentiek szerinti fogalmából és elméletéből az alábbi következtetések adódnak.

1. *Az urbanisztika lényegét az alapértelmezés adja, mely szerint, az urbanizáció – városok és nem városi rangú települések építése, épített környezetét alakító fejlesztése – tervezésének és megvalósításának interdiszciplináris tudományos területe és szakmai tevékenysége, ahol az urbanizáció – városok és nem városi rangú települések építése, épített környezetét alakító fejlesztése – megfogalmazás ugyanúgy az épített fizikai valóság alakítását (ebben a megközelítésben a zöldfelületek is az épített fizikai valóság integráns részei) jelenti, mint a*
  - az 1937. évi VI. törvényekben használt városfejlesztés-fogalom, valamint
  - az 1964. évi III. törvényben alkalmazott városok és községek fejlesztése megfogalmazás és
  - az 1997. évi LXXVIII. törvényben szereplő településfejlesztés-fogalom

A jelen tanulmányban az említettek szerinti városfejlesztés, városok és községek fejlesztése, településfejlesztés a továbbiakban: településfejlesztés.

2. *Az urbanisztika alapértelmezése szerinti településfejlesztés fogalma elválaszthatatlanul egybefonódik az 1.) pontban felsorolt törvények szerinti városrendezés-fogalommal, városok és községek rendezése megfogalmazással, valamint településrendezés elnevezéssel meghatározott jelentéssel, amit a továbbiakban a településfejlesztés jelöl. A településfejlesztés a településrendezés tartalma, illetve hordozója, és fordítva.*
3. *A településfejlesztésre vonatkozó építészeti törvény három generációjának mindegyikének hatálya olyan területekre terjed ki a településfejlesztésre vonatkozóan, amelyek például Franciaországban az Urbanisztikai törvénykönyv hatálya alá tartoznak.*
4. *Az urbanisztika tárgyához, a lényegét alkotó alapértelmezést kiegészítő jelleggel, hozzátartozik a városok és nem városi rangú települések meglévő épített fizikai valóságának fenntartása, működtetése, üzemeltetése valamint a települési közszolgáltatások biztosítása, fenntartása, működtetése, a továbbiakban: településüzemeltetés. A településüzemeltetés nem tartozik az 1.) pontban említett törvények hatálya alá. A településüzemeltetést a jelen tanulmányban nem tárgyalt, más törvények szabályozzák.*
5. *A településfejlesztés és a településüzemeltetés egymástól világosan elkülönülő, ugyanakkor kölcsönösen egymástól függő és egymásra ható tevékenységek. Az urbanisztika egymástól elkülönülő két nagy területét alkotják, amelyek akkor működtethetőek hatékonyan és eredményesen, ha ez minden fázisban (tervezés, végrehajtás) és minden szinten (a területi önkormányzás/kormányzás), minden szempontból (mennyiségi, minőségi, pénzügyi) egymástól elkülönítve, de egymásra a szükséges mértékben a lehető legnagyobb figyelemmel, összehangoltan történik az adott fázis természetének megfelelően.*
6. *Az urbanisztika értelmezési tartományán belül a településfejlesztést és a településüzemeltetést nem lehet egymással szembeállítva értelmezni, és nem lehet a településüzemeltetést az urbanisztika elsődleges – vagy esetleg kizárólagos – értelmezési területeként a településfejlesztés hátrányára előtérbe helyezni.*

Azok a megközelítések, amelyek urbanisztikaként jelenítenek meg címükben ugyan a településre vonatkozó, tartalmában azonban valamilyen települési szintű

- politikai, közpolitikai,
- helyi közösségfejlesztési,
- társadalomfejlesztési,
- jogi,
- gazdaságfejlesztési,
- közgazdasági,
- földrajzi,
- imázsépítési,
- identitás fejlesztési,
- önkormányzati,
- igazgatásszervezési,
- governance,
- marketing,
- imázsépítés,
- public relation,
- kommunikációs,

stb.

vagy egyéb kérdéssel foglalkozó diskurzust, anélkül, hogy abban a település épített fizikai valósága mint az urbanizáció folyamata vagy állapota releváns lenne vagy egyáltalán felmerülne, tudományos szempontból nem tartoznak az urbanisztika tárgykörébe. Az urbanisztika velük történő helyettesítése azzal a veszéllyel jár, hogy az urbanisztika elfedésével elveszi a társadalom elől a lehetőséget az urbanisztika tárgyköréhez tartozó problémák és megoldásaik felismerésére. Az ilyen esetek felismeréséhez nélkülözhetetlen kompetencia, körültekintés és az egymástól eltérő természetű jelenségek megkülönböztetésére való képesség azért különösen szükséges, mert az urbanisztika tudományos szempontból helyes, előző pontokban és bekezdésekben kifejtett értelmezése esetén a felsorolt területek mindegyike kapcsolódhat – esetenként változó módon és mértékben – az urbanizáció folyamatával vagy állapotával kapcsolatos gondolkodáshoz, és ekkor már az urbanisztika integráns részét alkotja. A két eset azonban teljesen különböző, és a megkülönböztetésük nagyon fontos a társadalom és a közjő szempontjából.

### 1.1.6. A településfejlesztés értelmezése az urbanisztika fogalmán és elméletén kívüli megközelítésben

Az urbanisztika fogalmának és elméletének tanulmányozása tükrében látható, hogy belőlük egyáltalán nem következett annak a szükségessége, hogy az építésügyről szóló két előző magyarországi törvényben (az 1937-es és 1964-es törvényekben) alkalmazott, *város*, *városfejlesztés*, illetve a *város és község*, valamint *városok és községek fejlesztése* megfogalmazások *településre*, *településfejlesztésre* cserélődjének az 1997-es törvényben. Sőt ellenkezőleg, ezek a korábbi megfogalmazások sokkal jobban megfeleltek az urbanisztika fogalmának és elméletének, vagyis annak a megközelítésnek, ami ellen a pártállam hadakozott, és amit az ideológiai különbségek és következményeik

miatt sohasem fogadott el teljes egészében. Ezért a fogalmak cseréjét elvileg csak az önkormányzati törvény meg­szövegezéséhez történő alkalmazkodás indokolhatja, ami nem jelentett feltétlen szükségszerűséget, mert szán­dék esetén az épített környezet alakításáról szóló törvényt még az önkormányzati törvény adott szöveggel szemben is lehetett volna másképp szövegezni, sőt akár az önkormányzati törvényben is lehetett volna más fogalmi modellt használni. A témával kapcsolatban nem lehet megkerülni azt a jelenséget, hogy a szakmai és tudományos fogalmak használatának vizsgálata során szinte azonnal felszínre kerülnek olyan, magukat településfejlesztésről szóló szöveggé meghatározó, tudományos szempontból egyébként magas színvonalat képviselő diskurzusok, amelyekről nem világos, hogy tartalmuk hogyan viszonyul az urbanisztika fogalmával és elméletével meghatá­rozott területhez. Egy adott, urbanisztikán, településfejlesztésen kívüli szakterületnek, például a területfejlesztésnek a településfejlesztéshez kapcsolódó kérdéseit, konstrukcióit, eszközeit tárgyalva az ilyen megközelítések nagyon is hasznosak lehetnek. Az azonban nem segíti, hanem nehezíti a jó településfejlesztés kibontakozását, hogy egészük­ben vagy településfejlesztés-definíciójukban a településfejlesztésre mint olyanra vonatkozó diskurzusoként vagy meghatározásként tüntetik fel magukat, miközben – ha egyáltalán valamennyire – nagyon kis részben fedik az urbanisztika és az építésügyről szóló törvény településfejlesztés-fogalmát. Ezáltal félreviszik közönségüknek azt a részét, amelyik járatlan az urbanisztika, a településfejlesztés elméletében. Ennek a következményei pedig a dol­gok természeténél fogva nagyon messzire vezetnek, és igen kedvezőtlenek.

Az ilyen típusú megközelítések jellegzetessége, hogy a településfejlesztést egy absztrakt térben megjelenő he­lyi társadalomnak az általános létfeltételei jobbítására irányuló megnyilvánulásai összességé­ként fogják fel. Ebben kétségkívül beleérthető a helyi közösség életének fizikai keretét alkotó épített környezet alakítása is, ezenfelül azonban minden olyan gazdaság- és társadalomfejlesztő és egyéb közpolitikai és közszervezési tevékenység is, amelynek szempontjából nem releváns az épített környezet átalakítása. A más diszciplínák szempontjából is túlzot­tan tágan értelmezett felfogás az ebből adódó strukturálási problémák miatt nehézségekbe ütközik az alkalmazása során (RECHNITZER 2007).

A városok és községek fejlesztése számtalan szempontból értelmezhető olyan megközelítésben, amelyben nem közvetlenül releváns kérdés a települések épített fizikai környezetének alakítása, sőt maga ez a környezet sem. Ezek az értelmezések nem csak lehetségesek, hanem a városok és községek fejlesztése szempontjából sokszor fontosak lehetnek. Megjelenhetnek több elkülönülő nézőpontból megfogalmazódó interpretációk – mint például a helyi közösség, társadalom és governance kérdéseivel együttesen foglalkozó tudományos diskurzus – szintézise­ként is. Az urbanisztika fogalmának és elméletének, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény tartalmának megfelelő értelemben vett településfejlesztést akkor tudják szándékuknak és feladatuknak megfelelően segíteni, ha nem általános érvényű településfejlesztési diskurzusoként, illetve definícióként határozzák meg magukat, hanem fogalomhasználatukban világosan és egyértelműen jelzik, hogy milyen tudományág(ak) vagy szakterület(ek) nézőpontjából interpretálják a településfejlesztést, illetve annak definícióját. Az urbanisztika és a különböző – övétől eltérő – szempontokból a településfejlesztést interpretáló tudományterületek, illetve szak­területek fogalmi, fogalmi rendszerei így – egymástól elkülönítve – az összekeveredés veszélye nélkül egymás mellé illeszthetőek és működtethetőek. Ezáltal létrejöhethet egy, a jelenleginél sokkal jobban működő településfej­lesztési rendszer és eszköztár a kifejezés urbanisztikai értelmében, ami sokkal kedvezőbb eredmények elérését se­gítheti elő például a közösségfejlesztés, társadalomfejlesztés, helyi gazdaság, önkormányzati gazdálkodás és a go­vernance szempontjából is. Jelen tanulmány ezt kívánja elősegíteni adott keretei között a fogalmak tisztázásával és a különböző értelmezési területek szinergikus kapcsolódási lehetőségeinek felvázolásával.

### 1.1.7. A településfejlesztés értelmezése jelen tanulmányban

Jelen tanulmányban a településfejlesztés értelmezése a törvényi szabályozás (1.1.4. alfejezet), valamint az urbanisztika fogalma és elmélete (1.1.5. alfejezet) szerint történik. Ebben az interpretációban a településfejlesztés a település, a város épített fizikai valóságának átalakításával teszi jobbá az emberek életét. Ezért jelen tanulmányban a településfejlesztés városfejlesztést és urbanizációt is jelent, és viszont, az urbanisztika fogalmának és elméletének, valamint annak megfelelően, ahogyan ez a megközelítés az urbanisztika fogalmának (Cerdá 1867) és elméletének (Merlin, 2010) megszületését is áthatotta, amikor Ildefonso Cerdá így fogalmazott *Az urbanizáció általános elmélete* I. kötetének (Cerdá 1867) mottójában:

*„Az egyén függetlensége otthonában  
Az otthon függetlensége a városban  
A mozgás függetlensége a városi életben  
A vidék megjelenése a városban  
A város megjelenése vidéken  
Replete terram”*

Az itt alkalmazott megközelítésnek megfelelően jelen tanulmány fogalmi rendszere az alábbi *alapvető fogalmakra* (Bajnai 2009) épül a településfejlesztési koncepciók és integrált településfejlesztési stratégiák készítésére vonatkozó tartalmi követelményeket meghatározó 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet említett előírásainak szakmai alapjául szolgáló szakpolitikai iránymutatást megfogalmazó, Városfejlesztési kézikönyvben foglaltak szerint (Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium 2009).

*„A jelen kézikönyv alkalmazása szempontjából a »városfejlesztés« a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítását jelenti. Ezen belül a városi szövet egy megújult darabjának előállítását nevezi jelen kézikönyv »városrehabilitációnak«.*

*A városi szövet az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese, a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete, a városi élet anyagi hordozója.”*

Ennek a definíciónak a lényegéhez tartozik, hogy a város épített fizikai valóságát alkotó városi szövet a városi élet anyagi hordozója, amellyel kölcsönhatásban létezik. Ezt a kölcsönhatást a Városfejlesztési kézikönyv úgy fogalmazza meg, hogy „az előzőekben értelmezett városi szövet és a város társadalmi és gazdasági élete összefüggő rendszert alkot, melynek elemei kölcsönösen hatással vannak egymásra, és együttesen, összefüggésükben határozzák meg a városi élet minőségét és a város versenyképességét, attraktivitását”.

Ebben a megközelítésben tehát a városok és a községek fejlesztésének fókuszában a település épített fizikai környezetének átalakítása áll, mint a XX. századi modernista városépítészetében, azonban azzal ellentétben nem egy elképzelt új társadalom életformáját akarja a városépítészet eszközeivel kialakítani, nem egy új társadalmat, illetve annak mítoszát akarja megteremteni, hanem a meglévő társadalom életét kívánja jobbá tenni élete fizikai – épített – kereteinek jobbá tétele által. Ebben a paradigmatiszta változásban az a forradalmi átalakulás érvényesül, ami az 1960-as évek első fele és 1980 között Európa nyugati részén (Choay 1965, 1980), majd némi fáziseltolódással Magyarországon is végbement az urbanisztika és az építészet elméletére vonatkozó gondolkodásban. Ennek az új paradigmának a lényege röviden úgy foglalható össze, hogy a városok és községek épített fizikai valóságának át-



alakításához meg kell ismerni a település fizikai, társadalmi és gazdasági valóságát, és az épített környezet alakítását ennek ismeretében, a társadalom legitim igényeinek megfelelően kell végezni, hogy a városi szövet – a települési épített környezet – átalakításával jobbá tegyük az emberek életét, a helyi társadalom és gazdaság működését.

Ez az urbanisztika fogalmának eredeti (Cerdá 1867) és új paradigmája (Choay 1980) alapján lehetséges.

A városi szövet alakításának koncepcionális, stratégiai és operatív városfejlesztési tervezése, majd megvalósítása során az építészmérnöki és mérnöki tudományokhoz kapcsolódva mozgósítani kell

- a település fizikai valóságának megismeréséhez az élő és élettelen természettudományok, köztük a földrajztudomány,
- gazdasági valóságának megismeréséhez a gazdaságtudományok, valamint a humán- és társadalomtudományok,
- társadalmi valóságának megismeréséhez a humán- és társadalomtudományok, a gazdaságtudományok, az élő és élettelen természettudományok,
- a társadalmi igények, a problémák felismeréséhez, a megoldások lehetőségének megtalálásához, végrehajtásának megtervezéséhez és megvalósításához az összes felsorolt tudományterület – ennek részeként, különösen a megvalósítás megtervezéséhez és végrehajtásához –, a jogtudomány és az államtudomány
- eszköztárát az adott fázisnak megfelelően strukturálva, a helyi adottságokhoz és a lehetőségekhez illeszkedve.

## 1.2. A JÓ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS SZÜKSÉGES FELTÉTELE A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI GYAKORLAT STRUKTURÁLIS PROBLÉMÁK KIKÜSZÖBÖLÉSE

A jó település elsődleges előfeltétele a rossz településfejlesztés elkerülése. Amilyen egyszerűen hangzik, olyan nehéz és bonyolult lehet ezt az előfeltételt teljesíteni, hiszen előfeltételezi, hogy általában és a konkrét esetekben ismertek a jó településfejlesztés ismérvei. Ez pedig koránt sem eleve adott, sem általában, sem konkrétan. Sőt, amint a jó településfejlesztés ismérveinél látható, eleve kérdéses, hogy egyetemes érvénnyel, általánosságban meghatározható-e, hogy a téridő koordináta-rendszerének különböző pontjain konkrétan mi a jó településfejlesztés. Erre a kérdésre ismert ennek a tanulmánynak a válasza: nem. Az urbanisztika érvényes elmélete tükrében vannak, illetve felállíthatóak szabályok és modellek arra, hogyan fogalmazható meg – szövegek, tervrajzok és számok segítségével – tervekben az urbanizáció elérni kívánt célállapota, amit a tervek megvalósításával el akarunk érni. A fejlettség és az alkalmasság bizonyos – országonként és helyenként változó – szintjén léteznek finanszírozási, szervezeti és jogi eszközök a tervekben rögzített célállapotok megvalósítására, az urbanizáció folyamatának vezérlésére, végigvitelére. Azonban nincsen két fizikailag azonos darabja a városi szövetnek, sem egy városon belül, sem különböző városokban. Még az uniformizált lakótelepek, az ipari területek, kertvárosok sem egyformák; a városközpontokról és a velük szomszédos átmeneti zónákról nem is beszélve, nemhogy különböző régiók esetében, de egy régió belül sem, és nemhogy három dimenzióban, hanem a városi szövetet két dimenzióban, horizontális vetületében ábrázoló morfológiai elemzések szerint sem. Ez könnyen belátható a fizikai, természetföldrajzi adottságok helyről helyre eltérő jellege, valamint egy adott urbanizáció mint létező állapot kialakulásához vezető eltérő, konkrét helyi társadalmi, gazdasági és politikai folyamatok tükrében. Az említett fizikai eltérések ráadásul nem árnyalatnyiak, a legkevésbé sem elhanyagolhatóak, hanem jelentősek. Ez ugyan további bizonyításra nem szorul az urbanizáció természetének ismeretében, de a tények jobb megértését és elfogadását segítik a következő illusztrációk, amelyek



az itt leírt sorrendben három város morfológiai felmérését ábrázolják annak egészére, egy lakótelepére, működő ipari területére, kertvárosi lakóterületére, városközpont melletti átmeneti zónájára és városközpontjára – Szombathely Megyei Jogú Város, Nagykanizsa Megyei Jogú Város és Salgótarján Megyei Jogú Város példáján keresztül. Közülük kettő a Nyugat-Dunántúl régióban, egy az Észak-Magyarország régióban van. Az elsőben két jelentős felszíni vízfolyás, a másodikban egy, a harmadikban pedig ugyancsak egy van. Az első városközpontja nagyjából sík, a második részben dombos területen, a harmadiké hegyek közé szorított völgyben van, és ezek csak egy részét képezik azoknak a földrajzi adottságoknak is, amelyekben különböznek; a többi említésére vázlatosan sincs hely. Az eltérő adottságok között kialakult különböző urbanizációk az alábbi képet mutatják azonos méretű képekben megjelenített azonos léptékű morfológiai tervrajzok tükrében, az említett sorrendben.

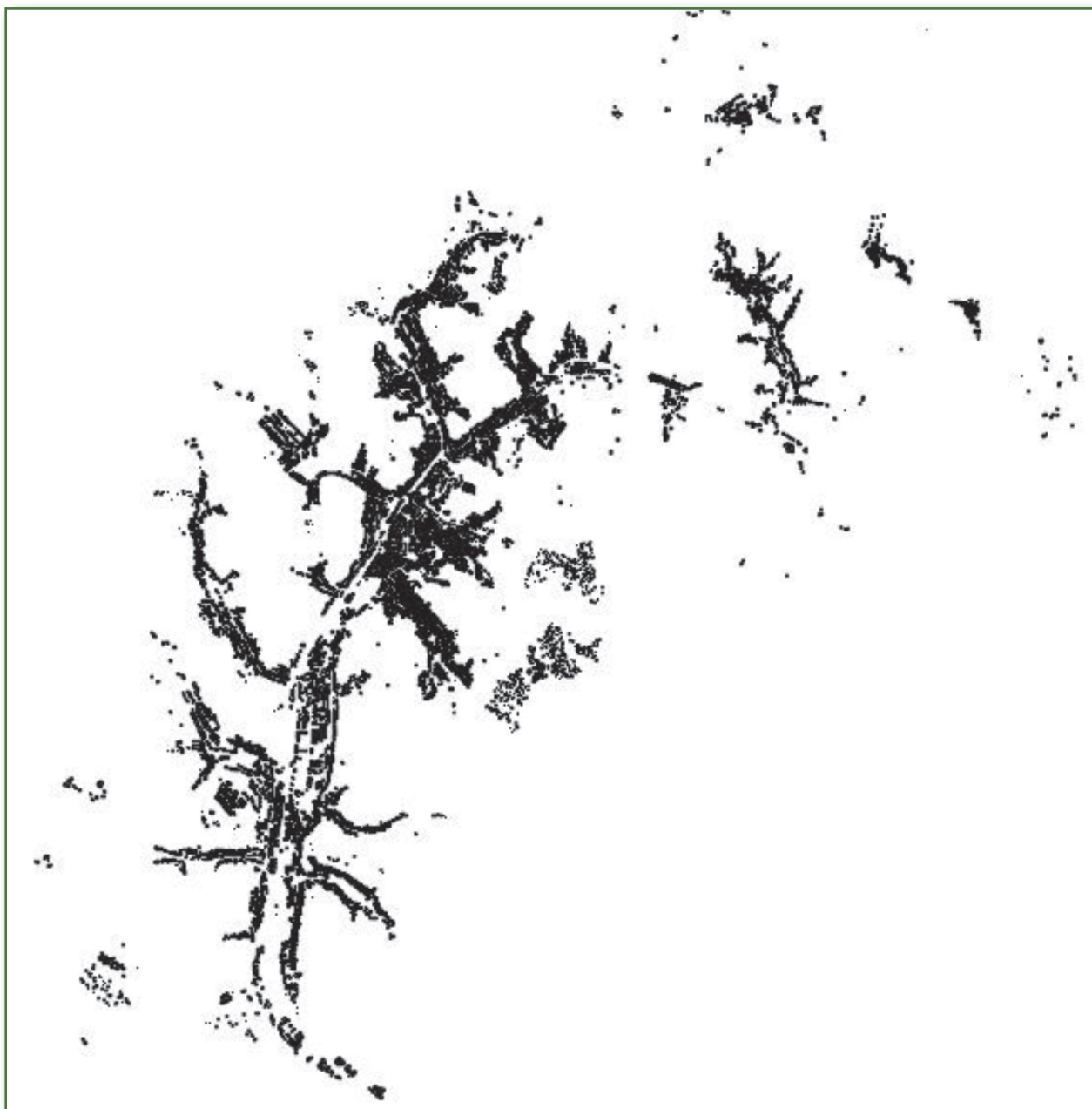


**1. ábra: Szombathely Megyei Jogú Város morfológiai tervrajza M= 1:75000**  
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



**2. ábra: Nagykánizsa Megyei Jogú Város morfológiai tervrajza M= 1:75000**

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



**3. ábra: Salgótarján Megyei Jogú Város morfológiai tervrajza M= 1:75000**  
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



4. ábra: Szombathely Megyei Jogú Város, lakótelep morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



5. ábra: Nagykanizsa Megyei Jogú Város, lakótelep morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*





6. ábra: Salgótarján Megyei Jogú Város, lakótelep morfológiai tervrajza M= 1:5000  
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



7. ábra: Szombathely Megyei Jogú Város, működő ipari terület morfológiai tervrajza M= 1:5000  
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



**8. ábra: Nagykanizsa Megyei Jogú Város, működő ipari terület morfológiai tervrajza M= 1:5000**

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*

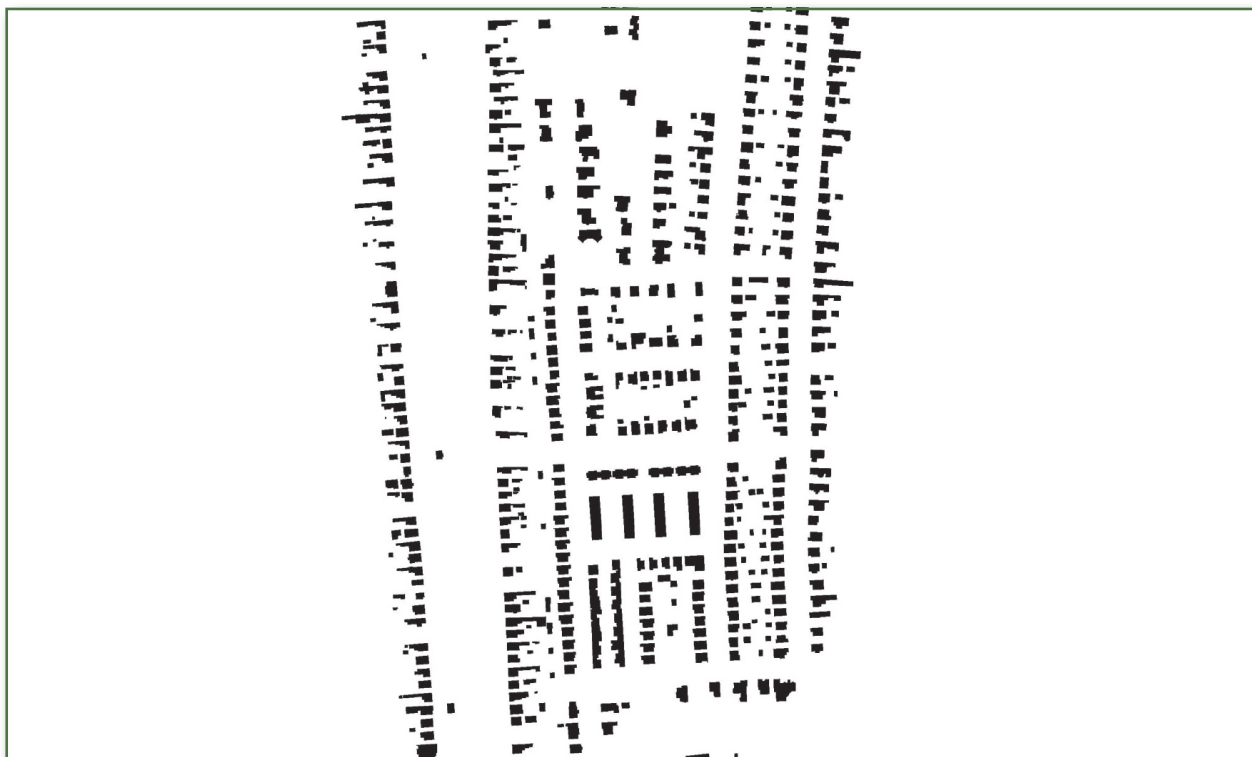


**9. ábra: Salgótarján Megyei Jogú Város, működő ipari terület morfológiai tervrajza M= 1:5000**

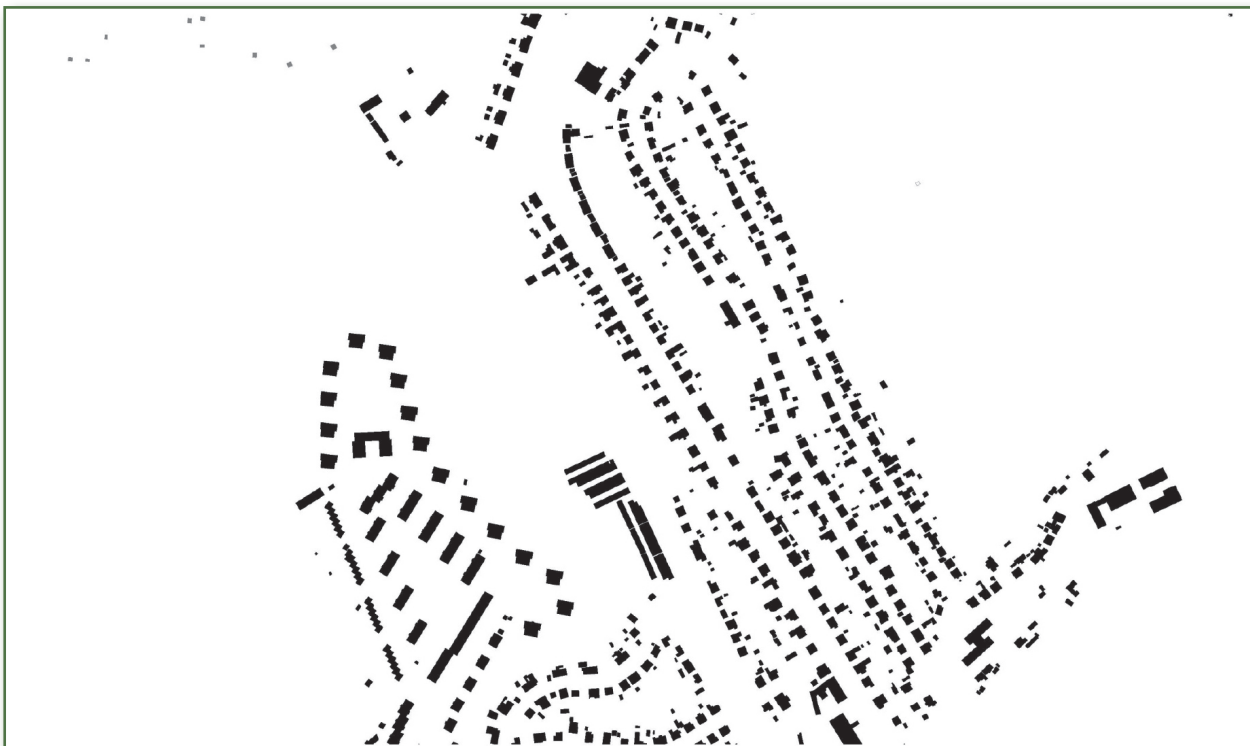
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



10. ábra: Szombathely Megyei Jogú Város, kertváros morfológiai tervrajza M= 1:5000  
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



11. ábra: Nagykanizsa Megyei Jogú Város, kertváros morfológiai tervrajza M= 1:5000  
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



12. ábra: Salgótarján Megyei Jogú Város, kertváros morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



13. ábra: Szombathely Megyei Jogú Város, városközpont melletti átmeneti zóna morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*





14. ábra: Nagykánizsa Megyei Jogú Város, városközpont melletti átmeneti zóna morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



15. ábra: Salgótarján Megyei Jogú Város, városközpont melletti átmeneti zóna morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



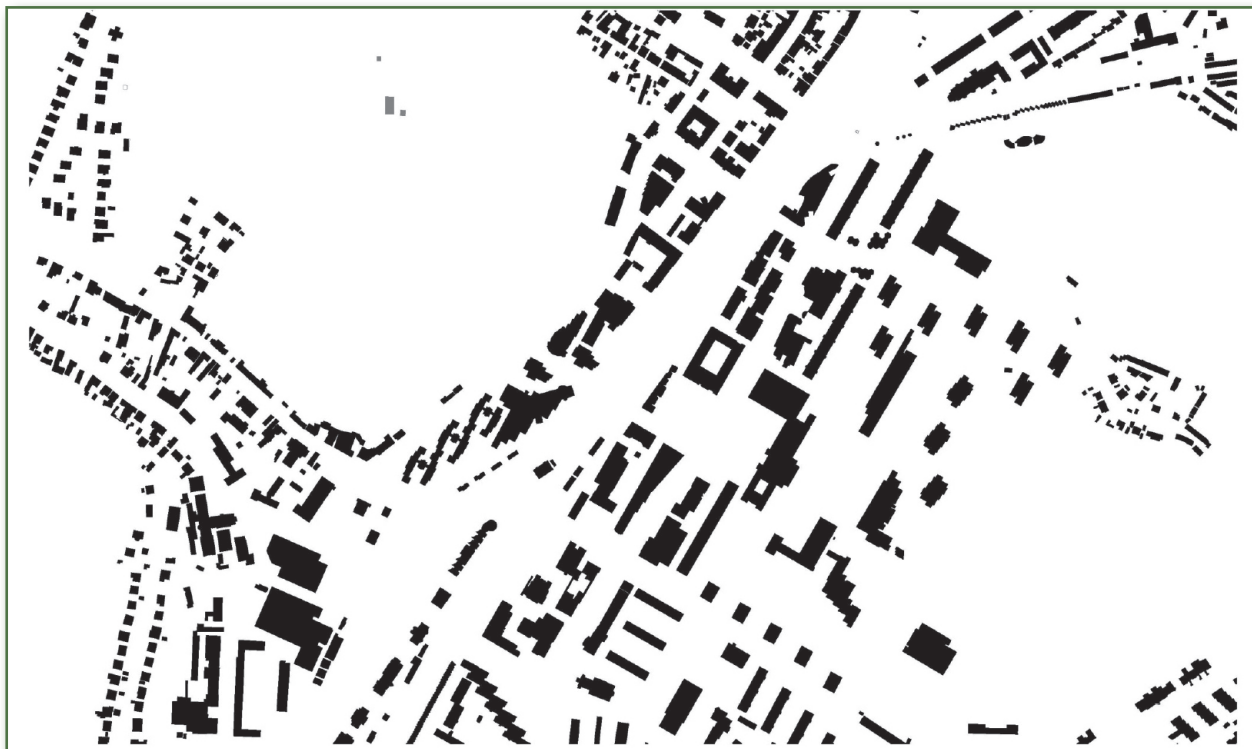
16. ábra: Szombathely Megyei Jogú Város, városközpont morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



17. ábra: Nagykanizsa Megyei Jogú Város, városközpont morfológiai tervrajza M= 1:5000

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*



18. ábra: Salgótarján Megyei Jogú Város, városközpont morfológiai tervrajza M= 1:5000

Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.

Túl azon, hogy nincs két fizikailag azonos darabja a városi szövetnek sem egy városon belül, sem különböző városokban, vagyis a különböző városok és a községek épített fizikai valósága jelentősen eltér egymástól, törvényszerűen eltér egymástól – a különböző települési területeket és településeket összehasonlítva – az a helyi társadalom és az a helyi gazdaság, amelynek életéhez és működéséhez fizikai keretként szolgál a település épített környezete. Ennek következtében az említett három alapvető tényezőnek – vagyis az épített fizikai környezetnek, a helyi társadalomnak és a helyi gazdaságnak – a kölcsönhatásai is eltérőek.

Következésképpen minden egyes – tetszőlegesen lehatárolható - településrészen és minden egyes településen eltér az összes többitől annak a konkrét tartalma, amit az urbanizáció folyamatával (a településfejlesztés folyamata) elérhető célállapotként felfogott urbanizáció (a településfejlesztés eredménye) tekintetében jónak lehet minősíteni. Azzal később foglalkozik a tanulmány, hogy mit jelent a „jó” ebben az esetben.

A jelen kutatási tanulmányban eddig leírtakból adódó következtetés szerint tehát két olyan strukturális probléma van, ami a településfejlesztésre – mint az építésügy részére - vonatkozó törvény valamint az urbanisztika fogalma és elmélete tükrében a településfejlesztés alapjait ássa alá, és a jó településfejlesztés esélyét eleve elveszi, így azt lehetetlenné teszi, ha nem kerül orvoslásra.

*Az első következtetés az előző pontokban foglaltakból adódik: a jó településfejlesztést alapjaiban teszi lehetetlenné az a strukturális probléma, hogy bizonyos esetekben az urbanizáció tervezése, illetve megvalósítása, egészében vagy egy fázisában, nem a releváns törvény szellemének, nem az urbanisztika fogalmának és elméletének megfelelő településfejlesztés-fogalom alapján, hanem attól lényegesen különböző településfejlesztés-értelmezésből kiindulva történik.*

*A második strukturális probléma gyakran az elsőből következik. Abból adódik, hogy a településfejlesztés tervezése és megvalósítása folyamatát előkészítő döntő jelentőségű szakaszokban az érintett szereplők nem ismerik, illetve nem értik az előzőekben említett alapfogalmakat és alapvető összefüggéseket. Ennek következtében nem ismerik fel a helyi adottságokra építő konkrét tervezés alapjait, belső összefüggéseit és szükségességét. Az ilyen esetekben az urbanizáció tervezése, illetve megvalósítása nem abból indul ki – akár nagyobb rendszer, akár egy konkrét fejlesztés egésze, vagy adott fázisa szintjén – hogy a település épített fizikai valósága, valamint a helyi társadalom és gazdaság, amelynek életéhez és működéséhez a fizikai kereteket a városi szövet biztosítja, a különböző helyeken és különböző településeken eltér az összes többitől. Azt sem ismerik fel, hogy a helyi fizikai, társadalmi és gazdasági valóság egymás közötti kölcsönhatásai is eltérőek. Következésképpen elmarad az a felismerés, hogy csak a helyi fizikai, társadalmi és gazdasági valóság ismeretében, konkrét, érdemi vizsgálat és tervezés elvégzésével lehet úgy átalakítani a település épített fizikai valóságát, hogy a fejlesztés eredményeként jobbá váljanak a helyi társadalom és gazdaság élet- és működési feltételei.*

Már az első strukturális probléma is számtalan különböző formában és hatással jelenik meg. Okainak és messzire vezető következményeinek bővebb vizsgálata terjedelmi okokból külön tanulmány keretében történik. Okai ismeret- és kompetenciahiányra vezethetőek vissza, ami hosszabb időszak folyamán kialakult összetett körülmények strukturális következménye, így általában az érintettek tehetnek róla a legkevésbé. Viszont kedvezőtlen hatását nem lehet túlbecsülni. Ezért az alábbiakban álljon itt egy példa analógia formájában a probléma természetének jelzésére.

Felvetődhet a kérdés, felmerül-e valakiben, hogy egészségi állapotának javítása érdekében, többféle összehangolt orvosi beavatkozással, orvosi konzultációk alapján kialakítható életviteli szabályok betartásával orvosolható, összetett egészségügyi problémájának megoldására vonatkozó elképzelését olyan munkacsoport javaslatai alapján alakítsa ki, amelynek vezetője és tagjai nem rendelkeznek orvosi végzettséggel és az adott egészségügyi probléma szempontjából releváns orvoslási kompetenciával? A válasz egyértelműen nem. Ez az eset kizárható, amennyiben mégis előfordul kivételként, az a szabályt erősíti, mely szerint az ilyen koncepciók és stratégiák kialakításában nélkülözhetetlen, és meghatározó jelentőségű a megfelelő egyetemi végzettséggel és kompetenciával rendelkező orvos közreműködése. A kérdés és a nemleges válasz analóg módon ismétlődik a gazdasági és a jogi problémák megoldása szempontjából is.

Másképpen hangzik a válasz, ha az a kérdés vetődik fel, hogy felmerül-e valakiben, hogy amikor egy vagy több település épített környezetének az átalakítását jelentő, összetett fejlesztésekre dolgoztat ki javaslatokat, olyan munkacsoportra bízva elkészítésüket, amelynek vezetésében nincs kompetens építészmérnök vagy építőmérnök. A tapasztalatok ugyanis arra utalnak, hogy a válasz ilyenkor viszonylag gyakran lehet igen.

Az ilyen jellegű kompetenciazavar összefüggésbe kerülhet a második strukturális problémával, és egymást negatívan erősítő hatásuk lavinaszerűen sodorja el a jó településfejlesztés alapjait.

*A jó településfejlesztés szükséges, de nem elégséges feltétele tehát a strukturális problémák elkerülése, a meglévők kiküszöbölése és következményeik megszüntetése. A jó településfejlesztés az értelmezési és módszertani hibák, a hozzájuk kapcsolódó kompetenciazavarok feltárásával és kijavításával kezdődik. Jelen tanulmány keretei ebben a folyamatban a strukturális problémák beazonosítására és jelzésére adtak lehetőséget. Részletesebb vizsgálatuk és bemutatásuk további tanulmányokban, kijavításuk azok eredményei alapján történhet meg. Különleges aktualitást ad ennek a munkának a 2021-2027 európai uniós fejlesztési időszakra való felkészülés.*



## 2. A JÓ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ELÉGSÉGES FELTÉTELEINEK MEGKÖZELÍTÉSÉRŐL

### 2.1. A JÓ FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS SZEMPONTJÁBÓL

*Jó az ami a céljának megfelel.*

*Jó településfejlesztés az, ami a céljának megfelel.*

Közelebb jutunk a jó településfejlesztés fogalmának értelmezéséhez, ha az előzőekben foglaltaknak megfelelően a településfejlesztés fogalma helyett az urbanizáció fogalmát használjuk.

*Jó urbanizáció az, ami a céljának megfelel.*

*Jó urbanizáció, mint célállapot az, ami az urbanizáció, mint folyamat céljának megfelel.*

Amint az előző fejezetben látható volt, az urbanizáció mint állapot és mint folyamat az urbanizáció fogalmának két alapvető jelentése. Az urbanizáció mint állapot a város és a község – közös elnevezéssel a település – épített fizikai valóságának állapotát – adott pillanatban meglévő vagy elképzelésekben előrevetített célállapotát jelenti. Az urbanizáció mint folyamat a város és a község – közös elnevezéssel a település – épített fizikai valóságának átalakítását, átalakulását, fejlesztését, fejlődését jelenti.

Az urbanizáció, városfejlesztés, településfejlesztés természetének megfelelő értelmezés tehát a jó településfejlesztés fenti értelmezése, amely az említetteknek megfelelően azt jelenti, hogy

*a jó urbanizáció, mint célállapot – vagyis a város és a község – közös elnevezéssel a település – épített fizikai valóságának urbanizációval mint folyamattal (városfejlesztéssel, településfejlesztéssel) elért állapota az, ami az urbanizáció, mint folyamat – vagyis városfejlesztés, településfejlesztés - céljának megfelel.*

Mindezekből következik egy másik definíció is, mely szerint

*az urbanizáció mint folyamat akkor jó, ha alkalmas eszközt jelent céljának, a városi szövet városfejlesztési, településfejlesztési tervekben előrevetített célállapotának a valóra váltására.*

Következésképpen a jó településfejlesztés címén két dologgal kell foglalkozni.

Az egyik a településfejlesztés városfejlesztés folyamatának eredményessége, a másik a folyamat – a tervezés és megvalósítás – eszközszerű alkalmassága a jó eredmény elérésére.

Ezekből a definíciókból, valamint a fentiekben említett alapfogalmakból az következik, hogy az urbanizáció, a városfejlesztés, településfejlesztés – jó településfejlesztés fogalmának megfelelő - célkitűzései elvileg végtelen sokfélék lehetnek, amelyek közül az érintettek választják ki, és a döntésekért felelősek határozzák meg egy-egy város, illetve község – jelen tanulmány értelmezése szerint interpretált tényleges céljait. Ez elméletileg így is van, és bizonyos értelemben gyakorlatilag is. Ez a bizonyos értelem azt jelenti, hogy amikor arról van szó, hogy a „jó településfejlesztés az, ami a céljának megfelel” az itteni értelmezés szerint, akkor a célmeghatározás során figyelembe kell venni néhány városfejlesztési alapcél, amely a kutatások tükrében láthatóvá válik, amelyek áthatják és struktúrálják a választható végtelen sokféle településfejlesztési cél meghatározását. Ez teszi egyáltalán lehetővé, hogy ha

a jelen tanulmány az adott keretei miatt kimerítő részletettséggel nem is tud válaszolni a jó településfejlesztés mibenlétének kérdésére – még a jelenleg rendelkezésére álló tudományos eredmények szintjének és mélységének megfelelően sem – szilárd alapot biztosítson ahhoz, hogy a jó településfejlesztés elmélete és gyakorlata értékelése és mérése tovább fejlődhessen. Ezen belül ez a strukturálás teszi lehetővé, hogy szakmai, szakpolitikai és politikai szempontból minőségbiztosítást lehessen végezni a települési önkormányzatok és az állam különböző településfejlesztési tevékenységet végző entitásai támogatása és ellenőrzése érdekében

Tehát: „*a jó településfejlesztés az, ami a céljának megfelel*”.

A következő fejezet bemutatja, melyek azok az általános érvényű városfejlesztési, településfejlesztési alapcélok, amelyek teljesítése a kutatás jelenlegi állása szerint ma Magyarországon elméletileg elvárható lenne a városok és a községek fejlesztésétől.

## 2.2. A JÓ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS CÉLJAI

Azoknak az általános érvényű városfejlesztési, településfejlesztési *alpcélok*nak a meghatározásához, amelyek teljesítése a kutatás jelenlegi állása szerint ma Magyarországon elméletileg elvárható lenne a városok és a községek fejlesztésétől, jól használható támpontot ad az urbanisztika elmélete, az utóbbi évek néhány globális felismerése és a jogszabályi háttér.

Az említettek vizsgálata és értékelése alapján az alábbiakban állapíthatóak meg a városfejlesztés, településfejlesztés átfogó *alpcéljai*, amelyek körül kikristályosodhatnak adott helyen és időben a körülményeknek megfelelő konkrét helyi célok.

Az alpcélokból levezethető konkrét célokon kívül a legitim döntéshozók olyan és annyi – az alpcélokból le nem vezethető – konkrét célt határoznak meg a jelen tanulmány értelmezése szerinti városfejlesztés, területfejlesztés számára amilyent és amit indokoltnak tartanak, ebben az értelemben a célok köre esetenként bővíthet. Az alpcélok jelentőségét az adja, hogy általános érvényűek, és így a konkrét, eseti célok nagyon nagy hányada belőlük levezethető.

Másrészt az alpcélokkal ellentétes, illetve velük ellentmondásban lévő konkrét célok kitűzése a jó településfejlesztés kritériumának nem felelne meg.

Ezáltal az alpcélok meghatározása szilárd alapot biztosít ahhoz, hogy más megkerülhetetlen feladatok megoldásával párhuzamosan ki lehessen alakítani egy értékelési rendszert a jelen tanulmány szerint értelmezett településfejlesztés értékelésére, minőségbiztosítására.

### 2.2.1. A városfejlesztés általános érvényű céljai

A városfejlesztés, településfejlesztés általános érvényű, alapvető céljait, amelyek

- az urbanisztika elméletéből (CERDÁ 1867; CHOAY 1980),
- eszmetörténetéből (CHOAY 1965,1980),
- az urbanisztika fogalmának és elméletének (CERDÁ 1867) megjelenését megalapozó Értekezésből (ALBERTI 1485) és Utópiából (MORE 1516), az őket követő

- Értekezésekből és Utópiákból, értekezés és utópia jellegű, urbanisztikai és urbanisztikai jellegű elméletekből, valamint
- a városrendezésről és építésügről (1937), az építésügről (1964) és az épített környezet alakításáról (1997) szóló törvények szelleméből (MONTESQUIEU 2000) valamint
- a városépítészet maradandó vívmányait megtestesítő városépítészeti alkotásokból (CLAVAL 2014, LACAZE 1995) levezethetőek, a következőképpen lehet megfogalmazni:

a városfejlesztés, településfejlesztés általános érvényű, alapvető célja a

- szép,
- egészséges (higiénikus),
- kényelmesen használható, jól funkcionáló

*városi, települési környezetet alkotó városi szövet létrehozása.* (BAJNAI 2011)

A városi szövet a jelen tanulmány értelmezésében, amint az korábban már kiemelten hangsúlyozásra került fogalomértelmezésből következik, a nem városi jogállású település épített fizikai valóságát, épített környezetét is jelenti.

### 2.2.2. A városfejlesztés céljai a fenntartható fejlődés kihívásainak megválaszolása érdekében

A legutóbbi években publikált kutatási eredmények (BAJNAI 2016, 2018 a, 2018 b) alapján megfogalmazható az állítás, hogy a fenntartható fejlődés és a fenntartható urbanizáció érdekében a városfejlesztés, településfejlesztés célja a város, a település, épített fizikai valóságának átalakításával

- a környezeti szempontból fenntartható fejlődés,
- a társadalmi szempontból fenntartható fejlődés,
- a gazdasági szempontból fenntartható fejlődés

*kihívásainak megválaszolása.*

### 2.2.3. A városfejlesztés céljai az Alaptörvényből következően

A városfejlesztés, településfejlesztés célja az Alaptörvényből levezethetően, a város - a település - épített fizikai valóságának átalakításával *az építészeti örökség integrált védelme.*

A város - a település - épített fizikai valóságának átalakítása során az Alaptörvény N) cikkelyének megfelelően a városfejlesztés, településfejlesztés mint tervezési és megvalósítási folyamat célja, hogy érvényesítse a *kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás* elvét.



### 2.3. A JÓ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSHEZ NÉLKÜLÖZHETETLEN A TERVSZERŰ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

Nyilvánvaló, hogy a városfejlesztés fent meghatározott tíz alapcéljának teljesítése nem lehetséges központi vagy lokális utasításos jellegű jogi és közgazdasági előírások valamint társadalom-, gazdaság-, és közlekedésföldrajzi természetű szöveges és grafikus dokumentumok alapján, a félreértések, tévedések és kísértések elkerülése érdekében célszerű megvilágítani az alábbiakban, hogy mi ennek az oka.

A korábbi évtizedek és évszázadok kutatási eredményeinek és eszmetörténeti vívmányainak valamint a polgári jogalkotás hagyományainak és új eredményeinek köszönhető, jelentős eredménynek tekinthető, hogy meg lehet határozni a városfejlesztés, településfejlesztés alapcéljait. Első pillantásra felmerülhet a lehetőség, mely szerint azt lehetne mondani, hogy akkor már megoldottnak is tekinthető minden településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia célkitűzéseinek meghatározása. Csak fel kell írni az említett célokat a szövegek elejére. Utána – esetleg – szövegszerűen be kell mutatni, hogy mi is történik majd ennek érdekében. Néhány, internetről letöltött térképre vagy úrfelvételre készített sematikus területlehatárolással illusztrálva, valamint egy népszerű, illetve fontosnak tartott projektötleteket felsoroló kívánságlistát mellékelve, már el is készültek azok az anyagok, amelyek alapján már odaítélhető a megfelelő összegű vissza nem térítendő támogatás, és indulhat a fejlesztés; rosszabb esetben még az is felmerülhet, hogy ezt településfejlesztési tervezésnek nevezik. Nem erről van szó! Nem erre szolgál az eredmény, hogy a fentiek szerint megfogalmazhatóvá vált településfejlesztés tíz alapcélja.

A korábbinál még tudatosabb városfejlesztés, településfejlesztés vált lehetségessé azáltal, hogy megfogalmazhatóvá váltak alapcélok. Ez azonban még önmagában nem pótolja az érdemi és alapos településfejlesztési tervezést, csak még inkább szükségessé teszi. Miért? Azért, mert az alapcélokat értelmezni a kell a városfejlesztés, településfejlesztés fentebb ismertetett alapfogalmainak és alapvető összefüggéseinek megfelelően. Látható ugyanis a kutatásokból (BAJNAI 2011) és az 1.2. alfejezet részletes elemzéséből, hogy *különböző városokban és ugyanazon városok különböző helyszínein nem lehet fizikai, műszaki szempontból egymással teljesen azonos városi „szövetdarabokat” találni. Ezen kívül minden lehatárolt települési szövetben mint fizikai keretben található helyi társadalom és gazdaság élete és működése más és más, így a település épített fizikai valóságának különböző konkrét tartalommal történő átalakítását kívánja meg annak a legáltalánosabban megfogalmazott célkitűzésnek a teljesítése, hogy a településfejlesztés a település épített fizikai valóságának átalakítása által tegye jobbá az emberek életét.*

Az alapcélok tekintetében ebből az alaphelyzetből az következik, hogy minden egyes lehatárolt települési terület épített fizikai valóságának, városi szövetének átalakítása szempontjából más és más konkrét műszaki tartalmú beavatkozást igényel az alapcélok megvalósítása, illetve valóra váltásuk elősegítése. *Minden egyes lehatárolható települési területen a részleteit tekintve más konkrét célkitűzést jelent annak a 10 általános érvényű alapcélnak a valóra váltása, hogy*

a településfejlesztés eredményeként a városi szövet

1. szép,
  2. egészséges (higiénikus),
  3. kényelmesen használható, jól funkcionáló épített városi környezetet alkosson,
- a kihívásokra válaszolva a településfejlesztés segítse elő
4. a környezeti,
  5. társadalmi,

6. *gazdasági*  
szempontból fenntartható urbanizációt, és érvényesítse
7. *a műemlékek és az építészeti örökség integrált védelmét,*
8. *a kiegyensúlyozott,*
9. *az átlátható és*
10. *a fenntartható*  
költségvetési gazdálkodás elvét.

A tíz alapcél nem csak azért kell konkrét tartalommal megtölteni a fentieknek megfelelően, mert a helyi adottságok és lehetőségek minden településen és településrészen különböznek a többitől, és mást jelentenek, hanem azért is, mert maguknak az általános érvényű alapcéloknak a tartalma önmagában is nagyon bonyolult. Nem csak az első hármat követő, az utóbbi fél évszázad során kikristályosodott hét általános érvényű célkitűzése, hanem a sokkal régebb óta meghatározó jelentőségű első háromé is. A szép, az egészséges és a kényelmesen használható, jól funkcionáló települési környezetet alkotó városi szövet is három olyan bonyolult fogalom, aminek jelentése önmagában is könyvtárnyi tudományos publikáció és szakirodalom tárgya, és változik a térben ugyanúgy, mint az időben. Ennek az általános érvényű jelentésnek a részletes vizsgálata és bemutatása sokszorosan meghaladja jelen tanulmány kereteit. Ugyanakkor a tudományos szakirodalomban sokrétűen, magas színvonalon feldolgozott téma a számtalan vitatott kérdésével együtt. Jelenleg önmagukban nem jelentenek olyan nehezen megoldható kihívást, amelyek megválaszolása parancsoló szükségszerűségként vetné fel jelen megalapozó tanulmányban történő tárgyalásukat. Azt azonban már itt is feltétlen jelezni kell, hogy egyes alapcélok tekintetében ez a helyzet radikálisan megváltozhat, és a kérdések értelmezésében jelentős tartalmi változások és hangsúly eltolódások következhetnek be, amelyek újra a kategorikus imperativusz erejével sürgetik megválaszolásukat. Ilyen változásokat okozhat például a globális felmelegedés hazánkban is, az egészséges városi környezettel kapcsolatban csakúgy, mint a kényelmesen használható, jól funkcionáló városi szövet általános érvényű jelentéstartalmaival kapcsolatban. Ezek a változások azonban a környezeti szempontból fenntartható fejlődés problémáival és kihívásaival összefüggésben következhetnek be. Ezért a jelen tanulmány szűk keretei között ennek a témának a részletesebb tárgyalása indokolt. A városi szövet szintjén a „szép”, az „egészséges” és a „jól funkcionáló” kifejezések általános érvényű jelentésével kapcsolatban, a jelen tanulmányban és a rá épülő foglaltakkal összefüggésben itt csak a következőre kell rávilágítani. Azt, hogy a városi szövet és annak alakítása szempontjából mit jelent a „szép”, az „egészséges” és a „jól funkcionáló” külön-külön és összefüggéseiben, Magyarországon az építészmérnöki, az építész-, és részben a településmérnöki képzésben oktatják egyetemi szinten. Máshol nem. A város, a település fizikai valóságának átalakítására irányuló településfejlesztés koncepcionális, stratégiai és operatív szintű tervezése éppen ezeknek a céloknak a valóra váltására irányul a jelen tanulmány értelmező, 1. fejezetében foglaltaknak megfelelően. Ezért is megkerülhetetlen az építészmérnök, építész, illetve településmérnök végzettségű szakemberek szakmai irányító szerepe a városok és községek fejlesztésének – a településfejlesztésnek – a fent említett három szinten történő tervezésében és megvalósításában.

A környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható fejlődés kihívásainak megválaszolásával kapcsolatban megállapítható, hogy az önmagában is olyan célkitűzés, amelynek teljesítése feltételezi a városi szövet jelentős, gyakran strukturális, átalakítását (BAJNAI 2016, 2018A, 2018B). Ezen belül, és a fent definiált tíz célkitűzés közül a meszesemenően legsúlyosabb kihívást mégis a környezeti szempontból fenntartható fejlődés biztosítása, a klímaváltozás keretek közé szorítása jelenti. Ezért az alábbiakban a terjedelmi korlátok ellenére is bővebben kell foglalkozni ezzel.

A városok strukturális problémái jelentős részben okai és egyben következményei is a klímaváltozásnak. Az urbanizáció az üvegház hatású gázok kibocsátásának és az energiapazarlásnak az egyik legjelentősebb forrása a városok térbeli szétterülése miatt. A városok uralkodó gazdasági profilja a szolgáltatás, az ipar, (Merlin 2002, Tózsza 2011), ami a körülöttük szétterülő szuburbiák alacsony intenzitású zöldövezeti lakóterületeit definíciószerűen nem jellemzi. A városok funkcionális várostérségük gazdasági centrumai (Bajnai 2018). A városok körül szétterülő, monofunkcionális jellegű zöldövezeti lakóterületek és a városok közötti ingázás a lakóterület-munkahely és a lakóterület-szolgáltatások térbeli viszonylataiban törvényszerű. A zöldövezetek definíciószerűen alacsony népsűrűségéből következően az ingázás meghatározó jelentőségű közlekedési eszköze törvényszerűen a személygépjármű. A funkcionális várostérség zöldövezeti lakóterületként funkcionáló szuburbiái és a város közötti kényszerű ingázás törvényszerű, intenzitása folyamatosan növekszik a gazdaság, a társadalom, és ezzel párhuzamosan a motorizáció fejlődésével. Ezek a térbeli folyamatok idézik elő az urbanizáció által generált ÜHG kibocsátás és energiapazarlás nagyon jelentős részét (Clerc et al. 2008) a városok térbeli szétterülése következtében. Európa városai és városregiói által okozott káros hatások mértéke ugyan valóban elmarad attól, amit Ázsia és Amerika nagyvárosai produkálnak, ebből azonban nem következik, hogy CO<sub>2</sub> kibocsátásuk és annak káros hatása elhanyagolható lenne. A helyzetet bonyolítja, hogy a rendelkezésre álló információk alapján valószínűsíthető: a meglévő adatok pontossága és mélysége jelentős szórást mutat országonként. Ugyancsak a probléma relativizálását segíthetik azok az adatok, melyek szerint egész Európa CO<sub>2</sub> kibocsátásának az utóbbi néhány évben bekövetkezett évenkénti növekedése elenyésző Kínához és Indiához mérve. Klímaszkeptikus megközelítésben az említettekre és hasonlókra hivatkozva akár ki is lehetne jelenteni, hogy az urbanizáció, mint a klímaváltozás egyik fő hajtóereje a távoli földrészek gigapoliszainak és megalopoliszainak esetében értelmezhető csupán, nekünk ehhez semmi közünk; a mi urbanizációnk teljesen más jellegű, mint a kelet-ázsiai vagy a nyugat-európai. Ebben a megközelítésben azt is lehetne mondani, hogy az említettek miatt nekünk itt és most semmi dolgunk annak a helyzetnek a megoldásával kapcsolatban, hogy a városok térbeli szétterülése – mint strukturális probléma – jelentős szerepet játszik a CO<sub>2</sub> kibocsátásban valamint az energiapazarlásban és ezáltal a globális felmelegedésben. Ez azonban valószínűleg nem egészen így van. A legújabb kutatási eredmények szerint ugyanis a globális felmelegedés problémája sokkal súlyosabb annál, mint ahogy korábban tűnt, amikor az idézett ellenérvek megfogalmazódtak a tudományos viták során. 2018 október 8-án publikálta az ENSZ klímaváltozással foglalkozó kormányközi szakértői csoportja (IPCC) az új jelentését, amely drámai hangon hívja fel a figyelmet arra, hogy a legújabb kutatási eredmények szerint a COP21 párizsi klímacsúcs eredményeit és vállalásait felül kell vizsgálni. Betartásuk esetén ugyanis a felmelegedés 3°C-ot érne el 2100-ra, aminek nagy valószínűséggel katasztrófális következményei lennének. Az újabb kutatások arra jutottak, hogy már az 1,5°C-os felmelegedésnél nagyobb változás is olyan visszafordíthatatlan változásokkal járna, mint a nemzetközi együttműködéssel megelőzni kívánt 2°C-os felmelegedés. Az ENSZ klímaváltozással foglalkozó kormányközi szakértői csoportja arra figyelmezteti a döntéshozókat: annak érdekében, hogy a globális felmelegedés ne haladja meg a 1,5°C-ot, a CO<sub>2</sub> kibocsátás szintjét 2030-ra globálisan 45%-al kell csökkenteni. Az IPCC vezetői felhívják a városokat, az ipart, az energiaipart, az építőipart és minden ágazatot, hogy vágjanak bele az üvegházhatású gázok kibocsátásának nagymértékű csökkentésébe. Deklarációjuk szerint ahhoz, hogy 1,5°C-nál meg lehessen maradni a felmelegedés folyamatával, „gyors és példátlan mértékű átalakulás szükséges”. Minden kis hatás számít, amely a felmelegedést segíti elő, a 1,5°C túllépése esetén erősen megnövekszik a visszafordíthatatlan változások kockázata.

Mindez radikálisan új helyzetet jelent, és új megközelítéseket feltételez. Az IPCC kommunikációjában nyoma sincs annak, hogy a konkrétan a városoknak is címzett segélykiáltás szerű felhívásuk csak más földrészek-

nek szólna. Inkább az olvasható ki belőle, hogy a CO<sub>2</sub> kibocsátás csökkentéséhez való legkisebb hozzájárulás is számít.

Az említettekén kívül azért sem lenne kifejezetten megalapozott tudományos szempontból egy olyan állítás, hogy az urbanizációhoz kapcsolódva, a városok szétterülésével összefüggésben keletkező CO<sub>2</sub> kibocsátás elhanyagolható, mert a jelenlegi ismeretek fényében úgy tűnik, hogy egyszerűen nincs rá adat sem a KSH sem az OMSZ nyilvántartásai szerint. Márpedig más európai országok nyilvános adataiból látható, hogy a hazaival összehasonlítható jellegű urbanizációnak, és azon belül a közlekedésnek, számottevő szerepe van az üvegházhatású gázok kibocsátásában. Jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatás során kísérlet történt arra, hogy választ lehessen szerezni a kérdésre, hogy mekkora súlyt képvisel a hazai CO<sub>2</sub> kibocsátáson belül a személygépjárművekkel történő lakossági közlekedés, és hogyan alakul ez a kép térségenként, illetve városokként. Ilyen adatok azonban nem állnak rendelkezésre, szemben más országokkal, mint például Franciaország. Az tehát valóban nem tudható pontosan, hogy nálunk mekkora a lakosságnak a városok térségi szétterüléséből adódó kényeszerű mobilitásából származó CO<sub>2</sub> kibocsátás. Erre hivatkozva lehetne esetleg azt állítani, hogy elenyésző a hazai CO<sub>2</sub> emisszió belül ez a rész. Egy ilyen hipotézisnek azonban ugyancsak ellent mond néhány konkrét tény. Az egyik az, hogy Budapest és térsége az ország központi nagyvárosának olyan szintű térségi szétterülését mutatja a szuburbanizáció terjeszkedésével, amelynek fajlagos mértéke összemérhető a legnagyobb európai városrégiókéval. Budapest tehát egyáltalán nem az európaiktól és a globálistól radikálisan eltérő jellegű urbanizáció, ebből a szempontból sem. Ráadásul a Főváros esetében a térségi szétterülés nem csak minőségi, hanem mennyiségi szempontból is egy lapon említhető jellemző európai nagyvárosokkal. Ha Budapest nem az ország - sokak szerint - aránytalanul nagyméretűnek tekinthető fővárosa volna, azt lehetne mondani, hogy ez elhanyagolható egyedi jelenség országos viszonylatban. Ez azonban szintén nehezen igazolható állítás lenne. Nem csak azért, mert Budapest vonzáskörzetében él az ország lakosságának legalább 30%-a, hanem azért is, mert a szuburbanizáció folyamatához kapcsolódó térségi szétterülés más nagyvárosaink esetében is tapasztalható. Azon esetleg még sokáig lehet vitatkozni, hogy az a tézis mennyire igazolható hazai településeinkre, hogy a városok – térségi szétterülésükben megnyilvánuló - strukturális problémái milyen arányban okozói a hazai CO<sub>2</sub> kibocsátásnak, és az egésznek van-e jelentősége a globális felmelegedés szempontjából. Az azonban nyilvánvaló az empirikus és elméleti ismeretek alapján, hogy a klímaváltozás alapvető, a felmelegedés előrehaladásával növekvő problémákat okoz a magyarországi városokban is. Az épületek szintjén már évek óta jelentős finanszírozással folynak hőszigetelési programok a téli hővesztés radikális csökkentése, és ezáltal a CO<sub>2</sub> kibocsátás mérséklése érdekében. Ezt kíséri az építési szabályokban a hőszigetelési követelmények folyamatos szigorítása, amely a zero emissziót célozza. Az építészmérnöki és műszaki tudományok azonban még nem találták meg az épület szintű választ arra a még súlyosabb kérdésre, hogyan lehet az egyre növekvő mértékű és terjedelmű hősziget hatást ellensúlyozni az egyre forróbb és egyre nagyobb számú kánikulai napokban jelentős ÜHG kibocsátás-növekedés és az energiafelhasználás nagymértékű növekedése nélkül a belső városrészekben. A probléma súlyát minden kutató és döntéshozó felismerheti, aki végigdolgozik egy nyarat egy nagyobb város, például Budapest központjában egy 2,5 m belmagasságú irodában klimatizálás nélkül. A kérdés általános jelentőségét az adja, hogy éppen a fenntartható fejlődés érdekében az egyik legfontosabb és leggyakoribb konkrét városfejlesztési célkitűzés a város belső városrészeinek és központjának visszahódítása a városi élet számára, és ennek érdekében a lakosság és a vállalkozások számára történő vonzóvá tétele. Ez éppen azoknak a strukturális településszerkezeti problémáknak a kiküszöböléséhez – a térségi szétterülés növekedésének megállításához és lehetőség szerinti csökkentéséhez – szükséges, amelyek hozzájárulnak a globális felmelegedéshez. Erre a kérdésre az épületszintű megoldás

a klimatizálás. Ez azonban az egyik legnagyobb ÜHG-forrás és az egyik leginkább energiafálgó műszaki tevékenység. A felmelegedés növekedésével párhuzamosan a klimatizálás energiaigénye és ÜHG kibocsátása is egyre nagyobb lesz. Hazai városainkban még jelentős kihasználatlan lehetőségek vannak a városi szövet olyan jellegű strukturális átalakítására, amelyek mérsékelhetik a városi hősziget hatások és az egészségkárosító városi kánikula erejét. Ahhoz, hogy válaszolni lehessen a környezeti szempontból fenntartható településfejlesztés kihívásaira, több szempontból másképp kell várost és házat építeni, mint eddig történt. Az épület szintű beavatkozások szükségesek, de nem elégségesek. A felmelegedéshez kapcsolódó városi problémák nem orvosolhatóak önmagukban az épületenként történő egyedi – egyébként nélkülözhetetlen – változtatásokkal, hanem csak városi léptékben, a városi szövetben történő komplex, strukturális jellegű beavatkozásokkal (Bajnai 2007, 2018).

A klímaváltozás okainak és következményeinek kiküszöbölése érdekében szükséges, a város fizikai valóságába történő, beavatkozások olyan mértékű, kiterjedésű és mélységű változtatásokat jelentenek a városi szövetben, amit definíciószerűen nem lehet a piaci törvények spontán érvényesülésétől és a magánszféra vállalkozóinak ingatlanfejlesztési tevékenységétől elvárni, hanem csak a közsféra városfejlesztési, településfejlesztési tevékenységétől (Bajnai 2007, 2018).

A városfejlesztés és a településfejlesztés eltérő természetének részletes bemutatása, a két tevékenység és egymáshoz való kölcsönös kapcsolódásuk leírása, a fogalmak meghatározása a szakirodalomból (Bajnai 2007) régóta megismerhető. Összegzésképpen hangsúlyozható, hogy a városfejlesztés, településfejlesztés fent meghatározott tiz alapcéljának megvalósításához, illetve valóra váltásának előmozdításához, nélkülözhetetlen a tudatos és *tervszerű településfejlesztés, városfejlesztés, aminek conditio sine qua non-ja, azaz elengedhetetlen előfeltétele, a városok és községek fejlesztésének érdemi és konkrét megtervezése a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia, a településrendezési eszközök és az operatív városfejlesztési tervek összehangolt elkészítésével.* Erről az alapról kiindulva fel lehet építeni egy olyan értékelési rendszert, amely a településfejlesztést értékeli. Ennek elvégzése azonban bonyolult, szerteágazó és messzire vezető, nagy volumenű feladat, ami még a szimulációs modellezés szintjén is messze meghaladja a jelen tanulmány kidolgozásához biztosított időbeni és finanszírozási kereteket. Egy jól működő településfejlesztési teljesítményértékelési rendszer szükséges és lehetséges is. Ez azonban a jelen tanulmányban foglaltakból adódó következtetés szerint nem képzelhető el, és nem alapulhat valamilyen általánosan használható indikátorrendszer definiálása alapján, mert a fentiekből következően annál sokkal bonyolultabb feladat. Egy jól működő teljesítményértékelési rendszert a településfejlesztés folyamatához kapcsolódva a jelen tanulmányban megfogalmazott szakmai alapvetésre építve lehet kialakítani. Ez a feladat azonban még a megoldás irányának felvázolása szintjén is messzemenően meghaladja a jelen tanulmány elkészítéséhez biztosított időbeni és finanszírozási kereteket, ennek megfelelően jelen tanulmány feladatát sem képezhetette. A teljesítményértékelés rendszerének ugyanis alkalmasnak kell lennie például többek között arra is, hogy leképeződhessenek benne a települések eltérő fizikai, társadalmi és gazdasági adottságai, és ennek megfelelően fejlesztési lehetőségeik és nehézségeik különbözőségei. Egy jól működő értékelési rendszerben a településenként különböző konkrét kiinduló adottságokhoz képest kell tudni értékelni a helyi hosszú- és középtávú fejlesztési célkitűzések helyességét, indokoltságát, társadalmi, gazdasági és fizikai szükségességét. Ebben a településenként gyökeresen eltérő kontextusban kell tudni megválasztani a konkrét településfejlesztési célok valóra váltására alkalmas beavatkozásokat és azok végrehajtásának pénzügyi szempontból hatékony, az Alaptörvény N) cikkében foglalt előírásoknak megfelelő eszközeit: szervezeti, jogi és finanszírozási instrumentumokat, amelyek önmagukban is bonyolult konstrukciók. Figyelembe kell venni, hogy az említett instrumentumok biztosításáról jelenleg és még hosszabb ideig olyan hely-

zetben kell gondoskodni, amit a fejlesztések ragyogó fizikai eredményei mellett is az alkalmas eszközök hiánya jellemez a hatékony településfejlesztéshez nélkülözhetetlen jogi, szervezeti és finanszírozási konstrukciók szempontjából. Ezzel kapcsolatban lehet utalni például a nemzeti szintű fejlesztésfinanszírozási és támogatási rendszer hiányára az önkormányzatok komplex városfejlesztési elképzeléseinek megvalósítása terén. Ugyanígy a szociális vagy a barna mezős városrehabilitációs beruházások tagállami szintű komplex, összehangolt finanszírozási rendszerének hiányára, a fejlesztések megvalósításához szükséges területek tulajdonjogának a közsféra szempontjából hatékony, ugyanakkor a tulajdonosok szempontjából a szükséges garanciákat biztosító eljárással történő megszerzéséhez szükséges jogi eszközök hiányára, valamint számtalan más neuralgikus problémára, amelyek már 2011-ben az EU támogatások gyakorlatának rendszerhibájaként jelentek meg a témával kapcsolatos publikációkban. (Csontos 2011) Mindezek tükrében látható, hogy az említett eszközhiányoknak még a vázlatos felsorolása is nyilvánvalóan meghaladja jelen tanulmány kereteit. Másrészt azért is indokolt az elkerülése, mert felületesebb olvasatban azt a látszatot kelthetné, hogy megvan a pontos feladatmeghatározás, csak végig kell csinálni. Jelen tanulmány szeretné elkerülni ennek a látszatnak a felkeltését, mert a benne foglaltakból egy ilyen leegyszerűsítő megközelítéssel szemben éppen az következik hogy már az eszköztár és a módszertan fejlesztésének felvázolása is alapos előtanulmányokat igényel

Ugyanakkor az eszközhiányos körülmények között folytatott gyakorlat értékelésének kihívása a településfejlesztés teljesítményértékelésének újabb bonyolult és messzire vezető kérdéseit nyitja ki, amelyek pontosítása is messze túlmutat a jelen tanulmány keretein, az itt lerakott alapok nélkül azonban nem közelíthető meg.

## **2.4. A TERVSZERŰ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS NEM CSAK SZÜKSÉGES, HANEM LEHETSÉGES IS**

*A tervszerű településfejlesztés nem csak szükséges, hanem lehetséges is.*

A tervszerű településfejlesztés nem csak autoriter társadalmi és politikai rendszerekben lehetséges, hanem demokráciákban is. A tankönyvekből és a tudományos szakirodalomból ismert klasszikus görög példák (Bajnai 2016) mellett eklatáns bizonyíték erre Barcelona 1859 és a századvég közötti fejlesztése, Párizs 1852-1870 időszakban megvalósított fejlesztésével összehasonlítva. Az első esetben kifejezetten demokratikus, sőt helyenként forradalmi, körülmények között folytatott tervezésről, kivívott döntésről és megvalósításról lehet beszélni, ahol a tervező, szervező, döntés előkészítő főszerep egy építészmérnöki és építőmérnöki képzettséggel rendelkező művelt városi polgáré volt, akit Ildefonso Cerdának hívtak. A második egy államcsínnyel hatalomra jutott, kifejezetten autoriter rendszer, a második császárság, maradandó alkotása, ahol a koncipiáló és általános főtervező a világlátott, széles körű tájékozottsággal rendelkező császár, a társtervező és a megvalósítás fő szervezője George-Eugene Haussmann, a jogász végzettségű prefektus volt, akik építészek és mérnökök hadára támaszkodtak a mű létrehozása során.

Az említett példa tükrében az is világosan látható, hogy az a rendszerváltás után még sokáig kitaró elképzelés is egy hamis téveszme, mely szerint a városi szövetbe történő nagyobb léptékű, a város szerkezetét átalakító beavatkozások valós versenyen alapuló piactudományi alapon működő társadalmi rendszerekben nem valósíthatók meg, csak államszocialista, illetve államkapitalista rezsimekben. Mindkét említett városfejlesztés a versenyen alapuló kapitalista piactudományban valósult meg a közsféra által kézben tartott módon. De nem csak az említettek-ről lehet ezt elmondani. Piactudományi alapon valósultak meg ugyanis Budapesten a Fővárosi Közmunkák Tanácsa



által irányított városfejlesztési folyamatok és városfejlesztési alkotások 1870 és 1948 között, egészen a kommunista hatalomátvételig, és piacgazdasági alapon történ a Középső-Ferencváros rehabilitációját megvalósító komplex városfejlesztési akció végrehajtása is 1992 és 2010 között, a városi szövet teljes mélységű megújításával egy 73 hektár nagyságú, 20000 lakosú, központi fekvésű belső városrészben.

A tervszerű településfejlesztés nem csak térbeli folyamat. Elválaszthatatlan az idő dimenziójától is. Többféle értelemben is. Évszázadok kellettek ahhoz, hogy a reneszánsz és a barokk korszaknak az urbanisztika fogalmát és elméletét megalapozó Értekezés és Utópia után keletkezett további értekezésekben és utópiákban valamint más jelentős elméleti alkotásokban (Choay 1965, 1980) megnyilvánuló eszmetörténeti fejlődési folyamataival párhuzamosan, Rómában és Párizsban (Pogány 1965) megszülessenek a XIX. század városépítési gyakorlatához városépítészeti mintákat biztosító alkotások (Pogány 1965; Claval 2014; Lacaze 1995). Azok, amelyek az egész világ számára biztosították a XVIII. század végére, a XIX. század elejére azt a konkrét térszervezési formakészletet, amelyet a reneszánsz és a barokk eszmei-filozófiai háttér-tartalmaitól elvonatkoztatva használni tudtak az urbanisztika elméletének és modern gyakorlatának létrejöttékor, a XIX. század második felében. Ennek a háromszáz éves időszaknak köszönhető, hogy a XIX. század közepén a gondolkodók, tervezők és megvalósítás-irányító, -szervező „menedzser-ek” számára rendelkezésre állt az a formakészlet, amelynek a felhasználásával nagy léptékben és nagy terjedelemben strukturálni tudták a városi szövetet, amikor történelmi léptékben mérve viharos gyorsasággal, „pillanatok alatt” kellett válaszolniuk az ipari forradalom által, a technika, a gazdaság és a társadalom robbanásszerű fejlődése következtében, okozott kihívásokra. Ezek, az előző háromszáz év folyamán létrejött térszervezési minták tették lehetővé, hogy néhány évtized alatt hatalmas, ma is a legmodernebbek közé számító nagyvárossá bővílhessen Barcelona, 18 év alatt radikálisan átalakításra kerülhessen Párizs városi szöveve, ezáltal konkrét mintákat adhasson a világvárosok kiépítéséhez Európában, Bécsen keresztül, Budapesten át Berlinig és tovább, hogy a futótűzként terjedő tervszerű urbanizáció azután átalakíthassa a magyarországi vidéki városokat is, mint például Szombathelyt és Szegedet, és Chicago világvárossá fejlesztésének példáján keresztül inspirálja az Újvilág urbanizációját.

Az ipari forradalom technológiai és társadalmi forradalmárai nem elsöpörték a korábbi időszakban felhalmozott városfejlesztési, településfejlesztési vívmányokat, hanem rájuk támaszkodva léptek előre. A tapasztalat azt bizonyítja, hogy ez a gyakorlat bevált.

*A tervszerű urbanizáció robbanásszerű kibontakozásakor az ipari forradalom korszakában már rendelkezésre álló és a városfejlesztésben tudatosan felhasznált formakészlet felhasználásának és elterjedésének folyamatát illusztrálják (a teljesség igénye nélkül) Párizs, Budapest és Szombathely példájával, vázlatos jelleggel a következő két oldal képei:*



**19. ábra (fent):** A III. Napóleon és Haussmann előtti háromszáz év párizsi városfejlesztési műveleteivel létrehozott térszerkezési minták: a királyi terek, a Louvre, a Concorde tér és a Champs Élysées sugárútjának nagy tengelye, a Madeleine, Concorde tér és a Palais Bourbon kistengelye, a boulevard-ok, a rue de Rivoli

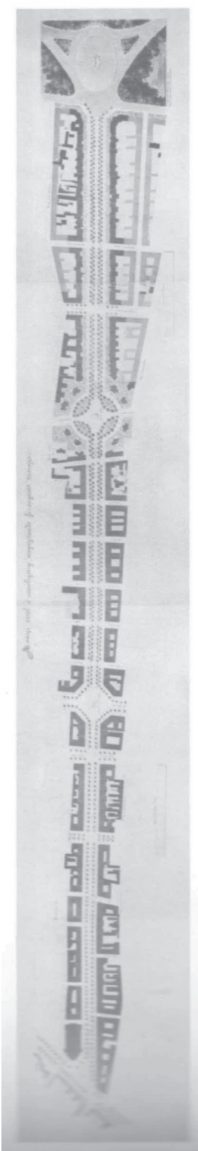
*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*

**20. ábra (balra lent):** Az 1870-1914 közötti budapesti városfejlesztési műveletek eredményeként létrejött jellemző térszerkezési alkotások, az Andrásy út és a Hősök tere, a Nagykörút és a Szabadság tér

*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*

**21. ábra (jobbra lent):** Az 1870-1914 közötti budapesti városfejlesztési műveletek eredményeként létrejött jellemző térszerkezési alkotások, az Andrásy út és a Hősök tere

*Forrás: Preisich Gábor: Budapest városépítésének története. Budapest, 2004, TERC Kft*





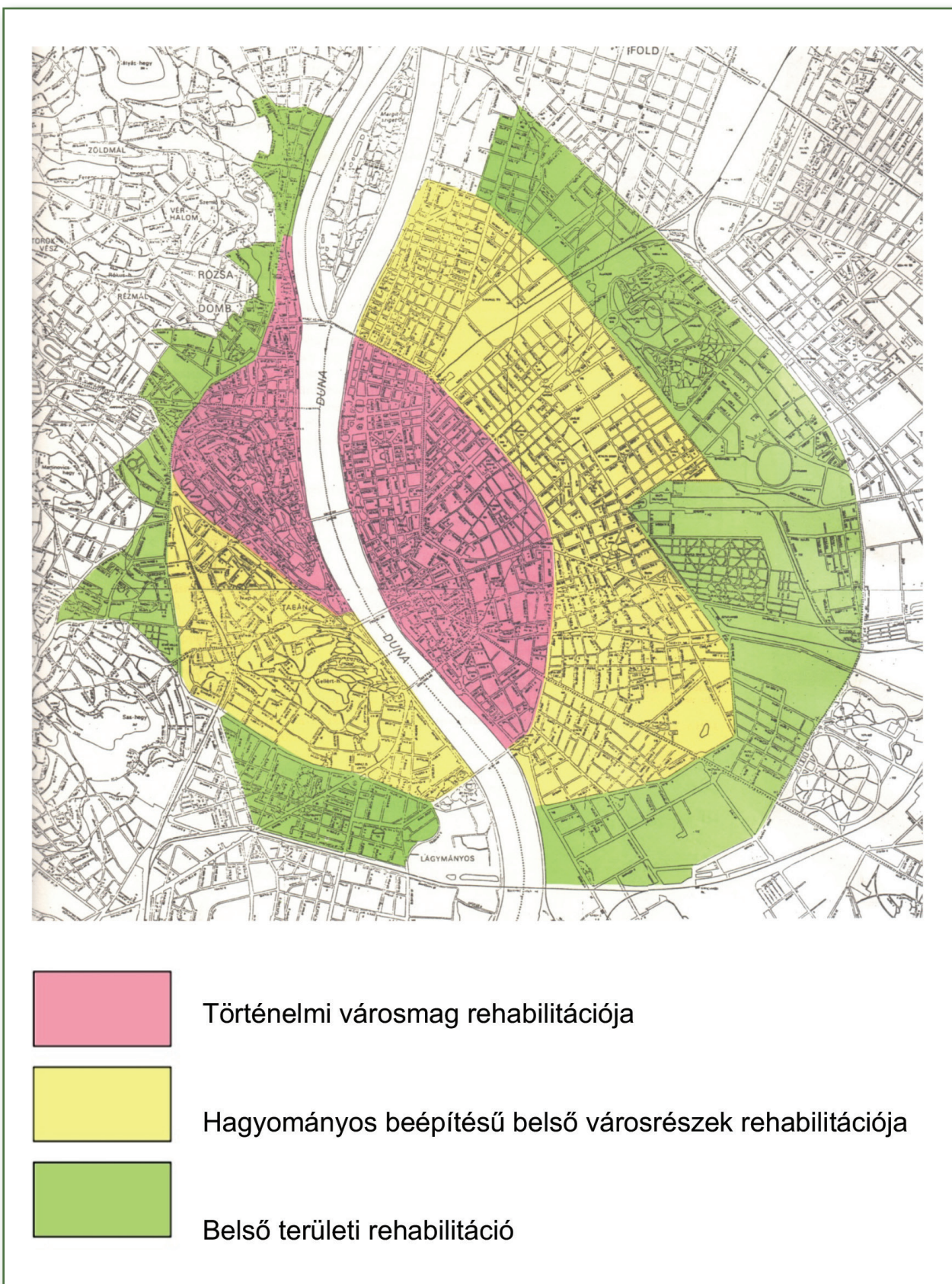
22. ábra: Szombathely Széll Kálmán utca térszervezése a városközpont bővítésére irányuló XIX. század végi, XX. század eleji városfejlesztési beavatkozások eredményeként,



*Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.*

Az előző példák arra is felhívják a figyelmet, hogy a tervszerű településfejlesztéshez idő kell. Nemcsak ahhoz kellett három évszázad, hogy a reneszánsz első elméleti Modelljének 1516-os megjelenése és első Szabálya kéziratának 1452 (Choay 1980) körüli befejezése után fizikai értelemben is létrejöjjenek „prototípusként” azok a térbeli formai minták, amelyek felhasználásával a XIX. század közepétől létrehozzák az ipari forradalom urbanizációinak városi szövetét, hanem ahhoz is, hogy az új urbanizáció megvalósulhasson. Párizs esetében ez a Második Császárság hatalmas erőforrásainak számottevő részét mozgósítva „csak” 18 évet igényelt, Barcelonában és Chicagóban három-négy évtizedig tartott. Budapesten ugyanez a folyamat az első világháború előtt 44 évet ölelt fel, utána két évtizedet jelentett. A rendszerváltozás után, sok bizonytalanságtól és akadályoztatástól kísérvé, szinte azonnal újraindult Magyarországon a piaczgazdasági alapon működő demokratikus jogállami közegben használható városfejlesztési eszköztár kialakítása. A piac mindenhatóságát és a közszféra beavatkozásának szükségtelenségét hirdető uralkodó tudományos, szakmai és politikai vélemények ellenére mégis viszonylag gyorsan, megszülettek elképzelések és döntések a városi szövet jelentős átalakítására irányuló, nagy területekre kiterjedő tervszerű fejlesztések megvalósítására az V., a VI., a VII., a VIII., és a IX. kerületben. *Ezeket a tervezett fejlesztéseket (Bajnai 1993) a később elindított állami fejlesztések kontextusában mutatják a következő oldalak ábrái.*

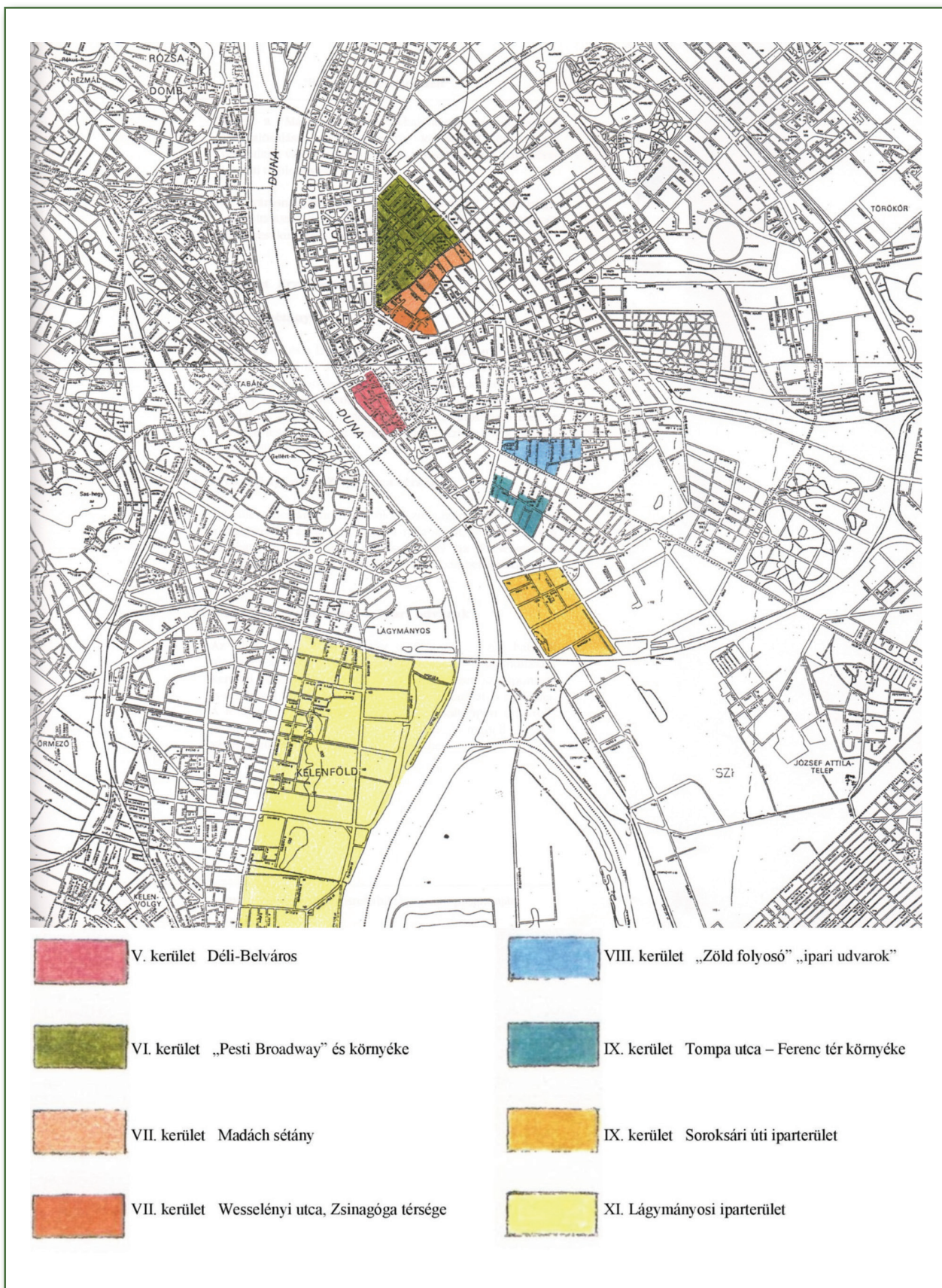
23. ábra: A különböző jellegű és beépítési intenzitású belső városrészek három rétege a Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező, Budapest reneszánszáért című, döntés előkészítő javaslatban (Bajnai, 1993)





A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

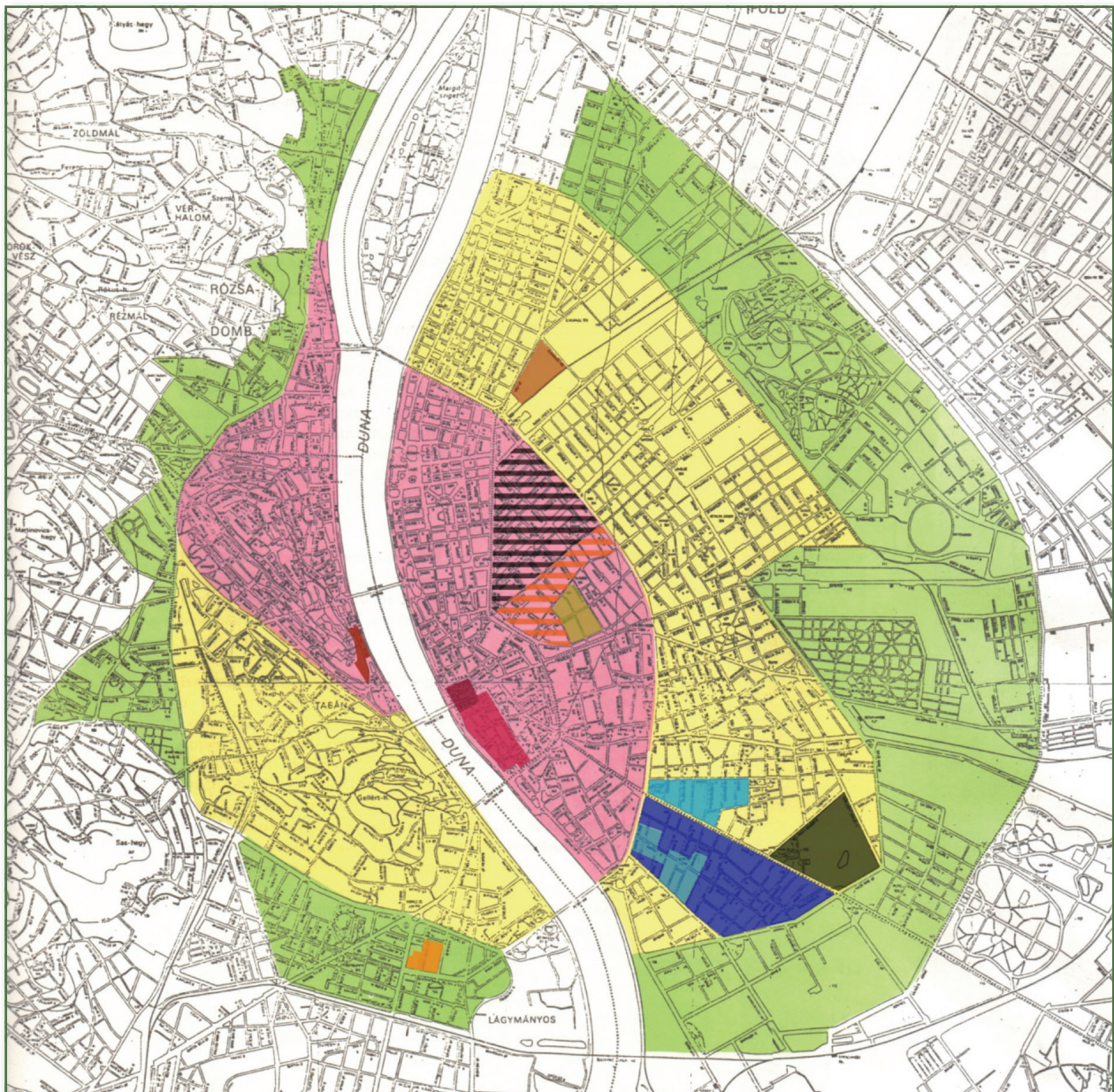
24. ábra: A Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező, Budapest reneszánszáért című, döntés előkészítő javaslatban előrevetített fejlesztések lehatárolt területei a Hungária körút, illetve budai folytatása vonalán kívül és belül, az V., VI., V., VIII., IX., és XI. kerületben (Bajnai, 1993)





A Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező – *Budapest reneszánszáért* című – (Bajnai 1993) döntés-előkészítő javaslatban, a Hungária körút, illetve budai folytatása vonalán kívül és belül, az V., VI., V., VIII., IX., és XI. kerületben előrevetített fejlesztések lehatárolt területeihez képest ténylegesen megvalósított fejlesztések alakulása az 1994-ben tervezett és megvalósult, az 1994-ben tervezett és meg nem valósult, valamint az 1994-ben nem tervezett és megvalósult városfejlesztési elképzelések ábrázolásával, amelyek a közterületek által határolt telektömbök belsejében is átalakították a városi szövetet, és nem ipari jellegűek voltak:

**25. ábra: Vázlatos elemzés a Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező, Budapest reneszánszáért című, döntés előkészítő javaslat alapján, illetve attól függetlenül megvalósított városfejlesztési akciókról, beavatkozásokról, ingatlanfejlesztési projektekről, a teljesség igénye nélkül**



Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.



26. ábra: A 25. ábra jelmagyarázata

	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult állami városfejlesztési akció</i> : Várkert bazár és környezete megújítása. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában még nem tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult állami városfejlesztési akció</i> : Ludovika Campus kialakítása. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában még nem tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult önkormányzati városfejlesztési akció</i> : IX. kerület, Középső-Ferencváros rehabilitációja, I. ütem. Az 1994-es fővárosi határozat idején már folyamatban lévő, a határozat alátámasztó anyagában tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult önkormányzati városfejlesztési akció</i> : IX. kerület, Középső-Ferencváros rehabilitációja, II. ütem. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában nem tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult önkormányzati városfejlesztési akció</i> : VIII. kerület, Corvin-Szigony-projekt. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult önkormányzati és egyházi városfejlesztési projekt</i> : V. kerület, Piarista gimnázium épülete, Március 15. tér és környezete megújítása. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában nem tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását nem magában foglaló, <i>megvalósult önkormányzati városfejlesztési projekt</i> : V. kerület, Váci utca déli részének megújítása. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában tervezett fejlesztés.
	<i>Megvalósult vállalkozói ingatlanfejlesztési projekt</i> : XI. kerület Allee bevásárlóközpont megvalósítása. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában nem tervezett fejlesztés.
	A városi szövet telektömbön belüli részének átalakítását is magában foglaló, <i>megvalósult önkormányzati városfejlesztési akció</i> : VII. kerület, Kazinczy utca rehabilitációja. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában nem tervezett fejlesztés.
	Megvalósult vállalkozói ingatlanfejlesztési projekt: XIII. kerület Westend bevásárlóközpont megvalósítása. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában nem tervezett fejlesztés.
	<i>Töredékesen megvalósult önkormányzati városfejlesztés</i> : VI. kerület lehatárolt részének városrehabilitációja. Az 1994-es fővárosi határozat alátámasztó anyagában tervezett fejlesztés.

Forrás: saját szerkesztés, Városfejlesztés Zrt.

Látható a fenti ábrákon, hogy két nagyobb összefüggő területre kiterjedő, ott a városi szövetet a telektömbök belsejében is gyökeresen átalakító tervszerű fejlesztés valósult meg önkormányzati szervezésben. Az első, 73 hektáros akcióterület átalakításával Budapest IX. kerületében a Ferencvárosban 18 év alatt, a második kb. 15 hektáros Budapest VIII. kerületében a Józsefvárosban mintegy két évtized alatt. Vagyis a tervszerű városfejlesztés hosszú időn át tartó folyamat annak minden velejárójával és kísérőjelenségével együtt. Ha a döntés-előkészítő operatív városfejlesztési tervek alapján megszületik a döntés, és elindul, évtizedekig tart, amíg megvalósul. Ha nem születik meg a döntés, sohasem valósul meg. Ha hosszú éveket késik a döntés, akkor ugyanazokkal a hosszú évekkel később ér véget a megvalósítás több évtizedes időtartama. Ez a tervszerű településfejlesztés minden esetére érvényes a kis falutól a nagyvárosig, továbbá az új, beépített ipari területek megvalósításától a történelmi városközpont megújításáig. Az építési telkeken megvalósításra kerülő létesítmények működési feltételeit biztosító, a helyi építési szabályzatban, illetve a szabályozási tervben a területre előírt utak és közművek kiépítésében megkerülhetetlenek a települési önkormányzatok feladatai (Buskó 2011), bár az erre vonatkozó törvényi szabályozásból adódó feladatok végrehajtásának mikéntje még nem került szabályozásra (JÓSZAI 2011).

Az idő dimenzióját számításba kell venni a tervszerű településfejlesztés tervezése, megvalósítása, menedzselése és értékelése során.



### 3. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS TELJESÍTMÉNYEINEK, JÓ MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSI, MÉRÉSI LEHETŐSÉGEI

*A jelen tanulmányban foglaltak, köztük a tíz településfejlesztési alapcél meghatározása, megteremtették a szilárd alapot ahhoz, hogy arra építve, más megkerülhetetlen feladatok megoldásával párhuzamosan ki lehessen alakítani egy értékelési rendszert a településfejlesztés értékelésére, minőségbiztosítására. Magának az értékelési rendszernek a konkrét kialakítására vonatkozó javaslat kidolgozása azonban messze túlmutat jelen tanulmány keretein. Ehhez ugyanis további kutató- és fejlesztőtevékenység szükséges a jelen tanulmányban foglaltakra épülve, azok folytatásaként. Másrészt ehhez különböző, régóta húzódó kérdések megválaszolásában is előrelépés szükséges, amelyek sajátos okok miatt talán nem is fogalmazódtak meg explicit módon, bár létjogosultságuk érezhető volt. Ilyen alapvető kérdés például az, hogy a közsféra komplex településfejlesztési elképzeléseinek megvalósítása érdekében szükség van-e nemzeti szintű településfejlesztési eszköztárra. Szükséges-e egy ilyen eszköztár összehangolt szervezeti, jogi és finanszírozási eszközeinek kialakítása rendeltetésszerűen és professzionálisan működő helyi, önkormányzati szervezeti konstrukcióktól (polgármesteri hivatalok városfejlesztésért felelős szervezeti egységei és önkormányzati többségi tulajdonú városfejlesztő társaságok) professzionális állami, illetve állami-önkormányzati partnerséggel működő vegyes szervezeti eszközökig? Szükség van-e komplex településfejlesztési projektek megvalósításához a vissza nem térítendő támogatások mellett visszatérítendő támogatásokra és kedvezményes hitelekre is? Szükség van-e olyan, szakmailag kompetens állami fejlesztési pénzügyi szervezetre, amely a komplex településfejlesztési projektek megvalósításának finanszírozására alkalmas visszatérítendő támogatásokat és kedvezményes hiteleket kompetensen és rendeltetésszerűen kezelni tudja? Szükség van-e olyan pénzügyi mechanizmusokra, amelyek a vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatások, valamint a kedvezményes hitelek finanszírozásához szükséges pénzalapok fenntartható működéséhez szükséges forrásokat folyamatosan biztosítani tudják?*

*Igen! A jelen tanulmányban foglaltakból az következik, hogy szükség van rájuk.*

*Ha a jó településfejlesztéshez szükséges eszközök a fentiek szerint rendelkezésre állnak, ki lehet alakítani egy jól működő településfejlesztési teljesítményértékelési rendszert is, a megfelelő eszközökkel. Ezek között szerepelhetnek a fejlesztési folyamatba illesztett, jól megválasztott, strukturált indikátorok is. Az értékelési rendszer feltételei és eszközei azonban messze túlmutatnak a konkrét összefüggéseikből kiragadva meghatározni próbált indikátorokon. Az indikátorok jelentőségét nem szabad túlértékelni. Jól működő településfejlesztési eljárásokhoz és eszköztárhoz ki lehet alakítani egy hatékony teljesítményértékelési rendszert, és meg lehet találni az alkalmas indikátorokat is, amelyek relevánsak a valós teljesítmények értékelése szempontjából. Fordított irányban keresve a megoldást, vagyis indikátorok meghatározásából kialakítani egy jól működő településfejlesztési tervezési és megvalósítási, valamint egy teljesítményértékelési rendszert, nem lehet a közjó szempontjából hasznos eredményre jutni.*

*Jelen kutatási tanulmány és a vele összefüggő rendszert alkotó másik két tanulmány az alapok lerakásáig jutott el egy jól működő településfejlesztési tervezési és megvalósítási, valamint teljesítményértékelési rendszer kialakításának folyamatában.*

A jó településfejlesztés előfeltételeinek meghatározására irányuló jelen kutatás előző fejezetekben megjelent eredményeiből látható, hogy kiinduló feltételként nélkülözhetetlen a településfejlesztés fogalmának megértése, illetve a településfejlesztésnek mint a városoknak és a községeknek – az építésügyre vonatkozó törvényi szabályozás tárgyát képező – fejlesztéseként, vagyis a fizikai valóságuk átalakításaként történő közös értelmezése. Itt csak a redundancia elkerülése érdekében nem kerül felidézésre az említett, több mint 80 évre visszatekintő törvényi szabályozás fogalomrendszere és annak alakulása, amit az előző fejezetek részletesen tárgyalnak. A megértés megtörténte és a közös értelmezés kialakulása esetén a településfejlesztés akkor lehet jó, ha teljesíti azt a „minimális követelményt”, hogy meg tud felelni a fentiekben meghatározott tíz alapcélnek, ami csak látszólag könnyű feladat.

Az előző fejezetek részletes elemzések alapján bemutatták, hogy a tíz alapcél mindegyike önmagában, külön-külön is mennyire összetett, valamint, hogy a kielégítésüket biztosító jó településfejlesztés érdekében szükséges konkrét településfejlesztési beavatkozások tartalmi összetétele mennyire helyhez és időhöz kötötten határozható meg a konkrét fizikai, társadalmi és gazdasági adottságok függvényében. Megmutatták, hogy a különböző helyszíneken mást és mást jelent az, hogy mi a jó településfejlesztés a célok bonyolult tartalmakat hordozó összetett fogalmainak azonos értelmezése esetén is. Másik oldalról az említettekéből következik az is, hogy a tíz alapcél konkrét helyi adottságoknak megfelelő értelemben történő valóra váltásának *conditio sine qua nonja* a tervszerű megvalósítás. A jól működő településfejlesztési teljesítményértékelési rendszer csak tervekhez kötötten értelmezhető, ezért nélkülözhetetlen hozzá, hogy maguk a tervek is jók legyenek. Jó tervekhez mérten lehet egy világos teljesítményértékelési rendszert kialakítani a megvalósítás folyamatára vonatkozóan. Azonban ez sem olyan egyszerű, mert a jó városfejlesztési tervek nem statikus jelenségek, hanem az időben változó körülményeknek megfelelően változhatnak céljaik és beavatkozásaik.

Amint az a jelen tanulmányban az előző fejezetek elemzéseiben részletesen alátámasztásra és kifejtésre került, a településfejlesztés másfél évszázados múltra visszatekintő, világviszonylatban is egyedülálló teljesítményt nyújtó magyarországi gyakorlata, szabályozásának több mint 80 éves polgári jogalkotási hagyománya, európai és hazai elmélete, valamint hatályos jogi szabályozása szerint mindenekelőtt a település fizikai valóságának közvetlen, komplex átalakítására irányul, annak érdekében, hogy jobbá tegye az emberek életét. A koncepcionális, stratégiai és operatív szintű komplex településfejlesztési tervek alapján a település épített környezetének, fizikai valóságának átalakítása ennek megfelelően nem öncélúan történik valamilyen elvont településkép megvalósítása, a városról alkotott általános, idealisztikus, progresszív vagy éppen romantikus, esetleg pusztán csak divatos, elképzelések valóra váltása, vagy valamilyen, a helyi valóságtól elvonatkoztatott, absztrakt térbeli rend valóságba történő átültetése érdekében. *A város, a település épített városi szövetének átalakítása azért szükséges, hogy a város épületeit és épített tereit használó embereknek a saját épített települési környezetükre vonatkozó, a helyi társadalom és gazdaság alakulásával párhuzamosan folyamatosan változó, igényeit ki lehessen elégíteni. A város, a település fizikai valóságának átalakítását közvetlenül megcélzó és elérő településfejlesztési tevékenység közvetetten irányul arra, hogy a települési társadalom tagjainak élete és az ahhoz nélkülözhetetlen helyi gazdaság jobb legyen.*

Az egyik legrangosabb európai politikatudományi egyetem, az urbanisztika európai Harvardja, a Sciences Po dékánja fogalmazott úgy a saját urbanisztikai képzésük egy kiemelkedő jelentőségű mérföldköve kapcsán tartott előadásában, hogy „ha meg akarod változtatni a világot, először ismerd meg azt”. Ha ezt a megközelítést nem vitatjuk, akkor a jelen tanulmányban foglaltakból az következik, hogy egy adott településen folyó településfejlesztés teljesítményének és annak értékelésének egyaránt nélkülözhetetlen kiinduló előfeltétele a település fizikai, társadalmi és gazdasági valóságának ismerete a fentiekben bemutatott településfejlesztési megközelítés logikájának

megfelelően. A helyi fizikai, társadalmi és gazdasági valóság alapos ismerete nemcsak a településfejlesztés tervezéséhez és megvalósításához, hanem a tervezés és a megvalósítás értékeléséhez is nélkülözhetetlen. Kizárólag a település komplex valóságát feltáró, elemző, értékelő megalapozó vizsgálatokból szerezhető ismeretek alapján lehet egyrészt jó településfejlesztési terveket készíteni koncepcionális, stratégiai és operatív – beavatkozási – szinten, a szabályozó és az operatív városfejlesztés tervezési eszköztárának összefüggő rendszerben történő, hozzáértő alkalmazásával, másrészt azt értékelni, hogy a tervek jók-e. Ez magában hordozza azt az előfeltételt is, hogy a szükséges ismeretek alapján történő tervezéshez és megvalósításhoz, csakúgy mint az értékeléshez, nélkülözhetetlen a kompetencia, ami megfelelő egyetemi képzés és arra épülő komplex településfejlesztési gyakorlat keretében szerezhető meg, amint az a jelen tanulmány előző részeiben részletesebben is szerepel. Ennek a kompetenciának a teljesítményértékelés során történő használatát nem pótolhatja a világ legjobb indikátorrendszere és mesterséges intelligenciája sem.

A településfejlesztési tervek értékeléséhez, vagyis annak eldöntéséhez, hogy a tervek jók-e, sokféle szempont komplex és kompetens mérlegelése szükséges, annak a kérdésnek a megválaszolásán túl, hogy a lehető legjobban szolgálják-e a településfejlesztés tíz, jelen tanulmányban definiált alapcéljának konkrét, helyi valóra váltását, egy olyan kontextusban, amely azzal jellemezhető, hogy az említett tíz alapcél jelölő fogalmak mindegyike önmagában is nagyon összetett, szerteágazó, bonyolult tartalmat hordoz. Az említett szempontok a jelen tanulmányban foglaltakból következnek, azokból levezethetők. Konkrét megfogalmazásuknak azonban az értékelés tárgyát képező konkrét településfejlesztési tevékenységhez, valamint annak fizikai, társadalmi, gazdasági kontextusához kellene igazodniuk. Jelen tanulmány tárgya nem egy konkrét település vagy településcsoport településfejlesztési teljesítményének értékelése során konkrétan alkalmazható szempontok meghatározása. Egy ilyen feladat végrehajtása más dimenziójú kereteket és erőforrásokat kívánna, mint amelyek jelen tanulmány elkészítéséhez rendelkezésre álltak. Ezért a szempontok, indikátorok további konkretizálásával jelen tanulmánynak nincs módja foglalkozni, sőt az következik a benne foglaltakból, hogy ezen a szinten egy ilyen próbálkozás kifejezetten félrevezető és céljával – a jó településfejlesztés valamint az azt elősegítő teljesítményértékelés előmozdítása – ellentétes hatású lenne.

Egy koncepcionális (hosszú távú), stratégiai (középtávú) vagy operatív (rövid, illetve középtávú) településfejlesztési tervekben összetevődő helyi településfejlesztési tervcsomag értékelési szempontrendszerének és módszertanának meghatározása ugyanis egyetlen adott település esetében is a település összetett valóságának ismeretéből kiinduló elmélyült és alapos, ezért jelentős ráfordítást igénylő, munkát feltételez. Az egymástól alapvetően különböző települések halmazára vonatkozó, a hasonló kategóriájú tervek mindegyikére alkalmazható egységes értékelési rendszer konkrét kialakítása – az eltérések és sajátosságok érvényesítésére alkalmas eszközökkel – ennél nyilvánvalóan sokszorosán bonyolultabb, nehezebb feladat.

Jelen tanulmánynak ezzel kapcsolatban a leírtakon túl az alábbi alapvető következtetései és üzenetei vannak.

Az egyik az, hogy egy ilyen értékelési mechanizmust csak jelentős ráfordítással és kompetens irányítással történő komoly kutatómunka és előkészítés, valamint az említettek alapján jelentős közszervezési tevékenység eredményeként lehet intézményesen kialakítani, a településfejlesztés tervezésének és megvalósításának folyamatába illesztve. A másik az, hogy egy ilyen településfejlesztési teljesítményértékelési rendszer kialakítását és működtetését a szükséges politikai irányítást érvényesítő intézményes konstrukciók keretei között a jelen tanulmányban foglaltaknak megfelelően értelmezett komplex településfejlesztéshez értő, *kompetens szakemberekre* kell bízni. Ennek során, és a további kutatások eredményeinek függvényében, egy kialakításra kerülő teljesítményértékelési rendszeren belül, az értékelési szempontokat konkretizáló releváns indikátorokat is lehet majd azonosítani és hasz-

nálni mindarra, ami mennyiségileg kifejezhető és mérhető természetű. Az indikátorok helyét és szerepét azonban a jelen tanulmányban foglaltak határozzák meg, vagyis azok nem jelenthetik a településfejlesztési teljesítményértékelés kizárólagos eszközét. Ebből az következik, hogy nem lehet a jelen tanulmányban beazonosított tíz alapcél-nál konkrétan definiált indikátorok meghatározásából kiindulva levezetni egy jól működő településfejlesztési teljesítményértékelési rendszer összetevőit, szerkezetét és működését.

A jelen kutatás eredményei tükrében ugyanis látható, hogy megalapozatlan az a hipotézis, mely szerint megalkotható egy olyan általános indikátorrendszer, amely önmagában elégséges volna ahhoz, hogy alkalmazásával – akár komplex településfejlesztési kompetencia nélkül is – el lehessen dönteni egy konkrét településfejlesztési teljesítményről, hogy az jó-e vagy rossz a közjó szempontjából. Még kevésbé megalapozott egy olyan vélekedés, hogy bármely indikátorrendszer pótolhatná a teljesítményértékelésben a jelen tanulmányban foglaltak szerint megfelelő szakértelemmel rendelkező kompetens szereplők intézményesített keretek között történő komplex értékelőtevékenységét

A már említetteken kívül van még egy jelentős témakör, amelynek kifejtése meghaladta volna jelen tanulmány kereteit, figyelembevétele ugyanakkor előfeltétele egy jól működő településfejlesztési értékelési rendszer kialakításának: a megvalósíthatóság. Annak értelmezése azonban, hogy egy értékelési rendszerben mit jelenthet a megvalósíthatóság követelményének történő megfelelés vagy éppen hogyan értékelhetőek a megvalósításra tett erőfeszítések eredményei egy olyan helyzetben, ami úgy értékelhető, hogy az esetek számottevő részében hiányoznak a megvalósításra alkalmas eszközök, szintén messzire vezető, nagyon bonyolult kérdés. Ennek a kérdésnek a perspektívájába jelen fejezet első részének felvetései adtak betekintést. A kérdés megválaszolását különösen nehezítik a permanens átalakulásban lévő körülmények, amelyek azzal jellemezhetőek, hogy egy nemzeti szinten jól működő, az esetek számottevő részében európai uniós támogatások nélkül is használható, komplex településfejlesztési jogi, szervezeti és finanszírozási eszköztár kialakítása még jelentős kihasználatlan lehetőségeket tartogat. Ennek a témakörnek a részletesebb feldolgozása, valamint a megvalósítási eszköztár összehangolt rendszerben használható eszközeinek a kialakítására vonatkozó javaslat kidolgozása, illetve a megvalósíthatóság kérdéskörének beillesztése egy jól működő településfejlesztési teljesítményértékelési rendszer kialakításába, szintén csak a jelen tanulmányban bemutatott kutatási eredményeket tovább vivő, jelentős ráfordítással történő további kutató-fejlesztő munka, és ezzel összhangban történő közszervezési tevékenység eredményeként lehetséges.

## ÁBRAJEGYZÉK

*Az ábrákat Dr Bajnai László és Varga Dóra készítette a Városfejlesztés Zrt által rendelkezésére bocsátott dokumentumok felhasználásával.*

1. ábra Szombathely Megyei Jogú Város morfológiai tervrajza M= 1:75000
2. ábra Nagykanizsa Megyei Jogú Város morfológiai tervrajza M= 1:75000
3. ábra Salgótarján Megyei Jogú Város morfológiai tervrajza M= 1:75000
4. ábra Szombathely Megyei Jogú Város, lakótelep morfológiai tervrajza M= 1:5000
5. ábra Nagykanizsa Megyei Jogú Város, lakótelep morfológiai tervrajza M= 1:5000
6. ábra Salgótarján Megyei Jogú Város, lakótelep morfológiai tervrajza M= 1:5000
7. ábra Szombathely Megyei Jogú Város, működő ipari terület morfológiai tervrajza M= 1:5000
8. ábra Nagykanizsa Megyei Jogú Város, működő ipari terület morfológiai tervrajza M= 1:5000
9. ábra Salgótarján Megyei Jogú Város, működő ipari terület morfológiai tervrajza M= 1:5000
10. ábra Szombathely Megyei Jogú Város, kertváros morfológiai tervrajza M= 1:5000
11. ábra Nagykanizsa Megyei Jogú Város, kertváros morfológiai tervrajza M= 1:5000
12. ábra Salgótarján Megyei Jogú Város, kertváros morfológiai tervrajza M= 1:5000
13. ábra Szombathely Megyei Jogú Város, városközpont melletti átmeneti zóna morfológiai tervrajza M= 1:5000
14. ábra Nagykanizsa Megyei Jogú Város, városközpont melletti átmeneti zóna morfológiai tervrajza M= 1:5000
15. ábra Salgótarján Megyei Jogú Város, városközpont melletti átmeneti zóna morfológiai tervrajza M= 1:5000
16. ábra Szombathely Megyei Jogú Város, városközpont morfológiai tervrajza M= 1:5000
17. ábra Nagykanizsa Megyei Jogú Város, városközpont morfológiai tervrajza M= 1:5000
18. ábra Salgótarján Megyei Jogú Város, városközpont morfológiai tervrajza M= 1:5000
19. ábra (fent): A III. Napóleon és Haussmann előtti háromszáz év párizsi városfejlesztési műveleteivel létrehozott térszervezési minták: a királyi terek, a Louvre, a Concorde tér és a Champs Élysées sugárútjának nagy tengelye, a Madeleine, Concorde tér és a Palais Bourbon kistengelye, a boulevard-ok, a rue de Rivoli
20. ábra (balra lent): Az 1870-1914 közötti budapesti városfejlesztési műveletek eredményeként létrejött jellemző térszervezési alkotások, az Andrassy út és a Hősök tere, a Nagykörút és a Szabadság tér
21. ábra (jobbra lent): Az 1870-1914 közötti budapesti városfejlesztési műveletek eredményeként létrejött jellemző térszervezési alkotások, az Andrassy út és a Hősök tere
22. ábra: Szombathely Széll Kálmán utca térszervezése a városközpont bővítésére irányuló XIX. század végi, XX. század eleji városfejlesztési beavatkozások eredményeként,
23. ábra: A különböző jellegű és beépítési intenzitású belső városrészek három rétege a Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező, Budapest reneszánszáért című, döntés előkészítő javaslatban (Bajnai, 1993)
24. ábra: A Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező, Budapest reneszánszáért című, döntés előkészítő javaslatban előrevetített fejlesztések lehatárolt területei a Hungária körút, illetve budai folytatása vonalán kívül és belül, az V., VI., V., VIII., IX., és XI. kerületben (Bajnai, 1993)
25. ábra: Vázlatos elemzés a Fővárosi Önkormányzat 1994-es jóváhagyó döntésének alapját képező, Budapest reneszánszáért című, döntés előkészítő javaslat alapján, illetve attól függetlenül megvalósított városfejlesztési akciókról, beavatkozásokról, ingatlanfejlesztési projektekről, a teljesség igénye nélkül
26. ábra: A 25. ábra jelmagyarázata

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACZÉL GÁBOR – BAJNAI LÁSZLÓ (2003): *A közsféra és a magánsféra projekt szintű együttműködése: Kutatási tanulmány a VÁTI Kht megbízásából*. Budapest.
- ACZÉL GÁBOR – BAJNAI LÁSZLÓ (2009): *Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság*. Budapest, Sclar.
- ACZÉL GÁBOR – BAJNAI LÁSZLÓ – LUNK TAMÁS – WÄCHTER BALÁZS – SOMOGYI ESZTER – GERÖHÁZI ÉVA – NEMZETI FEJLESZTÉSI ÉS GAZDASÁGI MINISZTERIUM (szerk.) (2009): *Városfejlesztési kézikönyv*. Budapest.
- ALBERTI, LEON BATTISTA (2004): *L'art d'édifier*. Paris, Éditions du seuil.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2018): A fenntartható urbanizáció kihívásai. In Tózsza István (szerk.): *KÖZSZERVEZÉSI ÉS KÖZIGAZGATÁSTANI MŰHELY - FÓRUM 2016 Tanulmánykötet*. Budapest, E -Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2018): A fenntartható városfejlesztés. In Bajnai László: *Fejezetek a városfejlesztésből I*. Budapest, Sclar Kiadó.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2016): *Bevezetés az urbanisztikába: A fenntartható urbanizáció tervezése és megvalósítása*. Budapest, Sclar Kiadó.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2015): The „Smart City” in the service of sustainable urban development. *Architectural, engineering and information sciences*, Abstracts of the ELEVENTH INTERNATIONAL MIKLÓS IVÁNYI PHD AND DLA SYMPOSIUM. Pécs, Pollack Press.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2014): A településfejlesztés és a változó közigazgatás – a település, a járás, a megye és a régió átalakuló szerepe. In Végh József (szerk.) *Településfejlesztési Konferenciák Nyíregyházán*. Nyíregyháza, Art vital.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2011): *Az építészeti örökség integrált védelme az operatív városfejlesztés eszköztárával*. PHD-ÉRTEKEZÉS. Budapest, Sclar.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2014): *Bevezetés a stratégiaalkotásba*. Budapest, Sclar.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2014): *Gyakorlati útmutató a stratégiai tervezéshez az urbanisztikában*. Budapest, Sclar.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2010): L'aménagement urbain opérationnel basé sur la coopération structurelle des secteurs publique et privé et la protection intégrée du patrimoine architectural. In: *Engineering research Anniversary Volume Honoring Amália and Miklós Iványi*. Komló, Rotari Press.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2009): Bevezetés. In Aczél Gábor - Bajnai László: *Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság*. Budapest, Sclar.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2007): *Városfejlesztés*. Budapest, Sclar Kiadó.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2003): Projektek a tervezésben: Urbanisztika az EU küszöbén :a magyar urbanisztika súlyponti kérdései az EU-csatlakozás időszakában. In Laib Eszter (szerk.): *Urbanisztika az EU küszöbén :a magyar urbanisztika súlyponti kérdései az EU-csatlakozás időszakában: X. Országos Urbanisztikai Konferencia*. 99 p. Konferencia helye, ideje: Sopron, Magyarország, 2003.04.03-2003.04.04. Budapest: Magyar Urbanisztikai Társaság (MUT), pp. 56-69.
- BAJNAI LÁSZLÓ (1993): *Budapest reneszánszáért. Javaslat Budapest városrehabilitációs programjára. Döntés előkészítő dokumentum Budapest Főváros Önkormányzata számára*. Budapest.
- BUSKÓ TIBOR (2011): *Településüzemeltetés: közigazgatási urbanisztika II. Településüzemeltetés*. Aula Kiadó, Budapest.
- CAPEL, HORACIO (szerk.) (2004): *Barcelona. La construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona, Ediciones del Serbal.



- CARS, JEAN DES (2008): *Haussmann. La gloire du second empire*. Paris, Perrin.
- CERDÁ, ILDEFONS (2013): *Az urbanizáció általános elmélete*, Budapest, Scolar Kiadó.
- CHOAY FRANCOISE – MERLIN PIERRE (szerk) (1988): *Dictionnaire d'urbanisme et d'aménagement*. Paris, Quadrige/PUF.
- CHOAY, FRANCOISE (1965): *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*. Points. Paris.
- CHOAY, FRANCOISE (1996): *La règle et la modèle. Sur la théorie d'architecture et de l'urbanisme*. Paris, Seuil.
- CLAVAL, PAUL (2014): *Brève histoire d'urbanisme*. Espagne, Librairie Arthème Fayard/Pluriel.
- CLERC, DENIS – CHALON, CLAUDE – MAGNIN, GÉRARD – VOUILLOT, HERVÉ (2008): *Pour un nouvel urbanisme. La ville au coeur du développement durable*. Paris, Adels et Yves Michel.
- CS. TOMPOS ERZSÉBET – ZÁDOR MIHÁLY – SÓDOR ALAJOS (1978): *Az építészet története. Középkor*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- CSEPELY-KNORR LUCA (2016): *Barren places to public placis. A history of public park design in Budapest 1867-1914*. Budapest, Fővárosi Levéltár.
- CSONTOS JÁNOS (2011): *Rendszerhibák: Bajnai László a mintaprojektokról és a városrehabilitációs támogatás buktatóiról*. Budapest, Magyar Nemzet
- GARDÉRE, ELIZABETH – GARDÉRE, JEAN PHILIPPE (2008): *Démocratie participative et communication territoriale vers la micro représentativité*. Paris, L'Harmattan.
- GRANASZTÓI PÁL (1973): *Építészet és urbanisztika*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- HARRER FERENC (1941): *A fővárosi közmunkák tanácsa 1930-1940*. Budapest, Atheneum.
- HAMMAN, PHILIPPE (szerk) (2008): *Penser le développement durable urbain: regards croisés*. Paris, L'Harmattan.
- JOSEPH ISAAC – GRAFMEYER YVES (2004): *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine. Champs essais*. Paris, Champs essais.
- JÓSZAI ATTILA (2011): In Tózsai István: *Településtan*. Aula Kiadó, Budapest.
- LACAZE, JEAN PAUL (1995): *Introduction à la planification urbaine. Imprécis d'urbanisme à la française*. Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées.
- LACAZE, JEAN PAUL (1995): *L'aménagement du territoire*. Flammarion, Paris.
- LACAZE, JEAN PAUL (1994): *Paris, urbanisme d'État et destin d'une ville*. Paris, Géographes Flammarion.
- MANGIN DAVID – PANERAI, PHILIPPE (1999): *Projet urbain*. Marseilles, Édition Parenthèses.
- MANNHEIM KÁROLY (1995): *A gondolkodás strukturái*. Budapest, Atlantisz.
- Ministère de l'aménagement du Territoire, d'Équipement et des transports (1995): *Public-privé quel aménagement pour demain?* Paris, Editions villes et territoires.
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris Kiadó
- MORUS TAMÁS (1941): *Utópia*. Budapest, Officina Könyvtár.
- PERÉNYI IMRE (1979): *Korunk urbanisztikája*. Budapest, Műszaki könyvkiadó.
- PERÉNYI IMRE (1976): *Város, ember, környezet*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- PHILIPPE PANERAI, JEAN CASTEX, JEAN-CHARLES DEPAULE: *Formes urbaines de l'ilot á la barre*. Paris, 2001 Éditions Páranthéses.
- PHILIPPE PANERAI, JEAN-CHARLES DEPAULE, MARCELLE DEMORGON: *Analyse urbaine*. 2005, Paris, Éditions Parentheses.
- PIERRE MERLIN: *L'aménagement du territoire*. Paris, 2002, PUF.
- PINOL, JEAN-LUC (2003): *Histoire de l'europe urbaine II. De l'ancien régime á nos jours*. Paris, Seuil.
- POGÁNY FRIGYES (1965): *Párizs*. Budapest, Képzőművészeti Alap Kiadóvállalata.
- PREISICH GÁBOR (2004): *Budapest városépítésének története*. Budapest, TERC Kf,
- SIKLÓSSY LÁSZLÓ (1931): *A Fővárosi Közmunkák Tanácsa története. Hogyan épült fel Budapest?* Budapest, Közmunkák tanácsa.

- SITTE, CAMILLO (2007): *Der Stadtebau. Nach seinen künstlerischen Grundsätzen*. Berlin, Birkhauser.
- SZENTKIRÁLYI ZOLTÁN (1980): *Az építészet világtörténete (első kötet)*. Budapest, Képzőművészeti Alap Kiadóvállalat.
- SZENTKIRÁLYI ZOLTÁN (1980): *Az építészet világtörténete (második kötet)*. Budapest, Képzőművészeti Alap Kiadóvállalat.
- SZENTKIRÁLYI ZOLTÁN (1986): *Barokk (Az építészet története Újkor)*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- TOPALOV, CHRISTIAN – COUDROY DE LILLE, LAURENT – DEPAULE, JEAN-CHARLES – MARIN, BRIGITTE (szerk) (2010): *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*. Paris, Robert Laffont, Bouquins.
- TÓTH ZOLTÁN – HÜBNER MÁTYÁS – GÖMÖRY JÁNOS (2003): *Településtervezés I.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem.
- TÓZSA ISTVÁN (2011): *Településtan*. Budapest, Aula Kiadó.
- VÖLGYESI LEVENTE (2009): A magyarországi építési jog és az építési örökség védelmének 60 éve (1937-1997). *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/3. 109–136.
- WITTKOWER, RUDOLF (1986): *A humanizmus korának építészeti elvei*. Budapest, Gondolat.

**Belényesi Emese:  
Önkormányzati szervezetek fejlesztésének  
mérése, értékelése**

# BEVEZETÉS

Az önkormányzás megfelelő működése meghatározó szüksége a modern közigazgatásnak. Az Európa 2020 Stratégia, a Nemzeti Reformprogram, illetve a Partnerségi Megállapodás célkitűzéseinek elérése nem lehetséges az önkormányzatok fejlesztése: ügyfélközpontú, szolgáltató hozzáállású hivatalok kialakítása, illetve az általuk biztosított közszolgáltatások hatékonyságának fejlesztése nélkül.

Az önkormányzatok hatékony működésének és fenntarthatóságának növeléséhez a szolgáltató önkormányzati szemlélet és működés kialakulásához nélkülözhetetlen a fejlesztések eredményeinek folyamatos mérése, értékelése. Jelen tanulmány a Jó állam értékelési rendszer (JÁX) kereteibe illeszkedve, a *Jó önkormányzat értékelési rendszer (JÖX)* kialakítása érdekében, a *zárt ciklusú (stratégiai) menedzsmentmodellbe (ZCM/ZCSM)*<sup>55</sup> illetve mutatja be a *mérés, értékelés* helyi önkormányzatok fejlesztésében való szerepét, különös tekintettel a *szervezetfejlesztésre*.<sup>56</sup> A helyi közigazgatás „jóságának” a kérdésére – amelyet már Magyary is a kutatói, fejlesztői és szakmai figyelem középpontjába állított – a válasz az, hogy a jelzett kutatás által feltárt kritériumoknak csak a zárt ciklusú stratégiai menedzsment megvalósításával lehet megfelelni. (GÁSPÁR – TEVANNÉ 2018).

A ZCM/ZCSM *körkörös és táblázatos modelljében* a három menedzsmentciklus (tanulási, stratégiai, operatív) közül a mérés, értékelés a *stratégiai menedzsmentciklusban (SMC)*<sup>57</sup> jelenik meg, a *cikluselemek* közül pedig közvetlenül a *tervezés – fejlesztési irányok, stratégiai célok (ST2) és indikátorok meghatározása (ST3)*, a *megvalósítás – változások, szervezetfejlesztés (ST7)*, valamint az értékelés – *eredmény, hatás, értékelés (ST10)* fázisában töltenek be meghatározó szerepet.

Az önkormányzatok, mint működő hivatalok, esetében a *szervezeti hatékonyság*<sup>58</sup> jelentőségéből indulunk ki, melynek meghatározó eleme a *szervezeti teljesítmény*<sup>59</sup>, illetve annak *mérése, értékelése*.<sup>60</sup> A ZCM/ZCSM-modellhez kapcsolódva a szervezetfejlesztés három szakaszát, ezen belül négy lépést különíthetünk el (GÁSPÁR – TEVANNÉ 2018: 70-71.):

---

<sup>55</sup> A visszacsatolás elvén működő háromszintű menedzsmentmodell, amely operatív, a stratégiai és tanulási ciklusból áll.

<sup>56</sup> Olyan tevékenység, amelynek a célja egy szervezet fejlődésének elősegítése, túlélési esélyeinek növelése. Tervszerű, a szervezet egészére kiterjedő, felülről szervezett törekvés, amely a szervezet hatékonyságának és életképességének növelését célozza a szervezeti folyamatokba való tervszerű beavatkozása útján magatartástudományi ismeretek felhasználásával. (BECKHARD 1974)

<sup>57</sup> A stratégiai menedzsmentciklus: a szervezet állandó folyamatos tevékenysége visszacsatolással, mely stratégiai megközelítésre épül; jövőképet és értékelést határoz meg a szervezetről és az érintettekhez való viszonyáról; stratégiát alkot, és visszacsatolós mechanizmust követ.

<sup>58</sup> A hatékonyság jelentése: a cél elérése érdekében befektetett energia, idő, pénz stb. (ráfordítások) és a megvalósult cél hányadosa, vagyis a ráfordítások eredményességének mértéke. Köznapi értelemben hatékonyak a jó hatékonyságot szoktuk nevezni, de a hatékonyság lehet rossz, gyenge is, amikor indokolatlanul nagy ráfordítással érjük el az eredményt, vagy az eredmény kevesebb, mint amit a tervezett ráfordítással el akartunk érni.

<sup>59</sup> A szervezeti teljesítmény a szervezet által kijelölt feladatok teljesítésével kapcsolatos minőségi és mennyiségi eredményekből áll.

<sup>60</sup> A szervezeti teljesítmény mérési, értékelési rendszere a szervezeti teljesítményhez történő hozzájárulás mértékének és módjának mérésére és értékelésére alkalmas módszerek összessége.

- 1.a *Tervezés – fejlesztési irányok, stratégiai célok (ST2).* „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.”
- 1.b *Tervezés – indikátorok meghatározása (ST3).* „A stratégiai fejlesztési célok elérését bizonyító tényeknek és mutatószámoknak egységes indikátorrendszert kell képezniük.”
- 2 *Megvalósítás – változások, szervezetfejlesztés (ST7).* „A stratégiai programok közül kiemelt fontosságúak a sajátos módszerekkel végrehajtandó változásmenedzsment-folyamatok. A tágabb szervezetfejlesztés jól elkülöníthető feladatai (programjai) ezek, amikor a korábbi működési módok és feltételek jelentősen átalakulnak.”
- 3 *Értékelés – eredmény, hatás, értékelés (ST10).* „Az eredményértékelés során meg kell, különböztetnie 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.”

Az önkormányzatok tudatos felkészítése és felkészülése a változó társadalmi és gazdasági folyamatokra kedvezően hathat a helyi közösség szűkebb és tágabban értelmezett életére és életterére is, mind társadalmi, szociológiai és gazdasági értelemben. A hatékony önkormányzati működés megvalósításának két fő vetülete a következő: (1) a szervezeti hatékonyság fokozására szolgáló fejlesztések mérése, értékelése, valamint (2) az azt támogató technikák és módszertanok bevezetése.

A fent vázoltak megalapozása érdekében szükséges a *szervezetfejlesztés fogalomkörének* áttekintése: először általánosságban, majd a közigazgatás vonatkozásában is. Ezután a ZCM/ZCSM-modell alapján – a stratégiai menedzsmentciklus keretében – megvizsgáljuk a *fejlesztési irányok, stratégiai célok és indikátorok meghatározása* (Tervezési fázis), a *változások, szervezetfejlesztés* (Megvalósítási fázis) és az *eredmény, hatás, értékelés* (Értékelési fázis) kérdéskörét először általánosságban, majd közigazgatási, illetve önkormányzati fókusszal. Végül az önkormányzati fejlesztések mérésére, értékelésére vonatkozó vizsgálati következtetéseket és javaslatokat fogalmazzuk meg a Jó önkormányzat értékelési rendszer (JÖX) kialakítása érdekében.

# 1. A SZERVEZETFEJLESZTÉS ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEI

Az utóbbi években a közigazgatási reformfolyamatok, a szervezetfejlesztési projektek vagy a modernizálási irányzatok (pl. tudásmenedzsment, hálózat kutatások) számos változást generáltak az önkormányzati szervezetek életében. Ezek nemcsak egyszerű szervezési kérdéseket vetnek fel, hanem olyan komplex fejlesztési és változási folyamatokat generálnak, amelyeket a hagyományostól eltérő módon kell kezelni. Emellett ezek esetenként számos más szervezetalakítási folyamattal párhuzamosan zajlanak, így egyre fontosabbá válik összehangolásuk, tudatos kezelésük.

Mindenekelőtt a szervezetalakítás során használt modellek és eszközök ismertetése, valamint az ezek kapcsán felmerülő változási folyamatok menedzselésének áttekintése a cél. Bemutatjuk a szervezetalakítás során leggyakrabban használt megközelítéseket: a *Systems Intervention Strategy (SIS)* és az *Organizational Development (OD)* irányzatát. A két módszer alapvetően abban különbözik egymástól, hogy míg a SIS a szervezet ún. „bonyolult” problémáinak megoldására, addig az OD az ún. „zavaros” problémákra irányul, ahogyan azt a továbbiakban részletesebben is kifejtjük.

## 1.1. A SZERVEZETALAKÍTÁS MÓDSZEREI

A gyakorlatban gyakran szinonim fogalmakként használják a szervezetalakítást, a szervezettervezést és a szervezetfejlesztést, pedig e három fogalom, bár kapcsolatban áll egymással, mégis más-más orientációjú (WATSON, 1993):

*Szervezetalakítás:* olyan átfogó tevékenység, amely a szervezeti struktúrák és magatartásszabályok tartós megváltoztatására irányul.

*Szervezettervezés:* a struktúra formális jellemzőinek a megváltoztatására, szabályozására irányul.

*Szervezetfejlesztés:* a szervezeti tagok magatartásának, viselkedésének és motivációinak a befolyásolása, megváltoztatása (magatartástudományi módszerekkel).

E három fogalom tisztázása alapján könnyen megállapítható a közöttük lévő reláció, és felírható a kapcsolatukat bemutató „képlet”:

$$\text{Szervezetalakítás} = \text{Szervezettervezés} + \text{Szervezetfejlesztés}$$

A *szervezetalakítás* tehát olyan átfogó tevékenység, amelynek része: a struktúra formális jellemzőinek megváltoztatására irányuló *szervezettervezés*, valamint a szervezeti tagok viselkedését, érzelmeit, gondolkodásmódját befolyásoló *szervezetfejlesztés*, azaz ezek együttese. A szervezettervezés és szervezetfejlesztés fogalmi és tartalmi meghatározottságát céljaik, valamint hatékonyságuk alapján az 1. táblázat mutatja be.

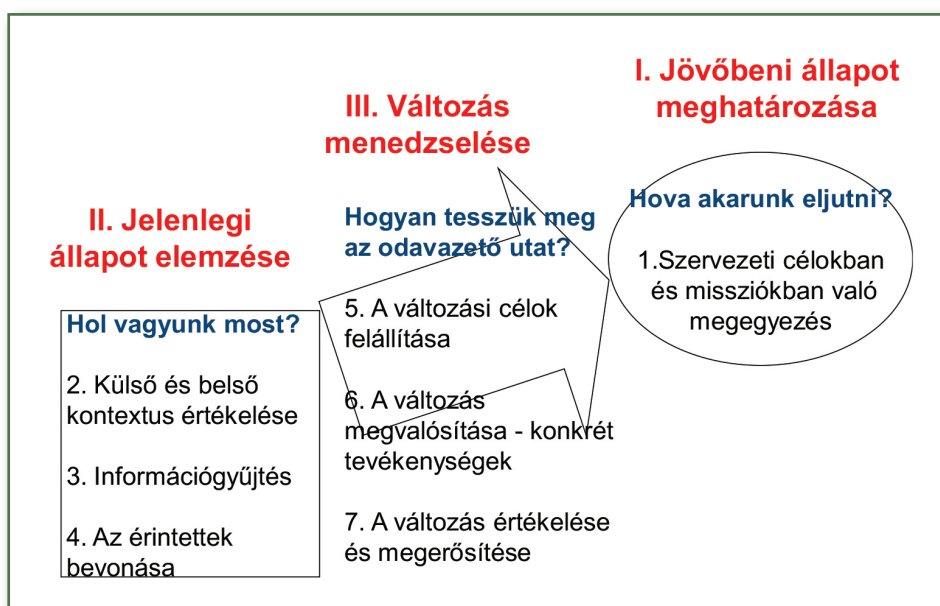


**1. táblázat: A szervezettervezés és a szervezetfejlesztés összehasonlítása.**

Szervezettervezés	Szervezetfejlesztés
<b>Fogalmi és tartalmi meghatározottság</b>	
Elsősorban a szervezet strukturális-formális jellemzőinek a megváltoztatására irányuló, tartós feladatköri, hatásköri és összekapcsolási (koordinációs) szabályok gondolati megtervezésére, rögzítésére helyezi a hangsúlyt.	A szervezeti tagok befolyásolására irányuló törekvés, amely az ismeretek, az attitűdök, motivációk és magatartások megváltoztatására helyezi a hangsúlyt.
A „vezetés eszköze” a sikeres működés érdekében, azaz a vezetés közvetlen résztvevője az eszköz működtetésének.	Magatartástudományi orientáltságú, szervezetszociológiai és szervezetszichológiai irányzat.
A vállalatgazdasági, vezetés- és szervezéstudományi kategória.	A szervezet a szervezeti tagok (egyének és csoportok) interakcióinak mozgásteré.
<b>Célok közötti azonosságok és különbségek</b>	
A szervezet stabilitásának és rugalmasságának egyensúlyát megteremteni (az eredményes működés állandó feltételeit biztosítani, a megváltozott külső és belső feltételekhez gyorsan alkalmazkodni).	A munka humanizálása. A lehetőségek megteremtése a szervezeti tagok önmegvalósításához.
Az alkalmazkodás megteremtésének egyik alapfeltétele a szervezeti tartalékok feltárása, vagy a szervezeti redundancia megszüntetése, minimalizálása.	A szervezeti tagok flexibilitásának, innovációs készségének és képességének a fejlesztése. A szervezeti személyiség, szervezeti identitástudat megteremtése, ápolása.
<b>Hatékonyság</b>	
Elsősorban a szervezet szintjén.	Az egyének felől megközelítve.
A szervezeti stabilitást kifejező mutatók a szervezet egyértelmű cégmeghatározó és megvalósító tevékenysége, képessége: egyértelmű részcélok, felelősség – hatáskör – feladatkör összhangja, részcélok összehangolásának lehetősége.	Az egyéni fejlődést kifejező mutatók: a tudás- és ismeretszintek növekedési üteme. a szervezeti tagoknak a problémához, feladatokhoz, tevékenységekhez való hozzáállása. változások a magatartásban.

*Forrás: saját szerkesztés*

A táblázat alapján jól láthatók a két fogalom közti lényegi különbségek. (A gyakorlatban a szervezetfejlesztést alkalmazták leggyakrabban, de természetesen a szervezetátalakítás és fejlesztés elemeit is használják.) Bármelyikről legyen is szó, a folyamat kereteként itt is jól használható a stratégiaalkotás során már megismert *jövőképvezérelt modell*, amit az 1. ábra szemléltet.



1. ábra: A szervezetalakítás folyamata a jövőképzérelt modell alapján

Forrás: WATSON (1993)

Ahhoz, hogy eljussunk abba a kívánatos állapotba, amely a szervezetalakítás célja, számtalan problémával találkozunk szembe magunkat. A probléma alapja, hogy van valamilyen célállapot, amit el akarunk érni, de nem ismerjük egészen pontosan a hozzá vezető utat; és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémáknak két nagy csoportját különböztethetjük meg: ezek az ún. „zavaros problémák”, és az ún. „bonyolult problémák”. (WATSON 1993)

- A *zavaros problémák* (angolul: messy) legfontosabb jellemzői, hogy ezek jelentkezése esetén nem beszélhetünk világos, egyértelmű problémákról, valamint kezelésük is bizonytalan, általában több embert érintenek. Ha mégis van lehetőség megoldásukra, akkor annak időintervalluma hosszú, valamint bizonytalan és súlyos következményekkel járhat. A problémát tovább súlyosbítja a felhasználandó eszközrendszer hiánya. Az ilyen típusú problémák nem különálló problémaként merülnek fel, hanem valamely más probléma eredőjeként, vagy éppen következményeként.
- A *bonyolult problémák* (angolul: difficulties) fennállása esetén már korántsem annyira aggasztó a helyzet, mint a zavaros problémáknál. Ezek legfontosabb jellemzői, és a zavaros problémákhoz képest kimutatható különbségei, hogy jól körülhatárolható problémákkal állunk szemben. Éppen ezért ezeket belátható időtávon belül, akár többféle alternatíva közül válogatva oldhatjuk meg, következményei pedig kiszámíthatóak és elkerülhetőek. Fontos jellemzője még, hogy a megoldás algoritmizálható, amely olyan megengedett lépésekből álló módszert, utasítást, részletes útmutatást jelent, amely valamely felmerült probléma megoldására alkalmas.

A zavaros és bonyolult problémátípus összehasonlítását a 2. táblázat mutatja be.

**2. táblázat: A szervezettervezés és a szervezetfejlesztés összehasonlítása.**

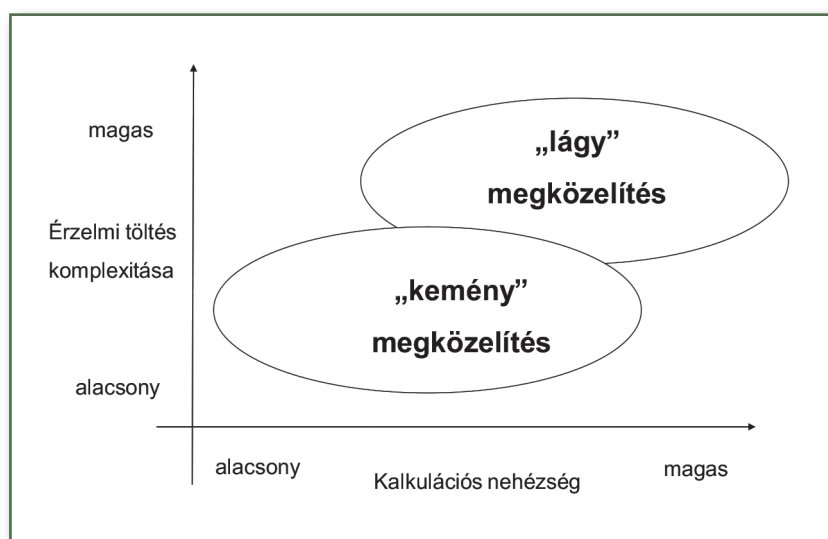
Zavaros problémák	Bonyolult problémák
Nem világos, strukturálatlan	Jól körülhatárolható, strukturált
Nincs megoldás	Többféle megoldás lehet
Hosszú időhorizont	Belátható időtáv
Megkérdőjelezhető prioritások	Egyértelmű prioritások
Bizonytalan, súlyos következmények	Kiszámítható, elkerülhető következmények
Több embert érintő problémák	Kiszámítható érdekviszonyok
Nincs felhasználandó eszköztrendszer	A megoldás algoritmizálható

Forrás: saját szerkesztés

Ugyanakkor a zavaros (messy) – bonyolult (difficulties) fogalompár szembeállítására a „lágysz” és „keménysz” megközelítések szinonimájává vált. (FARKAS 2004) EZEK ALAPJÁN:

- a *messy*, vagyis zavaros problémák kezelésére a „lágysz” megközelítések és módszerek (komplexitás, érintettség és bevonás, bizonytalanság, szerteágazó megoldások, széles időhorizont, bonyolult érdekviszonyok stb.) a jellemzőek,
- a *difficulties*, vagyis bonyolult helyzetek, problémák esetében a „keménysz” megközelítések és módszerek (számszerűség, jól leírható célösszefüggések, izolálhatóság stb.) lehetnek célravezetőek.

A szervezetalakítás sikerét a két megközelítés együttes alkalmazása biztosítja. Az érzelmi töltés és a kalkulációs nehézség határozza meg az egyik vagy másik megközelítés dominanciáját, ahogy a 2. ábra mutatja be.



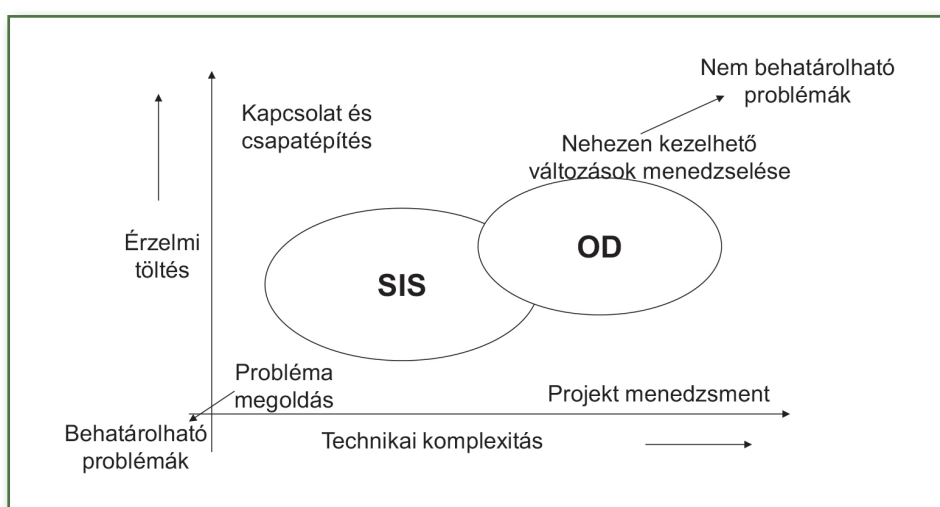
**2. ábra: A problémamegoldás „lágysz” és „keménysz” megközelítésének kapcsolata**

Forrás: WATSON (1993)

A változási szituációk jellemzői – az érzelmi töltés és a technikai komplexitás – alapján a szervezetben tehát „szilárd” és „képlékeny” problémák merülhetnek fel. A probléma jellegéhez kapcsolódik az adekvát szervezetalakítási stratégia:

- A „szilárd” problémák esetében az ún. „kemény” módszert követő stratégia: a problémát és a szabályozást a tárgyak uralják, körülírható, számszerűsíthető, ez a *Systems Intervention Strategy (SIS)*.
- A „képlékeny” problémák esetében az ún. „puha” módszert követő stratégia: a probléma és a megoldás közepontjában az ember áll, az ellenállás minimalizálására törekedve, ez az *Organizational Development (OD)*.

A szervezetalakítási stratégia kiválasztásának szempontjait és ezek megoldását, a technikai komplexitás és az érzelmi töltés függvényében, a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra: A szervezetalakítási stratégiák és megoldások

Forrás: WATSON (1993)

A következőkben e két szervezetalakítási stratégiát, a SIS és az OD módszerét mutatjuk be részletesebben: a folyamatok szakaszait és az ezen belüli lépéseket, illetve ezek tartalmát.

### 1.1.1. Rendszerbeavatkozási stratégia vagy Systems Intervention Strategy (SIS)

Rendszerszemléletű megközelítést alkalmazó ún. „kemény” módszer, amely a fizikai és műszaki problémáktól egészen az egyéneket érintő problémákig alkalmazható. A SIS folyamatát, azaz szakaszait és az egyes szakaszokhoz tartozó lépéseket a 3. táblázat mutatja be (WATSON 1993):

**3. táblázat: A SIS szakaszai és lépései**

Szakaszok	Lépések
Diagnózis	0. Belépés a rendszerbe 1. A rendszer leírása 2. A célok és korlátok meghatározása 3. A célok mérésének kidolgozása
Tervezés	4. A megoldási lehetőségek kialakítása 5. A megoldási lehetőségek modellezése
Megvalósítás	6. A megoldási lehetőségek értékelése 7. A végrehajtási stratégia megtervezése 8. A tervezett változások kivitelezése

*Forrás: saját szerkesztés*

Az egyes lépések tartalma a következő:

- 0. Belépés a rendszerbe.** Itt történik meg a zavar felismerése és változtatás elhatározása, pontosabban döntés születik arról, hogy megtörténjen-e vagy a beavatkozás, vagy sem.
- 1. A rendszer leírása.** Ebben a lépésben a legfontosabb a változás megértése, illetve megértetése, valamint mások nézeteinek megismerése a problémáról és a megoldási lehetőségekről, azaz:
  - a zavart okozó problémák körülhatárolása (általában a legtöbb probléma a szervezeten belül komplex probléma, mert annak egészére kihat);
  - az alrendszerek közötti kapcsolatok tisztázása;
  - a zavar szerkezetének megértése;
  - annak eldöntése, hogy a változtatás milyen célok elérését szolgálja;
  - a rendszerek, alrendszerek lehetséges témák szerinti rendezése;
  - a releváns rendszerek szerkezetének és viselkedésének leírása (modellezés).

A rendszer leírásához felhasznált eszközök lehetnek:

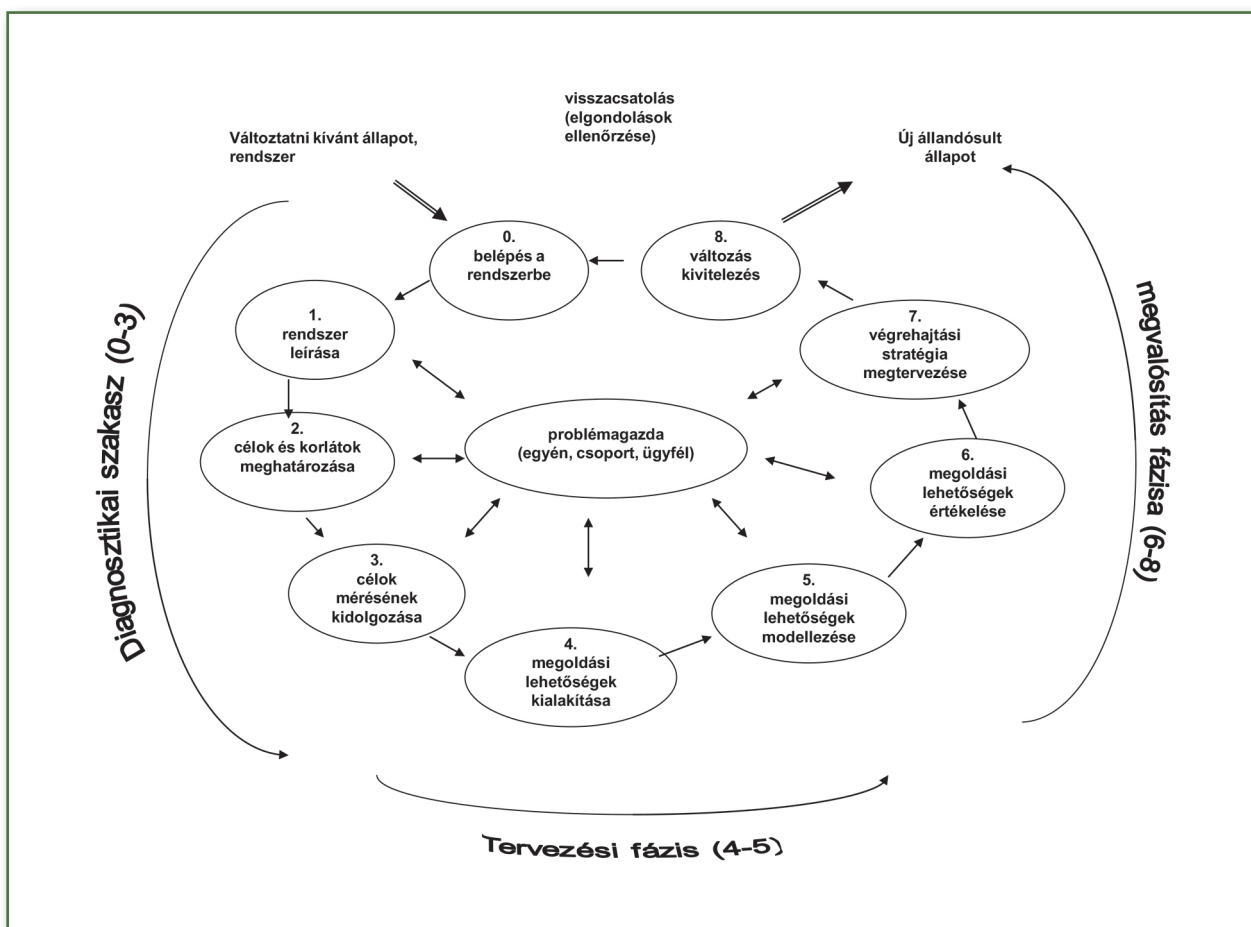
- rendszertérképek (elemek és alrendszerek képi bemutatása);
  - hatásdiagramok (elemek közti kapcsolat bemutatása);
  - ok-okozati diagramok (tevékenységek ok-oksági kapcsolatának bemutatása);
  - input-output modellezés (inputok és outputok közti kapcsolat bemutatása);
  - folyamatábrák.
- 2. A célok és korlátok meghatározása.** Cél lehet például a rendszer változtatás utáni kívánt struktúrája vagy magatartása, korlát pedig a rendszer olyan strukturális vagy magatartásbeli jellemzője, amelyet el akarunk kerülni. A célok elérését, illetve a korlátok betartását mérni szükséges. A mérés: olyan skála kialakítását jelenti, amelynek révén meg tudjuk határozni, hogy a kitűzött célt milyen szinten vagy mértékben értük el, vagy egy korlátot milyen mértékben tartunk be.
  - 3. A célok mérésének kidolgozása.** Az ún. „kemény célok” általában mérhetőek, ehhez meg kell állapítani a kvantifikáció mértékét. A mérték: olyan eszköz, amelynek segítségével meg-, illetve felbecsülhetjük azt, hogy egy módosítási alternatíva milyen mértékben járul hozzá egy célkitűzés eléréséhez. Az ún. „puha célok” nem kvan-

tifikálhatók. Ebben az esetben olyan rangsoroló vagy súlyrendszer kidolgozása szükséges, amely lehetővé teszi a módosítási lehetőségek összehasonlítását.

4. *A megoldási lehetőségek kialakítása.* Ebben a lépésben megvizsgáljuk a lehetőségeket, továbbá az új lehetséges variánsok belépését. Célszerű, hogy minél teljesebb körű megoldási javaslatokat fejlesszünk ki. A megoldási lehetőségek kereséséhez felhasznált eszközök és technikák lehetnek:
  - átvilágítást segítő résztechnikák: megfigyelés, interjú, kérdőív, dokumentumelemzés, munkanap-fényképezés, ügyfélforgalmi vizsgálat, funkciógyakoriság-elemzés, munkakörelemzés, ügymenetvizsgálat stb.
  - csoportos szellemi alkotótechnikák: brainstorming, 6-3-5-módszer, NCM, Philips 66, Delphi-eljárás stb.
  - a működés javításának módszerei: Isikawa-elemzés, Pareto-elemzés, Fadiagram-elemzés, PEST-elemzés, SWOT-analízis, folyamatos javítás, benchmarking stb.
5. *A megoldási lehetőségek modellezése.* Ebben a lépésben fontos a megoldási lehetőségek, variánsok szerkezetének, viselkedésének, működésének vizsgálata. A modellezés a következő módszerekkel történhet:
  - fizikai modellek (építészeti, kísérleti darab);
  - mintadarabok (termékek, makettek);
  - számítógépes, szimulációs modellek;
  - költségeknél cash flow (pénzáramlás);
  - kísérleti termelési sorok (laboratóriumi mértékben végzett feldolgozás);
  - méretarányos tervek, rajzok;
  - tőkeáramlások hozamainak modellezése: költség-haszon elemzések (költségek minimalizálása maximális haszonnal);
  - vállalati tervek vagy stratégiák (minden terv egy fejlesztési megoldási javaslat);
  - a szervezeti struktúrára vonatkozó tervek;
  - diagramok stb.
6. *A megoldási lehetőségek értékelése.* Itt zajlik a megoldási javaslatok felállított kritériumok szerinti értékelése. Ehhez használhatjuk pl. az értékelési mátrixot, melyben az egyik dimenzió a célok és teljesítmény mértékét (mutatószámokat), a másik pedig a megoldási alternatívákat tartalmazza.
7. *A végrehajtási stratégia megtervezése.* Ebben a lépésben történik meg a legjobb javaslatok kiválasztása és a változások megvalósításának megteremtése. A lehetséges végrehajtási stratégiák:
  - a „nagy robbanás” modell: a régi rendszer leállítása a munkanap végén, másnap már az új rendszerrel indul a munkanap (a módszer sok rizikófaktort hordoz.);
  - a próbafelvétel modell: a rendszer bevezetését egy kisméretű kísérlet végrehajtása előzi meg (a módszer lehetőséget ad az újratervezésre és a módosításokra.);
  - a párhuzamos működtetés modell: párhuzamosan fenntartják és működtetik a régi és az új rendszert (a módszer megbízható, kicsi a kockázat, de drága).
8. *A tervezett változások kivitelezése.* Ez a következő tevékenységeket foglalja magában:
  - az emberi és más erőforrások mozgatása (az időzítések megtervezése és a feladatok elosztása);
  - a folyamat irányítása (az érintettek kiválasztása és a felelősség megosztása);
  - a folyamat megfigyelése (a tervek felülvizsgálata és szükség szerinti módosítása);
  - a változással szembeni ellenállás kezelése (a helyzethez igazodó adekvát stratégiák és taktikák alapján).



A SIS folyamatát: szakaszait és lépéseit a 4. ábra mutatja be.



4. ábra: A SIS folyamata: szakaszai és lépései

Forrás: WATSON (1993)

### 1.1.2. Szervezetikultúra-fejlesztés vagy Organizational Development (OD)

Magatartástudományi orientáltságú szervezetfejlesztés, ún. „puha” módszer, amely a szervezeti kultúra fejlesztésére irányul. Célja, hogy a változások egyaránt szolgálják a szervezet teljes növekedését és a szervezeti tagok személyes fejlődését és jólétét. A módszer jellemzői (Watson, 1993):

- tág, hosszantartó, közép- vagy hosszú távú megközelítés;
- a magatartástudomány felfedezésein, módszerein alapul;
- inkább folyamat-, mint célorientált;
- facilitátort feltételez;
- participatív.

Alapfilozófiája:

- az ember tisztelete (az emberi méltóság tiszteletben tartása);
- bizalom és támogatás (a hatékony és egységes szervezeteket a nyíltság, a hitelesség, a bizalom jellemzi);
- a hatalom kiegyenlítődése (a hatékony szervezetek kis súlyt fektetnek a hierarchikus tekintélyre és a hierarchiára);
- ütköztetés (a problémák nyílt kezelése);
- részvétel (a változás érintettjei annál inkább elkötelezettek lesznek a változás megvalósításában, minél inkább részesei voltak a változást előkészítő döntéseknek).

Az OD általános modellje: probléma azonosítása – elemzés – visszacsatolás – akció – értékelés. Az OD folyamatát: szakaszait és az egyes szakaszokhoz tartozó lépéseket a 4. táblázat mutatja be (WATSON 1993).

**4. táblázat: Az OD folyamata: szakaszai és lépései**

Szakaszok	Lépések
Diagnosztizálás	A környezeti változásokkal, problémákkal és lehetőségekkel való találkozás A szervezetre gyakorolt hatás felismerése
Érintettek bevonása	A szervezetre gyakorolt hatás megértése (tanulás, képzés) A programokba való bevonás, mozgósítás (a résztvevők igényeinek kezelése)
Részletesebb diagnosztizálás	A változtatás céljának meghatározása
Változtatás	Változtatási és fejlesztési tevékenységek
Értékelés, megerősítés	A tervek és programok értékelése és megerősítése

*Forrás: saját szerkesztés*



## 2. KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK FEJLESZTÉSE

Napjainkban a közigazgatás jelentős átalakuláson megy keresztül, hiszen az államreform ezt a területet érte el először, a változások itt a leggyorsabbak, és gyakran a „legfájdalmasabbak”. Az állam feladatainak újragondolása, illetve az intézményi struktúrák észszerűsítése mindenekelőtt stratégiai, majd ebből levezetett folyamatkorszerűsítési, szervezetfejlesztési<sup>61</sup> feladatok elvégzését teszi elengedhetetlenné, hiszen a közigazgatási szervezetekkel szemben mára már hazánkban is elvárás a hatékony, és egyben ügyfélközpontú működés (IFUA HORVÁTH & PARTNERS 2006).

Az állampolgárok egyre növekvő igényeinek kielégítése, a technológia vívmányainak nyomon követése, a gazdasági válság hatásainak kezelése mind olyan új feladat a közigazgatás számára, amelyet csak professzionális szervezeti rendszeren keresztül tud megvalósítani.

Mivel a közigazgatás szervezetrendszerének alapjai a szervezetek, elengedhetetlen kívánalom a közigazgatásban, hogy azok hatékonyan működjenek. Ugyanakkor az ügyfélbarát személyzet, a dolgozók munkáját segítő átlátható folyamatok, a technológiai újítások bevezetése a hivatalokba olyan elengedhetetlen feltételei a működésnek, amelynek hatékony kialakítására nagy hangsúlyt kell fektetni.

Bibó István – az egyik legkiemelkedőbb magyar politikai gondolkodó – arra a kérdésre kereste a választ, hogy mitől jó a közigazgatás. Véleménye szerint akkor beszélhetünk egyensúlyról, ha a három tényező, a *hatalom*, a *hivatal*, illetve az élet közötti összefüggésekből eredő „deformációs veszélyek” minimálisra redukálódnak. (Bibó, 1947) Habár ma már más kifejezéseket használunk az említett fogalmakra, az üzenet most is időszerű.

Milyennek kell lennie ma a közigazgatásnak? Legegyszerűbben három fogalommal lehet a kérdésre válaszolni: legyen *eredményes*, *hatékony* és *elhivatott*. Bővebben kifejtve:<sup>62</sup>

- *Eredményes*, tehát a tervezett tevékenységeket megvalósítsa, az eredményeket elérje. Az állampolgárokat és a vállalatokat programokkal, jogszabályokkal, kormányzati eszközökkel magas minőségű szolgáltatásokkal szolgálja ki.
- *Elhivatott*, tehát a köz szolgálatában állók tisztességesen, elszámolhatóan, képességeikhez mértén legjobban hozzájárulva a köz szolgálatához lássák el munkájukat. Megfelelő megbecsülés mellett.
- *Hatékony*. A közgazdaságtanban a hatékonyság fogalmát két oldalról vizsgálhatjuk: a meghatározott cél elérése a lehető legkisebb ráfordítással vagy adott ráfordítással a lehető legjobb eredmény elérése.

---

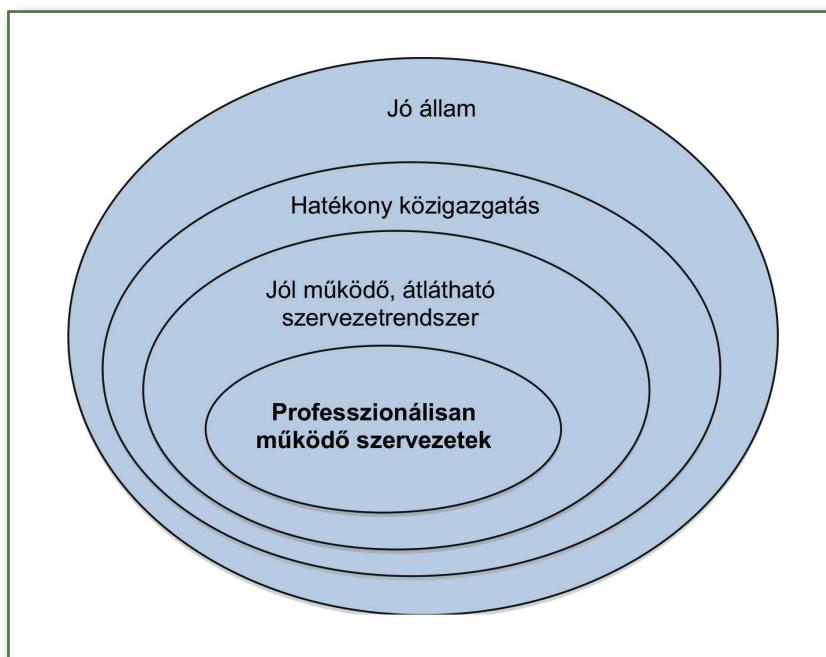
<sup>61</sup> A továbbiakban a szervezetfejlesztést a három fogalom (Szervezetalakítás = Szervezettervezés + Szervezetfejlesztés) együtteseként használjuk.

<sup>62</sup> [http://www.terport.hu/webfm\\_send/202](http://www.terport.hu/webfm_send/202)

Ebből következik tehát a cél: az, hogy lehető legkisebb erőforrás-ráfordítással a lehető legmagasabb minőség mellett elégítse ki a közigazgatás a társadalom szükségleteit.

Ha rendszerben vizsgáljuk a kérdést, akkor azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás a céljait leghatékonyabb módon akkor tudja elérni, amennyiben a cél és az eredmény közötti folyamatokat a lehető legracionálisabb módon szervezi. Ebben az esetben a cél a „Jó állam” kialakítása, melynek feltétele a hatékonyan működő közigazgatás.

A racionális közigazgatás nem valósulhat meg azonban máshogy, csak úgy, ha a közigazgatás szervezete jól működik, amely nem lehetséges a szervezetek professzionális működése nélkül. A „Jó állam” alrendszerét és abban a szervezetek helyét a 6. ábra szemlélteti.



**6. ábra: A jó állam működésének alrendszerei**

*Forrás: saját szerkesztés*

A „Jó állam” megvalósulásához tehát szükséges a közigazgatás szervezeteinek fejlesztése, mivel a közigazgatás szervezetrendszerének racionalizálása csak az egyes szervezetek hatékony működése alapján realizálódhat.

A szervezeti hatékonyság – az üzleti szervezetekre vonatkoztatva – a következőkkel jellemezhető (BECKHARD 1974):

- Az egész szervezet, annak fontosabb egységei, illetve az egyének meghatározott célok és tervek elérése érdekében szervezik meg munkájukat.
- A szervezeti formák követik a funkciókat. (a probléma, a feladat vagy a projekt meghatározza a humán erőforrás megszervezését).
- A döntéseket azok hozzák, akik birtokában vannak a megfelelő információnak, függetlenül attól, hogy hol helyezkednek el a szervezeti struktúrában.
- A vezetők ösztönzési és büntetési rendszere egyaránt tekintetbe veszi a rövid távú profitot vagy a termelési teljesítményt, növekedését és fejlődését az alárendelteknek, illetve az életképes munkacsoportokat.

- A kommunikáció sem horizontálisan, sem vertikálisan nem torzul. Az emberek általában nyíltak, és rendelkeznek konfrontációs képességgel. Megosztják egymás között a lényeges tények ismeretét és érzelmeiket.
- Minimálisak az olyan tevékenységek, amelyek szükségtelenül vezetnek az egyik egyénnél vagy csoportnál nyereséghez, a másiknál pedig veszteséghez. Állandó törekvés érvényesül minden szinten a konfliktusok és a konfliktusos helyzetek olyan kezelésére, hogy ezeket problémamegoldási módszerekkel kezelendő problémáknak tekintsék.
- A feladatokkal, vállalkozásokkal kapcsolatban gyakori a vélemények ütköztetése, viszont a személyek közötti ellentétek tisztázására kevés energiát fordítanak, de ezek feloldásának megvannak a módszerei.
- A szervezet és egyes alkotórészei egymással és a nagyobb környezettel kölcsönös kapcsolatban álló egységek. A szervezet „nyílt rendszer”.
- Fontosnak tartják – és a vezetési stratégia támogatja ezt –, hogy minden személyt vagy egységet a szervezetben segíteni kell integritásának és egyéniségének megőrzése érdekében.
- A szervezet és tagjai „akciókutatási” módszerrel dolgoznak. Általános gyakorlat egy visszacsatolós mechanizmus beépítése, hogy az egyének és csoportok hasznosítani tudják tapasztalataikat.

A közigazgatásra vonatkozó *hatékonyságot* részletesebben kifejtve megtaláljuk a Magyary Programban, melyben a következő fogalmakkal kerül meghatározásra (MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM 2011):

- *Eredményes.* Eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesítésre kerül. Külön vizsgálendő kérdés e körben a formális és az érdemi teljesítés;
- *Gazdaságos.* A gazdaságosság már nemcsak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények, a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány.
- *Hatásos.* A feladat-végrehajtás csak a legritkább esetben kizárólag feladat tárgyára hat, és a hatás időben szükségszerűen változhat, ennek megfelelően a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot, vagy az attól remélt eredményt (például egy intézkedés közvélemény általi fogadtatása, elutasítása, illetve aránytalan környezeti károk).
- *Biztonságos (rugalmas).* Ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás tervezésére, ennek részeként modellezésére, melynek során a lehetséges több kimenet átgondolására és az ennek megfelelő több végrehajtási mód megtervezésére kerülhet sor. Akadály esetén így további változatok alkalmazhatók rugalmasan, és biztosíthatóvá válik a teljesítés anélkül, hogy felesleges többleterőforrásokat kellene készenlétben tartani;
- *Felügyelhető.* Az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat. Ez a fogalmi elem magában foglalja a tevékenység átláthatóságának, uralásának és a számonkérhetőségének követelményét is.
- *Alkalmazkodó (fejlődő).* A tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető. Az adott feladat végrehajtása egy nagyobb folyamat részeként nyeri el értelmét, értékét, így figyelembe kell venni, hogy ebben az összefüggésben milyen hozadéka van, milyen hasznos, új megoldást, tapasztalatot hoz. Ezzel a hatékonyság tovább növelhető. Sőt elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladatvégrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre



képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbra tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.

Összevetve a két megközelítést, látható, hogy a modern közigazgatás rendszerébe is jól beilleszthetők a szervezeti hatékonyság elemei, melyek célja az eredményes, átlátható, hatékony működés.

Az utóbbi évek jogszabályi változásai, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés átalakították az önkormányzatok és az államigazgatás egymáshoz való viszonyát. A kormányhivatal szerepe megerősödött, a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erős beavatkozási lehetőségeket biztosító törvényességi felügyelet váltotta fel. Az önkormányzatok gazdálkodási önállósága is erős államigazgatási korlátok közé került. A finanszírozás kötöttsége erősödött. A 2011. évi CLXXXIX. Törvény (Mötv.) átalakította az önkormányzati feladatok rendszerét; az új törvényben hangsúlyosabbá válik a kötelező feladat ellátása. Ugyanakkor feltételekhez köti az *önként vállalt* feladatok biztosítását, és az önkormányzaton belüli viszonyrendszert is átalakította úgy, hogy a polgármestereket erősítette a képviselő-testülettel és a jegyzővel szemben.

Emellett elkezdődött a Kormányhivatalok működése, sorra nyíltak a Kormányablakok, a jegyzőtől számos hatáskört és feladatot vonva el, melyek a járásokhoz, illetve a fővárosban a kerületi hivatalokhoz kerültek át. Ez feladatkörben és létszámban jelentős veszteséget okozott az önkormányzatoknak, és a teljes helyi joganyagot is módosítani kellett. Jelenleg is változás előtt állnak a hivatalok: további feladatok áttelepítése várható az önkormányzatoktól, melyhez szintén alkalmazkodni kell.

A hazai önkormányzatok esetében jellemzően még nem épült ki egy szerves helyi gondolkodású mechanizmus, amelyben egy polgárcentrikus hivatal önmaga alakítja ki elsődlegesen a helyi közigazgatás jövőképét, amelyet az egyes ágazatok szakmai elképzelései is támogatnak.

Az önkormányzati fejlesztés legfontosabb és legközvetlenebb célja lehet tehát, hogy az irányítás ösztönös folyamatait a tudatosság váltsa fel. Ugyanakkor fontos lenne, hogy a folyamatosan változó önkormányzati rendszer a változásmenedzsmet-folyamatokra is koncentráljon. A korszerű vezetésen kívül az egész szervezetet átható folyamatos alkalmazkodás biztosítja a fejlődést. Érdemes megvizsgálni tehát azt, hogyan válhat a változások motorjává egy önkormányzat, melynek feladata nem csak a változások követése, hanem bizonyos esetekben annak generálása és menedzselése.

Gáspár Mátyás szerint a „jó önkormányzat” – ahogyan a „jó állam” is – rendkívül szerteágazó fogalom. Konkretizálása csak úgy lehetséges, ha megadjuk a „jóság” értelmezését az adott összefüggésben, és az elvi, módszertani alapon kellően korrekt és elég gyakorlatias is ahhoz, hogy a kérdésre („mikor jó?”) elfogadhatóan precíz – (össze)mérhető – választ lehessen adni. Ugyanakkor a jó állam szerves részeként az önkormányzat akkor jó, ha működése az érintettek által meghatározott minőségi elvárásoknak kellően magas szinten megfelel. A „jó önkormányzás” tehát az önkormányzati működés minőségértékelésének konkrét eredménye. (Gáspár 2017)

A JÖX kialakításának érdekében, a következőkben az önkormányzati szervezetek fejlesztésének kérdéskörét a ZCM/ZCSM-modell alapján elemezzük, azzal a céllal, hogy azonosítani lehessen a mérés, értékelés lehetőségeit és módszereit ebben a szektorban.

# 3. ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETEK FEJLESZTÉSE A ZCM/ZCSM-MODELL ALAPJÁN

A mérés, értékelés a helyi önkormányzatok fejlesztésében való szerepének vizsgálatához tehát a zárt ciklusú (stratégiai) menedzsmentmodellből (ZCM/ZCSM) indulunk ki. Ebben a modellben az önkormányzati szervezetek fejlesztése a Stratégiai menedzsmentciklusban jelenik meg, annak mindhárom – tervezési, megvalósítási és értékelési – fázisában szerepet játszik.

## 3.1. TERVEZÉS – FEJLESZTÉSI IRÁNYOK, STRATÉGIAI CÉLOK

Kiindulási pontként a stratégiaalkotás módszertanát használjuk. A szervezetek esetében a stratégiaalkotás alapvetően három fő kérdés köré épül fel:

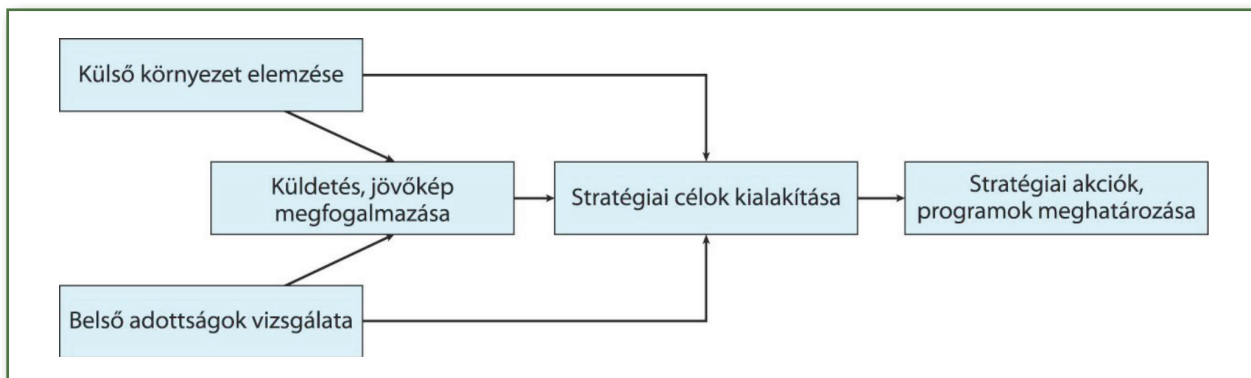
1. *Hol tartunk most? (idetartozik a környezetelemzés, a helyzetelemzés, a pozícióanalízis; az érdekcsoportok elvárásai)*
2. *Hová akarunk eljutni? (idetartozik a misszió vagy küldetés; a jövőkép vagy vízió és a célok meghatározása)*
3. *Hogyan tesszük meg az odavezető utat? (idetartozik a stratégiai akciók és a programok megfogalmazása)*

A stratégiaalkotás folyamata során ezek mentén megvizsgáljuk a szervezet külső környezetét, elemezzük a versenytársak szerepét, azonosítjuk a partnereinket, szövetségeseinket. Elemezzük erőforrásainkat (anyagi, emberi, technológiai, innovációs stb.) és képességeinket. A stratégiai célokat ezek alapján tűzzük ki, és a célok megvalósításához akciókat és visszamérhető tervszámokat rendelünk.

Ehhez két modellt is alkalmazhatunk. Az egyik modell a jelen lehetőségeiből kiindulva építi a jövőre vonatkozó terveket (evolutív stratégia), viszont egy másik modell az elképzelt jövőképből kiindulva tervezi meg a megvalósítást lehetővé tévő útvonalat (jövőképezérelt stratégia). Szervezetfejlesztési szakértők szerint ez utóbbi alternatíva sokkal motiválóbb az előzőnél, mivel a célok eléréséhez az új megoldások keresése fontosabb, mint csupán a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségek kiaknázása.

A klasszikus modell alapján stratégiaalkotás tehát többnyire alapos *környezetelemzéssel* kezdődik, illetve az adott *szervezet adottságainak* szisztematikus áttekintésével. Ezek figyelembevételével kerül megfogalmazásra a szervezet *küldetése* és *jövőképe*, amelyben meghatározásra kerülnek a követni kívánt főbb értékek és normák, valamint az elérendő jövőbeni állapot. A *stratégiai célok* megfogalmazása, a főbb prioritások kijelölése a folyamat következő lépése, ezt követi ezek értékelése, a követni kívánt stratégia kiválasztása. Ahhoz, hogy a stratégia valóban a mindennapi működés vezérfonalaként szolgáljon, szükséges konkrét *programokat, akciókat* megfogalmazni. A stratégia lebontására szolgáló középtávú tervben összegzik ezeket az akciókat és programokat. Ezen a szinten már erőforrásokat és felelősöket is rendelnek az intézkedésekhez. (DRÓTOS 2011)

A stratégiaalkotás klasszikus folyamatát a 7. ábra mutatja be.



**7. ábra: A stratégiaalkotás általános folyamata**

Forrás: DOBÁK – ANTAL (2010)

A folyamat természetesen a gyakorlatban ennél jóval komplexebb. Többnyire többféle stratégiát is kialakítanak, és több forgatókönyvet is végiggondolnak a vezetők, ráadásul sokszor nem is lineáris, hanem számos visszacsatolást is tartalmazhat.

A *jövőképezérelt modell*<sup>63</sup> a stratégiaalkotásban a jövő és a jelen állapot között feszülő különbség áthidalására teszi a hangsúlyt, amit hét lépésben kíván megvalósítani. (GÁSPÁR ET AL. 2014)

Az *első lépés* a jövőkép megalkotása, amihez a vizuális technikák széles tárháza áll rendelkezésre. A jövőképpalkotás műhelymunka keretében történhet. Fontos, hogy az eszközök alkalmazásánál a műhelymunka vezetője megteremtse a megfelelő légkört annak érdekében, hogy a jelenlévők merjék elmondani a jövőhöz tartozó elképzeléseiket. A választott eszközök lényege, hogy a rögzített időtávban elképzelt jövőképpel kapcsolatos érzéseket valamilyen kreatív folyamat segítségével megfogalmazzák a résztvevők, majd közös elképzelést alakítsanak ki. A jövőkép közös elfogadása után a műhelymunka irányítója rögzíti azt, és hozzáférhetővé teszi a többi érintett számára.

A *második lépésben* készül el strukturált formában a jövőre és a jelenre vonatkozó helyzetelemzés. A helyzetelemzést az adott szervezet belső és külső tényezőire is elvégezzük. Az eszközök strukturált adat- és információgyűjtést tesznek lehetővé, és segítik, hogy a helyzetelemzést készítőik lehetőleg minden részterületet figyelembe tudjanak venni.

A *harmadik lépésben* begyűjtik a még hiányzó információkat, és ún. problématerképet vagy problémafát készítenek, ami a megoldandó feladatokat összegzi strukturált formában.

A *negyedik lépésben* elvégezzük az érintettek elemzését, és elkészítik a kezelésükre vonatkozó tervet.

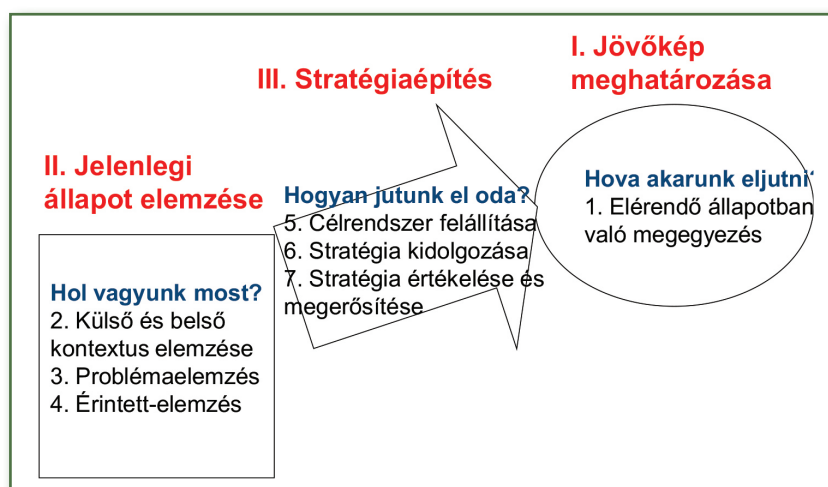
Az *ötödik lépés* a célok kitűzése a felállított jövőkép alapján. A célrendszer kialakítása ún. céllebontás vagy célfa segítségével történik, kiemelve a célrendszer és a jövőkép közötti releváns kapcsolati pontokat.

<sup>63</sup> Az itt bemutatandó hétlépéses modell egy lehetséges útja a jövőképezérelt modell alapján működő stratégiaalkotásoknak (pl. a közösségi bázisú stratégiaalkotás modellje).

A hatodik lépésben az előzőekben elvégzett helyzetelemzésre támaszkodva meghatározzák a vágyott jövő és a jelen helyzet között lévő különbségeket, minden tényező vonatkozásában, majd azt, hogy ennek a „szakadék”-nak az áthidalásához milyen utat kell megtenni, azaz milyen konkrét tennivalók vannak, amit egy programban rögzítenek.

A hetedik lépésben történik a stratégia értékelése, megerősítése. Ehhez használhatjuk az ún. cél-program mátrixot, annak ellenőrzése, hogy a tervezett akciók milyen célokat támogatnak, milyen mértékben, azaz megvalósul-e az összhang a célok és a programok között.

A jövőképzérelt modell felépítését és logikáját a 8. ábra szemlélteti.



8. ábra: A stratégiaalkotás jövőképzérelt modellje  
Forrás: saját szerkesztés

Bármelyiket is választjuk a két ismertetett stratégiaalkotási modell közül, a folyamat során használt eszközök között lehetnek, melyekre a későbbiekben visszatérünk.

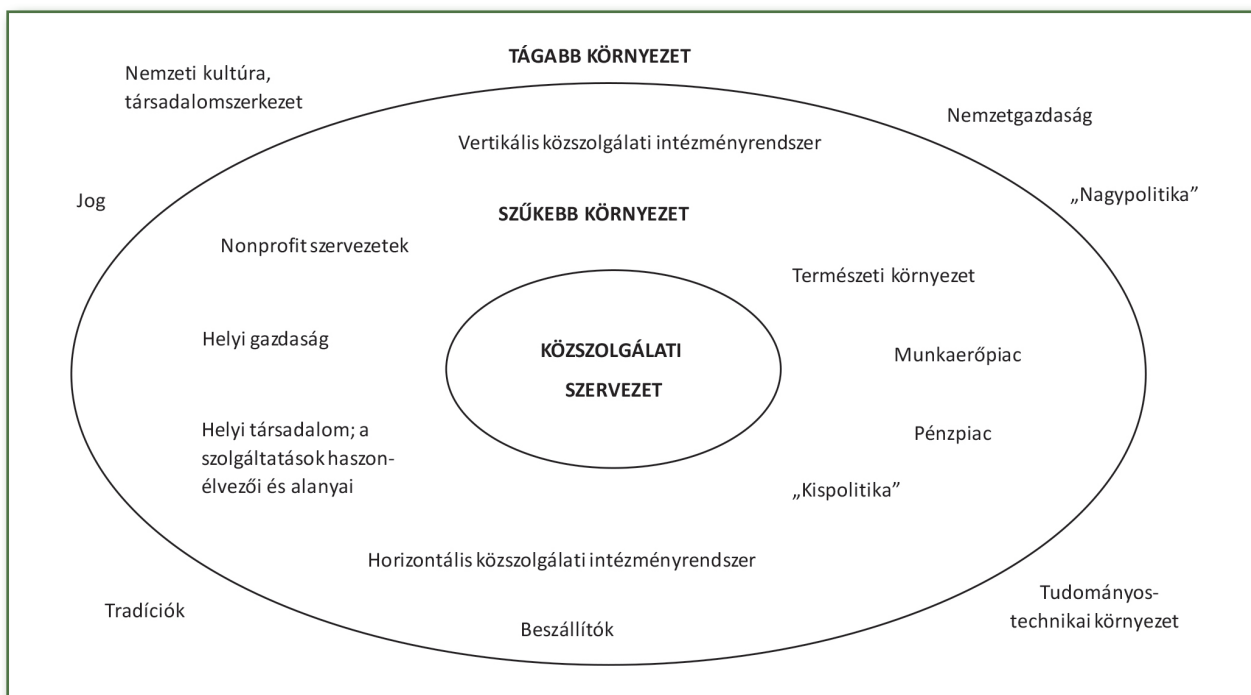
### 3.1.1. Önkormányzati szervezetek környezete

A stratégiaalkotás során nélkülözhetetlen lépés a környezetelemzés. Ennek okán áttekintjük a közigazgatás azon főbb környezeti jellemzőit, szegmenseit, amelyek nagy hatást gyakorolnak a belső működésre. A közigazgatás környezetének alapos elemzése azért fontos, hogy megértsük, milyen érdekeknek és elvárásoknak kell megfelelnie ennek a szervezeti körnek, milyen célokat követ működése során.

A közigazgatás főbb környezeti jellemzői (DRÓTOS 2011):

- *Szűkebb:* természeti környezet, munkaerőpiac, pénzpiac, vertikális, horizontális közszolgálati intézményrendszer, nonprofit szervezetek, helyi gazdaság,
- *Tágabb:* nemzetgazdaság, nagypolitika, nemzeti kultúra, jog

A közigazgatás környezeti elemeit a 9. ábra mutatja be.



**9. ábra: Az önkormányzati szervezetek fontosabb környezeti tényezői**

*Forrás: DRÓTOS (2011)*

A közigazgatás esetében nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett **értékesítési piacról és vevőkről**, itt ők a szolgáltatások hasznélvezői és alanyai. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások közösségi szükségletet elégítenek ki, ezért részben vagy teljesen közjóságnak tekintendők. Pl. útlevél kiadása, a menekültek regisztrálása is ilyen.

A *vevői szerepek*: elkülönülnek egymástól. A büntetés-végrehajtásban a megrendelő az ítéletet hozó bíróság, a finanszírozó az állam (áttételesen az adófizetők), a szolgáltatás alanya az elítélt, ugyanakkor a szolgáltatás hasznélvezője a társadalom egésze.

A *verseny*: nem versenyeznek egymással a közigazgatás szervezetei,<sup>64</sup> mivel a legtöbb esetben monopolhelyzetben vannak, azaz az ügyfeleknek a legtöbb esetben nincs lehetősége választani a szervezetek között (pl. egy adóhatóság van).

A *munkaerőpiac*: Közzszolgálati tisztségviselői jogviszonyból eredő szabályok, akadályok, nehezen konvertálható szakképesítések miatt, ugyanakkor néhány szakterületen is valódi versenyhelyzet alakulhat ki.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Ahol van „verseny” a közigazgatáson belül, ott, ha jól csinálják, több lesz a munkájuk, de nem keletkeznek előnyök ebből (pl. okmányirodák, kormányablakok számos tevékenységben ugyanazt képesek nyújtani; a kormányablakok közül is választhat az ügyfél – ezek elvileg versenyhelyzetet teremtenek)

<sup>65</sup> Számos szakterületen (pl. építés, várostervezés, oktatásügy, pénzügyek, egészségügyi igazgatás, informatika stb.) ugyanakkor valódi munkaerőpiaci verseny jön létre.

A *pénzpiac*: egyre nagyobb jelentőségű a közigazgatás tekintetében. Betétkezelés, rövid távú hitelezésen, állami és az európai uniós támogatási források mellett a kereskedelmi bankok is jelentős szerepet játszanak a közigazgatás fejlesztésében, például pályázati önrészt és előfinanszírozást biztosító konstrukciókkal, hosszú távú fejlesztési hitelekkel. A gazdasági válság és az önkormányzatok nagymértékű eladósodása visszavetette, de jelentősége maradt.

Az *intézményi hálózat*: alá- és fölrendeltségi (pl. felettes szerv, irányított szervek), mellérendelt (pl. megyei kormányhivatalok összessége) kapcsolatokat is értjük alatta.

A *tudományos-technikai környezet*: szervezetek jelentős mértékű információfeldolgozást végeznek pl. KSH. Az információtechnológia bővülő lehetőségei nincsenek megfelelően kihasználva a közigazgatás szervezeteiben.

A *jogi környezet*: míg az üzleti vagy a nonprofit szervezetek számára a jog nem, vagy csak nagyon nehezen befolyásolható, addig a közigazgatási intézmények aktív befolyásolói.

A *politikai környezet*: jelentős befolyást gyakorol a közigazgatásra, a többi szektorhoz tartozó szervezettel összehasonlítva sokkal nagyobb a politika befolyása ezen intézményrendszerre, hiszen a közigazgatási szervezetek többségének élén a hatalmon levő kormányzat által kinevezett politikai vezetők (is) állnak. A politikai környezet nem csak a közvetlen politikai felettes vezetőt jelenti, hanem az országos pártpolitikát („nagypolitikát”), illetve a települési önkormányzatok számára releváns helyi politikai erőteret („kispolitika”).

A *nemzetgazdaság*: állapota nagy lehetőségeket és korlátokat is jelent a közigazgatás mozgástere szempontjából, ugyanakkor a közigazgatás intézményrendszerének számos eszköze van a gazdaság befolyásolására. Mindez helyi szinten is igaz; egy települési *vállalkozói környezetet*. Az önkormányzatoknak is vannak eszközeik a helyi gazdaság alakítására (pl. ők alakítják ki egy-egy település vállalkozói környezetét).

A *nonprofit szervezetek*: jelentősége abban rejlik, hogy egyre több olyan feladatot vállal fel és át a civil szektor, amely hagyományosan a közszféra hatókörébe tartozott. A nonprofit szervezetekkel való együttműködés megfelelő formáinak kialakítása további lehetőségeket rejt magában.

Összességében megállapítható, hogy a közigazgatási, ezen belül az *önkormányzati szervezetek környezete rendkívül komplex*; nagyszámú környezeti szegmens erőterében kell ezen szervezeteknek működniük, és nehezen jelölhető ki egyetlen domináns környezeti tényező. Ráadásul az egyes környezeti szegmensek eltérő értékek és magatartásminták közvetítői, gondoljunk csak például a politikai, jogi és gazdasági racionalitás jelentős különbségeire. A komplexitást fokozza, hogy az egyes környezeti szegmensek önmagukban is sokszínűek, a különböző érdekek és elvárások ritkán rendezhetők össze. (DRÓTOS 2011)



### 3.2.1. Önkormányzati stratégiaalkotás során használt eszközök

A *makrokörnyezet elemzése* során gyakran használjuk a *PEST-elemzést*. Ez egy mozaikszó, mely a következőket jelenti: politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai tényezők (angolul: Politics, Economics, Society, Technology) – ezek bemutatják a tágabb környezetet. A módszer segítségével felvázolhatóak azok a trendek, amelyek iránymutatóak és meghatározóak a szervezet számára.

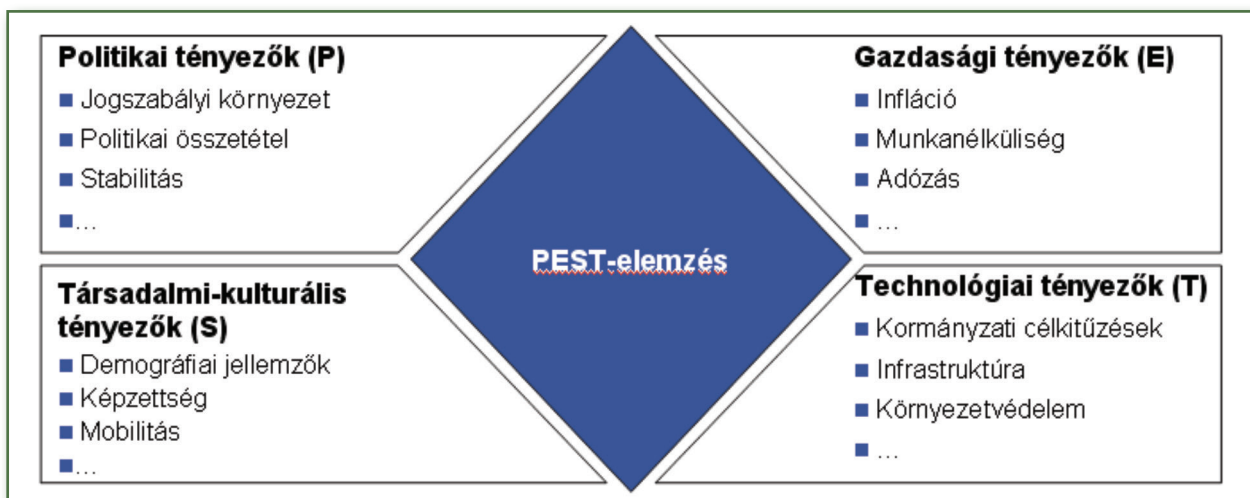
A *politikai tényezők* nagy jelentőséggel bírnak a stratégia megtervezésében. Ismerni kell a kormányzat stabilitását, politikai értékrendek változását, a törvényhozás és a parlament működését, politikai pártok érdekeit, a politikai erővonalak alakulását, a döntéseket és prioritásokat. A lehetőségekhez mérten fel kell mérni a politikai érdekek jelenlétét, vagy adott esetben hiányát az adott területen. Tájékozódni kell a politikai döntésekről a kultúra, a tudomány és az oktatás fejlesztésében. Mindemellett ismerni kell a szerv jelenlétét a politikai programokban.

A *gazdasági tényezők*, a gazdasági érdekek egészen közvetlenül érintik az intézményeket. A gazdasági elemek a gazdasági ciklusok, kamatszintek, a GDP- és a GNP-trendek, infrastrukturális fejlesztések, infláció, munkanélküliség, családi jövedelmek változása, tőkemozgások alakulása, globalizáció, a régió helyzetéből adódó gazdasági adottságok (pl. ipar, vendéglátás, turizmus), a gazdasági növekedés trendjei, a gazdasági fellendülés vagy válság hatásai. (A közszolgálati szféra esetenként háttérbe szorul a gazdasági terület előtérbe jutása miatt.)

A *társadalmi tényezők* az egyik legkevésbé belátható, de egyben legmeghatározóbb elem. A társadalmi tényezőknél figyelembe kell venni a társadalom összetételét és változását. Ugyanúgy számolni kell az életmódbeli, vásárlási trendekben felmerülő változásokkal, a jelentős sporteseményekkel, valamint a média-, a reklám-, az etikai és a nyilvánossági tényezőkkel. A társadalmi elemek között kell megemlíteni a képzettségi szintek alakulását, társadalmi mobilitást, életmódbeli változásokat, az életstílust, munkához való viszonyokat, a fogyasztási szokások változását; ezenfelül a demográfiai változások is meghatározóak, továbbá elemezni kell a közigazgatási változásokat is.

A *technológiai tényezők* jelenthetik a technológiához való hozzájutást, a szabadalmak engedélyezését, a gyártást, valamint a kutatás finanszírozását és a globális kommunikációt egyaránt. A **technológiai elemek**: új felfedezések, találmányok és technológiák, kormányzati fejlesztési politikák, K+F kiadási szintek, a technológiai infrastruktúra változása. Az információs technológia fejlődése határtalan lehetőségeket nyit meg.

Az elemzések történhetnek kis munkacsoportokban, amely a résztvevők tudásán, tapasztalatain és aktivitásán alapul. A PEST-analízis eredménye a stratégia megalkotásának egyik bemenetét alkotja. A modell elemeit a 10. ábra vázolja fel.

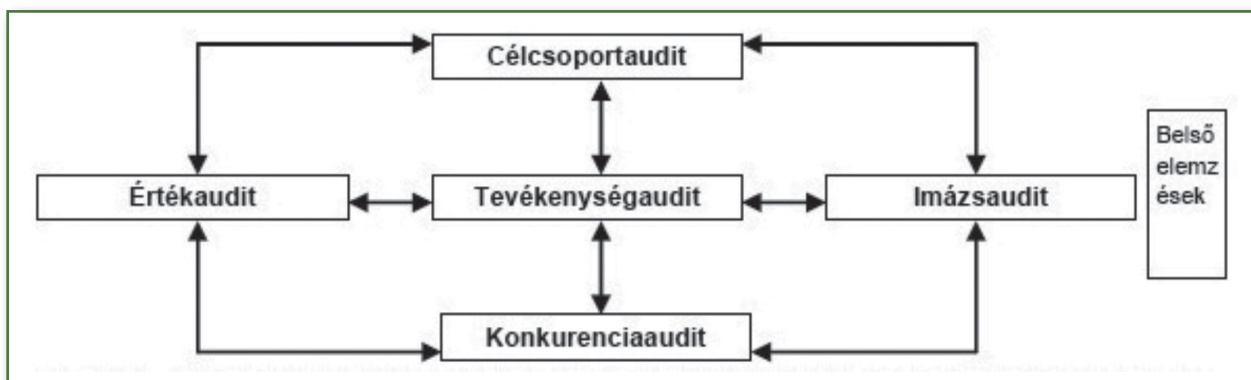


**10. ábra: PEST-elemzés**  
Forrás: IFUA Horváth & Partners (2006)

A makrokörnyezet elemzése mellett meg kell vizsgálni a mikrokörnyezetet is. Az elemzési technikák legnagyobb részét a statisztikai adatok gyűjtése és azok elemzése adja. A statisztikai adatok gyűjtése során lehetővé válik, hogy ne csupán egy-egy országon, egy-egy szakterületen belül, de nemzetközi szempontból is összehasonlíthassuk az adatokat.

A mikrokörnyezet elemzésére több módszer is alkalmas. A legelterjedtebbek és legtöbbet alkalmazottak a portfóliómódszerek, az életgörbemodellek és a Porter-féle „5 versenyerő modell”. Az utóbbi modell szerint az iparági versenyt öt tényező (öt erő) határozza meg: az új belépők, a helyettesítő termékek fenyegetése, a vevők alkupozíciója, a szállítók alkuereje, valamint a meglévő versenytársakkal folytatott versengés. Ennek egyik lehetséges közigazgatási adaptációja az önkormányzat településfejlesztési stratégiájának kialakítása során alkalmazott versenyképesség-elemzés.

A település versenyképességének elemzése annak pillanatnyi helyzetképén alapszik. A módszer összegyűjti és rendszerezi az elérhető információkat. Alkalmazásának előnye, hogy meghatározza a település kritikus sikertényezőit, és megfelelő információkkal szolgál a településfejlesztési stratégiai döntésekhez. Összességében a modell átfogja azokat a területeket, amelyek egy teljes körű elemzés során felmerülhetnek a településen: célcsoport, konkurencia, imázs, értékek, tevékenységek – tehát alkalmazásával megismerhető a település pillanatnyi helyzete és lehetőségei. Az elemzési rendszer logikájának középpontjában a fejlesztési tevékenység áll, így megvizsgálhatók az azt elősegítő lépések. A modell felépítését a 11. ábra mutatja be.



11. ábra: A Porter-féle modell önkormányzati településfejlesztésre adaptált elemei

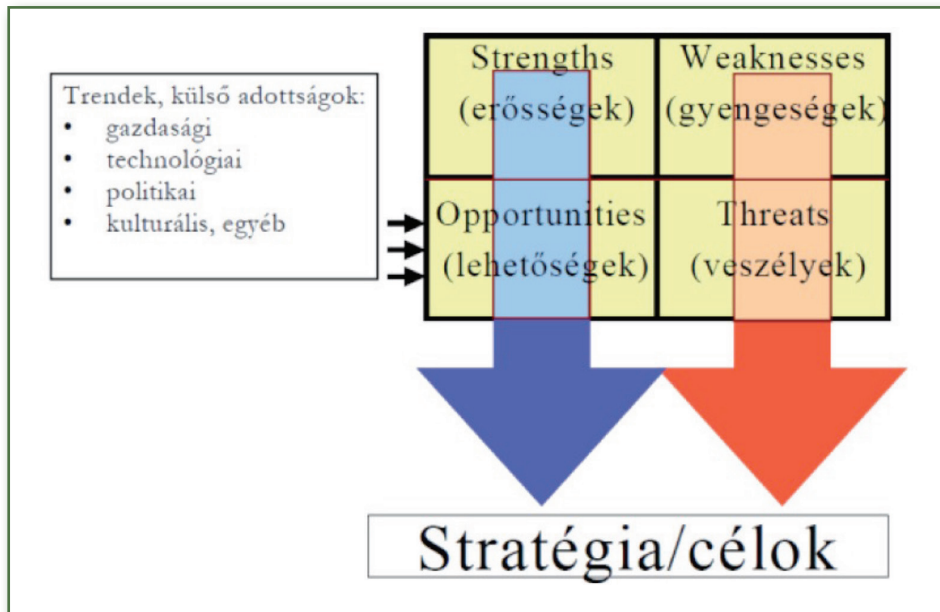
Forrás: PISKÓTI – DANKÓ – SCHÜPLER (2002)

A helyzetelemzéshez a szervezet külső és belső környezetét térképezzük fel. Az információgyűjtés különböző módszerek révén lehetséges: interjúkkal, kérdőívekkel, műhelymunkával stb. zajlik. Elterjedt helyzetelemzési módszer a SWOT-elemzés, azaz az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek elemzése (angolul: **S**trengths, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreats). Az elemzés egyrészt a vizsgálat tárgyát képező térség, szervezet, ágazat pozitív és negatív belső tényezőire – az erősségekre, gyengeségekre, illetve ez utóbbi kiküszöbölésének lehetőségeire –, valamint a pozitív és negatív külső adottságokra – fenyegetésekre és lehetőségekre – fókuszál.

A SWOT-elemzés eredményét egy négy részre osztott táblázatban foglaljuk össze, melynek felső sorában az „erősségek” és a „gyengeségek”, alsó sorában a „lehetőségek” és a „veszélyek” felsorolása található. A felső sorban szereplő szempontok, az „erősségek” és a „gyengeségek” a vizsgált szervezetre vonatkozó belső ismerveket tartalmaznak, míg az alsó sorban kitekintünk a környezetünk kínálta „lehetőségekre”, és számba vesszük a szűkebb és tágabb környezet adottságaiból következő „veszélyeket”.

A SWOT-táblázat pillanatfelvétel, tehát egy későbbi stratégiához új elemzés kell, illetve célszerű azt a tervezési folyamatokba beépíteni, és tervezési ciklusonként újra elkészíteni. A SWOT-elemzés – különösen a „gyengeségek” és a „lehetőségek” rubrika – világosan kijelöli a szükséges fejlesztési irányvonalakat, erre feltétlenül építeni kell a tervezés során. Az újabb SWOT-elemzések régebbiekkel való összehasonlítása világosan megmutatja, hogy a fejlesztések valóban a megfelelő irányba haladnak-e: élünk-e lehetőségeinkkel, orvosoltuk-e gyengeségeinket.

Az elemzés elkészítése nem egyetlen ember feladata. Akár a SWOT-, akár a későbbiekben bemutatásra kerülő érintettelemzés vagy problémafa – célfa módszer esetén elmondható, hogy a módszer hatékonyabb eredményt produkál, ha csapatban készítik, mint ha egyéni munka eredményét tükrözi. Célszerű tehát a helyzetelemzést munkacsoportban végezni. A SWOT-elemzés logikáját a 12. ábra szemlélteti.

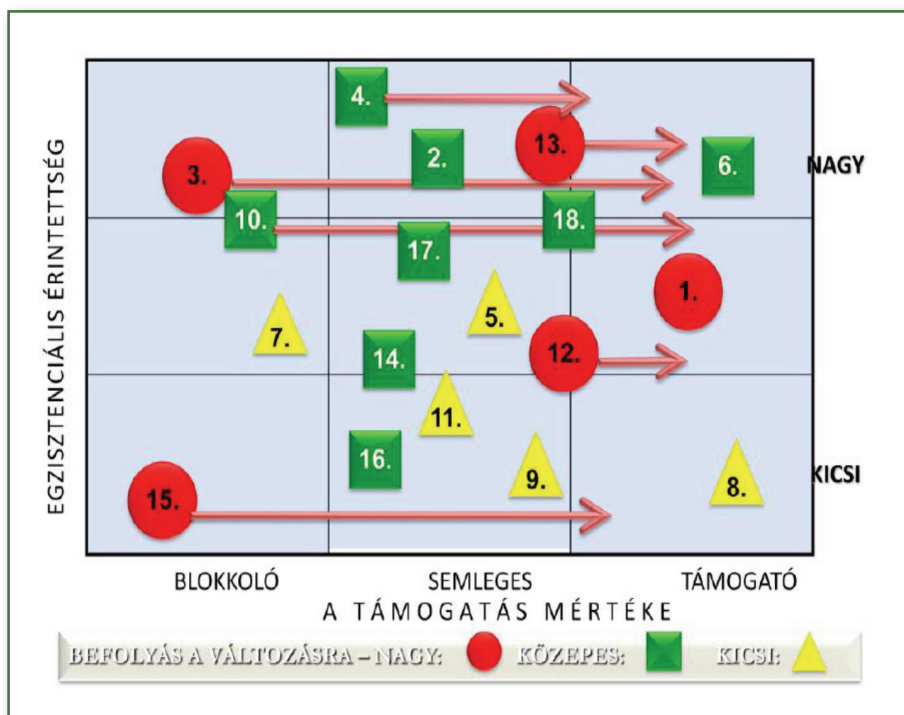


12. ábra: A SWOT-elemzés logikája

Forrás: [palyazat.gov.hu/download/3009/04\\_Helyzetelemzés.pdf](http://palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf)

A célok sikeres megvalósítása érdekében tudni kell, hogy kiket érintenek a változások. Fel kell mérni, hogy kikre lehet számítani, és kik azok, akiket meg kell nyerni. Nagyon fontos ezt kellőképpen megismerni, hiszen ők azok, akik hozzájárulhatnak a stratégiai terv végrehajtásának sikeréhez, és végrehajtják a stratégiát, vagy éppen értük történik a változtatás. Ehhez az ún. érintetelemzést (stakeholderanalízis) módszerét használhatjuk.

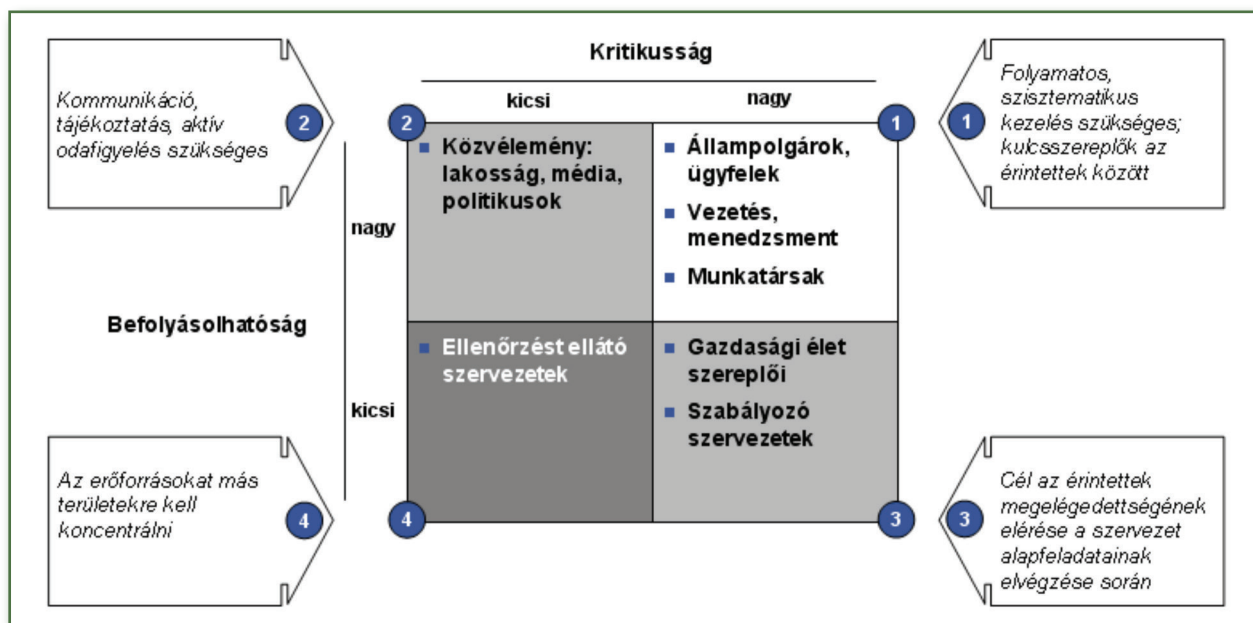
A következő lépésben tehát először a stratégia által érintett személyek (angolul: stakeholderek) beazonosítása következik. Stakeholdernek nevezünk bármely egyént, csoportot, szervezetet, akinek/amelynek jelentős érdeke fűződhet a stratégia sikeréhez vagy bukásához. Megvizsgáljuk az érintettek szerepköreit aszerint, hogy érdekeltek vagy elfogultak, hogyan tudják befolyásolni a stratégiát. Ezeket befolyásuk nagysága alapján csoportosítjuk, majd elhelyezzük egy mátrixban. A mátrix segítségével az érintettség foka és a támogatás mértéke szerint azonosíthatjuk az érintetteket. Azután következtetéseket vonunk le, szükség szerint koordinálunk közöttük, vagy kezeljük a felmerülő konfliktust. Az érintettek értékelését a 13. ábra mutatja be.



13. ábra: Az érintettek értékelése

Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04\_Helyzetelemzés.pdf

A stakeholderanalízis viszont akkor tölti be a funkcióját, ha nem állunk meg a külső és belső érintettek egyszerű számbavételénél, hanem az érdekek és a szervezet szempontjából értelmezett fontosságuk/befolyásuk feltérképezésével is kiegészítjük. A stakeholderanalízis közszerkezeti szektorra adaptált változatát a 14. ábra szemlélteti.



14. ábra: A közszerkezeti szektor érintettjei

Forrás: IFUA Horváth & Partners (2006)

A stratégiai célrendszer felállítása három vizsgálatot tartalmaz: a *problémaelemzést*, a *célelemzést* és a *stratégia elemzését*.

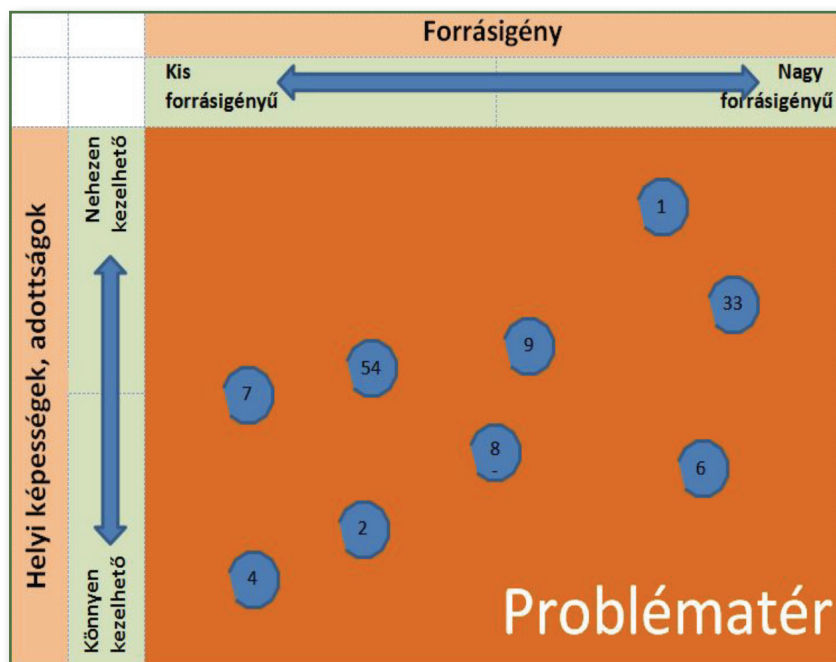
Az elemzés első lépése a főbb problémák azonosításának elősegítése, illetve a *problématérkép* vagy a „*problémafa*” elkészítése, vagyis az *ok-okozati összefüggések* pontos meghatározása. A problémák feltárásához többféle módszer is használható: interjúk, felmérések, statisztikák stb. Az érintettek különböző körei ún. brainstorming-összejövetel keretében gyűjthetők össze az adott helyzethez kapcsolódó legfőbb problémákat.

A *problématérkép* lehetővé teszi, hogy a jövőkép elérésében akadályt jelentő működési, szerkezeti stb. problémákat aszerint csoportosítsuk és elemezzük, hogy megoldásuk a helyben meglévő „képessegekkel” (anyagi és szellemi) mennyire ütközik nehézségekbe, illetve várhatóan milyen forrásigénnyel járnak. A problématerkép végső célja, hogy segítse a megvalósítás feltételeinek meghatározását, az operatív teendők kijelölését és a felelősök kiválasztását.

A problématerkép alapját képező problémajegyzék – a SWOT-elemzésből kiindulva – négy alapkérdésre adott válaszként hozható létre (GÁSPÁR 2014):

1. Milyen meglévő vagy várható problémák gátolhatják, hogy az erősségekre építve közelebb kerüljünk a jövőképhez?
2. Milyen problémák miatt válhatnak valóságos akadályokká a veszélyek?
3. Milyen problémák akadályozhatják, hogy leküzdjük a gyengeségeket?
4. Milyen problémák gátolhatják, hogy élni tudjunk a lehetőségekkel?

A problématerkép megalkotásához az összegyűjtött problémákat egy kétdimenziós térképen próbáljuk elhelyezni. Egyik dimenziójában azt ábrázoljuk, hogy mennyire könnyen vagy nehezen kezelhető a probléma, másikban pedig a forrásigényt. A problématerképet a 15. ábra mutatja be.

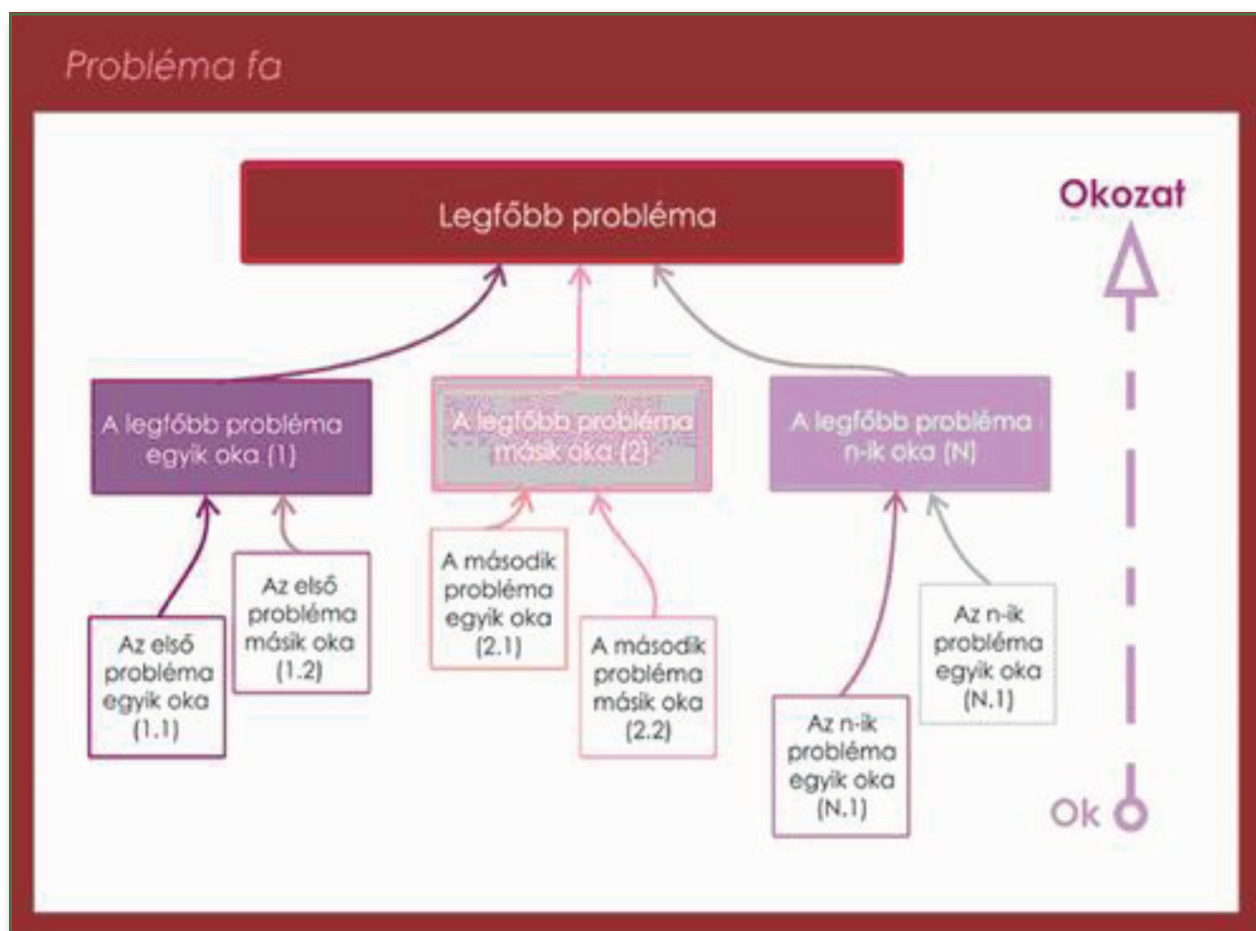


15. ábra: Problématérkép  
Forrás: GÁSPÁR ET AL. (2014)



Ha sok probléma került meghatározásra, indokolt a problémák fontossági sorrendjének más megállapítása is. Ebben az esetben külön elkészítjük a problémaeleltárt. A *problémaeleltár* táblázatos formában, fontossági rangsorban tartalmazza a probléma rövid kifejtését, a megoldásért felelős személy(ek) nevét, a problémában érintett személyeket vagy csoportokat, a megoldás várható időtávját és a belátható forrásigényeket. (GÁSPÁR ET AL. 2014)

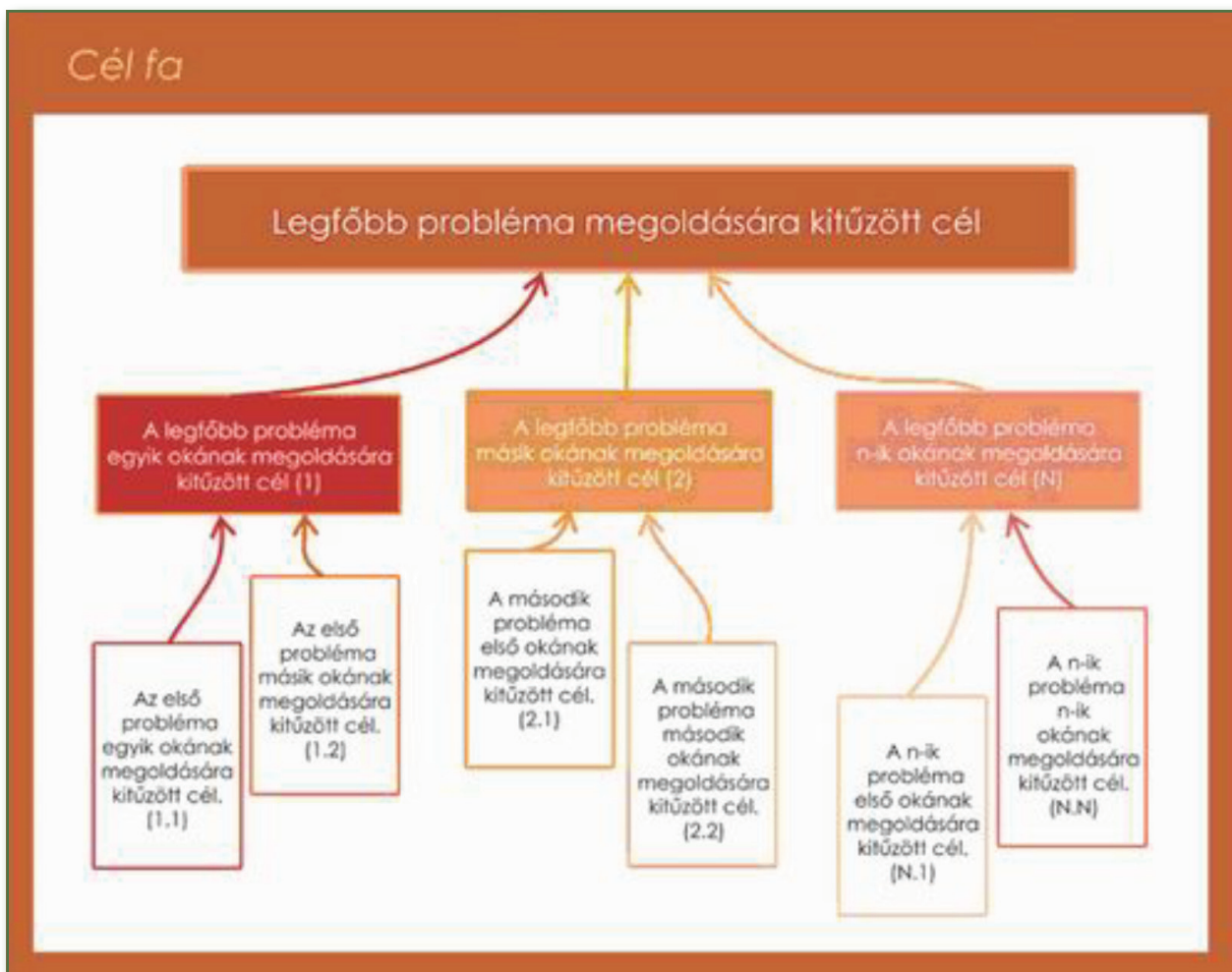
A problémák feltárása után – egy másik módszer alapján – meg kell határozni azok hierarchikus sorrendjét, vagyis az ok-okozati összefüggéseket – ez az ún. „problémafa”. Minden feltárt problémát értékelni kell, és el kell helyezni a különböző hierarchiai szintek valamelyikén. Meg kell határozni a legfőbb problémát, és fel kell tárni az ehhez kapcsolódó problémákat. Ha a probléma ok, akkor az alsó szintre kerül, ha okozat, akkor a felső szintre. A 16. ábra a problémafa felépítését mutatja be.



16. ábra: Problémafa

Forrás: [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027\\_TED2/ch01s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html)

Egy kész és jól összeállított problémafa elkészítése után nem okozhat gondot a „célfá” elkészítése sem, hiszen nincs más feladatunk, mint a problémákat célok formájában újrafogalmazni. Ennek oka, hogy míg a problémafa a jelenlegi helyzet negatív aspektusait jeleníti meg, addig a célfá a kívánatos jövőbeni helyzet pozitív aspektusát mutatja. A két „fa” tehát egymás tükörképe, ahol a problémák ok-okozati viszonyát az eszközök/célok viszonya váltja fel. A 17. ábra a célfá felépítését mutatja be.



17. ábra: Célfa

Forrás: [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027\\_TED2/ch01s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html)

Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek, mint a problémák a problémafában, és a célkitűzést *SMART-módszer* alapján fogalmazzuk meg, hogy konkrét, mérhető, pontos, reális és megfogható legyen. A SMART mozaikszó (angolul: **S**pecial, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic, **T**imely) amely a célok kitűzésében használatos módszert takar. Olyan célok kitűzését jelenti, amelyek:

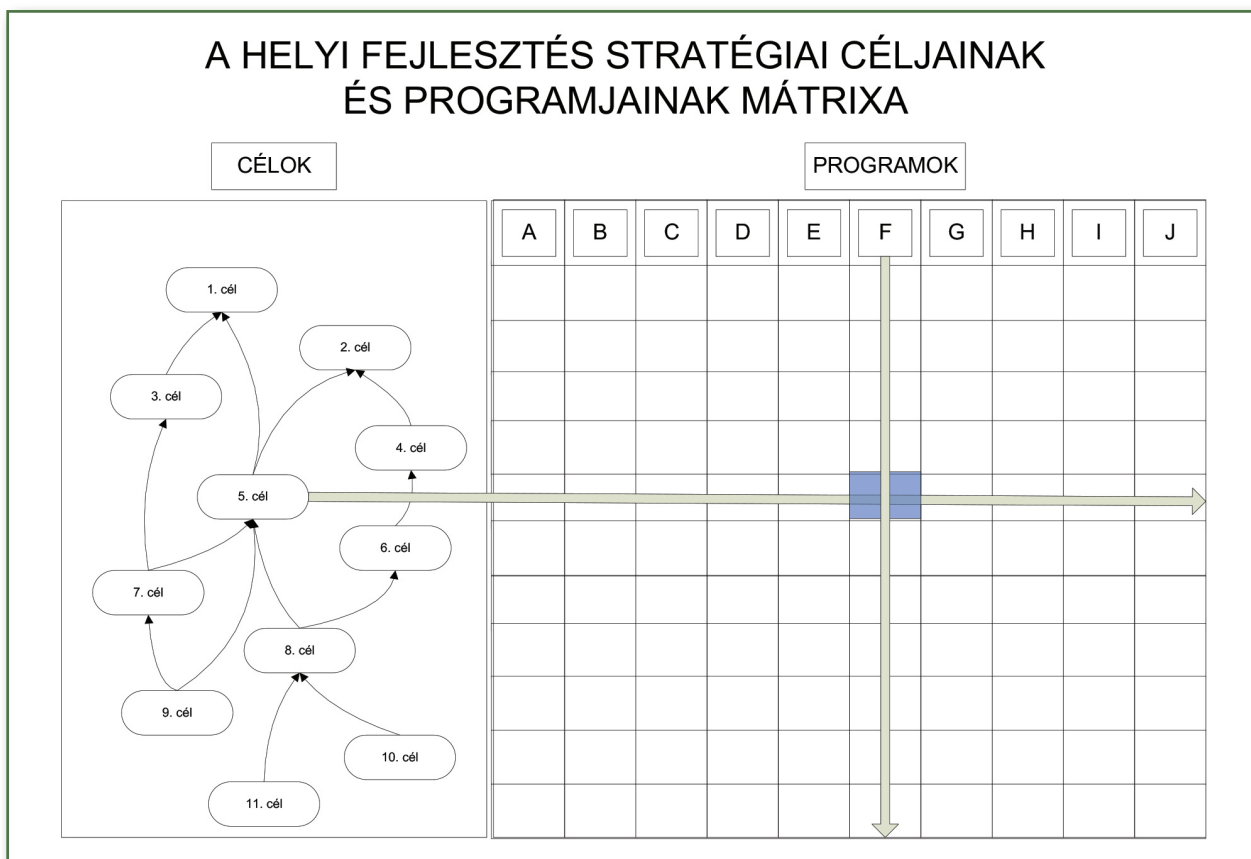
- speciálisak: egyediek, sajátosak és konkrétak;
- mérhetőek: meg tudjuk határozni a cél megvalósulásának mértékét;
- elérhetőek: alkalmasak arra, hogy aktivizálják a végrehajtást;
- reálisak: a rendelkezésre álló erőforrásokkal megvalósíthatók;
- időzítettek: ismert vagy kiszámítható határidőhöz vagy határidőkhöz köthetők.

A kívánt eredmény eléréséhez szükséges stratégia, amely az előző elemzések eredményeinek függvényében kerül kiválasztásra, jellege szerint lehet: *támadó* (offenzív), *védekező* (defenzív), *diverzifikált* vagy *változásorientált*. A stratégia olyan célokat tartalmaz, amelyeket be lehet illeszteni az adott szervezet feladatrendszerébe. A stratégia áttekinti a különböző beavatkozások megvalósíthatóságát is. A SWOT-elemzés alapján történő stratégiaválasztást a 18. ábra szemlélteti.

	<b>Erősségek:</b> 1. .... 2. .... 3. ....	<b>Gyenge pontok:</b> 1. .... 2. .... 3. ....
<b>Lehetőségek:</b> 1. .... 2. .... 3. ....	Támadó (Offenzív)	Változásorientált
<b>Veszélyek:</b> 1. .... 2. .... 3. ....	Diverzifikált	Védekező (Defenzív)

**18. ábra: Stratégiaválasztás a SWOT-elemzés alapján**  
 Forrás: [palyazat.gov.hu/download/3009/04\\_Helyzetelemzés.pdf](http://palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf)

Annak ellenőrzése, hogy a tervezett akciók milyen célokat támogatnak, milyen mértékben, a cél-program mátrix használható. Ez egy kontroll eszköz, ami a célok és a programok közötti összhang, illetve ezeknek a realitásokkal való viszonyát vizsgálja, amit a 19. ábra szemléltet. (GÁSPÁR ET AL. 2014)



**19. ábra: Cél-program mátrix**  
Forrás: GÁSPÁR ET AL. (2014)

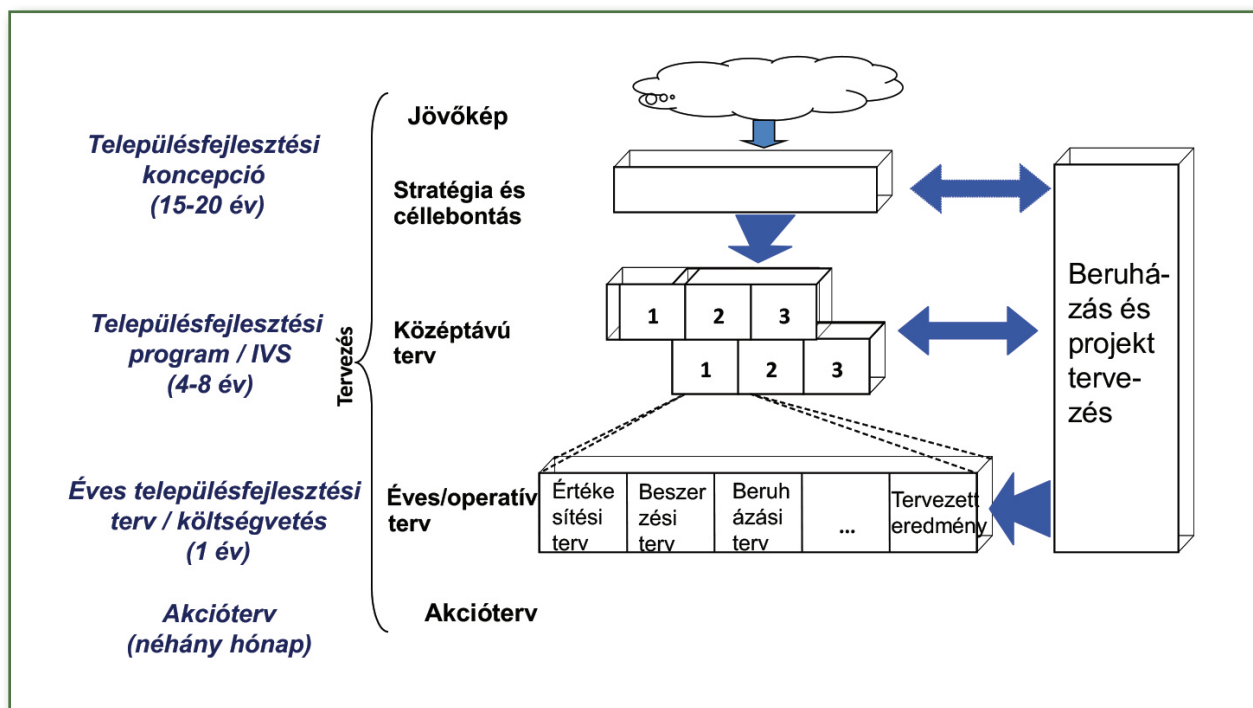
Általánosságban elterjedt gyakorlat a klasszikus stratégiaalkotási módszertan alkalmazása az önkormányzatokban. Azonban jövőképzérelt modell adaptálása is megfigyelhető a közszolgálati szektor stratégiaalkotási hierarchiájában. Pl. az ÁROP 2.2.22 Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak projekt három pillére közül a második a *Helyi Közösségi Akadémiák (HKA)*<sup>66</sup> hálózata létrehozását és helyi stratégia megalkotásának gyakorlatát tűzte ki célul. A program keretében kidolgozásra került a *közösségi bázisú stratégiaalkotás módszertana*, mely a következő, egymás utáni lépéseket tartalmazza: *Helyzetelemzés* à *Jövőkép* à *SWOT* à *Értékrend* à *Célrendszer* (Problémafa à Célfa) à *Problémakatalógus* à *Cél-program mátrix*. További cél lehet egy olyan közösségi bázisú stratégiaalkotási módszertani keretrendszer kifejlesztése, amely a kistélepülések esetében országos szinten egységesen alkalmazható, és egyúttal kellően rugalmas ahhoz, hogy a helyi sajátosságokat kezelni tudja. A közösségi bázisú helyi fejlesztési stratégiaalkotás logikai rendszerét a 20. ábra mutatja be.

<sup>66</sup> A Helyi Közösségi Akadémia a helyi, települési közösség önmenedzselési kompetenciáinak fejlesztését, alkalmazását segítő intézményrendszer, amely fokozatosan bontakozik ki, és él a mindenkori adottságok, körülmények kínálta lehetőségekkel.



20. ábra. A közösségi bázisú helyi fejlesztési stratégiaalkotás logikai rendszere  
 Forrás: GÁSPÁR ET AL. (2014)

A 21. ábrán pedig egy önkormányzati példa látható a stratégiai hierarchia felépítésére.



**21. ábra: Önkormányzati példa a stratégiai hierarchiára**  
Forrás: IFUA HORVÁTH & PARTNERS, 2006

Az alkalmazkodási formák leírásához a közszolgálati szervezetek esetében is jól alkalmazhatók a MILES-SNOW- (1978) FÉLE STRATÉGIATÍPUSOK. GREENWOOD (1987) települési önkormányzatokra vonatkozó kutatása során ezeket a következők szerint definiálta (DRÓTOS 2011):

- *Védők:* azok az önkormányzatok, amelyek a stabilitást előnyben részesítik a kísérletezéssel szemben, és a kötelezően előírt feladataik ellátására összpontosítanak. Leginkább belső hatékonysági problémáikkal vannak elfoglalva.
- *Elemzők:* azok az önkormányzatok, amelyek más, hasonló funkciókat gyakorló önkormányzatoktól kívánnak tanulni saját teljesítményük javítása céljából.
- *Kutatók:* azok az önkormányzatok, amelyek aktívan keresik az új lehetőségeket és kihívásokat.
- *Reagálók:* azok az önkormányzatok, amelyek pozitívan értékelik a stabilitást, de változtatnak, ha a körülmények megkövetelik.

A fejlesztési irányok, stratégiai célok kérdéskörének áttekintése után rátérünk az indikátorok meghatározására, mely szintén a Tervezési fázisban történik.



## 3.2. TERVEZÉS – INDIKÁTOROK MEGHATÁROZÁSA

Mielőtt az indikátorokat vizsgálánánk, mindenképp érdemes tisztázni a teljesítmény fogalmát. Valamilyen tevékenységet mérési és értékelési aspektusból a *teljesítménye* jellemez; ez egyrészt jelenti a kitűzött cél elérését, azaz a tevékenység eredményét, másrészt a fogalomba beletartozik a megvalósítás során a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának vizsgálata is. Egy szervezet teljesítménye tehát legalább két szempontból ragadható meg: a szervezet *eredményessége* és *hatékonysága* által. Az eredményesség fogalma a célélérést jellemzi, azaz a *mit* kérdésre ad választ, míg a hatékonyság a megvalósítás *hogyanját* jeleníti meg. Mindkettő fogalom inkább összehasonlító, nem pedig abszolút értelemben használatos. (KISS – RÉVÉSZ 2011)

### 3.2.1. A teljesítmény koncepciói a közigazgatásban

Lényeges kérdés tehát, hogy *mi a mérés tárgya*. Egy szervezeti egységet, tevékenységet vagy szolgáltatást mérési és értékelési szempontból a *teljesítménye* jellemez. A teljesítmény célorientált cselekvés, amelynek vannak inputjai (felhasznált erőforrások), és valamilyen outputja (termék vagy szolgáltatás). Mérési szempontból a szervezeti teljesítmény az alábbi elemekre bontható (KISS – RÉVÉSZ 2011):

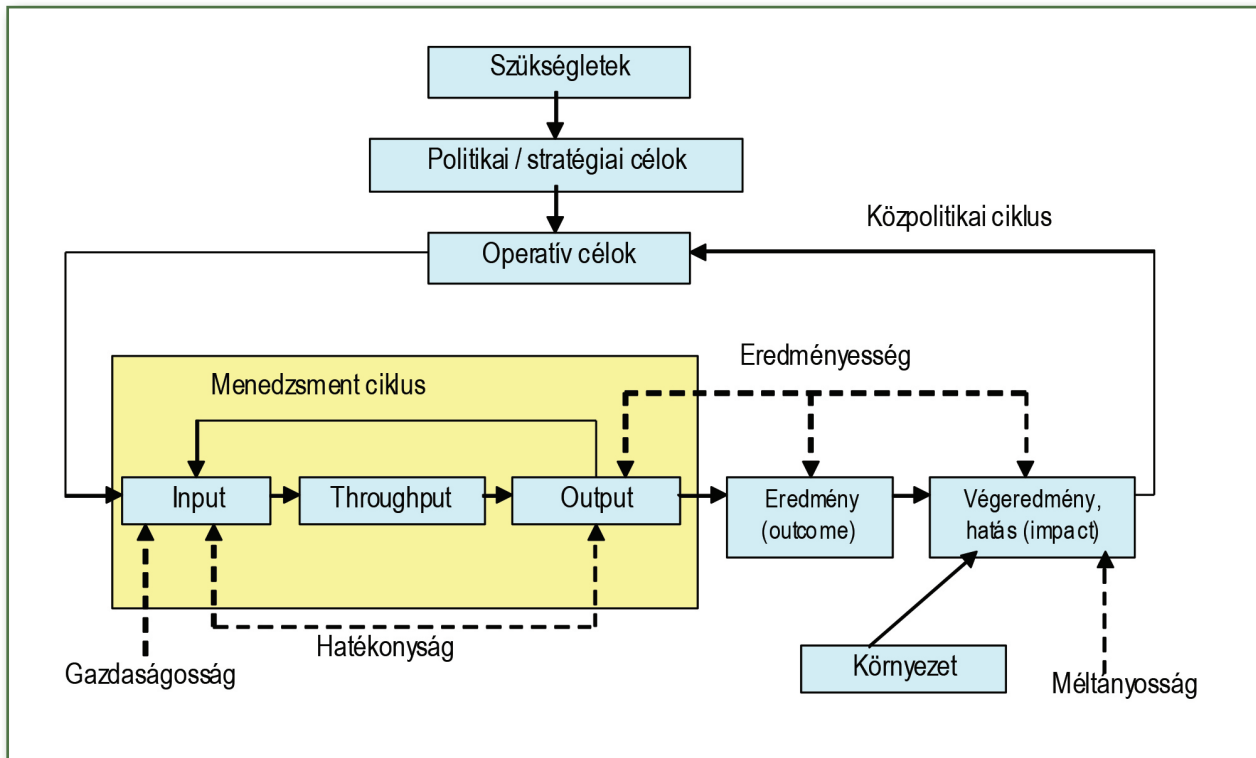
- *Gazdaságosság (economy)*: a vizsgált tevékenységhez vagy adott szervezeti egység működéséhez felhasznált erőforrások (inputok) mennyisége, értéke. Ez a teljesítményértelmezés igen elterjedt a közszektorban, gondoljunk csak arra, milyen gyakran fordul elő, hogy egy adott intézmény esetén az éves költségvetéssel vagy akár az ott dolgozó alkalmazottak számával jellemzik a működést.
- *Hatékonyság (efficiency)*: input-output viszony. A hatékonyság vizsgálatakor arra a kérdésre keressük a választ, hogy adott mértékű outputot (előállított terméket, szolgáltatást) a lehető legkevesebb input felhasználásával sikerült-e létrehozni; illetve a kérdés fordítva is feltehető, azaz adott inputmennyiségből a lehető legtöbb output valósult-e meg. A hatékonyság mérése feltételezi, hogy az inputok és outputok egymással összevethetők, az erőforrások és az előállított javak, szolgáltatások mérhetőek (legtöbbször pénzértékben).
- *Eredményesség (effectiveness)*: output és eredmény viszonya. Ebben az értelmezésben a szervezeti output (javak és szolgáltatások) eszköz az eredmények, hatások (angolul outcome) eléréséhez. Az eredmények olyan változások, amelyek viselkedésben, képességekben, attitűdökben következnek be valamely output hatásaként. Az eredményességet vizsgálva arra a kérdésre keressük a választ, hogy a szervezet képes-e elérni kitűzött céljait.

A fenti három teljesítményhez kapcsolódó kulcsfogalom: a *gazdaságosság*, a *hatékonyság* és az *eredményesség* angol megfelelői mind „e” betűvel kezdődnek, ezért a szakirodalom összefoglalóan *3E koncepció*nak is nevezi ezt a megközelítést.

A közszférában a teljesítmény értelmezésének további aspektusai is megjelentek, ami leginkább a szervezeti szinten túlmutató, területi vagy ágazati szintű teljesítmény megragadását segíti. A hasznok elosztásának igazságossága vagy *méltányossága* (equity) jelenik meg gyakran negyedik elemként, ez a *4E koncepció*.

- *Méltányosság (equity)*: a fentiekén túl lényeges aspektusa a teljesítménynek a szervezeti szinten túlmutató, több szervezet (pl. egy ágazat) együttes teljesítményét megragadni képes koncepció. Az eredmények és hatások elosztásának igazságossága vagy méltányossága gyakran jelenik meg vizsgálandó szempontként a közszektorban.

A méltányosság szempontjának érvényesítése nyilvánvalóan nem egyetlen szervezet felelőssége, hanem több szervezet összességének vagy akár egy egész ágazatnak, szektornak a feladata. (Kiss – Révész 2011) A teljesítmény 4E koncepciójáról nyújt összefoglalást a közpolitika és a teljesítménymenedzsment kapcsolatát bemutató 22. ábra.



22. ábra: A teljesítménymenedzsment értelmezési kerete a közszférában

Forrás: Kiss – Révész (2011)

Egy önkormányzatnak például célja lehet az e-közigazgatás használatának elterjesztése, így ennek érdekében olyan szolgáltatásokat (output) alakít ki, amelyeket online módon is elérhetnek az állampolgárok. Ez esetben az eredményt az jelenti, hogy az új szolgáltatások hatására egyre több állampolgár választja az online ügyintéztést. Persze nem feltétlenül igaz az, hogy az új szolgáltatások eredményeképpen jelentősen elterjed az online ügyintéztés, hiszen ezt egyéb tényezők is befolyásolják (például a digitális ismeretek, illetve az internethozzáférés aránya a lakosság körében). Ráadásul egy szervezet lehet hatékony (például viszonylag kevés erőforrás felhasználásával alakítja ki az új online szolgáltatásokat), de egyáltalán nem biztos, hogy egyúttal eredményes is. Esetleg nem kellően felhasználóbarát, túlságosan bonyolult az új online szolgáltatás, ezért nem szívesen választják ezt az utat az ügyfelek. A méltányosság szempontja ebben a példában azt jelenti, hogy minden érintett egyenlő eséllyel jut-e hozzá ehhez az új szolgáltatáshoz, például létezik-e a honlapoknak akadálymentes (pl. látássérültek számára jól kezelhető) verziójuk is. (Kiss – Révész 2011)

Azonban a szervezetfejlesztési tevékenység során általában az 5E elvárásának való megfelelést tűzzük ki célul. Az 5E szintén az angol kifejezések kezdőbetűiből adódik, azaz, hogy a szervezet gazdaságos (economic), *hatékony* (efficient), *eredményes* (effective), *etikus* (ethic), és *környezettudatos* (environmental) legyen. (RÓNAY 2015)

A teljesítmény mérésének mikéntje szintén kulcskérdés a kontroll szempontjából. Üzleti szervezetekben a teljesítmény mérés fő forrásaként a pénzügyi-számviteli adatok szolgálnak. A közigazgatásban azonban sok esetben

nem lehet pénzben kifejezni az intézmények számára fontos teljesítményszempontokat, gyakran a felhasznált erőforrásokat sem. Éppen ezért a nem profitorientált szervezetek körében különösen nagy jelentősége van a nem pénzben kifejezett mutatószámoknak, indikátoroknak a teljesítmény számszerűsítésében, értékelésében. A *mutatószámok* (*mérőszámok*, *indikátorok*) az információ sűrítésének eszközei, a teljesítmény kvantitatív reprezentálását szolgálják. Sokféle mennyiségi és minőségi mértékegységben kifejezhető mutatószám létezik a gyakorlatban, amit az 5. táblázat is mutatja. (Kiss – Révész 2011)

**5. táblázat: A teljesítmény különböző dimenziót bemutató fontosabb indikátorok**

Mutatószám típusa	Értelmezése	Példák
Inputindikátor	A felhasznált erőforrások jellemzői	Adott intézmény éves költségvetési kerete (Ft); Alkalmazottak létszáma (fő)
Folyamatindikátor	A transzformációs folyamat jellemzői	Átfutási idő (perc); megfelelés folyamatstandardoknak (igen-nem, %)
Outputindikátor	A létrehozott termékek és szolgáltatások	Közigazgatási szakképzést elvégzettek száma/aránya (fő v. %); határidőre elkészült útlevelek száma (db)
Eredményindikátor	Az output közvetlen következménye vagy hosszabb távú hatása	A szakképzésen részt vevők vezetőinek elégedettsége a képzés hasznosíthatóságával kapcsolatban (kérdőív alapján)
Hatékonyág	Input/output	Egy útlevél előállításának költsége (Ft/db)
Eredményesség	Eredmény/output	Támogatott fejlesztések megvalósulásának aránya (= lezárt fejlesztési projektek száma/összes támogatott fejlesztési projekt, %)

Forrás: (Kiss – Révész 2011)

A megfelelő mutatószámok kialakítása és értelmezése nem egyszerű feladat. Egy jó indikátornak az alábbi szempontoknak kell megfelelnie (Kiss – Révész 2011):

- *Valóságpróba*: valóban azt mérjük-e, amit eredetileg mérni szerettünk volna?
- *Fókuszpróba*: csak azt mérjük, amit mérni szerettünk volna?
- *Relevanciapróba*: a megfelelő teljesítménymutatót használjuk a kívánt teljesítménydimenzió nyomon követésére?
- *Következetességpróba*: mindig ugyanúgy gyűjtik majd az adatokat a mérést végzők?
- *Hozzáférhetőség-próba*: könnyen fellelhetők és rögzíthetők a méréshez szükséges adatok?
- *Egyértelműség próbája*: egyértelmű az indikátor értelmezése, jelentése?
- *Következménypróba*: reagál-e majd valaki az indikátor változásaira?
- *Időszerűség-próba*: a reagálás szempontjából elég gyorsan és megfelelő gyakorisággal elérhetők az adatok?
- *Költségpróba*: megér-e annyit az adott mutató, mint amennyibe az előállítása kerül?
- *Kijátszhatóság próbája*: számíthatunk-e arra, hogy a mutatószám alkalmazása nemkívánatos viselkedésre ösztönöz majd?

A fentiekből is látszik, hogy a teljesítménymérés és -értékelés nagy szakértelmet és jelentős módszertani ismereteket kíván, ezért nem kizárólag a vezető feladata egy ilyen rendszer kialakítása és működtetése. A kontrollfunkció gyakorlása során a vezetők felelősek a célok kialakításáért, a főbb elvárások megfogalmazásáért, eltérések esetén pedig a megfelelő döntések meghozataláért. A jól működő mérési rendszerek kialakításához, az elemzések és összehasonlítások elvégzéséhez, beszámolórendszerek működtetéséhez ma már jól kiforrott módszereket alkalmazni képes apparátus áll a vezetők rendelkezésére.

Érdeemes tisztázni a *teljesítménymérés és -értékelés*, valamint a *teljesítménymenedzsment* kapcsolatát is. A teljesítménymenedzsment koncepciója tágabb, mint a szervezeti teljesítmény mérése és értékelése. Míg az utóbbinál a mérés eredményeit a vezető mindenekelőtt önmaga számára értékeli és értelmezi, addig a teljesítménymenedzsment a szervezet egészére kiterjedő, valamennyi szervezeti tagot érintő teljesítményfejlesztést célzó vezetői folyamat. A teljesítmény mérésén és értékelésén kívül tehát magában foglalja a célok és elvárások szervezeti kommunikációját, valamint a szervezeti tagok teljesítményét fejlesztő motivációs rendszert, valamint a szervezeti tagok felé történő visszacsatolást is. (Kiss – Révész 2011)

A teljesítménymenedzsment-rendszerek egy további lényeges jellemzője a stratégiai (hosszú távra szóló) és az operatív (rövid távú) működés integrációja azáltal, hogy a szervezeti stratégiában megfogalmazott célokat lebontják a napi működés szintjére. A teljesítménymenedzsment-koncepcióról eddigi mondottakat foglalja össze a 23. ábra.



23. ábra: Teljesítménymenedzsment-rendszer szervezeti szinten  
Forrás: Kiss – Révész (2011)

A teljesítménymenedzsment-rendszer stratégiai szintje segít konkretizálni, majd kommunikálni a hosszú távra szóló és többnyire általánosan megfogalmazott stratégiai célkitűzéseket a szervezet egészében. A stratégiai és az operatív szint közötti kapcsolatot a stratégiai célokból levezetett operatív terv elkészítése (közcélú szervezeteknél a költségvetés) teremti meg.

A tervezési fázis után térjünk rá a megvalósítás fázisának tárgyalására, előbb a változások, majd a fejlesztések tükrében, a két alpmódszer – SIS és OD – alkalmazásával.

### 3.3. MEGVALÓSÍTÁS – VÁLTOZÁSOK, SZERVEZETFEJLESZTÉS

A változás a szervezeti magatartás egyik legizgalmasabb és legösszetettebb problematikája. A szervezeteknek alkalmazkodniuk kell a külső környezetükben bekövetkező változásokhoz (pl. az önkormányzatok az Mötvt. hatálybalépésének következtében a feladatrendszerük átalakulásához), és ez éppen a változtatások révén biztosítható. Dinamikus környezetben ugyanis csak akkor lehet eredményes egy szervezet, ha állandóan megújul, változik (illetve magában hordozza ennek lehetőségét). Ezzel egyidejűleg minden szervezetre jellemző, hogy valamilyen fokon a stabilitásra is törekszik.

#### 3.3.1. Közigazgatási változások menedzsmentje

A magyar közigazgatás az utóbbi években jelentős mértékű változáson ment keresztül, ami új szervezetek, munkamódszerek meghonosodását hozta magával. A közigazgatás „hívószavai” is bővültek, hiszen már nem csak azon van a hangsúly, hogy hatékony és eredményes legyen, hanem a prompt ügyintézés, az ügyfélcentrikus hozzáállás, és nem utolsósorban az olcsó, gazdaságos működés került előtérbe. Az állampolgárok egyre növekvő szükségletei is mind arra késztették a döntéshozókat, hogy az ideális bürokrácia kialakításához megteremtsék a jogi, gazdasági, informatikai, minőségi, szervezeti, szervezési feltételeket. A jó állam per definitionem az igénykielégítő állam, megjegyezve, hogy a jó állam nem attól jó, hogy a közjó érdekében igényeket elégít ki, hanem attól, hogy az igénykielégítés rendszerét hogyan tudja megvalósítani. (BUKOVICS 2015)

A közigazgatás működését jelentős mértékben a jogszabályoknak és előírásoknak való megfelelés határozza meg, így a szektorban bekövetkezett változások kiindulópontja a jogalkotás. A jogalkotással szemben támasztott legfontosabb követelmények, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, valamint a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek. A változási folyamat elindítása, tehát a jogi felhatalmazás alapján veheti kezdetét. A változások megvalósítása rendszerint minisztériumi szintről indul, itt zajlik a koncepcióalkotás; a területi szervekre a végrehajtás hárul.

*Szervezeti változásnak* tekintünk minden olyan átalakulást, amely a szervezet lényeges jellemzőinek valamelyikében (folyamatokban, technológiában, outputokban, struktúrában, kultúrában, hatalmi viszonyokban, magatartásban) következik be. (NEMES 2007) Ezek közül irányított szervezeti változásoknak vagy szervezeti változtatásoknak nevezzük azokat, amelyek a szervezet vezetésének tudatos beavatkozása nyomán mennek végbe. (BAKACSI 2004)

A szervezeti változások folyamata befolyásolható, és tudatosan irányítható. Egy szervezet tagjainak a reagálása a változásokra lehet támogató vagy ellenző. Ahhoz, hogy egy változtatás sikeres legyen, a kettőnek minimum egyensúlyban kell lennie. A változás akár egyéni, akár csoportszinten mély pszichodinamikai folyamat, mely egyszerre áll egy felejtési (valamiből való „kitanulási”) szakaszból és egy bonyolult újratanulási szakaszból, melyben megkísérlik újrastrukturálni az egyén gondolatait, észleléseit, érzéseit és attitűdjeit. (LEWIN 1972)

Az első jelentős *változásmenedzsment-modell* Kurt LEWIN (1972) nevéhez fűződik, aki az alábbi három szakaszt vázolta fel:

1. *Felengedés (unfreezing): megteremtjük a régi állapottól való elszakadás motivációs feltételeit.*
2. *Változás (moving): előmozdítjuk, végrehajtjuk a szükséges változtatásokat.*
3. *Megszilárdítás (freezing): gondoskodunk a változás tartóssá válásának motivációs feltételeiről.*

Tekintettel arra, hogy a szervezeti változás gyakran magának a szervezeti kultúrának a megváltozását is igényli, a *felengedés szakaszában* megteremtjük a régi normáktól való elszakadás motivációs feltételeit (a régi értékektől való eltávolodással, a régi hozzáállás és viselkedés támogatásának megszüntetésével, többszöri kommunikációval az új értékekről, a változás motivációs megerősítésének maximálásával). A *változás szakaszában* előmozdítjuk a normaváltást (a döntéshozók példamutatásával, a kívánatos hozzáállás és viselkedés elsajátításának módszeres elősegítésével). A *megszilárdítás szakaszában* pedig gondoskodunk a normaváltás tartóssá válásának motivációs feltételeiről (az újfajta hozzáállás és viselkedés folyamatos jutalmazásával a döntéshozók részéről, folyamatos támogatással a szervezet többi tagja részéről, elszigetelődéssel a visszahúzódtóktól, és a tolerálható kritika támogatásával). Jellegzetes típushiba: az előbbi lépések elhanyagolása, a változás kierőszkolása, majd sorsára hagyása. (LEWIN 1972)

Lewin a modellben kihangsúlyozza a változtatást megelőző, felengedési fázis jelentőségét. A felengedési fázisban előtérbe kerül a régi rutinná vált állapotól való elszakadás szükségességének érzékeltetése, az újítások elfogadásának elősegítése. E fázist követően kerülhet sor a konkrét változtatásra, vagyis a jelenlegi állapotból a kívánt állapotba történő elmozdulásra. A felengedési fázis elmaradása esetén a változtatás véghezvitele kudarcba fulladhat. A változás tartóssá válásához, az eredményességhez fontos a megszilárdítás fázisa.

Minden egyes szervezeti változás, egyedi eljárást kíván: alapos elemzés után érdemes kiválasztani az adott szervezethez és helyzethez leginkább illeszkedő módszert. A keretként használt integrált megoldások közül a fent bemutatott Lewin-modell a legismertebb és legnépszerűbb, mert egyszerűsége folytán viszonylag könnyedén alkalmazható. (BELÉNYESI 2014)

A változtatás előkészítésének kiemelkedően fontos módszere az *erőtérelmezés*. *Lewin kutatásai teremtették meg azt a szemléletmódot, amely szerint a változás mindig valamilyen erőterben megy végbe*. Eszerint egy változás során két nagy erőcsoport hat egy rendszerre: (BENCSIK – KOVÁCS 2008)

- azok az erők, amelyek meg akarják változtatni a pillanatnyi helyzetet;
- azok az erők, amelyek a pillanatnyi helyzet fenntartásában érdekeltek.

Következésképpen a változás egy bizonyos pszichológiai erőterrel jellemezhető. Vannak *hajtóerők, amelyek elősegítik a változás végbemenetelét, és vannak fékezőerők, amelyek gátolják azt. A változás csak akkor mehet végbe, ha ezek a pszichológiai hajtóerők túlsúlyba kerülnek a fékezőerőkkel szemben, és így ki tudunk mozdulni az egyensúlyi helyzetből*. (LEWIN 1972)

Ezért a változások tervezésénél és elemzésénél célszerű ábrázolni azt az erőteret, amely hatásainak eredményeként a rendszer a pillanatnyi helyzetéből elmozdul. A változás akkor jön létre, ha a jelenlegi és jövőbeli állapot között olyan erőter alakul ki, amely a jelenlegi állapottól való eltérést kikényszeríti. (NÉMETH 1997)

Minden szervezeti változásnak vannak „hard”, azaz pl. a szervezeti struktúrákra, hatáskörökre vonatkozó változói, és egy irányított változás menedzselésének természetesen mindig vannak „soft”, vagyis humán változói is, melyek kijelölnek egy alapvető változásvezetési stílust, amely szervezeti ellenállás-kezelő programok inputja lehet. (NOSZKAY 2008)

Az úgynevezett „hard” típusú változók azok, amelyek a stratégia jellemzőit adják, kívülről is jól érzékelhetőek, felmérhetőek; ezeken keresztül egy külső szemlélő számára is megfigyelhető, hogy milyen változás ment végbe egy adott szervezeten. (Belényesi 2015) A következő jellemzőket foglalja magában:

1. *kiterjedés, azaz a változás jellemzői a kiterjedés mértéke alapján;*
2. *mélység, azaz a változás jellemzői a mélység foka alapján;*
3. *sebesség, azaz a változás jellemzői a változás sebessége alapján;*
4. *típus, azaz a változás jellemzői a változás típusa alapján.*



### 1. A változások jellemzői a kiterjedés mértéke alapján

Ebből a szempontból a változás vagy *radikális, vagy inkrementális lehet. A két változási modell egymással teljesen ellentétes. A két modellt több szempont szerint lehet összehasonlítani, amelyből érezhető az éles ellentét a két változtatási alternatíva között.* (DOBÁK 2006) Pl. a településfejlesztéssel kapcsolatos változtatások esetében a kiterjedés szempontjából az inkrementális változás jobb, mint a radikális változás, hiszen sokkal megfontoltabb, átláthatóbb, észszerűbb, és a hosszú távú pozitív hatások is sokkal inkább biztosíthatók.

### 2. A változás jellemzői a mélység foka alapján

A változás mélysége alapvetően szintén kétféle lehet: *gyenge vagy erős.*

- A gyenge változások nincsenek nagy hatással a szervezetre, csak kismértékű átalakulás következik be, kevésbé jelentős. Ilyen változás például, ha egy adott önkormányzaton belül csak a jegyző személye változik meg, a szervezet feladatköre, tevékenysége változatlan marad.
- Az erős változásnak ezzel ellentétben komoly hatásai vannak a szervezet egészére, a változás meghatározó mértékű és általában kihat az egész szervezetrendszerre. Ilyen változás pl., ha egy önkormányzati szervezeti egység új feladatot, hatáskört és illetékességet kap, vagy veszít. Ekkor a változás az adott szervezet funkcióiban megy végbe, hiszen kiterjedtebb vagy éppen szűkebb lesz a szervezet feladatköre, tevékenysége.

### 3. A változás jellemzői a változás sebessége alapján

A változás sebessége alapján több kategóriába sorolható a változás mértéke. Megkülönböztethető az úgynevezett *big bang, a próba, valamint a párhuzamos futtatás modellje.* (FARKAS 2004)

- *A big bang módszer esetén az önkormányzatok rövid idő alatt, egy az egyben teljesen az új rendszerre térnek át (pl. feladat- vagy hatáskör átadás-átvétel esetében), a változás sebessége ennél a típusnál a leggyorsabb.*
- *A próba típus értelmében először csak egy szervezeti egységben alkalmazzák a változásokat (pl. az e-ügyintézés fokozatos bevezetése az egyes ügýtípusok esetében), és erre az egységre vonatkozóan értékelik, hogy a változás milyen hatásokat váltott ki, amik alapján meghatározzák, hogy a változtatás ezen stratégiáját alkalmazzák-e a többi szervezeti egységre is, vagy esetleg új stratégiát alakítanak ki.*
- *A párhuzamos futtatás lényege, hogy a változtatásokat fokozatosan vezetik be a szervezet életébe oly módon, hogy egy meghatározott ideig még a „rég rendszer” is él, de közben az új magatartásformák, struktúrák és működési szabályok is bevezetésre kerülnek, tehát a régi és az új elemek együttesen fellelhetőek a szervezetben. (Pl. új iktató-program használatára való áttérés esetén egy ideig párhuzamosan rögzítik az adatokat a régi és az új szoftverbe, egészen addig, amíg az új már megbízhatóan működik.)*

### 4. A változás jellemzői a változás típusa alapján

A változás típusa szerint két elmélet az irányadó. Az egyik az *E- (Economy) elmélet, amely a pénzügyi problémákat helyezi előtérbe, a másik az O- (Organizational Capacity) elmélet, amely a szervezet kapacitására fókuszál. A két elmélet bemutatásával jól lehet érzékeltetni, hogy mennyire különböző lehet a változtatás célja, menedzselése, irányítása egy adott szervezeten belül.* (FARKAS 2004)

- *Az E-elmélet célja a költségcsökkentés, illetve bevételnövelés, amelyben a változás fentről lefelé történő menedzselése az irányadó a vezetés részéről. Az elmélet a struktúra és a rendszer hangsúlyozására fókuszál, tehát a változtatási folyamatnak a programok tervezése és bevezetése szakaszában szokásos alkalmazni. Anyagi ösztönzőkkel mo-*

tiválja a változás elfogadását a szervezetben. Az elmélet alkalmazása az önkormányzatoknál gyakran tanácsadók bevonásával történik meg (szakértői tanácsadás), akik elemzik a problémákat, és kialakítják a megoldásokat. Az elmélet feltételezi a pénzügyi gazdálkodási értékek jelentős és gyors erősödését egy jó átszervezéssel, ami olyan kemény, eredményalapú tevékenységeket foglal magában, mint az elbocsátások, források zárolása stb.

- Az *O-elmélet* a szervezet képességeinek fejlesztését tűzi ki célul, amelynek elérése érdekében pl. az önkormányzati szervezeti kultúra kialakítására összpontosít, a köztisztviselők viselkedésére és attitűdjére próbál hatni. Az elmélet a középvezetőket próbálja elkötelezni, hogy álljanak a változás mellé, és az *E-elmélettel* ellentétben az elkötelezettség révén motivál. Az elmélet szerint a fizetés egy igazságos csere eredménye, nincsenek különböző anyagi jellegű támogatások a változás elfogadásának érdekében. A tanácsadók itt csupán abban segítik az önkormányzatot, hogy maguk alakítsák a megoldásokat a stratégiában meghatározott célok elérése érdekében (folyamat tanácsadás).

Összehasonlítva: míg az *E-elméletet* inkább racionálisabb, addig az *O-elméletet* az emberi jelzővel lehet leginkább jellemezni. Az *E-elmélet* alkalmazók gyakran érnek el rövid távú sikereket, de ezek gyorsan változnak, és küzdeniük kell, hogy az eredményeket hosszú távon is fenntartsák. Az *O-elméletet* alkalmazóknak általában sikerül kiépítenie az elkötelezettséget, de féltő, hogy nem sikerül egy olyan kielégítő teljesítményt elérni, amit megkövetelnek. Éppen ezért szükséges, hogy az átalakuló szervezetek vezetői a két változtatási stratégia elemeit kombinálják. Ennek értelmében egy olyan célt szükséges megfogalmazni, amely feloldja a gazdasági érdekek és a szervezet képességei között kialakult ellentétet. Az önkormányzatok esetében is az optimális stratégia az, amely a két elméletet ötvözi; először az *E-*, majd az *O-elmélet* alkalmazása a célszerű, mert így a változás hosszú távon is eredményes és fenntartható lesz.

Az úgynevezett „soft” faktorok a vezetési stílust határozzák meg a változási folyamatban. Ezek a koncepciók lényegében azokat a lehetséges stratégiai magatartásokat jelentik, amelyeket a vezető alkalmazhat a változtatás megtervezésére és végrehajtására. A választott stratégia magában foglalja a meglévő környezeti-szervezeti állapot megváltoztatását (felolvasztását), azaz a kialakult és rögzült állapot, magatartásforma, struktúra, eljárás technikák, erőforrás-szerkezet, célrendszer stb. fellazítását, majd a szervezet-környezet kontextus relatív visszafagyasztását, azaz a változtatások végrehajtása után az új állapotok, normatívák stb. intézményesítését, valamint az új működési szabályok bevezetését. (Kocsis, 1994)

Jellegzetesen négy *változtatásvezetési stratégiát* különböztetünk meg, amelynek három klasszikus típusát Chin és Benne fogalmazták meg 1969-ben, Zaltman és Duncan pedig kiegészítették egy negyedikkel 1977-ben. (Kocsis 1994) Ezek a következők:

1. *hatalmi (kényszerítő) stratégia;*
2. *meggyőző (felvilágosító-oktató) stratégia;*
3. *átnevelő (manipulatív) stratégia;*
4. *megkönnyítő (kompenzációs ellenszolgáltatásos) stratégia.*

A felsorolás a stratégiák erősségi sorrendjét is tükrözi. A hatalmi stratégia a legerősebb, míg a megkönnyítő stratégia a leggyengébb, legegyszerűbb módja a változás foganatosításának. Mindegyik stratégia más-más határfokú. Természetesen a környezettől, a változás természetétől és a kulcsemberek megnyerésének lehetőségétől függően célszerű a stratégiát kiválasztani.

### 1. Hatalmi stratégia

A hatalmi stratégia a beosztottak függőségét használja ki, a változás kezdeményezői pedig élnek magasabb pozíciójuk adta lehetőséggel, és elrendelik az új változásokat. A stratégia lényege, hogy elsősorban utasításokat alkalmaz a változások végrehajtására, nem törődve az érintettek véleményével és reagálásával. Gyakran kényszer alkalmazására is sor kerül az ellenállókkal szemben. Leginkább ezt a stratégiát alkalmazzák a vezetők, de sokszor nem elég; kombinálni szükséges egy másik stratégiával, hogy eredményes és tartós legyen.

### 2. Meggyőző (felvilágosító-oktató) stratégia

A meggyőző stratégia a józan észre hat; érvekkel, indokolással, a tények korrekt vagy szándékosan eltorzított bemutatásával igyekszik elfogadtatni a változtatás helyességét, hasznosságát. Az emberek véleményét megpróbálja a kívánt irányban megváltoztatni, amihez gyakran használ fel racionális (vagy annak ható hamis) információkat és logikus (vagy annak ható manipulált, „mellébeszélő”) érveket. Csak egy konkrét ügyről alkotott véleményt, értékelést céloz meg, miközben az alapértékek, az elvárt viselkedésformák nem változnak.

### 3. Átnevelő (manipulatív) stratégia

Ez a stratégia az emberek gondolkodásmódját, értékrendjét próbálja megváltoztatni, tehát a szervezeti kultúra alapvető elemeiben igyekszik változást eszközölni. A „visszatanulás” folyamata megy végbe; a változás résztvevőinek meg kell szabadulniuk a kialakult rutintól és a meglévő beidegződésektől. A megszokott, mindennapos szabályoktól, tevékenységektől, eszméktől való elválás nagy erőfeszítést igénylő, fáradtságos folyamat.

### 4. Megkönnyítő (kompenzációs ellenszolgáltatásos) stratégia

A stratégia lényege: a változás megnyerés alapján. Az érintetteket előzetes ígéretekkel, kedvezményekkel (például kedvezőbb munkaidő kilátásba helyezésével), anyagi és egyéb erőforrások (célprémiumok) juttatásával igyekszik rávenni arra, hogy vegyenek részt a végrehajtás részletes megtervezésében és a szükséges döntések meghozatalában is, valamint segítően működjenek együtt a kivitelezésben, implementálásban, a változások bevezetésében. Ezt a szükséges feltételek megteremtésével is könnyebbé teszik, ennek érdekében továbbképzéseket, megfelelő eszközöket és magasabb színvonalú szakmai körülményeket biztosítanak a változás résztvevői számára.

Miután áttekintettük az elméleti keretet, amely az esettanulmányok elemzésének alapjául szolgált, nézzük meg ezek eredményét. A vizsgált önkormányzatok között voltak olyanok, amelyek a járási hivatalok megalakulása és az államigazgatási feladatok kikerülése következtében, illetve olyanok, amelyek a közös önkormányzatok megalakulása következtében változtatták meg a szervezetüket.

Először a változással kapcsolatos konkrét tényeket, eseményeket szintetizáljuk. (Az idekapcsolódó elméleti háttér hely hiányában nem kerül bemutatásra.) A változás – indukciója alapján – külső indíttatású volt, tekintettel arra, hogy az Möt. változása jogalkotói döntés volt. A változás erőterét illetően éppen ezért túlsúlyban voltak a támogató erők, a fékezőerők pedig inkább csak egyes közszereplők nyilatkozataiban, illetve a dolgozók passzív ellenállásában jelentkeztek, akik általában az információhiányt és az emiatt keletkező bizonytalanságot kifogásolták.

A változás az időbeliségét tekintve reaktív, hiszen a jogi környezet megváltoztatására irányuló tevékenységek határozták meg a cselekvés lehetséges időpontját, ami a várakozás miatt szinte az utolsó pillanatban történt, alapítusát tekintve pedig irányváltásról beszélhetünk, ami revolútív módon zajlott.

Conner a változtatás szereplőinek csoportosítása kapcsán négy tipikus érintettet különböztet meg (PATAKI 2004):

- *Védnök*: azok a személyek vagy csoportok, akiknek megvan a hatalmuk a változtatás legitimálására, jóváhagyására, szankcionálására. Megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. Felelősek a változtatás megvalósításához szükséges feltételek megteremtéséért, a határidő és a költségvetés betartásáért.
- *Ügynök*: azok a személyek vagy csoportok, akik a változtatás gyakorlati kivitelezéséért felelősek. Sikerességük a problémaelemző, tervező és megvalósító képességükön múlik.
- *Célpont*: azok az emberek vagy csoportok, akiknek meg kell változniuk. Kulcsszerepük van a rövid és hosszú távú sikerben.
- *Szószóló*: olyan személyek vagy csoportok, akik változást szeretnének, de nincs meg hozzá a hatalmuk. Megfelelő védnöki támogatás nélkül lehetetlen véghezvinni bármilyen nagyobb változtatást (lásd erőtételelemzés).

A változás szereplői ebben az esetben: a védnök a kormány, az ügynökök a polgármesterek és a jegyzők, a célpontok a szervezet dolgozói és a köztisztviselők, a szószóló pedig a közigazgatással szembeni uniós elvárások, illetve a hazai közvéleményben testesült meg. A „fekete lyuk” jelensége ritkán volt tapasztalható, a „farkas a szerkrényben” pedig jellemzően az érintett dolgozók munkahelyének, munkakörének, pozíciójának elvesztésétől való félelem volt.

Az önkormányzatok esetében, a Lewin-modell alapján, a *felengedés szakaszában* a jogi keretek megalkotása történt meg. Az Möt.-n kívül sok más jogszabály módosítására, illetve végrehajtási rendeletek megalkotására volt szükség. Ezek már 2011-től folyamatosan zajlottak, viszont a szervezeti változások többségükben csak 2013-tól történhettek meg. Tehát az önkormányzatok ugyan „léleekben” felkészülten várták a változást, de a vonatkozó rendelkezések hiányában nem tudták a konkrét intézkedéseket elkezdni.

A *változás szakaszában* ment végbe a tényleges átalakítás: az új szervezeti struktúra és feladatkörök meghatározása, valamint a létszámkeret kialakítása. Miután a jogszabályok mentén kialakult azon feladatok köre, amelyek kikerültek az önkormányzati hatáskörből, megtörtént a létszámleépítés, ami főleg az okmányirodai dolgozókat érintette. Nagyon nyomasztó időszak volt ez számukra, ami rányomta bélyegét az egész hivatal életére. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az önkormányzatok „új szerepének”, azaz az „új hivatalnak” a kialakítása.

A *megszilárdítás szakaszában* válnak véglegessé a változások, azonban ez az önkormányzatok esetében jelenleg is zajlik. Miután megtörtént a létszámleépítés, és kialakították az új szervezeti struktúrát és feladatköröket, újból elkezdődött a munka, azaz beállt egy új egyensúly állapot, de csak ideiglenesen, hiszen azóta is folyamatosan zajlanak a változások a közigazgatásban. Ezek az önkormányzatokat is érintik, így inkább kvázi-szilárdságról beszélhetünk, mint valódi stabilitásról.

A változások fogadtatására rövid távon elsődlegesen az engedelmesség volt jellemző, hosszabb távon pedig már az azonosulás és a beépítés is megjelent. Az ellenállás tekintetében annak nyílt formája egyáltalán nem volt jellemző, a passzív ellenállást pedig elsősorban tájékoztatással (szükség esetén oktatással) és sok esetben támogató vezetői magatartással kezelték.

A *hard típusú* változók tekintetében a kiterjedés mértéke alapján radikális változsról beszélhetünk, a mélység foka alapján pedig erős változsról. A változás sebessége gyors volt, a big bang módszert követte, és típusa alapján az E-elmélet szerint történt.

A *soft típusú* változók tekintetében a változásvezetés radikális stratégiáját azonosíthatjuk. Rövid távon a vezetők esetében a racionalitás és a meggyerés stratégiáját ismerhetjük fel, az ügyintézők esetében inkább a hatalmi ráhatást. Hosszabb távon mindkét szint esetében a normatívák alapján történő változtatás stratégiája érvényesült.

Mindent összevetve és a változtatás eredményességét tekintve, a fenti jellemzők alkalmazása első látásra helyesnek tűnik, ezt támasztják alá az eredmények: a megvalósult szervezeti változások. Más lehet a helyzet az egyes szereplők egyéni helyzetét tekintve. Az, hogy hogyan vélekednek a vezetők és az ügyintézők a szervezeti struktúrában és szervezeti kultúrában történt változásról, illetve hogyan látják a változás folyamatát, az egyéni helyzetükkel függ össze.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Möt.v. hatására bekövetkezett önkormányzati szervezeti változások esetében a Lewin-modell klasszikus szakaszai nem érvényesültek egyértelműen. Ennek oka elsősorban a jogszabályi függőség, ami meghatározza az önkormányzatok mozgásterét, erősen behatárolva azt.

A változtatáshoz elegendő „mozgási szabadsággal” kell rendelkezni; ebben kiemelten fontos a vezetők szerepe, a változás iránti elkötelezettségük. Ez esetben viszont bármennyire is törekedtek volna a proaktivitásra, a jogi környezet miatt csak reaktív módon válaszolhattak a változásra, azaz ennek függvényében cselekedhettek.

Ami a „hard” és „soft” változókat illeti, bármelyiket is választjuk a szervezeti változás megvalósítására, a sikeres változás kulcskérdése az, hogy 1. eljutunk-e a kívánt állapotba, 2. ez az állapot megfelel-e a várakozásnak, továbbá 3. a szervezet egyes tagjainak túlzott ráfordítása nélkül, illetve 4. a szervezet egészének túlzott ráfordítása nélkül megy-e végbe a változás folyamata. (Pataki, 2004)

Az első kettő kritérium a változás eredményességére, a másik kettő pedig a hatékonyságára vonatkozatható. A hatékonyság mélyülő fogalmát – a Magyar Program szerint – a *hatékony közigazgatás* kialakítása vonatkozásában megfogalmazott átfogó cél jelenti, így a gazdaságos, eredményes, hatásos, biztonságos (rugalmas), felügyelhető és alkalmazkodó (fejlődő) közigazgatás kialakítása.

### 3.3.2. Önkormányzati változásmenedzsment sajátosságai

A jelenlegi helyzet megértéséhez érdemes visszatekintenünk az eltelt negyedszázadnyi időszakra. A rendszerváltást követően a közigazgatás szervezete teljesen átalakult. A változás alapja – a szándékok szerint – a jól szervezett és tudatos közigazgatás megvalósítása volt. Egyebek mellett a tanácsok helyett létrejöttek a helyi önkormányzatok.

A rendszerváltással előtérbe kerültek a Magyar-iskola közigazgatást észszerűsítő reformgondolatai is. A fő célkitűzés a közigazgatásban – melyben az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás együtt jelenti a közigazgatást –, hogy véglegesen alakuljanak ki a rendszer keretei és a működés alapintézményei. Ez elősegíti a hatékony és magas színvonalon működő közszolgálatot.

A 90-es években több *reformprogram* is készült a korszerűsítéshez. (BALÁZS 2011)

#### I. Racionalizálási program (1992–1996)

A program négy modernizációs irányt foglal magában:

1. a közigazgatás demokratikus alapelveinek további kiszélesítése;
2. a jogszerűség erősítése;
3. a centralizáció vs. decentralizáció megfelelő arányainak kiépítése;
4. költségtakarékosság, hatékonyság, és csak az indokolt szakterületeken történő létszámnövekedés.

## II. Közigazgatás reformjának programja (1996)

Ez a program olyan feladatok és tevékenységek átalakítását foglalja magában, mint: állami szabályozás helyett piaci, társadalmi önszabályozás, helyi önkormányzatok elhatárolása, állami feladatok csökkentése, jogszabályok egyszerűsítése, hatósági okmányok reformja, szabálysértési eljárások, informatikai fejlesztések. A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása – a kormány végrehajtó szerepének érvényesítése. A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a területi államigazgatási szervek reformja – feladat- és hatáskör meghatározása, nagyobb települések körzeti feladatvállalása. A közigazgatás személyi állományának létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése – kis létszám, minőségi munkával, anyagi és erkölcsi megbecsülés.

Ezután a nemzetközi közigazgatási reformtörekvések a 2000-es években új irányt vettek, melynek az oka a kezdődő pénzügyi válság volt. Mivel a kicsi és szegényebb államok nem tudtak erre hatékony megoldást nyújtani, ezért szemléletváltás következett be: az állami szerepvállalás megerősítését, a minőségi szolgáltatást és az állampolgárok, valamint a közigazgatás közötti konzultációt szorgalmazták.

## III. Magyar program (2010, 2014)

Ennek a programnak az átfogó célja a hatékony közigazgatás megteremtése, amely magában foglalja az eredményes, gazdaságos, hatásos, biztonságos, felügyelhető és alkalmazkodó közigazgatást. A programnak az egyik fontos állomása az önkormányzatokat is érintő eljárások kialakítása. A modern kori eljárások kialakítása a hatékonyabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtését szolgálja.

A eljárások és járási (fővárosi körzeti) kormányhivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként kerültek felállításra 2013. január 1-jével. Ezek legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása lett. Ennek alapján a járási kormányhivatalokhoz kerültek a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek, továbbá a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek.

Korábban az okmányirodák szakmai felügyeletét a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala látta el, amit 2007-ben a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala váltott fel. A törvényességi felügyelet szervezetében volt a legtöbb változás. Az Államigazgatási Hivatalt követte a regionális felosztású, majd a megyei felosztású Közigazgatási Hivatal.

A eljárások kialakítása ugyanakkor a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik eleme, amelyről 2011 őszén határozott a Kormány. Ennek megvalósulásaként az államigazgatás legalsóbb szintjén – az önkormányzatoknál – történő változásnak külső jegyei is voltak: pl. az okmányirodáknál új fejlesztések kezdődtek, ezenkívül úgy kerültek kialakításra, hogy az arculatuk és felszereltségük megfeleljen az elvárt követelményeknek, nem kevés forrást emésztve fel.

Ezután 2013. január 1-jével az okmányirodákat a Kormányhivatalok Járási Hivatalába integrálták. Az integrálást követően nagy energiát fordítottak ezen szervezetek imázsának javítására. Ez a törekvés új belső dizájn kialakításával és az informatikai eszközök korszerűsítésével került megvalósításra. Ennek oka, hogy a Kormány országosan egységes hivatalok kialakítására törekedett, valamint arra, hogy az ügyfelek családbarát környezetben, kényelmesen intézhessék ügyeiket. Fentiekén túl további cél volt az ügyintézők megfelelő szakmai felkészítése, illetve a továbbtanulásuk támogatása.

Egy másik változás az önkormányzatok életében, hogy az Möt. 2013. január 1. napjától hatályba lépő rendelkezései alapján a 2000 fő alatti településeknek – megállapodás alapján – közös hivatalt kellett létrehozniuk.



Így létrejöttek a képviselő-testületek által működtetett egységes hivatalok, melyek ellátják a települések önkormányzata tekintetében – az Mötv. rendelkezése alapján – az alábbi tevékenységeket: a települések működésének szervezése, a polgármesterek vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával összefüggő feladatok, továbbá közreműködnek az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködéseinek összehangolásában.

A fenti változások jelentősek voltak, és rövid idő alatt zajlottak le. A kívülálló csak a végeredménnyel szembeült, de a „benne élők” számára komoly kihívást okozott; voltak nyertesei, de vesztesei is a folyamatnak. Érdekes megvizsgálni hogyan, mi módon zajlottak le ezek a nagy horderejű változások; a sikerek és a kudarcok is számos tanulsággal szolgálhatnak a jövőre nézve.

Megállapíthatjuk, hogy az utóbbi években lezajlott önkormányzati szervezeti változások ugyan eredményesek voltak, hiszen a jogszabály által kítűzött új státusz megvalósult. Más kérdés a hatékonyság, amire nem lehet egyértelműen igent mondani, hiszen pl. a fluktuáció szakmai veszteséget okozott, vagy a helyi településen folyó ügyintézés áttelepítése a járási központba növelte a távolságot a lakosság és az őt képviselő önkormányzat között. Általános gyengesége volt e változásoknak az információáramlás és a kommunikáció.

Összességében: az önkormányzatok heterogenitása miatt egy sikeres, hatékony, a szervezet fejlődését biztosító változtatáshoz nincs egyértelmű modell, mivel a változtatások tartalma, menete, időzítése mindig az adott körülményektől függ, azok határozzák meg. A specialitások figyelembevételéhez nagyon alapos helyzetfelmérésre, pontos ismeretekre van szükség.

Az önkormányzatok szerepe, jelentősége jelenleg is átalakulóban van. A struktúraváltás célja a hatékonyság és az eredményesség növelése volt, de ez azzal járt, hogy az önkormányzatok korábbi, alkotmányos szinten garantált autonómiája csökkent, döntési önállóságuk, mozgásterük korlátozottabbá vált. E változás illeszkedik a közigazgatás egészét jellemző centralizáltságra való törekvés folyamatába. Az önkormányzati rendszer kevésbé képez már ellensúlyt: az új szabályozás jobban érvényre juttatja, hogy az önkormányzatok az állami szervezetrendszerhez tartoznak, az államigazgatás mellett a közigazgatás alappilléret képezik. A képviselő-testület továbbra is számos, át nem ruházható hatáskört gyakorolhat, és a helyi közösséget érintő kérdésben dönthet, így a helyi érdekek legfőbb képviselői továbbra is a megválasztott tisztségviselők maradnak. (TOPUZIDU 2014)

A változások nemcsak jelen vannak, hanem továbbra is jellemzőek lesznek az önkormányzatok életében. Pl. a 2014–2020-as tervezési időszakot követően megváltozik az EU-támogatások pályázati rendszere; ez a fejlesztési források más módon történő előteremtését indukálja, ami az önkormányzatok új típusú működését teszi szükségessé (ennek következtében pl. új horizontális és vertikális koordinációs mechanizmusok és eszközök alakulhatnak ki), és ez újabb változásmenedzsment-folyamatokat indukál majd. Ideje lenne azonban a külső indíttatású változások mellett felvenni a kezdeményező szerepet, és elindítani azokat a belső indíttatású változásokat, amelyek valóban életképesé teszik az önkormányzatokat.

### 3.3.3. Önkormányzati szervezetek fejlesztése SIS alapján

Visszatérve a tanulmány elején tárgyalt szervezetalakítási módszerekre, tekintsük át előbb a SIS alapján történő szervezetfejlesztés lehetőségeit. A teljesség igénye nélkül, a két legelterjedtebb módszer: a BPR és a LEAN, a következőkben ezek rövid bemutatása következik, először általános, majd közigazgatási/önkormányzati fókusszal.

Az elmúlt évtizedben különböző módszereket kerestek a szervezetek folyamatainak megújításának érdekében. A működés és az irányítás fejlesztésére az európai és amerikai sikervállalatok a választ a folyamatok teljes újratervezésében találták meg. Ez a *Business Process Reengineering (BPR)*, azaz az újratervezés módszere.

A BPR radikális eszköze az átalakításnak. Alkalmazása akkor célszerű, amikor gyökeres átalakításra, irányváltásra van szükség. Jellemzője, hogy több folyamatot, legtöbbször az egész szervezet kulcsfolyamatait, azok struktúráját is újratervezi. A BPR radikális eszköz, megvizsgálja a szervezet küldetését és elérendő céljait, majd kialakítja az ehhez szükséges legoptimálisabb folyamatokat. (BUDAI 2009)

A folyamatok alapvető újragondolása és átszervezése látványos javulást eredményezhet a szervezetek olyan lényeges mutatóiban, mint a minőség, a költség, a szolgáltatás színvonala és a gyorsaság. Az üzleti szervezeteknél szerzett tapasztalatokra támaszkodva – a módszertant a közszolgálati intézményekre szabva – is alkalmazni lehet, természetesen megfelelő kritika és adaptáció mellett.

A folyamatszervezési és szervezetkorszerűsítési munkák kiváltó okai között szerepel a gyakran változó tevékenységstruktúra mellett alapfeladatok hatékonyabbá tételének igénye, az irányítási struktúrák korszerűsítésének igénye (ideértendő a döntéshozatal rugalmasabbá és gyorsabbá tétele is), a támogató (adminisztratív, belső szolgáltatói) tevékenységek megfelelő színvonalú, költséghatékony elvégzésének igénye, illetve a jogszabályi előírások aktualizálása, újratervezése. (IFUA Horváth & Partners 2006)

A fenti célok elérését jellemzően folyamatkorszerűsítési projektek formájában lehet megvalósítani. A BPR fő lépései a következők:

1. *szervezetátvilágítás;*
2. *eredmények kiértékelése;*
3. *az érintett folyamatok megváltoztatása, illetve új folyamatok bevezetése.*

A 24. ábra a célháromszögmodell keretében az önkormányzatok folyamatkorszerűsítési céljait mutatja be.



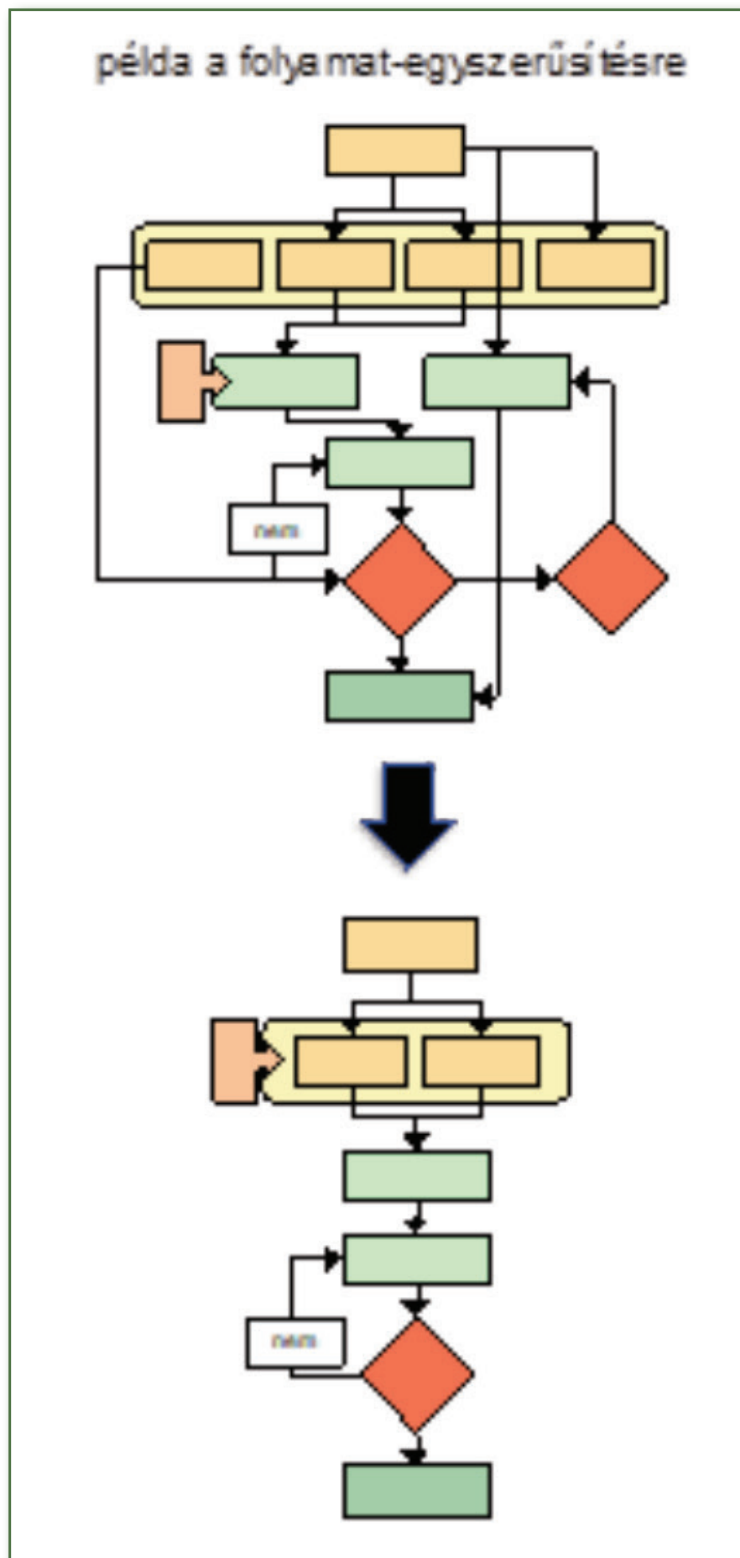
24. ábra: Az önkormányzati folyamatkorszerűsítés céljai  
Forrás: GÁSPAR (2011)

A bürokratikus működés a hivatalokban elsősorban a folyamatokban jelenik meg. A közigazgatás céljait és eredményeit működési folyamatok kötik össze. Minden közigazgatási ügyhöz tartozik egy munkafolyamat, és ezeknek a munkafolyamatoknak az összessége adja a közigazgatás működését. Úgy is lehet fogalmazni, hogy az input és az output között zajlik egy munkafolyamat. Az input lehet egy beadvány az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába, egy feljelentés a Rendőr-főkapitányságon, egy szándék az útlevelünk meghosszabbítására valamely Kormányablakban. Az output pedig a határozat, intézkedés, az érvényes útlevelünk kézben tartása stb.

Amennyiben az input és az output között lévő folyamatok a hivatalban rosszul vannak szervezve, bonyolultak és átláthatatlanok, a munkavégzés veszít hatékonyságából.

Szükség van a folyamatok állandó felülvizsgálatára. Módosulhat az ügymenet, megnövekedhet a beadványok száma, változhat a személyi állomány összetétele vagy létszáma. Ezek mind olyan tényezők, amelyeknek megfelelően időről időre aktualizálni kell a meglévő folyamatokat. Az állandó változás, a közigazgatás ügyfélközpontú jellege megköveteli az olyan munkafolyamatokat, amelyek a lehető legmagasabb mértékben járulnak hozzá a hatékony munkavégzéshez.

A 25. ábrán látható egy példa egy folyamategyszerűsítésre a BPR-módszer segítségével.



25. ábra: Példa a folyamatok egyszerűsítésére  
Forrás: NAVIDEA TANÁCSADÓ KFT.

A folyamatalkításhoz szükséges a már meglévő folyamatok elemzése és ábrázolása. Szükséges feltárni a folyamatstruktúrákat, majd a kapott eredményt megfelelő módon kell kommunikálni a szervezetben. (IFUA HORVÁTH & PARTNERS 2006)

Ma már Magyarországon is rendelkezésünkre állnak azok a hazai és nemzetközi ismeretek, amelyek segítségével megalapozható a közszolgálati intézmények működésének és irányításának folyamatorientált korszerűsítése. A BPR radikalizmusának köszönhetően alkalmassá válhat arra, hogy reagáljon az állandóan változó környezeti hatásokra, így megfelelő alkalmazása az önkormányzatokban is látható eredményekre vezethet.

Napjainkban egyre többet hallani a *Lean Menedzsment* koncepcióról, melynem csak az üzemeket hódítja meg, de a termelő vállalatok terméktervezési, logisztikai folyamatait is, sőt egyre több nem termelő vállalat is beszél a rendszer alkalmazásáról. Ráadásul a gazdasági válság a vállalatok vezetőit a lehetséges kiutak keresésére ösztönzi. A Toyota leanrendszerének átvétele, a folyamatok „karcsúsítása” reális lehetőségként merül fel. A *Lean Office* módszertan: elsődleges célja a tevékenységekben rejlő veszteségek megszüntetése, és ezáltal az értékteremtő szervezeti tevékenységek támogatása.

James P. Womack és Daniel T. Jones fogalmazta meg azt az 5 alapelvet, amelyeket azóta is követnek a leanfilozófia és -módszertan bevezetői (Womack – Jones 1996):

1. *Meg kell határozni, hogy melyek a hozzáadott értéket tartalmazó és nem tartalmazó tevékenységek a vevő szempontjából.*
2. *Azonosítani kell az összes, a termék vagy szolgáltatás előállítására szempontjából szükséges tevékenység láncolatát, az értékáramot, és azonosítani kell a veszteségeket.*
3. *Folytonossá, megszakítások, eltérések, megállások nélkül kell tenni az értékáramot.*
4. *Csak azt szabad előállítani, amit a vevő igényel: húzórendszer kialakítása.*
5. *Folyamatosan törekedni kell a tökéletességre, a veszteségek folyamatos felderítésén és eltávolításán keresztül.*

Az érték meghatározása a leanszemléletnek azért az első és legfontosabb alapelve, mert nélküle nem látható előre, hogy a termék/szolgáltatás eladható lesz-e, vagy maga is veszteség; továbbá nem azonosítható az értékfolyamat, és annak lépései nem minősíthetők az értékhez vagy a veszteségekhez való hozzájárulásuk szempontjából. A tökéletesítés a folyamat bármely részére értelmezhető, a lényeg, hogy az eredménye folyamatszinten igazolható javulást jelentsen.

A *lean* eljárás lényege, hogy nem alakítjuk át a teljes folyamatot, hanem csak javítjuk, optimalizáljuk. A lean szemlélete az, hogy az érték előállítására koncentrál. (RÓNAY 2014)

Minden szervezet működésében fellelhetőek veszteségek, melyek lehetnek időlegesek vagy hosszú távon fennállóak. A lean menedzsment mindkét esetben arra törekszik, hogy a különböző okokból felmerülő veszteségeket a leghatékonyabb módon tüntesse el a rendszerből.

Veszteségnek számítanak:

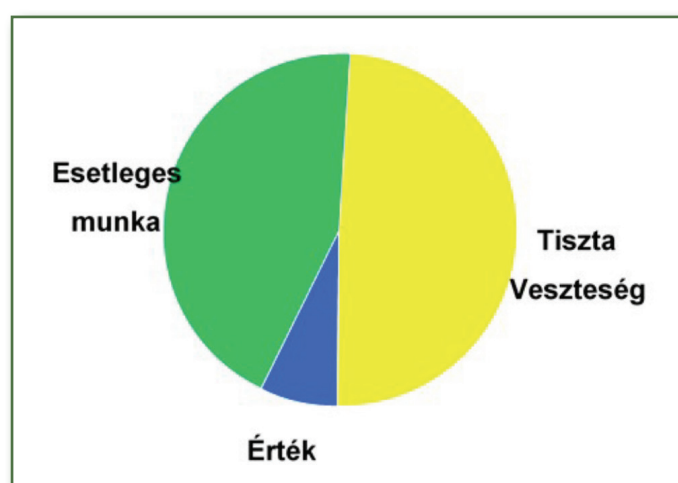
- a tevékenységek, amelyek értéket nem, csak költséget és időt adnak hozzá;
- a tünetek (a probléma gyökerét kell megtalálni és megszüntetni);
- a konkrét veszteségek.

Veszteség tehát minden olyan tevékenység, amely nyersanyagot, erőforrásokat, időt, energiát és helyet használ, de nem járul hozzá az anyag és információ vevő igényeinek megfelelő átalakításához. Veszteség minden nem hozzáadott értéket termelő folyamat által felhasznált nyersanyag, erőforrás idő, energia, hely.

A tevékenységeket hozzáadottérték-termelő képesség szempontjából 3 kategóriába oszthatjuk:

- hozzáadott értéket termelő tevékenységek;
- jelenlegi működés szempontjából szükséges, de hozzáadott értéket nem termelő veszteségek;
- szükségtelen, hozzáadott értéket nem termelő veszteségek.

A tevékenységek lehetséges arányát a hozzáadottérték-termelő képesség szempontjából a 26. ábra szemlélteti.



**26. ábra: Értékek és veszteségek a munkában**  
*Forrás: saját szerkesztés*

A veszteségek csökkentése során egy logikus utat jelöl ki a módszer:

- hozzáadott értéket termelő tevékenységek – nem igényel változtatást;
- jelenlegi működés szempontjából szükséges, de hozzáadott értéket nem termelő veszteségek – *csökkentés, változtatás*;
- szükségtelen, hozzáadott értéket nem termelő veszteségek – *kiküszöbölés*.

Az önkormányzati szervezetekben ezen lépések és „egyszerűsítések” elvégzése után mondhatjuk csak azt, hogy olyan szervezeti tevékenységrendszer működöttünk, amely a lehető legkevesebb veszteség mellett az ügyfél- és lakossági igények kiszolgálása érdekében működik.

Az elemzést célirányosan – a megoldandó probléma – az előzetesen meghatározott minőségi indikátorok nézőpontjából végezzük el. A problémafeltárás során feltett kérdésekből/válaszokból (checklistmódszer) feltárhatóak azok a gyenge/erős pontok, amelyeket tovább vizsgálva eljutunk a problémák gyökeréig, akár azok megoldásáig.

Egy-egy folyamat feltételeinek megváltoztatása közvetve más folyamatokat is érint. Ezért a folyamatelemzések során meghatározott változtatási elgondolások szervezetműködési tényezőire való kivetítése után létrejön a problémamegoldást célzó fejlesztési program.



Bármelyik SIS-módszert is alkalmazzuk a szervezetfejlesztés során, számos eszköz és technika áll a rendelkezésünkre a folyamat különböző fázisaiban, így vannak: átvilágítást segítő résztechnikák, csoportos szellemi alkotótechnikák, illetve a működés javításának módszerei. Ezeket a 6. táblázat foglalja össze.

**6. táblázat: A szervezetfejlesztést támogató technikák.**

Átvilágítást segítő résztechnikák	Csoportos szellemi alkotótechnikák	A működés javításának módszerei
Megfigyelés Interjú Kérdőív Dokumentumelemzés Munkanap-fényképezés Ügyfélforgalmi vizsgálat Munkakörelemzés Ügymenetvizsgálat	Brainstorming módszer Delphi-módszer 635-módszer NCM-módszer Philips 66 Open Space World Café	Folyamatos javítás Benchmarking Isikawa-elemzés Pareto-elemzés Fadiagram-elemzés SWOT-elemzés PEST-elemzés

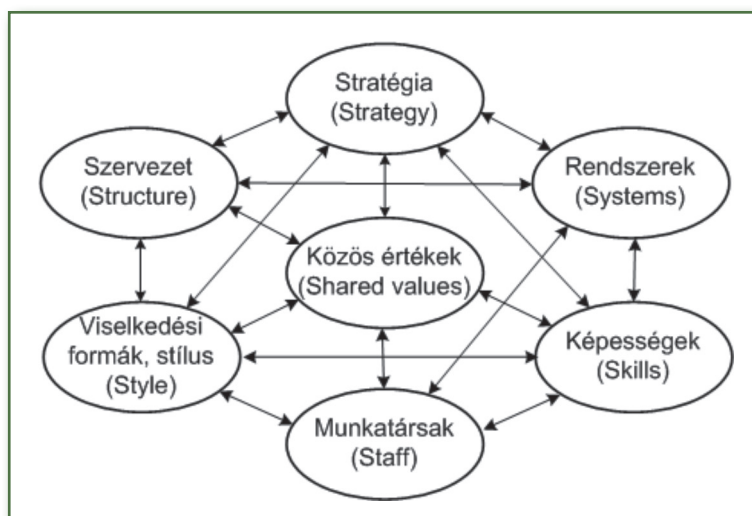
*Forrás: saját szerkesztés*

### 3.3.4. Közigazgatási szervezetek kultúrája

A sikeres stratégia megvalósításának feltételeit a Tom Peters és Robert Waterman nevéhez fűződő, és a McKinsley tanácsadó cég által kidolgozott „7S”-modellel, ennek továbbfejlesztett változásait a „8S”-modellel lehet összefoglalni. A szerzők a hét alapvető vezetési dimenziót, vezetési változót angolul azonos kezdőbetűvel jelölték, innen a 7S-elnevezés (angolul: **S**trategy, **S**tructure, **S**ystems, **S**tyle, **S**taff, **S**kill, **S**hared values). A modellben az egyes elemek az alábbiak (B. NAGY 2008):

- *Stratégia*: összefüggő akciók együttese, amely versenyelőny megszerzésére irányul, javítja a pozíciót, gondoskodik az erőforrások elosztásáról.
- *Szervezet*: a szervezeti munkamegosztás szervezeti sémája, hatásköri és felelősségi listája.
- *Rendszerek*: a szervezeten belüli folyamatokat összefogó rendszerek (gyártási rendszer, beruházási rendszer, érdekeltségi rendszer, tervezési rendszer, információs rendszer stb.).
- *Stílus*: a vezetés viselkedési módja, értékrendje.
- *Személyzet*: a szervezet alkalmazásában álló munkaerő, annak összetétele, minőségi jellemzői.
- *Szakértelem*: a szervezet egészének, az ott foglalkoztatottak összességének képessége feladatok megoldására (csapatmunka, szemben az egyéni képességekkel).
- *Közös értékek*: a célkitűzések mögött meghúzódó, a szervezetben dolgozók többsége által elfogadott, mélyben gyökerező értékek.

A 7S-modellt a 27. ábra szemlélteti.



**27. ábra. A 7S-modell**  
Forrás: BALATON (2010)

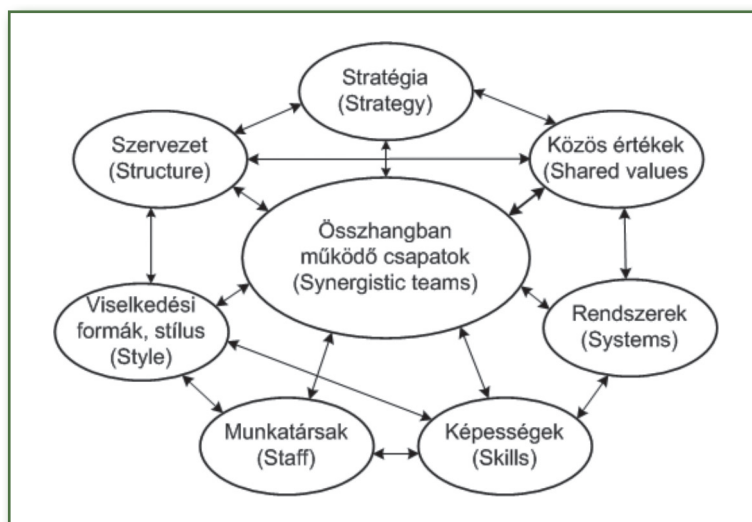
A változók közül egyesek jól körülhatárolhatók, meghatározhatók, nyomon követhetők. Ezek az ún. *kemény tényezők*: a szervezet, a stratégia, a vállalati rendszerek.

A többi négy dimenzió alkotja a vezetés nehezebben megfogható komponenseit, amelyek az emberi tényezőkhöz jobban kötődnek. Azt a közeget jelentik, amelyben a kemény tényezők mélyen beágyazódva működnek. Ezek az ún. *lágyszempontok*: a stílus, a munkaerő, a szakértelem és a közös értékek, melyek a szervezeti kultúra meghatározásában játsszák a fő szerepet.

Ez az elemzési keret, a változók szisztematikus vizsgálata arra hívta fel a figyelmet, hogy a „lágyszempontok is kemények”. A korábban irracionálisnak, intuitívnek, informálisnak minősített szervezeti komponensekről is kiderült, hogy kezelhetők. Továbbmenve: legalább annyi – ha nem több – tennivaló akad ezen a téren a vezetés számára, mint a kemény elemeket (stratégia, szervezet, rendszerek) illetően, amennyiben sikeres, hatékony vállalati működést kíván elérni. (KLEIN 2002)

A „8S”-modell egy olyan lehetséges keret, amely alapján minden szervezet vezetése kialakíthatja a saját, megvalósítani kívánt modelljét. Az akciók sikeres végrehajtását, az eredményt a folyamatos megújulás és tanulás, valamint az új ötletek biztosítják. Mindehhez azonban jó szakemberekre van szükség, és előtérbe kell helyezni a demokratikus vezetést, a mentorálást és a csapatmunkát. Ez a feltétele az akciók, a változtatások sikeres végrehajtásának. A „7S”-modell helyett célszerű a kibővített, „8S”-modellt alkalmazni a szervek életében. (BALATON 2010)

A „8S”-MODELLT A 28. ÁBRA MUTATJA BE.



28. ábra: A 8S-modell

Forrás: BALATON (2010)

A továbbfejlesztett 8S-modell arra hívja fel a figyelmet, hogy ahhoz, hogy a stratégia megvalósuljon, a siker pedig tartós legyen, a modell 8 elemének együttes működése szükséges. A stratégiai menedzsment minősége azon áll vagy bukik, hogy ezek a kulcsfontosságú vezetési komponensek milyen jól illeszkednek egymáshoz. A jól vezetett szervezeteknél nemcsak a kemény elemek egymással való összhangja valósul meg, hanem ugyanakkor támogatják és gazdagítják a lágy elemeket is.

A történelem során kialakult nemzeti közigazgatási intézményrendszer a többirányú megfelelési kényszer okán – pl. a központ/állami meghatározottság vs. ügyfél-orientáció, szakmai vs. politikai meghatározottság – olyan speciális (természetesen távolról sem homogén) szervezeti kultúrával bír, ami meghatározza az alkalmazható menedzsmenteszközöket (HEIDRICH - SOMOGYI 2005).

Ez tehát a szervezeti kultúra, amelyre természetesen rendkívül erőteljesen hat az ország, a társadalom, egyes szakmák kultúrája. Ugyanakkor ez a tényező a szervezet számára jelentős – bizonyos felfogás szerint, komplexitása miatt a legmeghatározóbb – erőforrásként működik, amennyiben a célok eléréséhez a lehető legjobban igazodó, azokat legjobban szolgáló, sajátos kulturális minták mindenki által elfogadott elvárásként (esetenként belső szabályként vagy etikai normaként) intézményesednek. (Gáspár 2011)

Ahhoz, hogy közelebb kerüljünk az önkormányzatok speciális kultúrájához, szükség van McKinsey 7S-modelljének önkormányzati adaptációjára. Az önkormányzatnak hatékonyan kell menedzselnie saját belső szervezeti rendszerét, és emellett a helyi társadalmi, gazdasági fejlődés legfontosabb feltételeit is. Ez utóbbi működésében – lényege a releváns környezet hatékony bevonása és befolyásolása – a szervezet és működés határai „feloldódnak”, és inkább az ún. *diffúz szervezet* közszükségleti, köztes (azaz szférák közötti), közvetítő, közös és nem utolsósorban közösségi tényezőire kell a figyelmünk nagy részét összpontosítani. Ennek megvalósítására a korábban ismertetett 7S-modell alkalmas eszköz (Gáspár 2011):

- **Stratégia:** Az önkormányzat alapvető céljainak, az elérésüket szolgáló akciók és működési irányok, módok és az erőforrások, illetve szervezeti feltételek megteremtéséhez szükséges lényegi változások összefoglalása.
- **Struktúra:** Az önkormányzat szervezete, mely meghatározza a vertikális (vezetési) és horizontális munkamegosztást, a funkciók, feladatok és hatáskörök, valamint felelőségek szervezeti elosztását.
- **Rendszerek:** Az önkormányzati szervezet speciálisan szervezett, formálisan szabályozott (intézményesített) működési területei és módjai az alaprendeltetés biztosítása érdekében: tervezési rendszer, költségvetési rendszer, gazdálkodási rendszer, információrendszer, érdekeltségi rendszer stb.
- **Közös értékek:** Az önkormányzat szereplőire jellemző, a többség által elfogadott nézetek összessége, amelyek kifejezik, mit tartanak a legfontosabbnak az önkormányzat működése során, meghatározva magatartásukat, cselekvéseiket, illetve azok módját. Értéktrend, a szervezeti kultúra része.
- **Személyzet:** Az önkormányzat valamennyi belső szereplője (képviselők, köztisztviselők), objektív és szubjektív jellemzőik, adottságaik (összetétel, egyéni képességek, iskolázottság, tapasztalat).
- **Képességek:** Az önkormányzat egésze valamennyi közreműködő közös felkészültsége, szakértelme, kooperációs készsége (közös tapasztalat, csapatmunka, szervezeti tanulás képessége)
- **Stílus:** Az önkormányzat egészére, egyes területeire jellemző magatartási módok, jelzőrendszerek, szimbólumok, amelyek nem formalizált módon befolyásolják, szabályozzák a szervezet és az egyének működését. A szervezeti kultúra része

Emlékezzünk a modellezés általános ismeretei körében bemutatott McKinsey-féle 7S-modellre, ahol a „shared values” (közös értékek), más verziókban „shared culture” (közös kultúra) a modell központi eleme, amellyel minden további elem közvetlen kapcsolatban áll.

A továbbiakban két, egymáshoz képest más-más irányultságú megközelítést ismertetünk: a közigazgatási szervezeti kultúrának az adminisztratív és az új közigazgatási kultúra modelljét.

Az *adminisztratív kultúra* inkább a német nyelvterületen meghatározó. Gruber ráirányítja a figyelmet arra, hogy a *hivatalnok-bürokrata* jelentős részben eljárást követő szerepet tölt be, és esetében az elvárt teljesítmény tartalmilag erősen korlátozott. A bürokrata esetében szabályok és felettese utasításai pontosan meghatározzák, mit és hogyan kell tennie – ezáltal az alkalmazkodóképessége csökken, hiszen adott új helyzetben nem dönthet szabadon. (SZILÁGYI 2013)

Az adminisztratív tevékenységet végzők heterogének, tehát az adminisztratív kultúra (németül: Verwaltungskultur) sem homogén, hanem jól elkülöníthető szubkultúrái vannak. Jann az adminisztratív kultúra négy dimenzióját különíti el. Az adminisztratív kultúra jellegzetes *szubkultúráit* az alábbi módon lehet csoportosítani, utalva az adott szubkultúra legfontosabb vezérlő értékére (GAJDUSCHEK 2000):

### 1. Közigazgatási adminisztratív kultúra:

- a) hivatalnoki, szabályorientált szubkultúra (ahol a szabály vonatkozik az eljárásra és a teljesítményre; példája a köztisztviselő)
- b) menedzseri, eredményorientált szubkultúra (példája ennek a public manager)

### 2. Üzleti adminisztratív kultúra

- c) szabályorientált szubkultúra (példája ennek a könyvelő és a kontroller)
- d) eredményorientált szubkultúra (példája a menedzser)

Jann adminisztratív-kultúra-rendszerét felhasználva tekintsük át az adminisztratív kultúra formáit a közigazgatásban. Ezek a szintek hozzárendelhetők a közigazgatás működtetésében érdekelt négy szereplőhöz (politikus, vállalkozó, hivatalnok, állampolgár). Megállapítható, hogy a négy dimenzió közül kettő makro-, egy mezo-, illetve egy mikroszinttel azonosítható, amit a 7. táblázat foglal össze. (SZILÁGYI 2013)

**7. táblázat: Az adminisztratív kultúra négy dimenziója a közigazgatásban**

A kultúra szintje	Rövid leírása	Milyen szereplő áll az adott szint fókuszában?
1. szint: Verwaltungskultur I. (makroszint)	Egy adott időpontban egy országban fennálló magatartásformák, szervezeti formák, illetve az ezekhez kapcsolódó szubjektív elemek (rituálék, szimbólumok, szokások). A problémamegoldás általános módja az adott területen.	A politikus – ő alakítja ki a makrogazdaság kereteit a szabályozás (törvényhozás) által, de a nemzeti kultúra nem minden elemére hat.
2. szint: Verwaltungskultur II. (makroszint)	Azon előfeltevések, attitűdök, értékek és vélemények összessége, amelyeket a társadalom tagjai a közigazgatással szemben fogalmaznak meg.	Az állampolgár és a vállalkozó – ők ítélik meg a közigazgatás teljesítményét.
3. szint: Verwaltungskultur III. (mikroszint)	Azon előfeltevések, attitűdök, értékek és beállítódások, amelyek a közigazgatás személyi állományára jellemzőek	A hivatalnok – ők alkotják a személyi állományt.
4. szint: Verwaltungskultur IV. (mezo szint)	A közigazgatási rendszer szervezeteire jellemző szervezeti kultúra.	A politikus és a hivatalnok – ők alakítják a szervezetek működését.

Forrás: Szilágyi (2013)

A táblázatból láthatjuk, hogy a Verwaltungskultur I. azonosítható a *nemzeti kultúrával*. A szintén makroszinten értelmezhető Verwaltungskultur II párhuzamba állítható egy másik fogalommal, mégpedig a közigazgatás-tudományban *külső hatékonyságnak* nevezett tényezővel. A külső hatékonyság a társadalmi, politikai elvárásoknak való megfelelés; mérésének középpontjában a megelégedettség mérése áll. A *belső hatékonyság* ebben az értelmezési keretben pedig a működés hatékonysága közgazdasági szempontból, végső soron gazdasági hatékonyság. Mivel az állampolgár és a vállalkozó a közigazgatási szolgáltatások felhasználója, így azt mondhatjuk, hogy ezen attitűdök, vélemények, értékek egyben a fogyasztói elégedettség meghatározó tényezői. A Verwaltungskultur III. szint szubkultúraként azonosítható – *közigazgatási szabályorientált adminisztratív szubkultúrával*. A Verwaltungskultur IV. szint pedig szervezeti szintű adminisztratív kultúra, melyben a 3. szint szubkultúrája mellett benne foglaltatik a *közigazgatási menedzseri, eredményorientált kultúra* is. (SZILÁGYI 2013)

Az új közigazgatási kultúra inkább az angolszász nyelvterületen meghatározó. Az eredményorientált közigazgatási vezetés – mint új vezetői felfogás – a létező közigazgatási kultúra különböző dimenzióit érinti, és egyértelműen olyan szolgáltatói kultúra és értékrend kialakulását szorgalmazza, amely nagy részben a klasszikus szolgáltatói kultúrát követi. Ebben az értékrendben már a hatékonyság és az eredményesség dominálja a gondolkodást (a törvényesség alapvető előírás, de nem az dominálja a cselekvést), a hivatalközpontúságot felváltja az ügyfél-orientáció, a politikai és szakmai döntéshozatal elválik egymástól. (KISS – CSILLAG 2014) A hagyományos és eredményorientált kultúra különbségeit mutatja be a 8. táblázat, különböző dimenziópárok mentén.

**8. táblázat: A kulturális változás dimenziói**

Hagyományos (bürokratikus) kultúra	Dimenziópárok	Eredményorientált közigazgatási kultúra
A törvényesség dominál a gondolkodásban és a cselekvésben, a hatékonyság mellékes	törvényesség vs. hatékonyság	A hatékonyság dominál a gondolkodásban és a cselekvésben – a törvényesség alapelőírás
Pozícióból adódó normák, előírások	pozíció szerint előírások vs. menedzsmentelvek	A menedzsment határozza meg az előírásokat
Különböző problémák hasonló vagy azonos módon történő megoldása	standardizált vs. eltérő problémamegoldás	Különböző problémamegoldások az eltérő problémákra
Hivatalközpontúság	hivatalközpontúság vs. ügyfélorientáció	Ügyfélorientáció – a struktúra és kultúra a teljesítmény igénybe vevőjéhez igazodik
A rendszer uralma a részletek szisztematikus ellenőrzése által	bürokratikus ellenőrzés vs. integráló kontrollig	A működés ellenőrzése integrált kontrollrendszer segítségével
A két rendszer elhatárolása hiányzik	a politika és menedzsment keveredése vs. szétválasztása	Tiszta elhatárolásra való törekvés
A konstruktív vezetési eszközök hiánya miatti bizalmatlanság	bizalomhiány vs. bizalom	Transzparencia, egyértelmű elvárások és tudatos ösztönzési rendszer miatti bizalom

*Forrás: Kiss – Csillag (2014)*

De mennyiben reális lehetőség, hogy a közigazgatási szervezetek kulturái ténylegesen eredményorientált kultúrává váljanak (vagy tovább lépjenek ezen az úton)? Egyértelmű, hogy a társadalmi környezet és a társadalmi érintettek igényei is megváltoztak a XXI. század elejére: az állampolgárok egyre inkább azt várják, hogy a közigazgatás profi „szolgáltató” legyen. Ebből a szempontból tehát elkerülhetetlen a változás. Ha azonban a központi befolyás nagymértékben determinálja a működést, akkor utóbbit továbbra is a korábbi elvárásoknak való megfelelés fogja meghatározni, nem pedig az ügyfél igényeinek minőségi kielégítése. (KISS – CSILLAG 2014)

A szervezeti kultúra tágabban, társadalmi szinten is értelmezhető (pl. közigazgatási kultúra, helyi társadalmi kultúra), és léteznek ezeken belül pl. szakmák, társadalmi rétegek szerint ún. szubkultúrák is. Ez a kultúraközi, kulturális találkozási (esetenként ütközési) helyzet a közszolgálat egyik nagyon sajátos jellemzője; kezelése fontos feladat és kihívás. A hátrányt, mely szerint a kultúrák akadályozhatják egymás érvényesülését – és ez problémák, konfliktusok forrása lehet –, a közszolgálat előnyé is tudja változtatni. Ez úgy lehetséges, ha a közös értékrendben érvényesül a tolerancia és a sokszínűség, az egyes kultúrák legjobb, legértékesebb elemeinek megosztása, közössé tételének törekvése. (GÁSPÁR 2011)

### 3.3.5. Önkormányzati szervezetek kultúrájának sajátosságai

A szervezeti kultúra, mint szervezeti és működési tényező, számos alapkérdést vet fel. Pl.: Felismert-e a jelentősége, ismert-e a tartalma, milyen ez a kultúra, támogatja-e, vagy éppen ellenkezőleg, akadályozza a működést, tudatosan felhasználják-e, alakítják-e a szervezeti és működési sikeresség érdekében?

A közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon (általánosabban: minták alkalmazásával) lehet teljesíteni. A történel-



mileg és társadalmilag meghatározott, illetve az adott szervezetben és/vagy a tágabb közösségben intézményesített minták (pl. értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet pl. az önkormányzat (testületek, hivatal, intézmények általános és egyes tagjaira is jellemző) sajátos „jelleme”, karaktere. (GÁSPÁR 2011)

Az előzőekben már láthattuk, hogy hazánk a szervezeti kultúra<sup>67</sup> szempontjából hol helyezkedik el. Jellemzően kemény, hierarchikus kultúra a miénk, mely sok közös vonást mutat a kelet-közép-európai kultúrákkal, emellett a német szervezeti kultúra is közel áll a miénkhez. Az utóbbi években azonban a hazai közigazgatási kultúra jelentős változása tapasztalható: egyre inkább terjed az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű közigazgatás. Példák az ügyfélközpontú szervezeti kultúra megjelenési formáira (GÁSPÁR 2007):

- *Eszközökben, tárgyakban:* jól megközelíthető épület, kényelmes ügyfélfogadó, ügyfélváró, kényelmi szolgáltatások (beszélő lift, pelenkázó stb.), tisztaság, egyenruha.
- *Jelképekben:* logó, egyenruha, díjak, kitüntetések elhelyezése a közösségi helyeken – pl. családbarát hivatal, gyermekbarát hivatal, minőségi díjak, tanúsítások stb.
- *Eljárásmódokban:* panaszkezelési rend nyilvános közzététele, nyílt napok, fogadóórák, zöld számok.
- *Értékekben:* alapértékek megjelenítése, kinyilvánítása – pl. ügyfélközpontúság, szolgáltató hivatal.

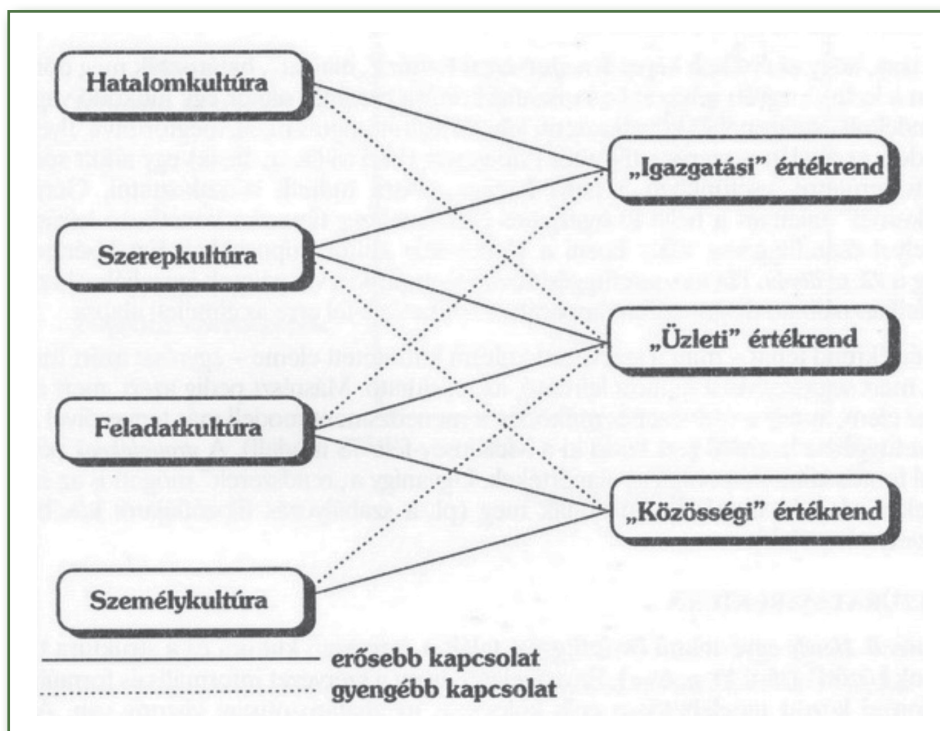
A szervezeti kultúra jelentősége a menedzsmentben rendkívül nagy; hasonló az egyes emberek – mint a szervezet tagjai – jellemének fontosságához, amivel természetesen kölcsönös meghatározottságban is áll. Bizonyított, hogy a szervezeti kultúra összességében nagyobb szabályozó erővel bír, jelentősebb hatással van a működésére, teljesítményére, mint a szervezetszabályozás egyéb módjai, eszközei, rendszerei. Ezért tudatos alakítása, fejlesztése a szervezeti eredményesség, hatékonyság, minőség fokozása szempontjából meghatározó. (GÁSPÁR 2011)

A szervezeti kultúra egységes elemei mellett létezhetnek ún. szubkultúrák – például szakmák, technológiák (pl. informatika), vagy tevékenységfajták (pl. rendészet) – is, amelyek további kulturális sajátosságokat jelenítenek meg. Eltérhetnek a szervezet kultúrájától, de nem szükségképpen ellentétesek azzal. Sőt, egyes elemekben erőteljesebben fejezhetik ki a szervezet számára fontos sajátosságokat, pl. értékeket (a pénzügyi szakma különös hordozója a „pénzért érték”, a költséghatékonyság értékének, követelményének). A szubkultúrák e sajátosságát a szervezet egésze jól tudja hasznosítani, például követendő mintaként elismerni, felmutatni, erősíteni.

A „versengő szubkultúrák” jelensége teljesen összhangban van az önkormányzati szervezeten belüli különböző értékek közötti lehetséges ütközésének problémájával (pl. demokrácia és hatékonyság). Feloldásuk módja is hasonlatos, amennyiben nincsenek ún. tiszta értékrendek, ahogyan teljesen homogén kultúrák sincsenek. Sajátos „értékmix”-ekkel kell számolnunk, amelyekben bizonyos mértékekben lesznek jelen a kívánatos értékek. Jellemző példa, hogy a bürokrácia formalizmusa egy bizonyos mértékig hasznos és kívánatos. A versengő szubkultúrákból – megfelelő mértékben – be lehet, sőt be kell, emelni az önkormányzatiság számára hasznos értékeket. A közigazgatási értékrendek és a Handy-féle szervezeti kultúratipológia összefüggéseit a 29. ábra mutatja be. (GÁSPÁR 2011)

---

<sup>67</sup> Számos szervezeti kultúratipológia létezik (pl. Handy, Quinn, Schein stb.).



29. ábra: A közigazgatási értékrendek és a szervezeti kultúrátípusok összefüggései Handy és Stoker nyomán.  
Forrás: GÁSPÁR (2011)

### 3.3.6. Önkormányzati szervezetek fejlesztése OD alapján

Ismét visszatérve a tanulmány elején tárgyalt szervezetalakítási módszerekre, most tekintsük át az OD alapján történő szervezetfejlesztés lehetőségeit. A következőkben a koncepció rövid áttekintése következik, majd az alkalmazás lehetőségeinek vizsgálata, először általános, majd önkormányzati fókusszal.

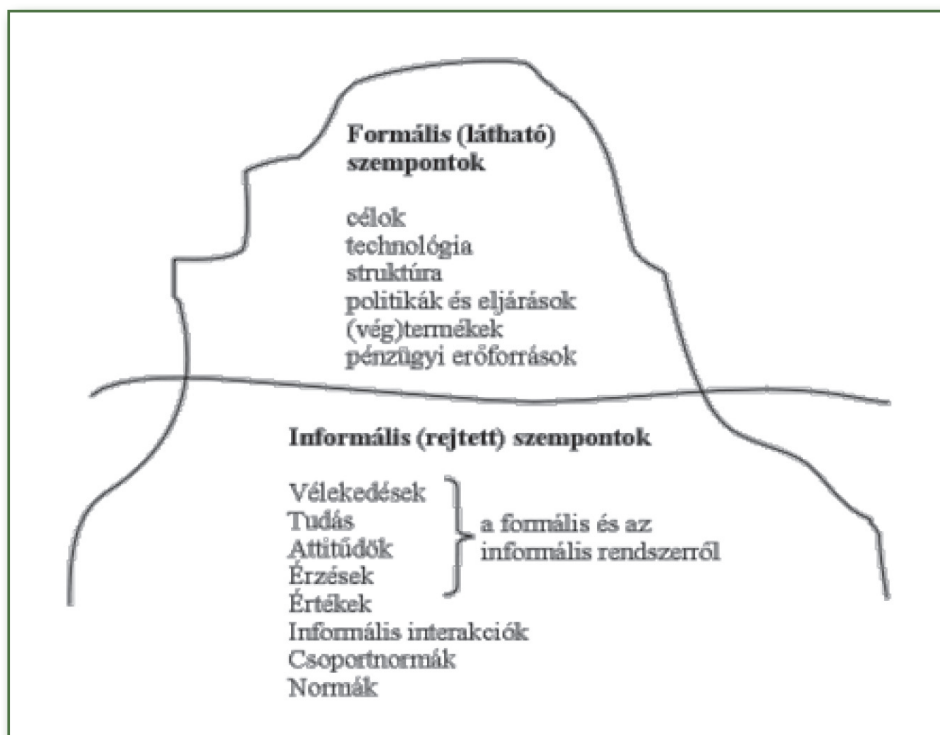
A klasszikus meghatározás szerint: „A szervezetfejlesztés tervszerű, a szervezet egészére kiterjedő, felülről szervezett törekvés, amely a szervezet hatékonyságának és életképességének növekedését célozza, a szervezeti folyamatokra való tervszerű beavatkozás útján, magatartástudományi ismeretek felhasználásával.” (BECHARD 1974)

A Beckhard által említett folyamatok magukban foglalják a döntési folyamatokat, a kommunikációs rendszert és stílust, az egyes csoportok közötti kapcsolatokat, a vezetési konfliktusokat, a célok kitűzését és a tervezési módszereket. A lényege, hogy a szervezet működésének hatékonyabbá tétele érdekében a szervezet tagjainak viselkedésmódját, egymás közötti viszonyát kell megváltoztatni az emberek beállítottságainak, értékeinek, gondolkodásmódjának megváltoztatásán keresztül. (BARLAY – CSAPÓ 1997)

Az OD-modell személetében a szervezeteket emberek alkotják, akik saját célrendszerrel, törekvésekkel, érdekekkel rendelkeznek, így egyértelmű, hogy az egyes szervezeti egységek közötti kapcsolatot nemcsak formális, észszerű tényezők befolyásolják, hanem olyan rejtett tényezők is, mint a viselkedés, érzelmek, csoportnormák, értékek. A szakirodalom (Goldman, Schein, Daft) ezt a jelenséget az ún. szervezeti jéghegymoddellel illusztrálja. A jéghegymodell plasztikusan mutatja meg, hogy a látható, tudatos szervezeti struktúrák, rendszerek és szabályok

képezik a jéghegy kiemelkedő, látható részét, míg a nem tudatos érzelmeken alapuló normák, elvárások és vágyak a szervezet rejtett részét képezik. (French –Bell 2009)

A 30. ábra a szervezeti jéghegy látható, és láthatatlan részét szemlélteti.



**30. ábra: A szervezeti jéghegymodell.**

Forrás: <https://www.ofi.hu/szervezetfejlesztes-meghatározasa>

A jéghegy csúcán helyezkednek el azok a formális, látható szempontok, amelyek fontos részét képezik a szervezet hatékony működésének. A jéghegyelmélet szerint a nem látható, „víz alatti” rész képezi a szervezeti működés jelentősebb részét, míg a látható, a jéghegy „kiemelkedő része” képezi a kisebb jelentőségűt. A két rész egymástól nem elválasztható egység.

A két összetevő egységes fejlesztése képezi a hatékony szervezetfejlesztés kulcsát. Hiszen hiába elégedettek az emberek a szervezetben, ha a folyamatok nem működnek megfelelően, nincs kialakítva a megfelelő informatikai háttér, illetve fordítva is igaz, hiába vannak gyors folyamatok, megfelelő infrastrukturális háttér a hivatalban, ha az ott dolgozók elégedetlenek.

Mindezek alapján a *szervezetfejlesztés célja* lehet (SZILÁGYI 2015):

- a szervezet megújulása, a szervezeti tanulás hatékonyabbá tétele;
- a szervezet problémamegoldó képességének fejlesztése, a kreatív megoldások kidolgozása és beépítése
- a szervezet alkalmazkodóképességének növelése, a rugalmasság fokozása;
- a szervezeti szintek közötti összhang megteremtése, illetve annak továbbfejlesztése;
- a szervezet és az egyén fejlesztése egyaránt.

Megfogalmazható a szervezetfejlesztési folyamat logikai láncolata, amely a következő elemeket tartalmazza:

1. *előkészítés, megbízás, megállapodás;*
2. *adatgyűjtés, átvilágítás, elemzés, diagnózis;*
3. *beavatkozás, intervenció, tréningek, strukturált megbeszélések, akciók;*
4. *eredmények összegzése, értékelés, jövővel kapcsolatos tevékenységek, utánkövetés, follow-up.*

A szervezetfejlesztői szakma jelenleg kétféle tanácsadói szerepet különböztet meg (SZILÁGYI 2015):

- *az erőforrás- (resource) tanácsadó, aki az ügyfél (megbízó) nevében tesz; információt szerez, vizsgálatot végez, különböző rendszereket, eljárásokat tervez, javasol, véleményez (tehát a „MIT”-re ad választ);*
- *a folyamat- (process) tanácsadó, aki a változás ügynöke, a folyamatokra figyel, segít a problémamegoldásban, módszereket tanít meg (tehát a „HOGYAN”-ra figyel).*

A szervezetfejlesztési program felépítése (GAZDAG 1999):

1. *Előkészítés:*
  - megbízási szakasz
  - szervezet-átvilágítás
2. *Szervezetfejlesztési tréning:*
  - teamépítés (team-building) (szocio-emocionális fázis: teamépítés, kommunikációjavítás, együttműködés fejlesztése, szociális készség javítása)
  - csoportmunka (team-work) (feladatmegoldó fázis: csoportos feladatmegoldások adekvát „humán technológiája”)
3. *Follow-up:*
  - a szervezetfejlesztési tréninget követő végrehajtási folyamatok (akciók), illetve az eredmények értékelése és lezárása

Bármelyik OD-módszert is alkalmazzuk a szervezetfejlesztés során, számos eszköz és technika áll a rendelkezésünkre a folyamat különböző fázisaiban, így vannak: a szervezeti diagnózis eszközei, illetve a szervezeti beavatkozás technikái. Ezeket a 9. táblázat foglalja össze.

**9. táblázat: A szervezetfejlesztés eszközei és technikái.**

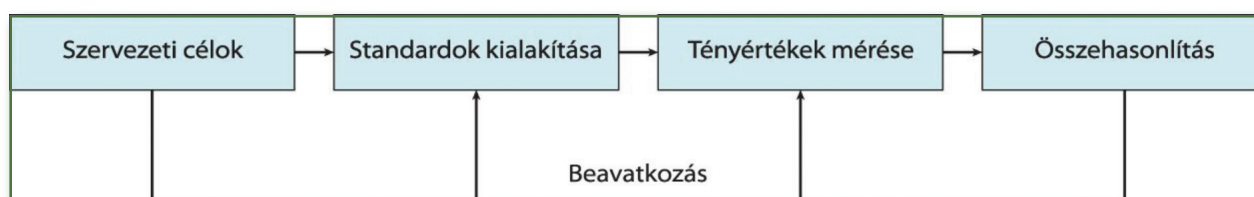
Szervezeti diagnózis eszközei	Szervezeti beavatkozás technikái
Strukturált interjú Kérdőív Erőteránszíz SWOT-analízis Kritikus sikertényezők Elégedettségi skálák	Workshopok: Jövőtervező workshopok, stratégiai, célkitűző műhelymunkák Változás-, karrier-, teljesítménymenedzsment workshopok Szervezeti kultúrafejlesztést, szervezeti folyamatok javítását célzó workshopok Visszajelzést adó workshopok  Tréningek: integrációs és csapatépítő tréningek készségfejlesztő tréningek speciális (szakmai) készségfejlesztő tréningek formális OD-tréningek vezetői tréningek Munkahelyen kívüli („off-the-job”) tréningek Munka közbeni („on-the-job”) tréningek Vezetői coaching

*Forrás: saját szerkesztés*

A megvalósítás fázisának tárgyalása után, térjünk rá az értékelés fázisára, ami a visszacsatolás lehetőségét biztosítja a modellben.

### 3.4. ÉRTÉKELÉS – EREDMÉNY, HATÁS, ÉRTÉKELÉS

Az értékelés jóval többet jelent az ellenőrzésnél. Az értékelés a szervezeti célok elérését segítő, visszacsatoláson alapuló folyamat, amely során az értékelt egység (pl. tevékenység) jellemzőire előzetesen standardokat állapítanak meg, amelynek aktuális értékeit mérik, és összehasonlítják a standardokkal, eltérés esetén pedig beavatkoznak. (DOBÁK – ANTAL 2010) Az értékelés folyamatát a 31. ábra szemlélteti.



**31. ábra: Az értékelés folyamata**

*Forrás: DOBÁK – ANTAL (2010)*

A szervezeti célok a tervezés során a célkitűzés, stratégiaalkotás folyamatában alakulnak ki jellemzően. A standardok az általános szervezeti céloknak az értékelt egység szintjére lebontott mérhető és értékelhető jellemzőire vonatkoznak. „Értékelt egység” több minden is lehet, egész szervezet, egy szervezeti egység (pl. egy főosztály), de akár egyetlen egyén is. A standardok sokféleképpen kialakíthatók: léteznek számszerű, illetve nem számszerűsíthető standardok. Számszerű standardok pl. különböző mutatószámok. Nem számszerűsíthető standard pl. különböző eljárások leírása, vagy akár magatartási normák.

Mérésre a standardoknak való megfelelés vizsgálata miatt van szükség. Az összehasonlítás a tényértékek és a standardok összevetését és az esetleges eltérések okainak elemzését jelenti. Beavatkozásra akkor kerül sor, ha az eltérés jelentős mértékű.

A következőkben a két leggyakrabban használt mutatószámrendszert tekintjük át: a *kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszert* vagy Balanced Scorecard (BSC) modellt és a *teljesítményprizmát* vagy Performance Prism (PP) modellt.

### 3.4.1. Balanced Scorecard

A Balanced Scorecard (BSC) fogalmát a magyar kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszer elnevezés fedi le, de a gyakorlatban a magyar nyelvben is az angol elnevezés használatos. A modellt többéves kutatómunka eredményeként Robert S. Kaplan és David P. Norton elméleti és gyakorlati szakemberek dolgozták ki az 1990-es években. Létrejöttét követően hamar népszerűvé vált, és számos vállalat kezdte el sikerrel alkalmazni.

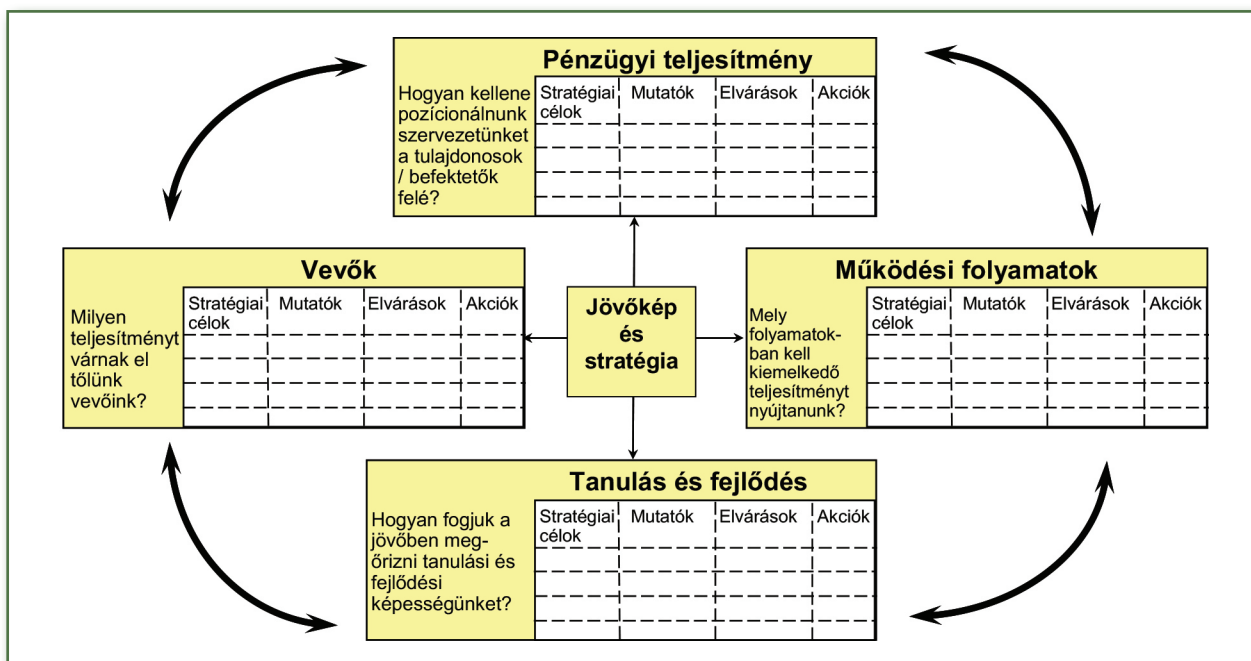
Ahogy azt már említettük, korábban a szervezetek teljesítményét főként csak a pénzügyi mutatószámok alapján határozták meg, de a gazdasági környezetben és az üzleti folyamatokban, stratégiákban bekövetkezett gyors változások megkövetelték az elemzőeszközök korszerűsítését, az innovatív technikák alkalmazását. Ennek következtében jött létre a BSC. Népszerűségének kulcsa, hogy egyszerű, áttekinthető, és a leglényegesebb vezetési problémákra ad válaszokat. A vállalatvezetést stabil alapokon nyugvó *stratégia* kidolgozására ösztönzi, majd gondoskodik annak *kommunikációjáról*, valamint a kisebb szervezeti egységek számára konkrét célokká történő lebontásáról. A kiegyensúlyozott mutatószámrendszer lényege, hogy a vállalat küldetéséből és *stratégiájából* – *négy szempont mentén* – *vezeti le céljait*, mutatóit.

A BSC nézőpontjai:

- *Vevői nézőpont*: a vállalkozás mindig arra törekszik, hogy vevői/ügyfelei minél elégedettebbek legyenek, hiszen ezáltal növelheti a profitot. Ezért a vevők szempontjainak, igényeinek tanulmányozása és mérése fontos szempont.
- *Tanulási-fejlődési nézőpont*: a szervezeteket a benne dolgozó emberek működtetik. Ezért fontos szempont a munkavégző személyi állomány stabilitása és termelékenységének. Ha a személyi állomány képzetlen és/vagy elégedetlen, az egész szervezet teljesítményét rontja.
- *Működési folyamatok nézőpontja*: ha a működési folyamatot csak a hagyományos pénzügyi mutatókon keresztül ragadják meg, akkor nagyon sok fontos információ észrevétlen marad, ezért a szervezeti működés tanulmányozása és mérése szükséges.
- *Pénzügyi nézőpont*: a három változócsoporthoz – vevői, tanulási és fejlődési, működési – sokkal nagyobb súllyal kell kiemelni, és a pénzügyi mutatókat ezeknek kell alárendelni.

Valamennyi nézőpont esetében azonosítandók: a *célok*, illetve az ezeket mérhetővé tévő *mutatószámok*, a mutatókkal kapcsolatos *elvárások* (célértékek), valamint az elvárások elérése érdekében szükséges intézkedések. A BSC nézőpontjait a 32. ábra szemlélteti.





32. ábra: A Balanced Scorecard négy nézőpontja, és a célok-intézkedések viszonya a modellben.

Forrás: Kiss - Révész 2011

Az üzleti szférában a BSC alkalmazását az átalakuló működési környezet indokolja: a globális verseny, az innováció- és tudásalapú iparágak szerepének növekedése, szorosabb kapcsolódás a vásárlókhöz és a szállítókhöz, valamint a vevők szegmentációja. E változások következtében a vállalatok hosszú távú eredményességét csak az biztosíthatja, ha a hosszabb távon ható teljesítménykozorókat is figyelemmel kísérik és befolyásolják, azaz többdimenziós teljesítménymodellekben gondolkodnak. A közszolgálati szférában a fent felsorolt változások közel sem annyira radikálisak, mint az üzlet életben – ezek a tényezők tehát nem magyarázzák kellőképpen azt, hogy miért célszerű a közszféra szervezeteiben BSC-t használni. De talán nem is kell magyarázni: mivel a nonprofit szervezetekben, a közigazgatási intézményekben és a közszolgáltatások esetében a pénzügyi teljesítmény nem elsődleges fontosságú (bár tagadhatatlanul fontos), továbbá a teljesítményelvárások főként egyéb dimenziókban fogalmazódnak meg (pl. kiszolgálási színvonal); természetes módon válik felhasználhatóvá egy olyan eszköz, amely a különböző természetű teljesítményelvárások kiegyensúlyozására törekszik (főként ha figyelembe vesszük a sokszor „túlerőben” lévő költségvetési szemléletmódot). (Kiss – Révész 2011)

A Kaplan és Norton által eredetileg javasolt négy nézőpont nem kőbe vésett szabály: minden szervezetnek anynyi nézőpontot célszerű használnia, amennyivel már elég pontosan, de még kezelhetően le tudja írni stratégiáját. A közszolgálati szervezetek esetében azért merülhet fel az eredetileg javasolt nézőpontok módosításának kérdése, mert az üzleti szervezetekkel ellentétben itt sok esetben problémás annak meghatározása, hogy kik is a szervezet szolgáltatásainak fogyasztói (vevői). Azok, akik igénybe veszik a szolgáltatást (és esetleg még fizetnek is érte valamennyit, de semmiképpen sem a reális árat), vagy inkább azok a finanszírozók, akik a megrendelt szolgáltatásokért fizetnek az intézményeknek? Össze lehet-e a vevőteljesítmény-nézőpontban hangolni a fenti két csoport elvárásait?

A közintézményekben kialakított BSC-eket vizsgálva az az általános gyakorlat szűrhető le, hogy a szolgáltatást igénybe vevők és a finanszírozók csoportja külön nézőpontokban jelenik meg. A „vevők nézőpontja” helyett gyakran olyan elnevezésekkel találkozhatunk, mint „polgárok vagy ügyfelek nézőpontja”, „közszolgálat” vagy „közösségi

nézőpont”. A finanszírozók érdekei viszont jól megjeleníthetők az eredeti elnevezést megtartó pénzügyi nézőpontban: míg az üzleti szervezetekben itt a tulajdonosok által megfogalmazott megtérülési elvárások jelennek meg, addig a közszektorban ezek a „megtérülési elvárások” olyan formákat öntenek, mint például a támogatási igény minimalizálása, a saját bevételek arányának növelése. A szervezet hatékony működése ebben a szférában is elérendő cél, így a működési folyamatok nézőpontja lényegében megtartja „eredeti” (üzleti szervezetekben szokásos) tartalmát – ugyanez a megállapítás érvényes a „tanulás és fejlődés” nézőpontra is, mely elsősorban az emberi erőforrások és a szervezeti információs rendszerek fejlesztésére összpontosít.

Olyan megoldás is elképzelhető, amikor a négy „hagyományos” nézőpont mellé kerül be ötödikként a finanszírozókkal való kapcsolat (a vevői nézőpont neve pedig az előző bekezdésnek megfelelően változik). Ez olyan szervezetek esetében célszerű, ahol a szolgáltatásból származó bevétel és a támogatás kb. egyenlő súlyt képviselnek a finanszírozásban. Olyan esetben is célravezető lehet ez a megoldás, amikor a szervezet bevételi forrásainak jelentős része magánadományokból származik – ebben az esetben ugyanis a pénzügyi nézőpontban nehéz megjeleníteni azokat a célkitűzéseket, amelyek az adományozók minél szélesebb körének megnyerését szolgálják.

A vizsgált szervezetek esetében nemcsak a nézőpontok elnevezése változik, hanem a köztük fennálló összefüggések is – ez a sajátosság egyenesen következik abból, hogy ezeknek a szervezeteknek lényegesen különbözik az alapvető céljuk az üzleti szervezetekétől: nem nyereség elérésére, hanem közösségi célok megvalósítására jönnek létre.

Ennek következménye az, hogy a pénzügyi nézőpont – bár tagadhatatlanul fontos és napjainkban egyre fontosabb – nem állhat az ok-okozati összefüggések hierarchiájának csúcsán. A gyakorlati megvalósításokat tekintve két jellemző megoldás van (KISS – RÉVÉSZ 2011):

- az ügyfelek (igénybe vevők, haszonélvezők, közösség) nézőpontja áll a hierarchia csúcsán, ezzel is elismerve azt, hogy a pénzügyi eszközök tényleg csak olyan eszközök, amelyek a közösségi célok eléréséhez szükségesek;
- az ügyfelek és a finanszírozók nézőpontjának egymás mellé rendelése, és a szervezet küldetéséből hosszú távú, átfogó célok elsődlegessé tétele.

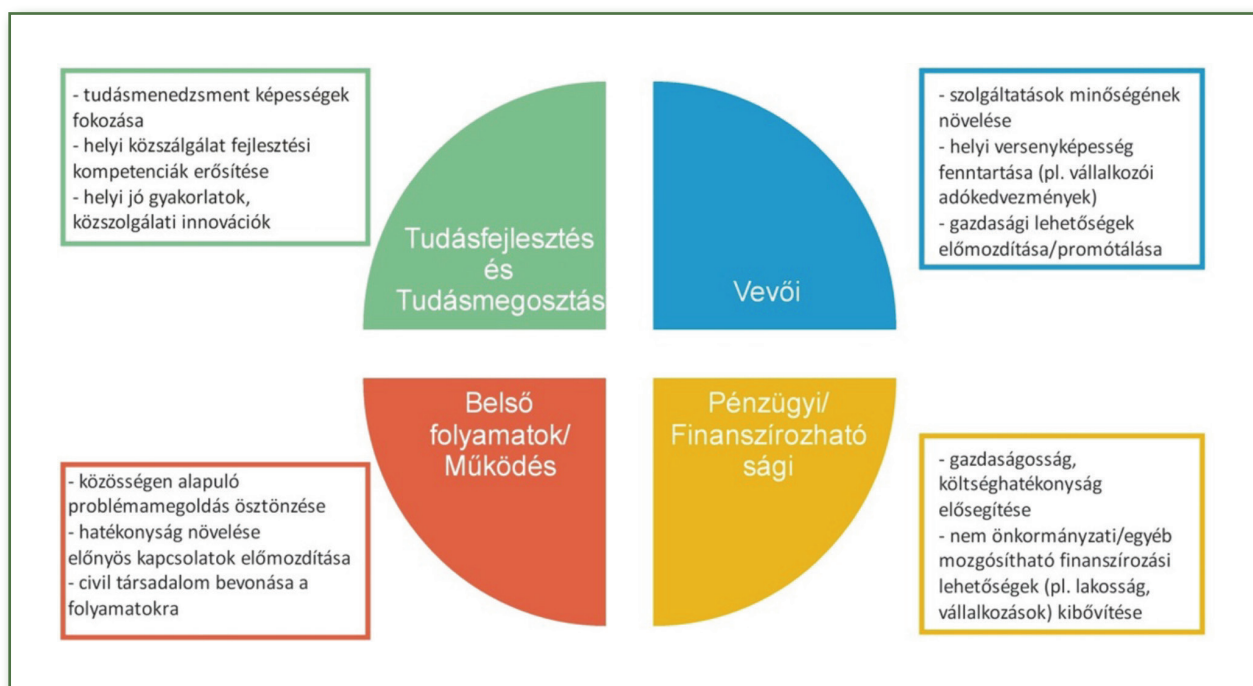
A BSC önkormányzati adaptációja jelenik meg a Balanced/Public ScoreCard (BSC/PSC) keretrendszer nyomán, ami a Belső folyamatok/Működés nézőpontnak feleltethető meg. Az alábbi két innovációs fókuszterülettel rendelkezik. (BM ÖKI)

- Egyrészt „*kommunikációs innováció*”, mely a tágabb érdekképviselői kör (pl. civil szervezetek, lakosság) – együttműködés keretében megvalósuló – kommunikációba, a közös munkába történő bevonását jelenti. Ez hozzájárul az információ akadálytalan áramlásának biztosításához, az érintett szereplők információs ellátottsága akadályainak lebontásához, valamint az információátadás hatékonyságának, az információáramlás átláthatóságának növeléséhez.
- Másrészt „*folyamatinnováció*”, tekintettel arra, hogy tervezetten a vertikális és horizontális együttműködés mechanizmusának, folyamatának fejlesztése valósul meg.

A modellben az alábbi – BSC/PSC nyomán azonosított – tényezők jellemzőek:

- *Közösségen alapuló problémamegoldás ösztönzése*. A kísérleti jelleggel kidolgozott és alkalmazott vertikális és horizontális (közösségi) együttműködésen alapuló platform biztosítása további területi és települési érdekképviselők és a civil szféra bevonásával, további szakterületekre történő kiterjesztéssel, tekintettel az „inkluzív faktorokra”. (pl. bevonás, együttműködés, párbeszéd-mechanizmusok kialakítása – tekintettel a marginalizált csoportokra is).

- *Hatékonyág növelése.* Koordinációs mechanizmusok (információáramlás, együttműködés) hatékonyságának növelése.
- *Előnyös kapcsolatok előmozdítása.* Releváns szereplők bevonása a koordinációs mechanizmusba.
- *Civil társadalom bevonása a folyamatokba.* A civil szféra (civil szervezetek, lakosság) bevonása a területfejlesztésre irányuló tervezési mechanizmusba. A PSC nézőpontjait a 33. ábra szemlélteti.



33. ábra: A Public ScoreCard nézőpontok önkormányzati adaptációja

Forrás: BM ÖKI

### 3.4.2. Teljesítményprizma

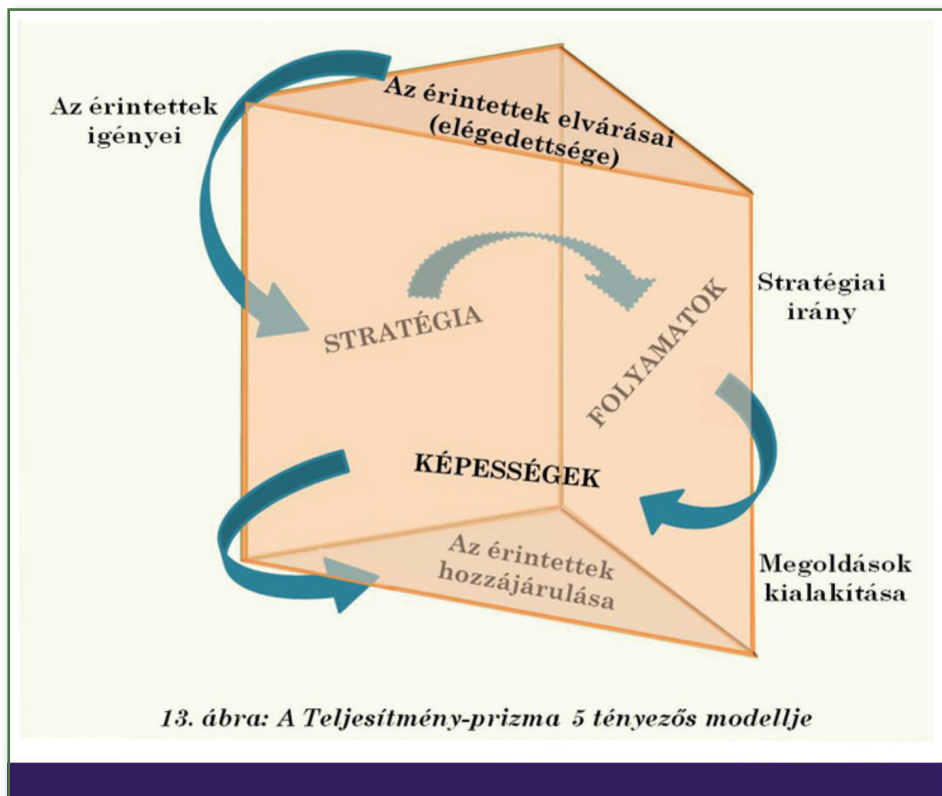
A teljesítményprizma jelenleg az egyik legátfogóbb és legmodernebbnek számító teljesítményfilozófia. A módszert az 1990-es évek második felében gyakorlati szakemberek (az Andersen Consulting munkatársai) közreműködésével fejlesztették ki. A módszer a stakeholderelméletre épít, középpontjában az érintetteknek nyújtott értékek állnak.

A teljesítményprizma módszertana alapján a szervezet érintettjei szerint végzett elemzéssel kell kezdeni a teljesítménymenedzsment-rendszer kiépítését: fel kell térképezni, hogy az egyes érintettcsoportok milyen igényeket és elvárásokat támasztanak a szervezettel szemben, azaz miképp lehet elégedetté tenni őket. Azonban nem csupán az érintettek elvárásainak ismerete lényeges a szervezet számára, hanem a stakeholderek hozzájárulása is a szervezet működéséhez. Fontos tudni, hogy mit várhat el, és milyen támogatásra számíthat adott szervezet a különböző érintetti csoportoktól. Az érintettekkel való kapcsolat tehát egy kölcsönös kapcsolat, ami akkor működik jól, ha mindkét fél számára „gyümölcsöző”. (Kiss – Révész, 2011)

A teljesítményprizma egy öttényezős, háromdimenziós modell:

1. tényező: érintettek elégedettsége;
2. tényező: érintettek közreműködése, hozzájárulás;
3. tényező: képességek;
4. tényező: folyamatok;
5. tényező: stratégiák.

A modell felépítését a 34. ábra szemlélteti:



34. ábra: A teljesítményprizma

Forrás: [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0049\\_02\\_teljesitmenymenedzsment/3076/index.scoml](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0049_02_teljesitmenymenedzsment/3076/index.scoml)

A feltárt elvárások és igények határozzák meg azokat a stratégiai célokat, amelyeket a szervezetnek követnie kell; a stratégiai célok elérése a szervezeti folyamatok működtetésén múlik, amihez pedig megfelelő szervezeti és egyéni képességek kellenek. Ez az öt tényezőcsoport (érintettek elégedettsége, érintettek hozzájárulása, stratégia, folyamatok, képességek) adja a „prizma” öt oldalát. Ez a módszer is kiegyensúlyozott tehát abban az értelemben, hogy az elemzés során minden érintettségcsoportot figyelembe vesz, valamint a sikertényezők térképének elkészítésével (azaz az érintettek, a szervezet, a stratégiák, a folyamatok és a képességek ok-okozati összekötésével) a múltbeli teljesítmény értékelése mellett a jövőre vonatkozó értékteremtő tényezőket is beemeli a teljesítménymenedzsment-rendszerbe.

A közszektor szervezetei számára a teljesítményprizma az érintetti megközelítés miatt kifejezetten jól alkalmazható modell lehet. Az eddig elmondottak alapján ugyanis sokszor az akadályozza az üzleti szektorban jól működő

módszertanok megfelelő adaptációját a közszférában, hogy az ott egyértelműen azonosítható kulcsérintettek (pl. tulajdonosok, vevők) és elvárásaik a közszeaktor szervezetei számára nehezen értelmezhetők. Ezért a tulajdonosi vagy vevői igénykielégítésre optimalizált modellekkel sok esetben nem tud mit kezdeni egy közintézmény. A teljesítményprizma nem definiálja előre (még implicit módon sem) a legfontosabb érintetteket és szervezeti célokat, hanem a stakeholdermegközelítés alkalmazásával mindezek megtalálását a szervezetre bízza. (KISS – RÉVÉSZ 2011)

## 4. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az önkormányzati szervezeteknek is állandó változásban kell lenniük, ha a világ rendkívül gyors változásait követni, az ebből adódó kihívásokat leküzdeni szeretnék. Mindehhez nem csak naprakész, hanem kipróbált tudásra, rendszerezett és értékelt ismeretanyagokra, módszerekre és megoldásokra van szükség. Ez a tudás jelentős részben más országokban, nemzetközi szinten rendelkezésre áll, ezért a nemzetközi ismeretek, tapasztalatok, jó gyakorlatok hazai adaptációjára és közvetítésére van szükség.

A közigazgatás természete mindenütt a világon olyan, hogy önmaga átfogó korszerűsítésére ritkán vállalkozik. Ezért a közigazgatást irányító szervezeteknek időszakonként önálló programokban kell meghatározniuk a szükséges változtatások fő irányait és módszereit. (KÁDÁR 2013)

A reformfeladatok alapvetően két típusra bonthatók, mely szerint vannak rutinszerűen visszatérő, valamely igazgatásszervezési alapelvből fakadó immanens feladatok, amelyek szükségképpen soha nem valósíthatják meg az ideáltipikus állapotot, csak közelíthetik. Ilyenek például: egyszerűsítés (debürokratizálás, dereguláció), észszerűsítés (racionalizálás), ügyintézés, szolgáltatás minőségének javítása. Másfelől vannak az átfogó reformfolyamatokhoz kapcsolódó intézményi-strukturális átalakítások, újraszabályozások, feladat- és hatásköri felülvizsgálatok, melyek egyszeri vagy fokozatos, de záros intézkedést igényelnek.

Az önkormányzatok fejlesztését is a két fő módszer egyidejű, illetve egymást követő alkalmazásával célszerű elérni. A kezdeti periódusban egyidejűleg jelentkeznek az alapvető kérdésekben végrehajtandó átfogó közigazgatási reform, valamint az átalakuló rendszerkereteken belüli igazgatási működés folyamatos észszerűsítése. Az átfogó közigazgatási reformfeladatok teljesítését követően viszont a minden kormányzati ciklusban szükségszerűen felmerülő egy-két reformtéma megoldásán túl a modernizáció súlypontja a struktúra folyamatos észszerűsítésére, a szervezetek racionalizálására helyeződik át, amelynek fő célja a már kialakult kereteken belüli hatékonyabb, egyszerűbb és költségtakarékosabb működés elősegítése.

Az önkormányzatokat is érintő átfogó közigazgatási reformfeladatok, illetve ezt követően az adott kormányciklusban felmerülő tematikus igazgatási részreformok a törvények és más jogszabályok útján felülről lefelé haladva rendelkezhetők el, és hajthatók végre. Ebben a folyamatban a kormánynak kiemelkedő szerepet, valamint külön szakmai és szervezeti-szervezési segítséget kell kapni. Különös tekintettel arra, hogy a meglévő igazgatási pozíciók megőrzése okán az érintett közigazgatási apparátusok vezetői sokszor ellenérdekeltek, és nyílt vagy passzív ellenállással gátolhatják, illetve lassíthatják a közigazgatási reformokat. Ezért a közigazgatást érintő reformok sikeresen csak határozott kormánypolitikai és parlamenti támogatás mellett valósíthatók meg.

Az önkormányzatok fejlesztésének másik útja az alulról fölfelé terjedő és szélesedő folyamatos észszerűsítés, korszerűsítés, ami az alapvető reformokat követően egyre jobban jellemzi majd modernizációját. A korszerűsítő típusú folyamatban elsősorban nem az önkormányzatok alapvető feladatait, hanem azok részfeladatait, feladatmegoldó módszereit, az igazgatási működés részleteit szükséges átalakítani a szervezeteknél. Ezek az igazgatási változtatások döntően egy adott helyen elinduló innovációk, amelyeket azonban területileg és országosan is összefogni, terjeszteni, és ahol indokolt, jogszabállyal vagy pénzügyi eszközzel segíteni kell. A folyamatos korszerűsítés mozgásteret ad, hogy az adott önkormányzat közvetlenül is képes legyen alkalmazkodni környezetének gyorsan változó igényeire.



nyeihez, ehhez tudja igazítani saját szervezetét és eljárásrendjét azokon a területeken, ahol nincs központi előírás. Az átfogó közigazgatási reform során is kiemelt feladat legyen az, hogy a meglévő erőforrások átcsoportosításával fokozatosan kiépüljön az a rendszer, ami szervezeti-eljárási kereteket és érdekeltséget teremt az önkormányzatok folyamatos megújulásához, önkorszerűsítő mechanizmusaihoz.

A fentiekben leírt eltérő módszereket a reform és az innováció – bár közös elemük a pozitív irányú változás, változtatás – szembeállításával határozzák meg az alábbi szempontok mentén, amit a 8. táblázat foglal össze. (KADÁR 2013)

**8. táblázat: A reform és az innováció összehasonlítása**

	Reform	Innováció
1. Irányultság	felülről lefelé irányuló	alulról fölfelé induló
2. Kezdeményező	közigazgatás vezető szintje	apparátus
3. Befolyásolási szint	a rendszer egésze, illetve a rendszerszintű működés szempontjából releváns része	valamely szakmailag jól megfogható részterület, konkrét módszertani kérdés
4. Változtatások intézményesülése	tervezés – előzetes értékelés – bevezetés	felvetődés – kidolgozás - terjedés
5. Eszközrendszer	irányítási, jellemzően jogi jellegű	terjedés, információmegosztás a hálózaton belül
6. Partnerség	jellemzően a tervezés során	jellemzően a megvalósulás során
7. Kötelezőség (szankcionálás)	jellemző	nem jellemző
8. Értékelés	rendszerszintű, követő	folyamatos, az alkalmazással egyidejű, egyéni és a hálózatba visszacsatolt

*Forrás: KADÁR 2013*

Bármelyik utat is követjük, az önkormányzati minőség és teljesítmény fejlesztése, hatásvizsgálata, a hatékony, etikus és innovatív közszolgálati szervezeti kultúra értékelemeinek megerősítése nem valósulhat meg a korszerű menedzsmenttechnikák alkalmazása nélkül. A minőség növelésének és a működés megreformálásának alapvető feltételét nem csupán a célok megfogalmazása és a követendő értékek kijelölése képezi, hanem a szervezési és vezetési módszerek olyan tudatos alkalmazása, amely megfelel a közszektor sajátosságainak. Ugyanakkor szükség van a változások (nemzetközi mércével is elfogadott) figyelésére, mérésére, értékelésére, ami szintén a közszektorra adaptált menedzsmentmodellek segítségével valósulhat meg.

A módszertani sokszínűség miatt nehéz általános érvényű ajánlásokat megfogalmazni a teljesítménymenedzsment alkalmazásának sikertényezőiről. Az egyes országok gyakorlata ráadásul meglehetősen különbözik egymástól a tekintetben, hogy a közszférában alkalmaznak-e vagy sem teljesítménymenedzsment-eszközöket, illetve, ha alkalmaznak, akkor milyen elvárásokat is támaszt a kormányzat az egyes intézményekkel szemben a teljesítményorientált működés szempontjából. Az OECD-tagországok például a teljesítményorientációt ösztönző reformokat különböző célokkal, különböző módszerekkel és nagyon más alkalmazási stratégiával vezették be. A teljesítménymenedzsment alkalmazásának célja lehet: 1) a közcélú intézmények belső irányításának támogatása, hatékonyságának és eredményességének javítása (befelé irányuló); 2) a költségvetés-készítési folyamat és az erőforrás-allokációs döntések támogatása; 3) átláthatóság és elszámoltathatóság javítása (kifelé irányuló); 4) megtakarítások elérése. (Kiss – RÉVÉSZ 2011)

A megközelítésbeli és módszertani sokszínűség ellenére egyre több szerző kísérli meg értékelni a teljesítménymenedzsment közszektorbeli alkalmazását, és felhívják a figyelmet a lehetséges csapdákra, korlátokra. Nem lehet mindent mérhetővé tenni, azaz a teljesítménymutatók csak az egyik – bár fontos – forrását jelentik az információknak. Komplex, nehezen számszerűsíthető tevékenységek esetén kifejezetten nehéz – és emiatt igen költséges is – teljesítményindikátorokat definiálni. (KISS – RÉVÉSZ 2011)

Az önkormányzatiságnak azonban hangsúlyozni kell a szolgáltató jellegét. Elsődleges cél, hogy a hivatalok hozzájáruljanak a település ügyeinek magas színvonalú kezeléséhez. Ebben az értelemben nincs lehetőség a munkatársak lelkiállapotának minden lehetséges eszközzel való javítására, illetve elveszni a szervezetfejlesztésnek abban a felfogásban, hogy a boldog munkatárs a jó munkatárs, és magatartásán áll vagy bukik a szervezet működésének sorsa.

A köztisztviselők helyzete kicsit másnyilván, mint egy, a vállalati szférában dolgozó alkalmazotté, hiszen a közszférában dolgozók lemondtak valamilyen szinten a versenyszféra által nyújtotta „előnyökről”, amikor a közösségi érdekek megvalósítása érdekében a közigazgatási életpályát választották, azért, hogy a köz szolgálatába álljanak.

Ebben az értelemben a közigazgatási szervezetfejlesztés célja kettős. Egyrészt megteremteni azokat a folyamatokat, és feltételeket a hivatalokban, amelyek a lehető legmagasabb mértékben járulnak hozzá a munkatársak magas színvonalú, hatékony munkavégzéséhez. Amennyiben a feltételek adottak, az önkormányzatokban dolgozók munkájukat hatékonyan el tudják látni, jutalmul többek között magas fokú megelégedettséget kapnak az állampolgárok részéről.

Jelenleg a gazdasági feltételek még nem adottak ahhoz, hogy az üzleti szférában alkalmazott, teljesítményalapú jutalmazási rendszert mint a munkavégzés egyik legnagyobb motivációs eszközét bevezessék, éppen ezért olyan körülményeket kell teremteni, amelyben a munkatársak megbecsülést, kihívást találnak, ezáltal növelve hajlandóságukat a minőségi munkavégzésre. Ezért a második cél nem más, mint hogy már meglévő, költséghatékony eszközöket használjunk a munkatársak közérzetének javítása céljából. Olyan fogalmakat lehet itt említeni, mint a megbecsülés, a motiváció mesterei szintje, a kreatív feladatok megoldásából eredő sikerfaktorok, vagy a megfelelően kialakított szervezeti háttér, munkavégzési folyamatok.

Tehát az önkormányzati szervezetfejlesztés célja, hogy olyan szervezetek alakuljanak ki, amelyek megfelelően épülnek fel, amelynek folyamatai megfelelően vannak megalkotva, a jogszabályban rögzített működés megfelelő a valóságban történő működésnek, továbbá kompetens vezetők, megfelelően kiválasztott, elhivatott alkalmazottak dolgoznak a hivatalban, akik feladataikban kihívást találnak, illetve akiknek munkáját elismerik. Ha mindez a feltétel adott, akkor lehet a következő szintre lépni, ahonnan szintén rengeteg út vezet a hatékonyság további növeléséhez.

Összegezve az önkormányzati szervezetek fejlesztésének mérésére, fejlesztésére vonatkozó a ZCM/ZCSM-modell keretében történő vizsgálat eredményeit, megállapíthatjuk, hogy a rendelkezésünkre álló módszerek széles tárházából bármelyiket is választjuk, fontos szempontok: a tudatosság, az összefüggések átfogó figyelembevételével történő alkalmazás, és nem utolsósorban a „testreszabás”. Ez utóbbi az adott település, illetve szervezet sajátosságainak megfelelő adaptálást jelenti, csakis ez biztosíthatja a fejlesztés sikerét.

Végezetül álljon itt Magyary Zoltán egyik tézise a reformokról: *„Minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők.”*

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- B. NAGY SÁNDOR (2008): *Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment*. Zsigmond Király Főiskola.
- BAKACSI GYULA (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Aula Kiadó.
- BALATON KÁROLY - HORTOVÁNYI LILLA - INCZE EMMA - LACZKÓ MÁRK - SZABÓ ZSOLT ROLAND - TARI ERNŐ (2014): *Stratégiai menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- BALÁZS ISTVÁN (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BARLAI RÓBERT – CSAPÓ EDIT (2012) *Szervezetfejlesztés és stratégiai vezetés*. <http://epa.oszk.hu/00100/00143/00022/barlai.html> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BECKHARD, RICHARD (1974) *A szervezetfejlesztés stratégiája és modelljei*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- BELÉNYESI EMESE (2014): *Változásmenedzsment a közigazgatásban*. Nemzeti Közszerológati Egyetem. pp. 159.
- BELÉNYESI EMESE (2015): *Önkormányzati változásmenedzsment*. In: Almásy – Belényesi Emese – Gáspár Mátyás: *Önkormányzati szervezetfejlesztés*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- BENCsik ANDREA – KOVÁCS PÉTER (2008): *Változás és projekt szimbióziája a menedzsment kezében*. In: *Vezetéstudomány*, XXXIX./3. pp. 32-43.
- BIBÓ ISTVÁN (1947): *A jó közigazgatás problémája*. In: *Válogatott tanulmányok*. Második kötet (1945-1949). <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/324.html> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- BUKOVICS ISTVÁN (2015): *Az államfogalom szerveződéshilozófiai megalapozása, különös tekintettel a jó állam problematikájára*. *Polgári Szemle*, Budapest. 11. évfolyam 4-6. sz.
- DOBÁK MIKLÓS – ANTAL ZSUSZANNA (2010): *Vezetés és szervezés*. Aula Kiadó, Budapest.
- DOBÁK MIKLÓS (2006): *Szervezeti formák és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- DRÓTOS GYÖRGY (2011): *Közszerológati szervezetek környezete és stratégiai vezetése*. In: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kovács Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla (2011): *Közszerológati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest.
- FARKAS FERENC (2004): *Változásmenedzsment*. KJK KERSZÖV. Budapest.
- GAJDUSCHEK GYÖRGY (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori disszertáció; ELTE Állam-és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest.
- GÁSPÁR MÁTYÁS – GÖNDÖR ANDRÁS – TEVANNÉ SÜDI ANNAMÁRIA (2011): *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai*. Budafok-Tétény Önkormányzata.
- GÁSPÁR MÁTYÁS – JENEI ÁGNES – JÓSZAI ATTILA – SZÁMADÓ RÓZA (2014): *Helyi Közszerológiai Akadémia. Módszertani keretrendszer*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- GÁSPÁR MÁTYÁS (2007): *A korszerű ügyfélszerológati rendszerek szervezése és működése*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- GÁSPÁR MÁTYÁS (2017): *Jó helyi önkormányzás. Kutatási koncepció*. NKE, kézirat.
- GÁSPÁR MÁTYÁS – TEVANNÉ DR. SÜDI ANNAMÁRIA (2018): *Zárt ciklusú menedzsment (ZCM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében*. Kézirat. KÖFOP
- GAZDAG MIKLÓS (1999): *Szervezetfejlesztés és emberi erőforrás fejlesztés*. In.: Gazdag Miklós – Szatmáriné Balogh Mária (szerk.): *Személyügyi ABC. Aktuális gyakorlati tanácsadó cégszerológatőknek és humán erőforrás menedzsereknek*. Verlag Dashöfer Szakkiaadó Kft. és T. Bt., Budapest.
- HEIDRICH BALÁZS – SOMOGYI ANDREA (2005): *Az elengedett kéz dilemmája, avagy a vezetők kulturális lehetőségei a szerológatató és közigazgatási szervezetekben*. *Vezetéstudomány*, XXXVI. 2005./ 9, 2-14.

- IFUA Horváth & Partners (2006): *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Alinea Kiadó, Budapest.
- KÁDÁR KRISZTIÁN (2013): *Stratégiai tervezés a közigazgatásban*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- KISS CSABA – CSILLAG SÁRA (2014): *Szervezeti kultúra*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- KISS NORBERT – RÉVÉSZ ÉVA (2011): Teljesítménymenedzsment a közszektorban. In: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kovács Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla (2011): *Közzolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest.
- KLEIN SÁNDOR (2002): *Vezetés- és szervezetpszichológia*. SHL Könyvek. Edge 2000 Kft. Kiadó, Budapest.
- KOCSIS JÓZSEF (1994): *Változások menedzselése*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- KORONVÁRY PÉTER – SZEGEDI PÉTER (2015): Thoughts on understanding our organizations. *Hadmérnök* X. (4) 2015. pp. 227–236. [http://www.hadmernok.hu/154\\_21\\_koronvaryp\\_szp.pdf](http://www.hadmernok.hu/154_21_koronvaryp_szp.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- KORONVÁRY PÉTER – SZEGEDI PÉTER (2018): Thoughts on Technological Diversity and Knowledge Management in Centralised Organizations. *ACADEMIC AND APPLIED RESEARCH IN MILITARY AND PUBLIC MANAGEMENT SCIENCE* 17:(1) pp. 13-21. [https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Thoughts%20on%20Technological%20Diversity\\_AARMS\\_2018\\_01.pdf](https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Thoughts%20on%20Technological%20Diversity_AARMS_2018_01.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- LEWIN, KURT (1972): *A mezőelmélet a társadalomtudományban*. Gondolat Könyvkiadó. Budapest.
- NEELY, ANDY – ADAMS, CHRIS – KENNERLY, MIKE (2004): *Teljesítményprizma*, Alinea Kiadó.
- NEMES FERENC (2007): *Vezetési ismeretek és módszerek*. Szent István Egyetem Kiadó. Gödöllő. pp. 284-285.
- NÉMETH BALÁZS (1997): A kiegyensúlyozott vállalat. A változási folyamatok menedzseléséről. In: *Vezetéstudomány*, 12. pp. 3-15.
- NOSZKAY ERZSÉBET (2008): A változás- és válságmenedzselés néhány elméleti és gyakorlati dilemmája. In: *Vezetéstudomány* XXXIX/4. pp. 24-34.
- PATAKI BÉLA (2004): *Változásmenedzsment*. BME, Budapest.
- PISKÓTI ISTVÁN – DANKÓ LÁSZLÓ – SCHUPLER, HELMUT (2002): *Régió- és településmarketing*. Complex. Kiadó.
- RÓNAY MIKLÓS (2014): *Szervezetfejlesztés a közzolgálatban*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- SZABÓ SZILVIA – SZAKÁCS GÁBOR (szerk.) (2016): *Közzolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- SZEGEDI PÉTER (2018): Az új technológiákhoz, metodikákhoz kapcsolódó kockázatok megjelenése a katonai szervezetekben. *HADTUDOMÁNY: A MAGYAR HADTUDOMÁNYI TÁRSASÁG FOLYÓIRATA* 28:(2) pp. 56-67.
- SZILÁGYI ENIKÓ (2013): Adminisztratív kultúra a közigazgatásban. *Competitio*. XII./2. 5-32.
- SZILÁGYI ZOLTÁN (2015) *Szervezetdiagnosztika és szervezetfejlesztés*. <http://www.pszichoerdek.hu/protokollok/munkap/10.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- TOPUZIDU LAURA (2014): Önkormányzatok: változások után, választások előtt. <http://arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- WATSON LIPPIT (1993): *Planning and Managing Change*. The Open University Business School, Milton Keynes.
- WENDELL L. FRENCH – CECIL H. BELL, JR., (2009): *Organization Development. Behavioural Science Interventions for Organization Improvement Fourth Edition*, Prentice-Hall Int. Inc. <https://www.ofi.hu/szervezetfejlesztes-meghatarozasa> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)
- WOMACK, JAMES P. – JONES, DANIEL T. (1996): Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. *Journal of the Operational Research Society* 48(11)

2011. évi CLXXXIX. Törvény (Mötv.)

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0

**Buskó Tibor László:**  
**Az anyagi és nem anyagi közszolgáltatások**  
**teljesítményeinek, jó működésének**  
**értékelési, mérési lehetőségei**

# 1. BEVEZETÉS

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (ezentúl: Möt.v.) 2. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás „*a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot*”. Ami a helyi önkormányzás szempontjából kulcsfontosságú helyi közügyeket illeti, ezeket az Möt.v. 2. § (2) bekezdése alapvetően „*a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez*” kapcsolja. Ha tehát a jó önkormányzás megvalósulási formáit kutatjuk, aligha tekinthetünk el a helyi közszolgáltatás-szervezés figyelembevételétől. Ennek érdekében mindenekelőtt kísérletet kell tennünk a jó helyi közszolgáltatás fogalmának meghatározására, illetve elhelyezésére a „Jó helyi önkormányzat” kutatási program keretei között, hogy a későbbiekben a különféle helyi közszolgáltatások elemzésén keresztül is választ adhassunk a „Mi a jó önkormányzat?” kérdésre.

## 1.1. KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

Philip Kotler definíciója szerint „*a szolgáltatás olyan tevékenység vagy teljesítmény, amelyet egyik fél nyújt a másiknak, amely alapjában véve nem tárgyasult és nem eredményez tulajdonjogot semmi fölött*”. (KOTLER – KELLER 2012: 412.) A klasszikus értelmezés szerint egy piaci alapú gazdaságban ezeknek a szolgáltatásoknak a legfontosabb sajátosságai (mennyiségük, árak stb.) egyszerűen meghatározhatók a keresleti és kínálati tényezők figyelembevételével. A XX. század első felére azonban egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a szolgáltatások egy nagy jelentőségű csoportja nem érhető meg pusztán az Adam Smith-i „láthatatlan kéz”, azaz az önszabályozó piaci mechanizmusok segítségével. A többek között *Arthur Cecil Pigou* által kifejlesztett *közérdekelmélet* például helyesen mutat rá, hogy a szabályozatlan piacokon a piaci erő, a belső és külső gazdaságosságok és egy sor más jelenség jelenléte a közérdek szempontjából káros következményekkel is járhat. (KISS 2007: 24–25.) Ezt a felismerést a későbbiekben két irányban fejlesztették tovább. Egyrészt fel lehetett tenni a kérdést, hogy melyek azok a szolgáltatások, amelyek nyújtása a közérdek jelentős mértékű sérülését okozhatja a szabályozatlan piacokon. De ugyanúgy vizsgálat tárgyává válhat a piac szabályozásának legkülönfélébb formái is. Tekintsük át kissé részletesebben mindkét problémát.

A vizsgálatunk szempontjából centrális jelentőségű *közjavak* fogalmát *Paul A. Samuelson* vezette be egy 1954-es cikkében. (SAMUELSON 1954) Közjavakon a szerző azokat a termékeket értette, amelyek esetében a szolgáltatás kiterjesztése egy további személyre nem jár költséggel (másképpen: a közjavak mentesek a rivalizálástól), továbbá az embereket nem lehet kizárni a fogyasztásukból. A közjavak fogalmát gyakran szemléltetik a világítótornyok példáján keresztül. Ezek esetében a sziklákra és zátonyokra figyelmeztető jelzés újabb és újabb hajók általi figyelembevétele egyrésztől nem növeli tovább a működtetési költségeket, másrésztől a jelzések figyelembevételét praktikusán lehetetlen megtiltani (a kizárás nem megvalósítható). Következésképp: a közjavak esetében a piaci alapú elosztás logikája kudarcot vall. A korábban olykor magántulajdonban lévő világítótornyok fenntartása-működtetése például a szolgáltatásért fizetni nem akaró „potyautasok” magas száma miatt súlyos finanszírozási problémákat vetett fel. (Samuelson – Nordhaus 2008: 36.) Tekintettel azonban a közjavakhoz kapcsolódó szolgáltatások közérdekű voltára, az efféle veszélyeket



nyilvánvalóan el kellett kerülni. Éppen ezért a közjavak szolgáltatásaként értelmezhető közszolgáltatások biztosításának kényszere logikusan vonta maga után a közsfera (első megközelítésben: az állam) szerepvállalását, elkerülendő a piaci elosztás kudarcaiból fakadó s a közérdek szempontjából károsnak minősíthető nemkívánatos következményeket.

A közjavak imént vázolt megközelítése azonban némiképp leegyszerűsítő. A közjavak egy jelentős részének esetében a rivalizálás vagy a kizárhatóság hiányával kapcsolatban erőteljes kétségek merülhetnek fel, vagyis nem minősíthetők úgynevezett „tiszta közjavaknak”. A közjavak ekképpen pontosított típusait – elkülönítve őket a rivalizálással és a fogyasztásból való kizárhatósággal egyaránt jellemezhető magánjavaktól – Inge Kaul és Ronald U. Mendoza az alábbi táblázat segítségével szemlélteti (1. táblázat):

**1. táblázat: A közjavak típusai**

	rivalizáló	nem rivalizáló
megvalósítható a kizárás	A1) Magánjavak	B1) Díjfizető javak (némelyikük egy ponton túl rivalizálónak válik, túlszűföldik, ekkor közös készletű jószággá válik)
	Plasztikai sebészet	Díjköteles közutak
	Élelem	Szabadalmaztatott tudás
	Ruházat	Kábeltévé, műholdas tévéadás
	Elektromos áram	Csatornahálózat
	Felsőoktatás bizonyos országokban	Közösségi közlekedés
	Nyelvi képzés	B2) Nem kizárhatóként kezelt díjfizető javak
		Nem kereskedelmi tudás
		Parkok
nem megvalósítható a kizárás	C1) Részben kizárhatóként kezelt közös készletű javak	D) Tiszta közjavak
	atmoszféra: szennyezési jogok	Béke, biztonság
	halállomány: halászati jogok	Jogbiztonság
	vízbázis: vízkitermelési jogok	Pénzügyi és gazdasági stabilitás
	C2) Közös készletű javak	Világítótorony
	ásványok	Piacok (ezt is meg kell teremteni)
	víz	Járványok megfékezése
	halak	Nem kimeríthető ökoszisztéma-szolgáltatások (pl. holdfény, napfény)
	kimeríthető ökoszisztéma-szolgáltatások (pl. természetes árvízvédelem az erdők révén, az ózonréteg, a globális éghajlat)	

Forrás: KAUL – MENDOZA (2003: 98.) Idézi: BODA – SCHEIRING (2010: 48.)

Mindez már át is vezet bennünket a másik problémánkhoz, nevezetesen ahhoz, hogy miképpen célszerű szabályozni a piacot a közszolgáltatások optimális ellátásának érdekében. A közszféra szerepvállalása a „tisztá közjavak” (D pont) esetében magától értetődőnek tűnik, hiszen a rivalizálás és a kizárás megvalósíthatóságának egyidejű hiánya a piaci szféra szereplői számára aligha teszi rentábilissá ezek előállítását. A közös készletű javak és a díjfizető javak példái esetében azonban már jóval bonyolultabb a helyzet. A *közös készletű javak* (C pont) esetében a kizárhatóság hiánya gördíthet akadályt az önszabályozó piaci mechanizmusok elé, de a csupán *részben kizárhatóként kezelt közös készletű javak* (C1 pont) példái arra mutathatnak rá, hogy a közös készletű javak egy részének esetében a kizárhatóság bizonyos szabályozó eszközök segítségével mégiscsak megvalósítható (tekintsük például a környezetterhelési díj<sup>68</sup> helyét/szerepét). A magánjavakhoz talán a legközelebb álló *díjfizető javak* (B1 pont) esetében a piaci szerepvállalás – éppen a kizárhatóság miatt – könnyűszerrel megvalósíthatónak tűnik. Ezt a csoportot azonban mégsem hiba a közjavak fogalomkörén belül értelmezni, hiszen az igazságosság jegyében egyes, B2 pont alá tartozó szolgáltatásokat a társadalom hajlamos nem kizárhatóként kezelni (ilyen az egészségbiztosítási járulékot önhibájukon kívül fizetni nem képes rászorulókat esete). Végül jegyezzük meg, hogy a közszolgáltatási jelleg talán még a *magánjavak* (A pont) esetében is fellelhető, amennyiben azok kielégítése jól meghatározható közérdeket szolgál, vagy másképpen: amennyiben az a társadalom (bővített) újratermelésének elengedhetetlen feltételét jelenti. Nyilvánvaló például, hogy az élelem alapesetben a magánjavak közé tartozik, de a rászorulóknak napi egyszerű meleg étellel való ellátása<sup>69</sup> – mint az életben maradáshoz feltétlenül szükséges minimumszolgáltatás – már közszolgáltatásnak minősíthető.

Itt és most nincs szükségünk az ábra további részletezésére. Csupán annyit jegyeznénk meg, hogy mivel a közszolgáltatások egyáltalán nem tekinthetők a magánjavak szolgáltatásával egyszerűen szembeállítható homogén (nem piacósítható) masszának, maga a közszolgáltatás-szervezés is roppant sokszínű keretek között valósulhat meg a kizárólagos állami/önkormányzati szerepvállalástól kezdve a különféle vegyes (PPP) konstrukciókon keresztül azok magánszervezetek számára történő kiszervezéséig (outsourcing), nem függetleníthető módon attól, hogy az illető közszolgáltatást mennyiben kell/lehet piacósítani. Jelzésértékű, hogy az európai uniós szabályozás a közszolgáltatások csoportján belül maga is megkülönböztet piaci és nem piaci alapú közszolgáltatásokat. Ezek közül a *piaci alapú közszolgáltatások* „általánosan közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően az ún. »közüzemek« útján. A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamosenergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázosztás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti-közúti-légi közlekedés/szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és távközlési szolgáltatások. Jellemzőjük, hogy közösen fogyasztható javaknak minősülnek, de fogyasztásukból bárki kizárható”. (SIMON – TÓTH 2015: 13–14.) Ezzel szemben a piaci mechanizmusok által nem, vagy legalábbis jóval kevésbé érintett *nem piaci alapú közszolgáltatások* esetében (pl. oktatás, egészségügy) a tényleges kizárhatóság sokkal több aggályt vethet fel, hiszen ezek a közszolgáltatások alapvető állampolgári jogokat érintenek. Magyarország Alaptörvénye XI. cikk (1)–(2) bekezdése szerint például „minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez” és „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető

<sup>68</sup> Intézményesítve a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény által.

<sup>69</sup> Intézményesítve a szociális igazgatásról és ellátásról szóló 1993. évi III. Tv. 62. § (1) bekezdése által.

*felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja*”. Ebből következően a hozzáférhetőség minimumát alapvetően – azaz eltekintve az extra szolgáltatásokat nyújtó magániskoláktól, magánegészségügytől stb., amelyek esetében a közszolgáltatás-jelleg csupán az állami ellátórendszer tartós diszfunkciói esetén válik hangsúlyosabbá – a közszférának kell biztosítania.

## 1.2. HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

A következő tisztázandó probléma a közszolgáltatások helyi jellegére vonatkozik. Horváth M. Tamás definíciója szerint *„helyi közszolgáltatási feladatok azok a közös tevékenységek, amelyek települések vagy más közigazgatási terület-beosztási egységek keretei között, viszonylagos lehatároltsággal értelmezhetők”*. (HORVÁTH M. 2002: 16.) De mit jelenthet az „értelmezhetőség” első olvasásra némileg homályosnak tűnő fogalma? A legegyszerűsebb megközelítés a szóban forgó közigazgatási területbeosztási szintek feladataiból indul ki. Ennek kapcsán Horváth M. Tamás 2002-ben még egyaránt említést tett a településekről, kistérségekről, megyékről és régiókról. Ugyanazon szerző azonban a 2010 utáni fejlemények elemzése során helyesen jegyzi meg, hogy bár a *„helyi önkormányzatok kötelező feladatainak köre Magyarországon [általában véve is] látványosan csökkent, [...] a középszint a településeknél is kisebb esélyt kapott”*. (HORVÁTH M. 2014: 2.) Nézzük egyenként a két problémát. A helyi önkormányzatok kötelező feladatainak 2010 utáni csökkenésére itt csupán utalnánk, hiszen az idetartozó példák – közülük talán a leggyakrabban vizsgált, az alap- és középfokú oktatás kikerülése a települési önkormányzati feladatok közül – többé-kevésbé ismerteknek tekinthetők. Az talán már kevésbé evidens, hogy a települési önkormányzatok súlya csupán a központi szinthez képest csökkent egyértelműen (amennyiben az elvont feladatok az államhoz, illetve annak dekoncentrált szerveihez kerültek), a kistérségekhez, megyékhez és régiókhoz viszonyítva – nem is beszélve a magánszervezetek által ellátott, itt és most egyelőre nem részletezett közszolgáltatási formákról – még nőtt is a jelentőségük. Hogy csak néhány szóval utaljunk a településszint felett álló szubnacionális egységek 2010 utáni sorsára:

- a) Az önkormányzatisággal korábban egyébként sem rendelkező régió megmaradt intézményeit teljességgel felszámolták.
- b) A helyi közszolgáltatás-szervezés szempontjából kulcsfontosságú megyei fenntartású intézmények (kórházak, könyvtárak, múzeumok, levéltárak) biztosítása 2012. január elsejétől szintén kikerült a megyei önkormányzatok hatás- és hatóköréből.
- c) Az alsó középszint emblematikus intézményének számító – a területfejlesztési, államigazgatási feladatok mellett „az önkormányzati-közszolgáltatási szerepkör” hatékonyabb ellátása céljából létrehozott – többcélú kistérségi társulások pedig a 2004. évi CVII. törvény 2013. január 1-jei hatálytalanná válásával, ha jogilag nem is szűntek meg, de a támogatási források elapadásának következtében szerepük mára teljesen marginalizálódott.

S noha a kistérségi, megyei és regionális szinttől elvont feladatok legnagyobb része állami feladattá vált, bizonyos feladatok településszintre delegálása is előfordul.<sup>70</sup> Ha tehát eltekintünk az olyan szabályt erősítő kivételektől, mint

---

<sup>70</sup> Jó példa erre a korábban megyei könyvtáraknak nevezett megyei hatókörű városi könyvtárak fenntartása, amely a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 64. § (6) bekezdésének értelmében mára már a megyeszékhely megyei jogú város (Pest megyében Szentendre Város Önkormányzata) kötelező feladatává vált.

hogy a megyei önkormányzatok helyi közszolgáltatásokként is értelmezhető területfejlesztési, vidékfejlesztési és területrendezési feladatokat látnak el [Mötv. 27. § (1)], vagy hogy a helyi önkormányzatok a településszintnél értelem szerűen magasabb – térségi – szinten „egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör [...] ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre”, (Mötv. 87. §) akkor kijelenthetjük, a helyi közszolgáltatások súlypontja 2010 után a kistérségi, megyei és regionális szint felől a településszint irányába tolódott el.

Az Mötv. – ellentétben a helyi önkormányzatokról szóló, ma már hatálytalan 1990. évi LXV. törvénnyel (ezentúl: Ötv.) – nem tesz kísérletet arra, hogy tételesen felsorolja a települési önkormányzatok kötelező feladatait. A 13. § (1) bekezdés csak a „különösen” fordulattal bevezetve, mintegy példálózva vázolja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat, lényegében a szakági törvényekre bízva a kötelező és választható feladat- és hatáskörök elhatárolását. A helyi közszolgáltatások spektruma tehát a törvényalkotó szándékainak megfelelően időről időre változhat, mint ahogy az meg is történt a 2010 utáni időszakban, amikor is számos feladat eltűnt az önkormányzati feladatok közül, mások pedig, ha kisebb volumenben is, megjelentek ugyanott.

Azonban mégsem tartanánk szerencsésnek amellet érvelni, hogy a „helyi közszolgáltatások” kifejezés jelentése a törvényalkotó folyton változó szándékainak a függvénye. Egy megfontolandó alternatívának tartjuk a helyi közszolgáltatások és a települési infrastruktúra-gazdálkodás fogalmainak párhuzamba állítását. A települési infrastruktúra fogalmát Kőszegfalvi György vezette be a hazai szakirodalomba, aki szerint „a települési infrastruktúrához sorolhatók az infrastruktúra azon szektorai, melyek a legszorosabban kapcsolódnak a településekhez, zavartalan működésük, kiegyensúlyozott fejlődésük döntő feltételét jelentik”.<sup>71</sup> (Kőszegfalvi 1990: 13.) Egy efféle megközelítésnek kétségtelen előnye, hogy hangot ad annak az alapvetően helyes meggyőződésnek, mely szerint vannak olyan infrastrukturális szektorok és elemek, amelyek eredendően (azaz a törvényalkotó aktuális szándékaitól függetlenül) a településszinthez kötődnek. Másrészt arról sem szabad megfeledkezni, hogy a jó önkormányzás közszolgáltatás-szervezési vetületét kutatva a települési önkormányzatot, s nem pedig a szervezési tevékenység tárgyát (a települési infrastruktúra egyes szektorait és elemeit) állítjuk vizsgálatunk középpontjába. Persze a „szervezési tevékenységeket” még kutatásunk kontextusában sem szükséges a települési önkormányzatok által helyben ellátandó közfeladatokra redukálnunk, kiindulhatunk a településügy fogalmából, azaz a településsel való foglalkozás, törődés azon dimenzióiból is, amelyeken keresztül az önkormányzat valamiképpen – akár mint a közfeladat ellátója, akár más módon – befolyást képes gyakorolni a helyi közszolgáltatások megvalósulási formáira. S ha így van, akkor a későbbiekben mégiscsak érdemes a települési infrastruktúra fogalmából kiindulva értelmezni a helyi közszolgáltatások fogalmát. A továbblépés érdekében járjuk körül kissé részletesebben a fogalmat.

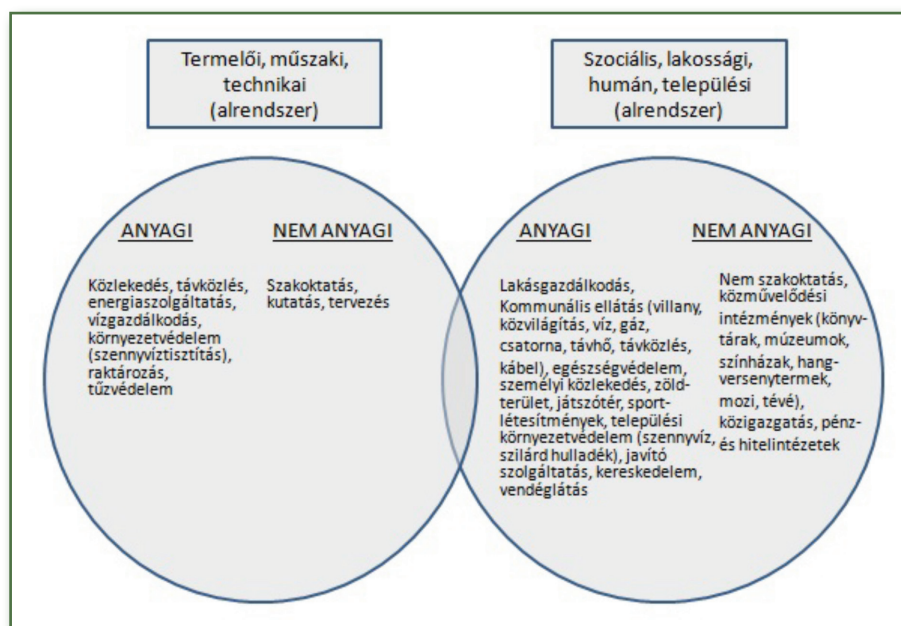
---

<sup>71</sup> A definícióban szereplő infrastruktúrát pedig – mellőzve a kifejezés fogalomtörténetének részletezését – Buskó 2011, 33. alapján úgy fogjuk értelmezni, mint ami közvetett módon, a szükséges feltételek (pl. infrastrukturális létesítmények, eszközök, speciális szaktudással rendelkező személyek) megteremtésével járul hozzá a gazdasági-társadalmi szféra működéséhez.

Kőszegfalvi György klasszikus megközelítésében a települési infrastruktúra nyolc szektorra osztható, úgymint:

- lakásállomány;
- közösségi szolgáltatások ellátására, közvetítésére alkalmas intézmények, létesítmények;
- a lakossági igényeket kielégítő javító-szolgáltató szervezetek, kisipari műhelyek;
- közüzemi szolgáltatások létesítményi és hálózati rendszerei;
- a települési környezet védelmére hivatott létesítmények, berendezések;
- a településen belüli szállítás-közlekedés hálózati és létesítményi rendszerei;
- az üdülés-pihenés céljait szolgáló intézmények, létesítmények;
- a települések fenntartásával, üzemeltetésével foglalkozó építmények, létesítmények. (KŐSZEGFALVI 1990: 13.)

Ez a felosztás kétségkívül hasznos, bár talán túlságosan is egy egyszerű felsoroláson alapul. Mi azonban megpróbálhatjuk a települési infrastruktúra egyfajta taxonómiáját is vázolni. Induljunk ki magának az infrastruktúrának a felosztásából. A szakirodalom rendkívül sok felosztási módról tud, ezért elégedjünk meg egy, a vizsgálatunk szempontjából jól hasznosítható példával. Abonyiné Palotás Jolán abból indult ki, hogy az infrastruktúra két alrendszerre osztható, amelyek közül az egyikre a *termelői* (alternatív megnevezésekkel: technikai/műszaki), a másikra pedig a *szociális* (alternatív megnevezésekkel: lakossági/humán/települési)<sup>72</sup> elnevezések segítségével utal. A modellt tovább lehet finomítani úgy, hogy mindkét alrendszeren belül megkülönböztethetünk anyagi (amelynek esetében maga a műszaki-technikai szerkezet a lényeges) és nem anyagi (amelyik elsősorban a tudományos, társadalmi, kulturális stb. funkciója révén tölti be szerepét) jellegű infrastruktúrát. A felosztási javaslat az 1. ábrán szemléltethető:



**1. ábra: Infrastrukturális rendszerek**

*Forrás: ABONYINÉ (2006: 22.)*

<sup>72</sup> A szociális infrastruktúra alternatív elnevezései közül a települési infrastruktúra – mivel Abonyiné munkájában teljesen más formában kontextusban kerül elő a „települési” jelző – kerülendő.

A termelői/szociális infrastruktúra közötti megkülönböztetést a továbbiakban praktikus okokból nem kívánjuk használni, hiszen egy adott infrastrukturális elem termelői vagy szociális jellege (azaz, hogy inkább a gazdasági vagy a társadalmi szféra működéséhez járul-e hozzá a maga közvetett módján) sok esetben nem dönthető el egyértelműen. A fenti, egymást átfedő körök jól szemléltetik az olyan típusú problémákat, mint hogy a hagyományosan a termelői infrastruktúrához sorolt közlekedési ágazatnak is lehet nem elhanyagolható mértékben szociális funkciója (gondoljunk egy pusztán rekreációs célokat szolgáló sétahajózárra), vagy a szociális infrastruktúra keretei között értelmezett oktatás is fontos szerepet tölthet be a munkaerő képzésében, s ezen keresztül a gazdaság teljesítőképességének megerősítésében. Az anyagi és a nem anyagi jellegű infrastruktúrát már jóval nagyobb biztonsággal el lehet határolni, hiszen általában megállapítható, hogy egy adott infrastrukturális elem elsődlegesen anyagi jellegű összetevői révén (a közlekedési eszközök/pályaelemek esete), vagy attól többé-kevésbé függetlenül (az oktatás esetében például az anyagi jellegű infrastruktúra csupán közvetítője az átadott tudásnak) gyakorol-e hatást a gazdasági-társadalmi szféra működésére. Így Buskó Tibor László egy korábbi felosztását (Buskó 2011) alapul véve a települési infrastruktúra anyagi jellegű alcsoportjához soroljuk a településszintű lakásgazdálkodást, hálózati infrastruktúrát, vízgazdálkodást és környezetvédelmet, a települési infrastruktúra nem anyagi jellegű alcsoportján pedig a települések egészségügyi, szociális és közművelődési ellátását fogjuk érteni.

Összességében tehát *helyi közszolgáltatásokon a továbbiakban a települési infrastruktúrával kapcsolatba hozható azon közszolgáltatásokat fogjuk érteni, amelyek biztosításában a települési önkormányzatokra közvetlenül (mint feladatellátó) vagy közvetett módon (mint befolyást gyakorló tényező) jelentős szerep hárul.*

### 1.3. JÓ HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁS – JÓ HELYI ÖNKORMÁNYZAT

A következőkben a jó önkormányzás közszolgáltatás-szervezési aspektusára – amelyet némi leegyszerűsítéssel azonosíthatunk a jó helyi közszolgáltatás fogalmával – kívánunk reflektálni. *Jó helyi közszolgáltatáson a helyi közszolgáltatások megfelelő színvonalú és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő biztosítását fogjuk érteni.* Bárki legyen azonban a közszolgáltató, mivel a közszolgáltatások megfelelő színvonalú és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő biztosítása meglehetősen komplex tevékenységnek tekinthető, ezt csupán különféle szervezetek közvetítésével lesz képes megvalósítani. Itt és most nem tartjuk feladatunknak elmerülni a szervezet elméleti megközelítései sokféleségében, ezért elégedjünk meg azzal, ha Dobák Miklós és Antal Zsuzsanna definícióját követve *a szervezeteket mint olyan, emberek és tárgyak alkotta rendszereket határozzuk meg, amelyek tartós célt követnek, formális struktúrával és célszerű szabályokkal rendelkeznek.* (DOBÁK–ANTAL 2011: 29.)

A tartós cél nyilvánvalóan itt azonosítható a megfelelő színvonalú, a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő közszolgáltatások megvalósításával. Ezek követése azonban fel is veti a jó helyi közszolgáltatás mikéntjének problémáját. A modern szervezet- és vezetélméletekben közhelyszámba megy, hogy nem létezik olyan szervezeti struktúra, amely minden körülmények között hatékonyan működik. A megállapítást leginkább az a *kontingenciaelmélet* aknázza ki, amely szerint „*a szervezeteknek a struktúrájukat a mindenkori környezeti feltételekhez [más elnevezéssel: külső szituáció] és saját belső adottságaikhoz [...] [más elnevezéssel: belső szituáció] kell igazítaniuk, ha hatékonyan akarnak működni.*” (DOBÁK – ANTAL 2011: 35.) Ezt természetesen mi sem kívánjuk megkérdőjelezni, már csak azért sem, mert az egyes helyi közszolgáltatások esetében nyilvánvalóan mást és mást jelent a külső és belső szituációhoz való alkalmazkodás. Pusztán arra hívnánk fel a figyelmet, hogy valamiféle parttalan relativizálás eleve lehetetlenné tenné a modellalkotást, s ezzel kutatásunk végcélját, a jó önkormányzat (jó helyi közszolgáltatás) fogalmának kidolgozását is. De ez magának



a kontingenciaelméletnek sem célja. Alfred Kieser szerint például a kontingenciaelmélet kutatási programjának okvetlenül számot kell adnia arról a kérdéstről, hogy a „szervezeti struktúrák hogyan írhatók le egységes fogalmakkal megragadva, és e fogalmak miképpen operacionalizálhatók, vagyis tehetők mérhetővé annak érdekében, hogy a szervezeti különbségek az empirikus kutatások során kimutathatók legyenek?” (Kieser 1995, 214.) A továbbiakban tehát – amellet, hogy nem kívánjuk megkérdőjelezni a kontingenciaelmélet legfontosabb megállapítását, vagyis a környezeti feltételekhez és a saját belső adottságokhoz való alkalmazkodás fontosságát – leginkább a helyi közszolgáltatásokat megvalósító szervezetek azon strukturális hasonlóságait fogjuk keresni, amelyek az állandóan változó külső és belső szituáció közepette is megfelelő iránymutatásul szolgálhatnak a jó helyi közszolgáltatás fogalmának kidolgozásához és megértéséhez.

### 1.3.1. Az önkormányzat mint közszolgáltató

Elsőként járjuk körül a (helyi) közszolgáltató fogalmát. Az előzőekben már utaltunk azokra a helyi közszolgáltatókra, amelyek biztosítása a települési önkormányzatok feladatai közé tartozik. Adósak maradtunk viszont a települési önkormányzati szerepvállalás pontosabb körvonalazásával. A következőkből indulunk ki. Az Mötv., világosan megkülönbözteti egymástól:

- a) a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatásköröket,<sup>73</sup> röviden: a *kötelező önkormányzati feladatokat*,
- b) valamint mindazokat az önként vállalt önkormányzati feladatokat, amelyek nem kötelezőek, de jogszabály nem utalja őket más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.<sup>74</sup> [Mötv. 10. §. (2)]

Mind a kötelező, mind pedig az önként vállalt feladatok esetében kifejezetten az önkormányzatra hárul a feladat, hogy a szóban forgó helyi közszolgáltatásokat megfelelő színvonalon és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelően biztosítsa illetékességi területén belül. Ezekben az esetekben – igazodva a „Jó helyi önkormányzat” kutatási program által kidolgozott terminológiához – az önkormányzatokat mint *cselekvőket* (ahol a cselekvés nem más, mint a helyi közszolgáltatások biztosítása) fogjuk értelmezni. Maga a „cselekvő” kifejezés azonban elfed egy nagyon fontos különbséget. Nem mindegy ugyanis, hogy az önkormányzat *közvetlenül* (saját hivatali szervezete útján, önkormányzati intézményeken keresztül), vagy pedig *más módon* (a legkülönbözőbb vegyes konstrukciókban, esetleg az illető közszolgáltatás kiszervezésével) tesz eleget feladatellátási kötelezettségének vagy vállalásainak. A szó legszorosabb értelmében vett cselekvőknek csupán a közvetlen feladatellátás esetében tekinthető az önkormányzat, míg utóbbi esetekben cselekvőereje korlátozottabb (például egy nem 100 százalékosan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságnál az

---

<sup>73</sup> Beleértve azokat, amelyek ellátására csupán bizonyos, például megfelelő gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú, közigazgatási területtel rendelkező stb. önkormányzatok kötelezhetők.

<sup>74</sup> Tulajdonképpen ebbe a csoportba sorolhatjuk a más önkormányzatoktól megállapodással átkerült „átvett”, valamint az állami feladatkörbe tartozó, de megállapodás alapján önkormányzat által ellátott „átvállalt” feladatokat.

önkormányzati tulajdonrész arányában), illetve csupán áttételesen érvényesül (például ha egy önkormányzat cselekvőerejét csupán az irányadó közszolgáltatási szerződés tartalmán keresztül érvényesítheti). És akkor még nem is beszélünk azokról a helyi közszolgáltatásokról, amelyek biztosítása az utóbbi időszakban teljesen kikerült az önkormányzati feladat- és hatáskörök közül, de ennek ellenére mégsem zárható ki, hogy az önkormányzat képes legyen valamiféle befolyást gyakorolni rájuk. Alábbi absztrakt modellünkben a közvetlen feladatellátás logikáján keresztül próbáljuk értelmezni a jó helyi közszolgáltatás fogalmát, majd röviden kitérünk a más módon ellátott önkormányzati feladatok, valamint a nem önkormányzati feladatként azonosítható helyi közszolgáltatások problematikájára.

### 1.3.2. A közvetlen feladatellátás logikája

Induljunk ki a kontingenciaelmélet fogalomrendszeréből. Eszerint, ha egy cselekvő a helyi közszolgáltatások megfelelő színvonalú és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő biztosítását tűzi ki célul, ahhoz az azt megvalósító szervezetnek a mindenkori környezeti feltételekhez és saját belső adottságaihoz egyaránt igazodnia kell. A mindenkori környezeti feltételek és a saját belső adottságok közötti különbség megértéséhez célszerű arra gondolni, hogy előbbiek esetében a cselekvő számára a passzív alkalmazkodás a szinte egyedül járható út, míg utóbbiak esetében jóval nagyobb tér nyílhat meg a körülmények aktív alakítása előtt.

Kezdjük a *mindenkori környezeti feltételek* (a külső szituáció) áttekintésével. Absztrakt értelemben egy rendszer környezetének a rendszerre lényeges hatást kifejtő tényezők összességét nevezzük<sup>75</sup> (Szűcs 1996), ami azt is jelenti, hogy a maga a környezet a rendszeren – esetünkben: a magas színvonalú/fenntartható közszolgáltatások megvalósítását célul kitűző szervezeten – kívül helyezkedik el (külső szituáció). A különféle szervezet- és vezetélméleti munkák rendkívül sokféle, gyakran erősen formalizált módon próbálják tetten érni ezt a dimenziót (és az ezek leírására/értékelésére használható indikátorokat), amelyek közül mi – pusztán a szemléltetés kedvéért – Alfred Kieser javaslatát mutatjuk be (2. táblázat).

**2. táblázat: A külső szituáció dimenziói Alfred Kieser szerint**

feladatspecifikus környezet
versenyhelyzet
ügyfélstruktúra
a műszaki fejlődés dinamikája
globális környezet
társadalmi feltételek
kulturális feltételek

*Forrás: KIESER (1995: 220.)*

<sup>75</sup> A rendszerre lényeges hatást ki nem fejtő tényezőkre jobb híján a „környék” kifejezéssel utalhatunk.

Mi a továbbiakban már csak azért sem kívánunk egy efféle formalizmus útjára tévedni, mert a „lényeges hatás” fogalma közszolgáltatásról közszolgáltatásra változik. Hogy mást ne említsünk: az anyagi jellegű közszolgáltatásoknál nyilvánvalóan fontosabb lesz a műszaki fejlődés dinamikája, míg a nem anyagi jellegű közszolgáltatások esetében a társadalmi és kulturális feltételek szerepét kell hangsúlyosabbnak ítélnünk. Persze léteznek olyan környezeti elemek, amelyek jelentősége minden esetben hasonlóan fontos: gondolhatunk itt a fenti táblázatban egyébként nem is szereplő – de véleményünk szerint a társadalmi feltételekből kiemelve, attól elkülönítve tárgyalandó – *jogszabályi környezet* szerepére; de még ez esetben is közszolgáltatásról közszolgáltatásra máshogy (például más jogszabályok képében) jelentkeznek be ezek a környezeti feltételek. Összefoglalva: a rendszerre lényeges hatást kifejtő környezeti tényezők – legyenek bármelyek is ezek – eléggé távol helyezkednek el az adott helyi közszolgáltatást megvalósító szervezettől ahhoz, hogy azokra a szervezet, illetve a cselekvő érdemleges befolyást legyen képes gyakorolni. Ebből azonban – a passzív alkalmazkodás kényszere mellett – azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a mindenkori külső szituáció által kijelölt területen belül a cselekvő lényegében szabadon mozoghat. És itt érkezünk meg egy, a vizsgálatunk szempontjából különös jelentőséggel bíró fogalomhoz, nevezetesen a *helyi közszolgáltatások fogyasztóinak elvárásaihoz*. Kétségtelen, hogy a közszolgáltatónak meg kell ismernie a fogyasztók elvárásait abból a célból, hogy a közszolgáltatásokat a számára megfelelő formában legyen képes nyújtani, de azt sem szabad elfelejtenie, hogy semmiféle elvárás érdekében nem szabad kilépnie arról a területről, amelyet a mindenkori környezeti feltételek és saját belső adottságai jelöltek ki számára.

Mindezek alapján a *közszolgáltató – illetve a közszolgáltató célját megvalósító szervezet – feladatát úgy foglalhatjuk össze, mint a*

- megfelelő színvonalú,
- a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő,
- egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozó

*helyi közszolgáltatások biztosítását abban a formában, hogy egyaránt igazodjon a mindenkori környezeti feltételekhez és saját belső adottságaihoz.*

A feladat megvalósítása már a helyi közszolgáltatásokat megvalósító szervezet *saját belső adottságainak* (másképpen: a belső szituáció) helye és szerepe felé vezet át bennünket.<sup>76</sup> A saját belső adottságokat továbbiakban a szervezet *erőforrásaival* azonosíthatjuk, amelyek két legfontosabb csoportja a szervezetet alkotó emberekhez (*emberi erőforrások*), valamint a szervezet tevékenységeit és teljesítményeit alapvető módon befolyásoló egyéb adottságokhoz (úgy mint pénzügyi források; fizikai források; technológiai erőforrások; hírnév, elismertség) köthető. Ellenkéntben a mindenkori környezeti feltételekkel, a saját belső adottságok már jóval közelebb állnak a cselekvőhöz/ szervezethez, a körülmények alakíthatóságának mértéke azonban még ezekben az esetekben is széles spektrumon mozoghat. Hogy csak az emberi erőforrások példáján keresztül világítsuk meg ezt: a cselekvőnek széles körű szabadsága lehet a tekintetben, hogy kiválassza a megfelelő képzettségű, tapasztalattal rendelkező stb. munkavállalót,

---

<sup>76</sup> Mint látni fogjuk, a saját belső adottságokat célszerű elválasztani a szervezeti struktúráról, hiszen a kontingenciaelmélet lényegében a szituatív tényezők szervezeti struktúrára gyakorolt hatását vonja elemzés alá.

de egy nem piaci alapon működő szervezet esetében – ahol a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat alapjaiban határozhatja meg a központi szintről érkező források mértéke – nyilvánvalóan nem csupán tőle függ, hogy képes lesz-e minőségi munkaerőt alkalmazni. Úgy is mondhatnánk, hogy ilyenkor a belső és külső szituáció közötti határok nagymértékben összemósódhatnak. Az alábbi – az üzleti szféra vállalkozásainak fogalomrendszerében mozgó, de a vizsgálat későbbi fázisában a helyi közszolgáltató szervezetekre adaptálandó – 3. táblázat világosan láttatja az erőforrások fogalmi keretei között értelmezett saját belső adottságok jellegzetességeit, beleértve fő indikátorait:

**3. táblázat: A vállalkozás erőforrásai**

erőforrások	fő jellegzetességek	fő indikátorok
Pénzügyi források	A cég hitelképessége, hitelezési kapacitása, jövedelemteremtő képessége stb.	Adósságállomány aránya, likviditási mutatók stb.
Fizikai források	Méret, telephely, műszaki színvonal, rugalmas technológia, alapanyagokhoz való hozzáférés stb.	Kapacitás kihasználtsága, állótöke értéke, berendezések használhatósági foka stb.
Emberi erőforrások	Dolgozók száma, képzettsége, tapasztalata, rugalmassága, lojalitása stb.	Hiányzások mértéke, képzettségi adatok, bérköltségek a versenytársakkal összevetve stb.
Technológiai erőforrások	Gépek, berendezések, szabadalmak, találmányok, licenzek, újítások stb.	Találmányok száma, K+F-kiadások mértéke, eszközök korszerűsége stb.
Hírnév, elismertség	Fogyasztói kapcsolatok színvonala, vállalkozás ismertsége, megítélése a szállítók és a vevők körében, a cég elleni jogi ügyek stb.	Árkülönbözet a versenytársak termékeihez viszonyítva, díjat nyert termékek, csereköltések, márkatermékek aránya, visszavásárlási arány stb.

FORRÁS: MAROSÁN (2006: 58–59.)

A mindenkori környezeti feltételek és saját belső adottságok ismeretében ezután kísérletet tehetünk a *formalizált szervezeti struktúrák* módszeres feltárására/értékelésére. Derek S. Pugh és társai szerint a szervezeti struktúra feltárása során főként az alábbi tényezőkre kell figyelmet fordítani:

- a) specializáció (munkamegosztás);
- b) standardizáció vagy programozottság (bürokratikus szabályok és eljárási irányelvek alkalmazása);
- c) centralizáció (a hatáskörök felosztása a vezetési rendszeren belül);
- d) formalizáltság (aktaszerűség – az eljárások, szabályok, utasítások írásos rögzítése);
- e) konfiguráció (a struktúra külső megjelenési formája). (Pugh et al. 1968)

A helyi közszolgáltatások esetében azonban a szervezet belső strukturáltságának feltárása/értékelése mellett szükség lehet a fogyasztókkal való kapcsolatok strukturális dimenzióinak feltárására is. Éppen ezért kell különös figyelemmel kísérni az általunk vizsgált közszolgáltató szervezetek front office, middle office és back office struktúráit, különös tekintettel a front office struktúrákra, azaz az ügyfelekkel való kapcsolattartás dimenzióira. Magas színvonalú és fenntartható helyi közszolgáltatások ugyanis alighanem csak a fogyasztók elvárásainak állandó figyelembevételével, ügyfélbarát módon létezhetnek.

A közszolgáltató szervezetek imént felsorolt jellegzetességei azonban csak annyiban érdekesek, amennyiben meghatározott *tevékenységek* segítségével különféle *teljesítményeket* állítanak elő. A tevékenységek és a teljesítmé-

nyek tulajdonképpen a közszolgáltatás mint olyan két, egymástól nem függetleníthető megjelenési módja („egy érem két oldala”), amelyek közül a tevékenység dimenziója a szervezet, a produktum dimenziója pedig a fogyasztó oldaláról kívánja leírni a közszolgáltatást. A szervezet oldaláról szemlélve mindezt, a jó önkormányzat (jó helyi közszolgáltató) abban érdekelt, hogy a tartós cél követése (azaz a szervezet tevékenysége) során a lehető leg-gazdaságosabban alkalmazkodjon a mindenkori környezeti feltételekhez, illetve sáfárkodjon a szervezet erőfor-rásaival. A felhasználó számára ellenben leginkább az a fontos, hogy a szervezet erőforrásainak optimalizálása ne járjon a közszolgáltatás minőségének érzékelhető romlásával.<sup>77</sup>A kutatás legfontosabb céljának tekinthető tevé-kenységek/teljesítmények mérését tehát mi is csak egymásra vonatkoztatva, egymástól el nem választható módon hajthatjuk végre. Ezek legfontosabb indikátorai: a fogyasztók elégedettsége (az elégedettség szubjektív érzülete, illetve objektív oldalról a közszolgáltatásokkal való ellátottság legkülönbélebb mennyiségi és minőségi mutatói), valamint a fogyasztók elégedettségének, a szervezet tevékenységének, a szervezeti struktúrának, s végül a szerve-zet belső és külső szituáltóságának egymásra épülő kapcsolatrendszere.

### 1.3.3. Kitekintés a más módon ellátott helyi közszolgáltatásokra

Az előzőekben vázolt kutatási logika azokra a helyi közszolgáltatásokra vonatkozott, amelyek esetében az önkor-mányzat saját hivatali szervezete útján, esetleg önkormányzati intézményeken keresztül tesz eleget feladatellátási kötelezettségének vagy vállalásainak. Ezekben az esetekben az önkormányzat alapvető célját – a szóban forgó he-lyi közszolgáltatások megfelelő színvonalú és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő biztosítását – olyan szervezetek közvetítésével igyekszik megvalósítani, amelyekre döntő befolyást gyakorol. A másik végletet azok a helyi közszolgáltatások jelentik, amelyek esetében nem az önkormányzat a feladatellátásra kötelezett, és a fel-a-datot nem is vállalhatja/vállalja fel önként. A 2010 utáni centralizációs folyamatok eredményeként az efféle esetek legjelentősebb hányadában az állam, illetve az államhoz kötődő szervezetek válnak cselekvővé. Ezeknek a szer-vezeteknek az elemzése az előző alfejezetben vázolt módon történhetne meg, ha vizsgálatunk elsődleges tárgya a jó helyi közszolgáltatás, s nem pedig a jó önkormányzat lenne. Így viszont különös figyelmet kell szentelnünk annak a felismerésnek a kidolgozására, mely szerint a jó önkormányzás kritériumainak megfelelő önkormánya-toknak valamiképpen ahhoz is hozzá kell járulniuk, hogy ezek az önkormányzati feladatok közé nem tartozó he-lyi közszolgáltatások eleget tegyenek a megfelelő színvonal, illetve a fenntarthatóság kritériumainak. De hogyan tehető még érthetőbbé ez a kijelentés? A válaszhoz érdemes bevezetni a helyi közszolgáltatások érintetteinek fogalmát. Érintetteken a továbbiakban a (helyi) társadalom azon csoportjait fogjuk érteni, akik ha különböző okok-ból is, de érdekeltek abban, hogy a szóban forgó helyi közszolgáltatásokat a cselekvők megfelelő színvonalon és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelően biztosítsák. Ilyen értelemben a feladatellátásra nem kötelezett (és a feladatot fel nem vállaló) önkormányzat is egyfajta érintetté válik, akinek persze teljesen más miatt (pl. önnön politikai legitimációjának érdekében, esetleg a helyi polgárok érdekében a politikai legitimáció szempontjából is

---

<sup>77</sup> A közszolgáltatás fenntarthatóságának biztosítását leginkább a jó önkormányzat stratégiai érdekei, illetve a felelősen gondolkodó fogyasztók preferenciái között találhatjuk meg.

kulcsfontosságú védelmében) válhat fontossá a megfelelő színvonalon és a fenntarthatóság követelményeinek megfelelően biztosított közszolgáltatás, mint a fogyasztók egy meghatározott csoportjának. Vizsgálatunk tehát ezekben az esetekben azon stratégiáknak – illetve a nem stratégiai jellegű, akár ad hoc cselekvéseknek – az elemzésévé alakul át, amelyek révén az önkormányzat meghatározott érdekérvényesítési mechanizmusokon keresztül tényleges befolyást tud gyakorolni a szóban forgó közszolgáltatókra.

Végül emlékezzünk vissza azokra a hibrid lehetőségekre is, amelyeknek eklatáns példáit a helyi közfeladatok ellátásának különféle vegyes konstrukciói jelentik. Ezekben az esetekben, mivel a szóban forgó feladatellátó szervezetekre csak korlátozottan képes hatni, az önkormányzatnak szintén szüksége lehet az előző bekezdésben már vázolt közvetett befolyásgyakorlásra, de – például egy gazdasági társaság esetében, a fennálló tulajdoni hányadának megfelelő mértékben – a közvetlen érdekérvényesítési mechanizmusokról sem kell lemondania.

\* \* \*

A most következőkben néhány jellegzetes példán keresztül mutatjuk be, milyen szerepet játszhatnak ma települési önkormányzataink a minőségi, fenntartható és egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozó közszolgáltatások biztosításában. Nem törekszünk a teljességre, az általunk választott anyagi (*helyi lakásgazdálkodás és lakáspolitikai, víziközmű-szolgáltatás és hulladékgazdálkodás*) és nem anyagi (*egészségügyi ellátás, szociális ellátórendszer és kulturális szolgáltatások biztosítása*) közszolgáltatások példái azonban remélhetőleg képesek lesznek hozzájárulni a települési önkormányzatok helyi közszolgáltatás-szervezésben elfoglalt helyének/szerepének értékeléséhez.



## 2. LAKÁSPOLITIKA ÉS LAKÁSGAZDÁLKODÁS

A lakásállomány alighanem a települési infrastruktúra legfontosabb szektora, ezért célszerűnek tartjuk, ha a jó önkormányzat kutatási program közszolgáltatási vetületének kidolgozását a lakáspolitikai és lakásgazdálkodás problematikáján keresztül kezdjük meg. Elsőként a lakáspolitikai és lakásgazdálkodás fogalmait kell tisztázni, illetve elkülöníteni egymástól. A kettő közül a lakáspolitikai tekinthető a tágabb fogalomnak, amelyen – Ehleiter József definíciója alapján – „a lakásszektor fő változásai irányának, a meglévő lakásalap fenntartásának és fejlesztésének, valamint a lakáshoz juttatás stratégiai céljainak és a megvalósítást elősegítő legfontosabb eszközöknek – általában hosszabb távra szóló – törvényalkotói, illetve kormányzati szinten elfogadott és kihirdetett összefoglalását” értjük. (EHLEITER 2007: 58.) A szerző által elsősorban a törvényalkotói, illetve kormányzati szinthez kötött lakáspolitikai – mint helyi lakáspolitikai – természetesen településszinten is értelmezhető mint egy olyan, stratégiai jellegű közszolgáltatás, amelynek tárgya a település lakásállományának egésze. Az (önkormányzati) lakásgazdálkodás ennél jóval szűkebb fogalmat takar, s lényegében az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány fenntartására, fejlesztésére és bővítésére, valamint a lakásszükségletek önkormányzati tulajdonban lévő lakások által történő kielégítésére irányuló erőfeszítések összességével, valamint ennek eredményeivel azonosítható. A továbbiakban ennek megfelelően arra a kérdésre keressük a választ, hogy

- (általánosabban) mit kell tennie egy jó önkormányzatnak a lakásgazdálkodás és a lakáspolitikai területén;
- (specifikusabban) milyen indikátorok segítségével azonosítható egy jó önkormányzat lakásgazdálkodási és lakáspolitikai tevékenysége.

A kérdésekre elsőként a fogalompár szűkebb tagjára (a lakásgazdálkodásra) koncentrálni próbálunk válaszolni, majd röviden kitérünk a lakáspolitikai szélesebb összefüggéseire is.

### 2.1. A LAKÁSGAZDÁLKODÁS CÉLJAI

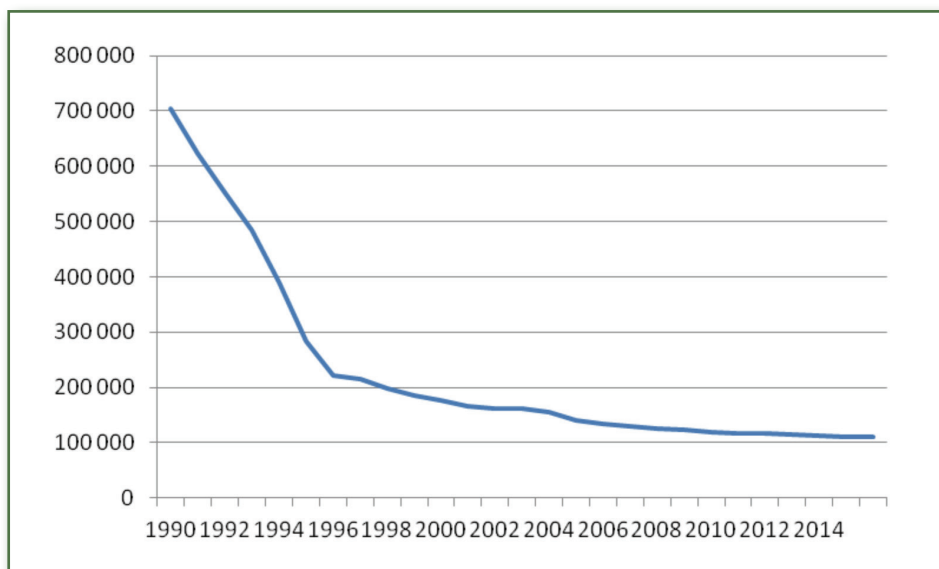
Mint azt az első fejezetben megjegyeztük, a közszolgáltató elsődleges célja, hogy az általa biztosított közszolgáltatások megfelelő színvonalúak legyenek, s egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozzanak. Mindezt a lakásgazdálkodás szűkebb fogalmára vonatkoztatva, álljon itt néhány bevezető megjegyzés az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány minőségéről, illetve – előbbtől nem függetleníthető módon – az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállománnyal kapcsolatos igényekről. Elsőként tekintsük az önkormányzati lakásállomány komfortfokozatának népességnagyság szerinti megoszlását szemléltető 4. táblázatot a 2016. évi Lakásstatisztikai évkönyv alapján:

**4. táblázat: Az önkormányzati lakásállomány komfortfokozatának népességszám szerinti megoszlása**

Népességnagyság	Összkomfortos	Komfortos	Félkomfortos	Komfort nélküli	Szükség-	Összesen
	lakások aránya					
1 000 alatt	23,4	41,5	10,6	19,1	5,4	100,0
1 001–3 000	30,3	38,6	7,0	21,1	3,1	100,0
3 001–5 000	38,7	40,6	4,4	13,7	2,5	100,0
5 001–10 000	36,0	44,3	4,7	12,2	2,8	100,0
10 001–30 000	35,7	46,3	5,6	11,2	1,2	100,0
30 001–50 000	39,8	36,8	6,9	15,6	1,0	100,0
50 001–100 000	59,9	25,3	3,0	9,2	2,6	100,0
100 001–200 000	59,9	23,7	4,0	11,3	1,1	100,0
200 001–1 000 000	64,3	25,5	2,6	6,1	1,5	100,0
1 000 000 felett	32,6	38,5	8,2	18,6	2,1	100,0

*Forrás: KSH\_Lakás (2016: 3.9.9. táblázat)*

Már a fenti adatsorból is levonható néhány triviális következtetés (pl. a magasabb komfortfokozatú lakások dominanciájáról, illetve a magasabb komfortfokozat és a településnagyság közötti közelítően egyenes arányosságról, amelyet csupán Budapest sajátos önkormányzati lakásállománya árnyal valamelyest), de legalább ennyire érdekesek az önkormányzati lakásállomány mennyiségi paraméterei, valamint az adott mennyiségi és minőségi paraméterekkel rendelkező lakásállomány találkozása a felhasználók – beleértve a potenciális felhasználókat is – igényeivel. Az alábbi ábrán világosan látható, hogy az önkormányzati kezelésben lévő lakóingatlanok száma 1990 és 2016 között folyamatosan (703 424 lakásbérleményről 110 612-re) csökkent, s a csökkenés javarészt az ezredfordulót megelőző időszakban ment végbe. Ezt napjainkig az önkormányzati lakásállomány jóval lassabb – egy-két évtől eltekintve folyamatos – eróziója követte. (2. ábra)



**2. ábra: Önkormányzati kezelésben lévő lakásbérlemények száma 1990–2016**

FORRÁS: KSH\_LAKÁS 2016, 1.30. TÁBLÁZAT

A folyamat legfontosabb okait a szakirodalom megfelelő mértékben körbejárta, s erre a kutatási program keretei között csak röviden utalunk. A legfontosabb ok az önkormányzatok rendszerváltás óta tartó alulfinanszírozottságában keresendő. 1990-ben Magyarország egészét tekintve az állami tulajdonban, illetve tanácsai kezelésben lévő bérlakások aránya az európai viszonylatban is magas arálynak számító 24% volt. Miután 1991-ben az egyes állami tulajdonú vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény rendelkezései nyomán a tanácsai bérlakások önkormányzati tulajdonba mentek át, az önkormányzatok számára igen nagy nehézséget jelentett az akkor már igencsak leromlott lakásállomány fenntartásának/üzemeltetésének költsége. Mivel a lakbérbevételek csupán töredékét (35-40%-át) fedezték a szóban forgó kiadásoknak (és a lakbéremelés politikai okok miatt a legtöbb település esetében nem volt járható út), egyéb források híján az önkormányzati tulajdonban maradt lakások privatizációja vált domináns stratégiává. Az ezredfordulót követően azután az I. Otthonteremtési Program önkormányzati bérlakásépítési programjának gyors kifulladására, (BUSKÓ 2011: 66–68.) majd pedig a 2008-ban kirobbanó ingatlanpiaci válság elhúzódása mind a mai napig nem tette lehetővé a folyamat megfordítását. (CZIFRUSZ – PÓSFAL 2015)

Az önkormányzatoknak ennek megfelelően két célt kell kitűzniük: egyrészt a jobb minőségű (némi leegyszerűsítéssel: magasabb komfortfokozatú) lakások részarányának növelését az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállományon belül, másrészt a megfelelő mennyiségű lakás biztosítását az igénylők számára. S ez utóbbi paraméter már át is vezet bennünket a fogyasztók elvárásai felé, hiszen ez utóbbiak figyelembevétele nélkül a lakásállomány minőségi és mennyiségi paramétereiről leírtak egyaránt az absztrakció szintjén maradnak. Induljunk ki abból, hogy az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállományra vonatkozó igények természetesen nem tekinthetők homogénnek. Ezért a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (ezen túl: Bérlakástörvény) a fogyasztók igényeinek – illetve ettől el nem választható módon: anyagi lehetőségeinek – megfelelően elkülöníti egymástól a szociális helyzet alapján, költségelven és piaci alapon bérbe adható önkormányzati lakások körét. A Bérlakástörvény 34. § (2) bekezdés sze-

rint a *szociális helyzet alapján bérbe adott lakás* lakbérének mértékét – valamint a szociális helyzet alapján történő bérbeadással érintett bérlők részére az önkormányzati lakbértámogatás összegét – a lakás alapvető jellemzői alapján, önkormányzati rendeletben kell megállapítani. A *költségelven bérbe adott lakás* lakbérének mértékét megállapításakor viszont azt kell szem előtt tartani, hogy az önkormányzatnak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezésekkel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek, míg a *piaci alapon bérbe adott lakások* esetében azt, hogy az ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak. Összességében tehát az önkormányzati lakásgazdálkodás célját úgy jelölhetjük ki, mint a szociális helyzet alapján, költségelven és piaci alapon biztosított lakások számának és arányának a fogyasztók igényeihez alkalmazkodó biztosítását.

A célok tartós elérése természetesen csupán egy fenntartható lakásgazdálkodás keretei között valósítható meg. Kiemelt figyelembe kell tehát részesíteni a pénzügyi fenntarthatóság problematikáját, nem tagadva a fenntarthatóság egyéb dimenzióinak szerepét/jelentőségét sem.

#### **KÖZBEVETÉS: FINANCIÁLIS FENNTARTHATÓSÁG HATVAN VÁROS LAKÁSKONCEPCIÓJÁBAN**

A pénzügyi fenntarthatóság talán legegyszerűbb megközelítésével Hatvan város lakáskonceptiójában találkozhatunk, mely szerint „a Konceptió célja meghatározni azokat az irányokat, amelyek mentén az önkormányzat szociális alapú, költségelvű, illetve piaci alapú lakásigényekhez alkalmazkodó lakásgazdálkodási rendszert hozhat létre. Célja továbbá olyan lakásgazdálkodási rendszer irányainak meghatározása, mellyel az önkormányzat a vagyongazdálkodási szabályok betartásával, önfenntartó módon, a legjobb, leggazdaságosabb kihasználtsággal tudja működtetni a lakásállományt, miközben érvényesülnek a lakások bérletére és elidegenítésére vonatkozó törvényi előírások, amelyekkel kezelhetők a társadalmi elvárások, a szociális és krízis helyzetek, valamint a piaci igények egyaránt.” (Komendáné Nagy et al. 2015: 3.) Fentieket ugyan értelmezhetjük úgy, mint egy zárt lakásgazdálkodási alrendszert, amelynek esetében maguknak a lakásgazdálkodásból származó bevételeknek elegendőnek kell lenniük az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány fenntartásához, de ez csupán abban az esetben lenne elképzelhető, ha az önkormányzat képes a szociális helyzet alapján bérbe adott lakásain keletkező veszteségeit a piaci alapon bérbe adott lakások bérbeadásából származó nyeresége segítségével kompenzálni.<sup>78</sup> Az ily módon önfenntartóként értelmezett lakásgazdálkodás célja tehát „meghatározni azokat az irányokat, amelyek mentén az önkormányzat önfenntartó módon működtethető, de egyben az igényekhez alkalmazkodó lakásgazdálkodási rendszert hozhat létre, amely kielégíti a szociális, a költségelvű és a piaci alapú lakásigényeket” (Komendáné Nagy et al. 2015: 3.)

Természetesen a piaci alapú lakásgazdálkodás működtetése nem minden település esetében reális lehetőség, csupán ott, ahol a magas jövedelmű lakásigénylők tömeges megjelenése az alrendszer létét indokoltta teheti. Ezek a feltételek a Hatvanhoz hasonló – kedvezőtlen kondíciókkal rendelkező – településeken nem feltétlenül állnak

<sup>78</sup> A költségelven kiadott lakásokból származó bevételek – mivel azok esetében csupán a szóban forgó lakásokkal kapcsolatos ráfordítások megtérülése lehet a cél – természetesen nem jöhetnek szóba a szociális helyzet alapján bérbe adott lakásokkal kapcsolatos veszteségek kompenzációja során.

fenn, ezért az idézett forrás esetében meglehetősen fenntartásokkal kezelendő egy „önfenntartó lakásgazdálkodás” kialakítására vonatkozó igény. Ráadásul számos önkormányzat úgy gondolhatja, hogy a piaci alapon bérbe adott lakások léte nehezen összeegyeztethető az önkormányzati lakásgazdálkodás közszolgáltatás-jellegével.

#### **KÖZBEVETÉS: PIACI ALAPÚ LAKÁSBÉRLETEK ZUGLÓ LAKÁSKONCEPCIÓJÁBAN**

Talán ez állhat a piaci alapú lakásbérleteket a lakáskonceptióból eleve kizáró Zugló gondolkodása mögött is: „mivel piaci alapon meghatározott lakbérrel (egyetlen lakás kivételével) eddig sem adott bérbe lakásokat az önkormányzat, és a bérbeadás ezen formájának a lehetőségét a koncepció nem javasolja fenntartani a továbbiakban, az erről szóló szabályozás áttekintésétől a továbbiakban eltekintünk.” Mivel azonban az így keletkező esetleges nyereségek egy önfenntartó lakásgazdálkodási rendszer keretei között a szociális helyzet alapján bérbe adott lakások veszteségét hivatottak kompenzálni (tehát egy szó szoros értelmében vett közszolgáltatás finanszírozását szolgálják), a magunk részéről ebben nem látunk különösebb problémát. Az persze más kérdés, hogy ehhez elengedhetetlen lenne a vállalkozó önkormányzat ideájához való közeledés, ami viszont megfelelő mennyiségű (és minőségű) lakásállomány híján cseppet sem tűnik könnyen megvalósítható projektnek.

Célszerű tehát abból kiindulni, hogy településeink döntő többségében, a piaci alapú lakásgazdálkodásból származó bevételek nem elegendőek arra, hogy az itt keletkező nyereségek egy önfenntartó lakásgazdálkodást alapozzanak meg. Ezért az önkormányzat lakásgazdálkodási alrendszerének finanszírozása többnyire az önkormányzat gazdálkodási rendszerének egyéb szegmenseiből (más bevételekből átcsoportosítva), és/vagy külső támogatások segítségével valósítható meg. Ami az önkormányzati gazdálkodási rendszer egyéb szegmenseiből átcsoportosított pénzügyi eszközöket illeti, ezek nagymértékben függenek az önkormányzat saját bevételeinek nagyságától. Ha ezek mennyisége nem elegendő, akkor a lakásgazdálkodás fenntarthatósága végett nélkülözhetetlen szerep hárul a már említett külső támogatásokra.

#### **KÖZBEVETÉS: A KÜLSŐ TÁMOGATÁSOK RÉSZLETEZÉSE ZUGLÓ LAKÁSKONCEPCIÓJÁBAN**

Ezekre Zugló lakáskonceptiója (illetve az azt készítő szakembergárda) az „uniós, hazai és magánforrások” bevonása kapcsán tér ki részletesebben. (Hegedűs et al. 2015: 73–76.) Idetartozik:

- a) A Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP), amely az úgynevezett szociális városrehabilitációs, akcióterületi alapú intézkedés keretében lehetővé teszi az önkormányzati bér-lakásállomány modernizálásával kapcsolatos tevékenységek támogatását. Ami a szociális városrehabilitációt illeti, a különféle kritériumrendszerek által szegregátumnak ítélt területek (a KSH szegregációs mutatójának megfelelő szegregátumok és veszélyeztetett területek, Fővárosi Tematikus Fejlesztési Programban szociális városrehabilitációs térkép szerint lehatárolt krízis- és veszélyeztetett területek) lehetnek jogosultak szociális városrehabilitációs program akcióterületi kijelölésére.
- b) Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP), amelynek keretei között a hajléktalan emberek lakhatásba helyezését, foglalkoztatottságának javítását és ezen keresztül társadalmi integrációjukat elősegítő „Elsőként lakhatás típusú tevékenység” támogatható;
- c) A Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP), amelynek keretében az önkormányzati lakóépületek és a társasházak (lakásszövetkezeti lakóépületek) energetikai felújítására állnak források az önkormányzatok rendelkezésére.

Mint azt a koncepció készítői leszögezik, az önkormányzati lakásállomány tekintetében a források csak az állomány felújítására, korlátozott mértékben átstrukturálására használhatók fel; az állomány bővítése nem lehetséges. Ez viszont egyértelműen behatárolja az önkormányzati lakásgazdálkodás – az eddigiek alapján szűkre szabott – lehetőségeit.<sup>79</sup>

Végül essék néhány szó a magánfejlesztői források bevonásának lehetőségéről is. Sajnos az önkormányzati bérlakásszektor sajátosságai miatt az 1990-es évek első felétől (egészen pontosan az egyes állami tulajdonú vagyontártyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény hatálybalépése óta) komoly gondot okoz az igénybe vehető magánforrások szűkössége. Ez a tendencia nemhogy csökkent volna az elkövetkező évtizedekben, de a jobb minőségű – tehát a magántőke érdeklődését is felkeltő – bérlakásállomány privatizációja, s ennek korrelátumaként az önkormányzati tulajdonban maradó bérlakásállomány fokozatos leromlása miatt a problémák még inkább elmélyültek.<sup>80</sup> (Czifrusz – Pósfai 2015, 488.) Megfontolandó ötlet lehet azonban a magántőke által piaci alapon, újonnan épített lakásállomány bizonyos mértékű felhasználása a szociális lakásproblémák enyhítésére. Itt természetesen csupán azok a területek jöhetnek számításba, amelyeket az ingatlanberuházó különösen vonzóknak talál (s ahol a profit érdekében bizonyos áldozatokra, illetőleg az önkormányzattal való együttműködésre is hajlandó lenne). Az ilyen területeket tartalmazó településeken azonban akár be is vezethetnék azt a néhány országban már működő szabályozást, mely szerint az új építésű lakások egy bizonyos százalékának – például az önkormányzati tulajdonú telkek kedvezményes értékesítésének fejében – szociális bérlakásnak kell lennie.

## 2.2. SZÉLESEBB (LAKÁSPOLITIKAI) CÉLOK

A „meglévő lakásalap fenntartása és fejlesztése” elsősorban az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány vonatkozásában sorolható az önkormányzat feladatai közé. Azonban ettől függetlenül is számos eszköz állhat az önkormányzatok rendelkezésére a tekintetben, hogy a településen élők számára kedvező módon befolyásolja „lakásszektor fő változásai irányát”. Az efféle törekvések leginkább egy, a társadalmi szempontból fenntartható fejlődés kihívásainak megfelelő településfejlesztés cél- és eszközrendszerén belül értelmezhetők. Bajnai László értelmezésében „*ebbe a témakörbe tartozik minden olyan fejlesztéspolitikai és várospolitikai törekvésnek az érvényesítése, amely a népesség valamilyen szempontból hátrányos helyzetű csoportjának a térbeli szegregációját és a társadalmi*

<sup>79</sup> A hazai források bevonásának lehetősége ennek alapján a meglévő, magántulajdonú (több lakásos, és családi házas) lakásállomány energetikai felújításának esetében áll fenn, a szűkebb értelemben vett önkormányzati lakásgazdálkodás kontextusában mozogva tehát az efféle források kevésbé tekinthetők relevánsoknak.

<sup>80</sup> CZIFRUSZ – PÓSFAI 2015, 488. ennek kapcsán a bérlakásállomány úgynevezett rezidualizációját az elmúlt időszak talán legfontosabb fogalmaként azonosítja, ahol a rezidualizáción azt értik, hogy „*a magasabb társadalmi státusú csoportok kikerülnek a nem piaci bérlakásszektor bérlői közül (például privatizáció útján megvásárolják lakásukat), a megmaradó bérlők pedig egyre nagyobb arányban alacsony társadalmi státuszúak. A szűkülő nem piaci bérlakásállomány egyre nagyobb arányban rossz állapotú lakásokból áll, és a fentiek következtében ez a lakásszektor egyre stigmatizáltabbá válik az önkormányzat és a közvélemény számára egyaránt.*”



*leszakadását kívánja megszüntetni vagy csökkenteni, felzárkózásukat, integrációjukat akarja elősegíteni, a szolidaritás keresztény eszméjének megfelelően, a városi szövetbe és az érintettek életébe történő összehangolt fizikai és szociális beavatkozásokkal".* (Bajnai 2016: 9.) A sokrétű és összehangolt fizikai és szociális beavatkozásokon belül kitüntetett szerep juthat a település lakásállományának a szegregáció által érintett településrészeket kiemelten érintő megújításnak, amelynek elérésében igen nagy – ha nem is kizárólagos – szerepet játszhat az itt található lakásállomány kedvező irányba történő átalakítása. Bajnai László helyesen jegyzi meg, hogy a városrehabilitációs törekvések sikerének fő kulcsa az egykor szegregált területeken vegyes összetételű városrészek kialakítása/fenntartása, de ezek a törekvések a „*városfejlesztés és a városrehabilitáció legbonyolultabb, legköltségesebb, leghosszabb idő alatt megvalósítható és legnehezebb feladatai közé tartoznak*". (Bajnai 2016: 10.) Éppen ezért az erre vonatkozó célok csupán a köz- és a magánszféra hatékony együttműködésével (az önkormányzati bérlakásállomány és/vagy a magáneros lakásszektor megújításának támogatásával, az ehhez szükséges uniós, hazai és magánforrások bevonásának segítségével) érhetők el.

#### **KÖZBEVETÉS: A FERENCVÁROSI VÁROSREHABILITÁCIÓ PÉLDÁJA**

Az említett városrehabilitációs törekvések egyik szép – az önkormányzati felelősségvállalás szempontjából is fontos – példájának tekinthető az immár negyedszázada folyó ferencvárosi városrehabilitáció. A városrehabilitáció középpontjában álló, az 1990-es évek elején létrehozott SEM IX. nevű vegyes gazdasági társaságban 51%-os részesedéssel az önkormányzat lett a többségi tulajdonos, a maradék 49%-on pedig egyenlő arányban osztozott az OTP és a CDC nevű francia fejlesztési bank. 2010-ben Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata a SEM IX. Városfejlesztő Zrt. egy személyes tulajdonosává vált, majd pedig 2012-ben a cég nevét – mivel a SEM (Société d'Économie Mixte) elnevezés már nem tükrözte a megváltozott tulajdonosi szerkezetet – FEV IX. Ferencvárosi Vagyonkezelő és Városfejlesztő Zrt.-re változtatták. A majd negyedszázados városrehabilitációs tevékenység során az önkormányzat kezdetben elsősorban az üres, illetve bontással üressé tehető telkek értékesítéséből fedezte az akcióterület arculatát teljességgel megújító városrendezési munkák költségeit, de az itt bennünket leginkább érdeklő szociális városrehabilitációs törekvések finanszírozásához – a József Attila Terv első ütemében például 134 félkomfortos bérlakásból a korszerűsítéssel, komfortosítással 106 új szociális bérlakás került kialakításra a közelmúltban – az Európai Unió támogatásait is felhasználták. (Ferencváros 2015) A városfejlesztés eme igen szép példájának tekinthető ferencvárosi tömbrehabilitációs program 2016-ban egy nemzetközi szinten is jelentős kitüntetést, a FIABCI Prix d'Excellence-t nyerte el.

A társadalmi szempontból fenntartható fejlődés kihívásainak megfelelő településfejlesztés persze nem szorítkozik a meglévő városi szövet átalakítására (rehabilitációjára); bizonyos esetekben zöldmezős lakásberuházások támogatásával is elérhető a településen található lakásállomány evolúciója. Erre megfelelő eszköz lehet az önkormányzati tulajdonban lévő telkek kedvezményes értékesítése ingatlanberuházóknak vagy magánszemélyeknek, ameytől az érintett – gyakorta demográfiai és/vagy szociális problémákkal küszködő – önkormányzatok a település lakossága összetételének kedvezőbbé válását remélik.

### KÖZBEVETÉS: AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONBAN LÉVŐ TELKEK KEDVEZMÉNYES ÉRTÉKESÍTÉSE KECSKEMÉT PÉLDÁJÁN KERESZTÜL

Kecskemét Megyei Jogú Város önkormányzatának közgyűlése 2016. május 26-án például egy olyan tervezetet fogadott el, mely szerint a Kecskeméten új családi házat építők egy gyermek után 10, kettő után 20, három vagy több gyermek után 30 százalékos kedvezménnyel juthattak építési telekhez. (Forrás: Hirös 2016) Az akció eredményeként 2017. március közepére a telkek döntő hányada értékesítésre került. (Forrás: Hirös 2017)

Az önkormányzati szintű lakáspolitikát követező dimenziójának címettje nem a lakásállomány, hanem maguk a lakásban élők (függetlenül attól, hogy lakásuk önkormányzati tulajdonú-e, vagy sem). Az idetartozó támogatási formák az önkormányzati lakáspolitikát és a szociálpolitika határmezsgyéjén helyezkednek el, a lakásszektorhoz való erőteljes kötöttségük miatt azonban célszerű itt is megemlékezni róluk.

- a) Egyrészt a „lakáshoz juttatás stratégiai céljaira és a megvalósítást elősegítő legfontosabb eszközökre” térünk ki, már csak azért is, mert a lakáshoz jutást elősegítő úgynevezett lakáscélú helyi támogatások folyósítása az önkormányzati lakáspolitikát alapvető jelentőségű eszköznek tekinthető. Az önkormányzatok ugyanis az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének alapján törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkothatnak. Az önkormányzati rendeletben szabályozott lakáscélú helyi támogatások folyósíthatók például új vagy használt lakás megszerzéséhez, de idetartozhatnak a lakásbővítéshez, -korszerűsítéshez és -felújításhoz igénybe veendő támogatások is. Finanszírozás történhet az önkormányzat saját forrásaiból, de – kiegyenlítendő az önkormányzatok között fennálló különbségeket – a központi költségvetésből biztosított települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása is felhasználható erre a célra.
- b) A lakhatási kiadásokat kompenzáló támogatási formáknak szintén jelentős szerepük van a lakásszektor szociális stabilitásának megőrzésében. A szociális rendszer 2015. március 1-jétől életbe lépő átalakítása előtt a rezskiadások kompenzációjához a lakásfenntartási támogatás, a hátralékok kompenzációjához pedig az adósságkezelési szolgáltatás összegei álltak rendelkezésre. Az alábbi, 5. táblázat a lakásfenntartási támogatás főbb adatait mutatja 2014-ben, az átalakítást megelőzően.

**5. táblázat: A lakásfenntartási támogatás főbb adatai (2014)**

Népesség-nagyság	Támogatásban részesített személyek		Ezer lakásra jutó támogatottak száma	Felhasznált összeg, 1000 Ft	Egy főre jutó átlagos összeg	
	száma	10000 lakosra jutó száma			Ft	előző év = 100
-499	26 244	904,9	183,7	1 366 260	52 060	101,8
500–999	37 235	786,6	185	1 981 885	53 226	102,2
1000–1999	64 515	708,2	171,3	3 393 017	52 593	101,5
2000–4999	86 481	602,6	147,1	4 504 676	52 089	100,6

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Népesség-nagyság	Támogatásban részesített személyek		Ezer lakásra jutó támogatottak száma	Felhasznált összeg, 1000 Ft	Egy főre jutó átlagos összeg	
5000– 9999	44 854	502,3	122,6	2 179 233	48 585	102,4
10000– 19999	41 858	361	86,9	1 876 523	44 831	98,6
20000– 49999	36 631	310,3	69,3	1 643 158	44 857	101,7
50000–99999	17 095	230,8	51,2	598 252	34 996	97,3
100000-	33 425	323,9	68,8	1 125 914	33 685	99,8
Budapest	24 078	137,5	26,5	807 933	33 555	99

*Forrás: KSH Szocstat (2014: 7.17. táblázat)*

2015. március 1-jét követően a lakásfenntartási támogatás, valamint az adósságkezelési szolgáltatás megszűnt, s helyette lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez folyósított települési támogatás nyújt segítséget a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére. A támogatás nyújtható pénzben vagy természetbeni szociális ellátás (támogatott szolgáltatás) formájában.

Nagyon fontos megjegyezni, hogy a kedvezőtlen finansziális kondíciókkal rendelkező önkormányzatok a települési támogatás tekintetében sem maradnak magukra, hiszen a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény alapján a központi költségvetés a 32 000 forint egy lakosra jutó adóerő-képesség alatti települési önkormányzatok szociális feladatainak ellátásához támogatást nyújt. (Balás 2015 alapján, hatályosítva) A támogatás részletes szabályaira a Szociális ellátásformákról szóló 6. fejezetben térünk vissza.

### 2.3. SZERVEZETI ÖSSZEFÜGGÉSEK

Az első fejezetben hosszabban ecseteltük a helyi közszolgáltatást végző szervezetekkel kapcsolatos problémákat, s végső soron arra a következtetésre jutottunk, hogy a jó közszolgáltató szervezetek meghatározott tevékenységek, illetve különféle teljesítmények által ismerhetők fel. A teljesítményt – mint már említettünk róla – szemlélhetjük a felhasználható perspektívájából, s esetünkben azonosíthatjuk a megfelelő színvonalú, a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő, egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozó lakásgazdálkodással és/vagy lakáspolitikával. A szervezet perspektívájából viszont ugyanolyan fontos, hogy milyen tevékenységek segítségével érhető el – vagy legalábbis közelíthető meg – ez a teljesítmény. Az, hogy egy szervezet milyen színvonalon képes működni, az egyaránt függ a mindenkori környezeti feltételektől és a szervezet belső adottságaitól, s a szervezet formalizált struktúráinak keretei között válnak teljesítményekké. Mivel a formalizált struktúrák kialakításában/működtetésében különösen jelentős lehet az önkormányzatok szabadsága (ami nem mondható el a külső szituációról), ezért az alábbi – Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói lakásgazdálkodásának példáján alapuló – rövid esettanulmányunk elsősorban a szervezeti rendszer egy jellemző problémájára kíván összpontosítani. (Hegedűs et al. 2015: 13–14.)

### **KÖZBEVETÉS: A LAKÁSGAZDÁLKODÁS SZERVEZETI RENDSZERE ÉS FŐBB PROBLÉMÁI ZUGLÓBAN**

Zuglóban az önkormányzati lakásállománnyal kapcsolatos feladatok alapvetően a Polgármesteri Hivatal Lakásgazdálkodási Osztálya és a Zuglói Városgazdálkodási és Közszolgáltatási Zrt. között oszlanak meg. A Lakásgazdálkodási Osztály a lakásállománnyal kapcsolatos gazdálkodási feladatokat látja el, és a tulajdonosi döntéseket készíti elő; a feladatai közé tartozik így a pályáztatások előkészítése, pályázatok feldolgozása és döntésre előkészítése, a bérlakásokkal kapcsolatos kérelmek intézése és döntésre való előkészítése, a lakbér és szolgáltatási díjak számlázása a bérlő felé, és szintén az önkormányzatnál van a bérlakásállománnyal kapcsolatos bevételek és kiadások könyvelése. A Zuglói Zrt. feladatai közé pedig a bérlakásállomány karbantartása, a hibaelhárítás, bérleményellenőrzés, lakások állapotfelmérése, átvétele, társasházakba tulajdonosi képviselőt ellátása és a követeléskezelés tartozik. A Zuglói Zrt. készíti el az éves felújítási, szanálási tervet is, melyet az elkészült költségvetési terv szerint korrigálnak. A követeléskezelés terén a Lakásgazdálkodási Osztálytól megkapott ügyekben előkészíti a bérleti szerződés felmondását, és megindítja a jogi eljárásokat. A perek során az önkormányzatot külső ügyvédi irodák képviselik.

Az alapvető probléma nem is a feladatok illetően megosztása, sokkal inkább a gyakorlati kivitelezés diszfunkciói. Elsőként azt emeljük ki, hogy az utóbbi években a lakásállománnyal kapcsolatos feladatok többször is átcsoportosításra kerültek a két szervezet között. 2013. év végéig a lakásállomány kezelését teljes egészében a Zuglói Zrt. látta el, ezt követően a feladatok nagy része, a műszaki jellegű tevékenységek kivételével (karbantartás, felújítás előkészítése stb.), átkerült a Lakásgazdálkodási Osztályhoz. 2015 márciusában azonban egyes feladatok, így a követeléskezelés és bérleményellenőrzés, ismételten visszakérültek Zuglói Zrt.-hez. Ahogy Zugló lakáskonceptiója helyesen jegyzi meg, részben a szervezeti átalakítások és a feladatát szervezések következményének volt tekinthető az egyes feladatokhoz kapcsolódó eljárások, folyamatok tisztázatlansága, valamint az, hogy az egyes egységek felelősségi köre nem volt átgondoltan és világosan meghatározva. Ezt fokozta az, hogy a feladatátadások nem lettek kellően megtervezve és előkészítve, aminek egyik legsúlyosabb következménye a bérlői befizetések és hátralékok nyilvántartásának problémájában jelentkezett.<sup>81</sup> És ez át is vezet bennünket a másik problémához, amely a hatékony lakásgazdálkodást támogató technológiákkal kapcsolatos. Zugló lakáskonceptiója megemlíti, hogy a koncepció készítésének időpontjában az ügyintézés során rögzített adatok olyan szerkezetben voltak tárolva, amelyek a szektorszintű feldolgozást nem tették lehetővé. Jellemző módon még a Zugló Zrt. és a Lakásgazdálkodási Osztály által közösen használt szoftver sem állt rendelkezésre. Éppen ezért kell jelentős előrelépésnek tekintünk egy ilyen szoftver kifejlesztését, illetve a közös adatbázis létrehozását.

<sup>81</sup> A 2014. évi feladatátadás után az addigi befizetések felvitele az önkormányzat könyvelésébe fél évet vett igénybe, a befizetések egy része pedig még mindig a Zuglói Zrt.-hez érkezett be, ami akadályt gördített az egyéni bérlői számlák tisztázása elé. A koncepció 2016. év elejére prognosztizálta a bérlői számlák ellenőrzésének befejezését, és vélhetően csak ekkortól lehetett meghatározni az egyes bérlők tartozásainak összegét, illetve azt is, hogy a bérlakásállomány egészét mekkora hátralékállomány terheli. A pontos tartozások tisztázásáig pedig a hátralékok behajtása is nagyon lassan történt, és addig nem is lehetett elkezdni a jogi eljárásokat, míg ezek az adatok pontosan nem álltak rendelkezésre.

## 2.4. INDIKÁTOROK

Végezetül érdemes egy pillantást vetni az önkormányzati lakásgazdálkodás és/vagy lakáspolitikai indikátoraira, vagyis azokra a mutatókra, amelyek felhasználása lehetővé teszi az adott önkormányzat számára a szóban forgó közszolgáltatás megfelelő színvonalú, a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő, egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozó biztosításának kialakítását.

Egyik oldalról feltétlenül szükség lenne a helyi szintű lakásgazdálkodás és lakáspolitikai megalapozó vizsgálatára. Ami a lakásgazdálkodást illeti, az *önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány* alapvető mennyiségi (hány önkormányzati tulajdonban lévő lakásról beszélünk), és minőségi (előbbi lakásnagyság, komfortfokozat stb. szerinti tagolódása) paramétereinek feltérképezéséből érdemes kiindulni. Ezen belül kiemelt figyelemben kell részesíteni az üresen álló lakásokat, illetve az üresen állás okát (kiterve a hasznosítás lehetőségeire).

Az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány feltérképezése mellett persze *az ott élő bérlőkre* vonatkozó indikátorok összegyűjtését sem szabad megkerülni. Igen nagy jelentősége lehet az önkormányzat számára különösebb problémát nem jelentő (a lakbért és a rezsiszolgáltatások díját rendszeresen fizető, illetve a karbantartási/felújítási költségekhez a szerződés szerint hozzájáruló lakók), illetve a problémás lakók (lakbérhátralékosok, esetlegesen önkényes lakásfoglalók) csoportjának elkülönítésének. Ezeknek az alapvető csoportoknak az elkülönítése ki kell, hogy egészüljön szociális helyzetük felméréssel is. A *nem önkormányzati tulajdonban lévő lakásállomány* esetében a lakásállomány mennyiségi és minőségi paramétereinek feltérképezése – mivel a lakásfenntartási és üzemeltetési feladatokat ezeknek a lakásoknak az esetében nem az önkormányzatnak kell viselnie – talán kevésbé fontos, bár a településfejlesztéssel való kapcsolódási pontok miatt aligha megkerülhető. A rossz minőségű, esetleg nagymértékű szegregáció által sújtott lakások/településrészek felmérése egy későbbi településrehabilitációs tevékenység alapjait szolgálhatja. A szélesebb értelemben vett lakáspolitikai esetében viszont igen fontos szerephez juthatnak az itt élőkre vonatkozó indikátorok. Ezek szerkezete (kik fizetik rendszeresen a rezsiköltségeket, és kik nem, milyen szociális okok állnak az esetleges elmaradások hátterében) nagyon hasonlóak az önkormányzati tulajdonban lévő lakásállományt használó bérlőkre vonatkozó indikátorokhoz. Különösen sürgető lehet továbbá azoknak a lajstromba vétele, akik sem saját tulajdonú lakással, sem pedig önkormányzati tulajdonú bérleménnyel nem rendelkeznek: ők későbbiekben a különféle helyi lakáscélú támogatások igénybevevőiként, és/vagy az önkormányzati tulajdonú bérlakásállomány potenciális bérlőiként jöhetnek számításba.

Szükség lehet a fogyasztók igényeinek minél szabatosabb meghatározására is. Bár érvelhetnénk úgy, hogy a megalapozó vizsgálat során már megismert csoportok szociális jellemzőinek segítségével nagy vonalakban meghatározhatók lakásigényeik is, egy efféle redukcionista eljárás azonban sok tekintetben félrevezető lehet. Éppen ezért indokolt lehet egy reprezentatív felmérés arról, hogy

- az önkormányzati bérlakásokban élők mennyire elégedettek a bérlakások, illetve a kapcsolódó szolgáltatások színvonalával;
- a településen élők általában véve milyen véleményt formálnak az önkormányzat lakáspolitikájáról. A felmérés kiterjedhet az önkormányzati bérlakáshoz jutás esélyeire (beleértve a pályázati rendszerre), de a lakókörnyezet minőségére, a különféle lakás- és rezsitámogatások nivójára is.

Végül a lakásgazdálkodáshoz/lakáspolitikához kapcsolódó önkormányzati szervezetekre vonatkozó indikátorok feltérképezésével kell befejezni a vizsgálatot, hiszen a jó önkormányzat csupán annyiban tudja figyelembe venni a fogyasztók igényeit, amennyiben ezeknek megfelelő teljesítményeket tud előállítani. Elkerülhetetlen tehát az úgynevezett teljesítményindikátorok meghatározása, amelyek esetében mindenekelőtt figyelembe kell venni a külső és belső szituáltságot, hiszen egy szervezet csak ennek függvényében lehet képes a fogyasztói igények kielégítésére. Mivel a külső szituáció elemei meglehetősen távolinak tűnhetnek (azaz az önkormányzatnak nincs túlságosan nagy mozgástere ezek befolyásolására), célszerű a belső környezetre, másképpen a szervezet erőforrásaira fordítani a figyelmet. E tekintetben érdemes felmérni a szervezet

- pénzügyi (milyen pénzügyi eszközök állnak rendelkezésre a lakásgazdálkodás/lakáspolitikai céljainak megvalósításához),
- emberi (a helyi közzolgáltató szervezetekben dolgozó állomány minősége)
- és technológiai (rendelkezésre áll-e a közzolgáltatást elősegítő technológiai háttér)

erőforrásait. Az ezekkel való ellátottság persze nem csupán az önkormányzattól, de a külső szituáció bizonyos elemeitől (pl. a nagypolitika által az önkormányzatoknak nyújtott támogatásoktól) is függ. A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény kapcsán például már említést tettünk a települési támogatás központi finanszírozásáról, ami (mivel ennek mértéke az illető település adóerő-képességétől függ) valahol a külső szituáltság és a belső erőforrások – pl. az önkormányzat által beszedhető helyi adók – határán helyezkedik el. A teljesítmény minősége természetesen ismét csak nem határozható meg pusztán objektív ismérvek alapján. Nem árt például kikérni a fogyasztók véleményét az önkormányzat által nyújtott közzolgáltatások szubjektív érzetéről. Ne felejtsük: még egy pozitívan elbírált helyi lakáscélú támogatás is okozhat rossz érzéseket a kérelmező számára, ha az ügyintézés során számos negatív – és gyakran nehezen számszerűsíthető – tapasztalatra tett szert.



### 3. VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁS

A víz minden földi élet létezésének alapfeltétele, ezért a vízkészleteinkkel való felelős gondoskodás a társadalom egyik legfontosabb feladata. Magyarország Alaptörvénye két helyen reflektál menderre. A XX. cikkben a „testi és lelki egészség megőrzésének” apropóján ír az „ivóvízhez való hozzáférés biztosításának” megkerülhetetlen voltáról, valamivel korábban pedig – az Alapvetés P) cikkében – ennél jóval tágabb kontextusban említi meg a megőrzendő természeti erőforrások között vízkészleteinket. Vízkészleteink megőrzése, valamint a társadalom vízigényének biztosítása arra a vízgazdálkodásra hárul, amelyen a legegyszerűbb megközelítés szerint „*azt a tudatos emberi tevékenységet értjük, amelynek segítségével tudományos, műszaki, gazdasági beavatkozások révén a természet vízháztartásának a társadalom szükségleteivel való – optimálisra törekvő – összehangolását igyekszünk elérni.*” (VERMES 1997: 93.) A vízgazdálkodás többféle logikai síkon bontható tovább. A legevidensebb megoldás lehet a víz kártételeinek elhárítását (vagy legalábbis mérséklését) szolgáló *vízkárelhárítás* és a *vízhasznosítás* különválasztása, de a jó önkormányzat – jó közszolgáltatás-szervezés fogalmi körében mozogva legalább ennyire hasznos lehet „*az ember által kitermelt víz kezeléséből, felhasználásából adódó*” és a „*természetes vizek rendezéséből, elvezetéséből származó*” feladatok elkülönítése. Ezek közül a természetes vizek rendezésére, elvezetésére vonatkozó kötelezettség – a törvényi szabályozás szintjén az 1995. évi LVII. törvény (ezen túl: Vízgazdálkodási Törvény) 4. § (1) bekezdése, ami számos, a természetes vizek rendezésével/felhasználásával kapcsolatos települési önkormányzati feladatot nevez meg<sup>82</sup> – az ott található természetes vizek lététől/nemlététől, illetve sajátosságaitól függően más és más típusú, terjedelmi korlátaink miatt részletesen nem tárgyalható feladatokat ró az érintett önkormányzatokra. Ezért tanulmányunk következő részében az egyszerűség kedvéért az ember által kitermelt víz kezeléséből, felhasználásából adódó feladatokra fogunk szorítkozni.

Az ember által kitermelt víz kezeléséből, felhasználásából fakadó feladatok között megkülönböztetett jelentőségük van fejezetünk legfontosabb témájának, a víziközművekhez kapcsolódó feladatoknak, noha a vízgazdálkodási törvény 4. § (2) a-b) pontja értelmében a település nem közműves ivóvízellátásáról – mint ahogy a „más módon” (tehát szennyvízelvezető műtől függetlenül) összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről – szintén a települési önkormányzatoknak kell gondoskodnia. Ez utóbbiakhoz kapcsolódó problémákra a jó önkormányzat céljainak ismertetésekor szintén ki fogunk térni. De egyelőre térjünk vissza a víziközművekhez kapcsolódó települési önkormányzati feladatokhoz. Ezek egyaránt kapcsolódhatnak a vízhasznosítás (ivóvízellátás) és a tágabb értelemben vett vízkárelhárítás (közműves szennyvízelvezetés és -kezelés) problematikájához. A Vízgazdálkodási Törvény alapján a víziközművekhez kapcsolódó stratégiai jellegű feladatokat<sup>83</sup> nem kívánjuk tárgyalni, hiszen

---

<sup>82</sup> Úgy mint: a település belterületén a csapadékvízzel történő gazdálkodást; a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölését; a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást, az árvíz- és belvízelvezetést.

<sup>83</sup> Úgy mint: a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó – a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt – tervek kialakítása és végrehajtása; a közműves vízellátás körében a települési közműves vízszolgáltatás korlátozására vonatkozó terv jóváhagyásáról és a vízfogyasztás rendjének megállapításáról való gondoskodás a Vízgazdálkodási Törvény 4. § (1) bekezdés alapján.

azokat a törvény maga sem sorolja a vízgazdálkodási tevékenységek mint közfeladatok (közszolgáltatások) fogalomkörébe. Ami a Vízgazdálkodási Törvény 4. § (2) bekezdésében részletezett – s ezeken belül a víziközművekhez kapcsolódó – közfeladatok (közszolgáltatások) illeti, a közműves ivóvízellátás egyáltalán nem szerepel a kötelező önkormányzati feladatok között. Ez azzal függhet össze, hogy explicit kötelezettség csakis azon önkormányzatok számára írható elő, ahol a közművagyon önkormányzati tulajdonban van. A szennyvizek szennyvízelvezető művel való összegyűjtésével, tisztításával, a tisztított szennyvíz elvezetésével kapcsolatban pedig a 2000 lakosegyenértékkal<sup>84</sup> rendelkező szennyvízelvezetési agglomerációk területén, valamint – lakosegyenértéktől függetlenül – azokon a területeken állapít meg kötelezettséget a törvény, amelyeket a vízbázisok, távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízállás- és vízvezetési építmények védelméről, továbbá a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló jogszabályok határoznak meg. Összefoglalva: a vízgazdálkodási törvény a nem közműves vízgazdálkodással kapcsolatosan többnyire feltételesen kötelező feladatokat állapít meg a települési önkormányzatok számára (ahol a feltételek a víziközművek tulajdonviszonyaiban, illetve a szennyvízelvezetési agglomerációk nagyságában/környezeti sajátosságaiban keresendők), jelen fejezet kontextusában kevésbé releváns, nem közműves ivóvízellátás esetében pedig explicit kötelezettségeket fogalmaz meg. A továbbiakban azt fogjuk vizsgálni, hogy ezeket a kötelezettségeket miképpen kell teljesítenie az önkormányzatnak ahhoz, hogy egyúttal a jó önkormányzat – jó közszolgáltatás kritériumrendszerének is megfeleljen.

### 3.1. CÉLOK

A jó helyi közszolgáltatások fogalomkörén belül értelmezett víziközmű-szolgáltatás vizsgálata során egyelőre tegyük zárójelbe a feladatellátás önkormányzati dimenzióját (vagyis a szóban forgó közszolgáltatás biztosításában játszott önkormányzati szerep behatóbb vizsgálatát), és összpontosítsuk figyelmünket azokra a célokra, amelyeket a közszolgáltatónak – függetlenül attól, hogy a települési önkormányzatról van-e szó, és ha igen, pontosan milyen formában látja el feladatát – szem előtt kell tartania. Elsőként a közműves ivóvízellátás, majd pedig a közműves szennyvízelvezetés és -kezelés problematikáját tekintjük át.

Ami a közműves ivóvízellátással kapcsolatos feladatokat illeti, az idetartozó célok lehetnek mennyiségi és minőségi jellegűek. Az Alaptörvény „ivóvízhez való hozzáférés biztosításának” jogát tartalmazó szakaszából nem vezethető le a közműves ivóvíz biztosítására vonatkozó kötelezettség, amit az is alátámaszthat, hogy a vízgazdálkodási törvény 4. § (2) bekezdés b) pontja az önkormányzatokat kötelezi a „nem közműves ivóvízellátás” biztosítására. Empirikus tapasztalataink alapján azonban egyértelmű, hogy a XXI. század Magyarországon minden jó önkormányzatnak törekednie kell arra, hogy a településen élő lakosság, ha erre egy mód van, közműveken keresztül részesüljön az ivóvízellátásban. Az alábbi – a közműves vezetékes ivóvízzel ellátott települések/lakások arányát az ezredfordulóig részletező – 6. táblázat tanúsága szerint a rendszerváltást követő évtizedben településeink közműves ivóvíz-ellátottsága lényegében megvalósult<sup>85</sup> (az erre irányuló célt tehát már felesleges a „jó közszolgáltatás” fogalomkörébe utalnunk), a közműves ivóvízellátásba bekapcsolt lakások arányát (2016: 94,4%-os országos átlag; községeinkben pedig csupán 90,9%) tekintve viszont még jócskán lehet bepótolnivaló.

<sup>84</sup> A Vízgazdálkodási Törvény 1. mellékletének 15. b) pontban található fogalommeghatározás szerint „1 lakosegyenérték /LE/ az a szerves, biológiaiag lebontható terhelés, amelynek ötnapos biokémiai oxigénigénye 60 g oxigén/nap”.

<sup>85</sup> A teljes (100%-os) lefedettséget 2007-re sikerült elérni.

**6. táblázat: Közműves vezetékes ivóvízzel ellátott települések/lakások száma és aránya Magyarországon 1990–2000 (2016)**

Év	Közüemi vezetékes ivóvízzel ellátott					
	település			lakás		
	összesen	az összes település %-ában	összesen	az összes lakás %-ában		
				ország	város	község
1991	2 585	84,1	3 385 451	86,4	84,5	73
1992	2 717	87,9	3 445 566	87,5	94,7	75,3
1993	2 802	90,2	3 483 240	88,1	95	76,2
1994	2 880	92,5	3 524 560	88,8	94,5	78,6
1995	3 047	97,5	3 590 924	90	94,8	81,7
1996	3 084	98,7	3 627 996	90,5	94,7	82,5
1997	3 098	99,1	3 653 750	90,6	94,6	83,4
1998	3 113	99,4	3 686 983	91,1	94,6	84,5
1999	3 124	99,7	3 710 042	91,4	94,5	85,6
2000	3 131	99,9	3 751 770	92,1	95,3	86,1
2016	3 155	100	4 213 127	95,2	96,6	91,3

Forrás: KSH –STADAT 2.3.7. táblázat

A közműves vezetékes ivóvízzel el nem látott lakások apropóján feltétlenül említést kell tennünk azokról a szegregátumokról, amelyek esetében nem csupán egy-egy lakás, hanem a lakások döntő többségének is nélkülöznie kell a közműves ivóvízellátást. Az efféle szegregátumok felszámolása és/vagy rehabilitációja szintén a jó önkormányzat ismérve lehet, de az idetartozó problémákról nem itt, hanem a korábbi, lakáspolitikával és lakásgazdálkodással foglalkozó fejezetben emlékeztünk meg. A településszinten értelmezett vízgazdálkodás fogalomkörén belül maradv a legfőbb cél természetesen a közműves ivóvízellátás megoldása lenne, de átmeneti megoldásként a közfolyókból való vízvételezés lehetőségéről sem szabad megfeledkeznie az önkormányzatoknak. A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (ezen túl: Víziközmű-törvény) 57. § (11) bekezdésének értelmében közszolgáltatási szerződés hiányában a közműves ivóvizet a közfolyókról vagy más vízvételi helyről rendszeresen vételező természetes személyek számára az ivóvízellátás legalább 20 liter/fő/nap mennyiségben engedélyezett, s ezt a vízvételi lehetőséget a lakóhelytől számítottan legfeljebb 300 méter, közterületen megteendő távolságon belül szükséges biztosítani. A közelmúltban több alkalommal is előfordult, hogy az önkormányzat – különösen az egyébként is fokozott vízigénnyel jellemezhető kánikulai időszakokban – a fenti törvényre hivatkozva korlátozta az említett területeken a vízvételi lehetőséget. Azonban az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes – például az AJB 5527/2013 számú ügyszámhoz kapcsolódó közös jelentésében – utalt arra, hogy

„Magyarországon az átlagos vízfogyasztás naponta kb. 100 liter személyenként”, (Forrás: Ajb 5527/2013, 15.) így az efféle korlátozások alkotmányos aggályokat vetnek fel. Idetartozhat a testi és lelki egészséghez való jog, és a vízhez való jog nem érvényesülése, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is gondolni kell, hiszen az említett ózdi esetben a közműhálózatba bekapcsolt lakásokban élők számára tartós üzemzavar esetén a szolgáltató 30liter/fő/nap ivóvízmennyiséget biztosít. (Forrás: Ajb 5527/2013, 18.) Ezért az efféle „takarékoskodási intézkedések” a jó önkormányzat fogalomkörén belül egészen biztosan nem támogathatók.

Most pedig térjünk át vízi közművekkel kapcsolatos feladatok minőségi dimenziójának vizsgálatára. A jó minőségű ivóvíz biztosítása Magyarországon csupán első látásra nem tartozik az említésre méltó problémák közé. Feltétlenül ki kell térnünk tehát azokra a településekre, ahol a közműves ivóvízellátás elé a közegészségügyileg nem megfelelő víz gördített akadályokat. Az 6. táblázat statisztikai adatai szerint az ezredfordulótól lényegében Magyarország valamennyi településén elérhetővé vált a közműves ivóvízellátás; ez azonban még nem jelentette, hogy minden településen ugyanolyan minőségű, egészséges ivóvíz állt az ott élők rendelkezésére.

### **KÖZBEVETÉS: A KÖZMŰVES IVÓVÍZELLÁTÁS PROBLEMATIKUS TÉRSÉGEI**

#### **A MAI MAGYARORSZÁGON**

Az origo.hu hírportál 2015-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok tájékoztatását kérte azokról a településekről és településrészekről, ahol a vezetékes ivóvízellátás valamilyen szempontból problematikusnak minősíthető. (Zubor 2015) A kérdésekre 14 kormányhivatal válaszolt. Hat megye (Veszprém, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Vas, Zala, Baranya) és Budapest esetében a vezetékes ivóvízzel kapcsolatban különösebb problémák nem merültek fel. Pest megyében négy településen a magas arzéntartalom, egy településen pedig a magas nitráttartalom miatt kellett korlátozásokat bevezetni. Somogy megyében a magas ammóniumtartalom 54, a magas nitráttartalom esetenként 2-3 településen jelentett problémát. Somogyár-Somogyvámos esetében a víz vas- és mangántartalma alapján a kifogásolható, de még a fogyasztható kategóriába esett. Tolna megyében mindössze egy település esetében voltak jelen kisebb, biológiai eredetű szennyezés miatti korlátozások: itt a vezetékes víz csupán forralás után volt fogyasztható. Komárom-Esztergom megyében csupán kisebb külterületi lakott helyek esetében volt kifogásolható az ivóvíz minősége. A legnagyobb gond az alföldi megyékben állt fenn, itt elsősorban az arzén, kisebb mértékben a nitrátszennyezett vezetékes vizek jelentették a fő problémát. Bács-Kiskun megyében 47 település, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 16 település és/vagy településrész volt érintett. Békés megyében főleg a magas arzéntartalom miatt nem volt megfelelő minőségű a vezetékes víz (35 település), míg 5 település esetében a vezetékes víz magas bórtartalma miatt nem esett a fogyasztható kategóriába. Hajdú-Bihar megyében hasonló volt a helyzet, itt 24 település volt a vezetékes víz arzén- és bórtartalma miatt veszélyeztetve. Ezeknek a településeknek az esetében – visszautalva a Vízgazdálkodási Törvény 4. § (2) bekezdésének b) pontjára – elméletileg az önkormányzatokra hárul a nem közműves ivóvízellátás biztosítása, például az általa biztosított lajtoscocik és/vagy zacskós víz formájában. Ténylegesen azonban előfordulhat az állammal (pl. a Honvédelmi minisztérium által biztosított konténerek) vagy az önkormányzattal nem azonos üzemeltető megoldások is, függően attól, hogy a nem megfelelő minőségű ivóvíz biztosítása kinek a feladata a szóban forgó települések esetében. Mindenesetre, a jó önkormányzat fogalmába feltétlenül bele kell, hogy tartozzon az átmeneti vízellátás biztosítása a megfelelő színvonalú közműves ivóvíz biztosításáig, amennyiben ezt a feladatot más nem vállalja fel.

Most pedig térjünk át a közműves szennyvízkezeléssel kapcsolatos célok problémáira. Elsőként a mennyiségű jellegű célokról esszen néhány szó, amelynek értékeléséhez tekintsük át a közüzemi szennyvízhálózatba bekapcsolt települések és lakások arányának alakulását bemutató 7. táblázatot.

**7. táblázat: Közüemi szennyvízgyűjtő-hálózattal rendelkező települések és lakások 1990–2016**

Közüemi szennyvízgyűjtő-hálózattal rendelkező						
település			lakás			
	összesen	az összes település %ában	összesen	ország %-ában	város %-ában	község %-ában
1990	429	14	1 616 714	41,6	64,8	3,2
1995	514	16,4	1 761 471	44,2	66,1	5,6
2000	854	27,2	2 078 762	51	69,8	16,6
2005	1469	46,7	2 733 853	64,9	79	34,7
2010	1741	55,2	3 144 228	72,3	84,7	43,2
2011	1763	55,9	3 169 234	72,7	84,7	43,4
2012	1833	58,1	3 258 172	74	85	46,7
2013	1860	59	3 305 776	75	88	50,2
2014	1900	60,2	3 383 559	76,6	86,8	50,2
2015	1998	63,3	3 472 513	78,6	88	54
2016	2095	66,4	3 569 442	80,6	89,1	58,5

*Forrás: KSH –STADAT 2.3.8. táblázat*

Látható, hogy a rendszerváltás utáni időszakot a szennyvízgyűjtő-hálózattal való ellátottság lassú, de egyenletes növekedése jellemezte. A trend – szemben a közműves vezetékes ivóvízzel való ellátottság adataival – azonban már településszinten sem tekinthető egyértelmű sikertörténetnek. Településeink 2016-ban is viszonylag mérsékelt, 66,4%-os közüemi szennyvízgyűjtő-hálózattal való ellátottságáért leginkább községeink felelősek: az ott található lakások szennyvízgyűjtő-hálózattal való ellátottsága csupán 2013-ban lépte át az 50%-ot. Városainkban pedig a lakások körülbelül 10%-a szintén nincs rákötve a közüemi szennyvízhálózatra.

Ezek az adatok tovább árnyalhatók a szennyvíztisztítás minőségi jellemzőit bemutató 8. táblázat segítségével.

**8. táblázat: Települési szennyvízelvezetés és tisztítás 1990–2016 (1000 m<sup>3</sup>)**

Év	Tisztítás céljából közüzemi szennyvízgyűjtő-hálózaton közüzemi szennyvíztisztító telepre vezetett és szállított,				A közüzemi szennyvízgyűjtőhálózaton összegyűjtött, de nem tisztított szennyvíz	A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz
	csak mechanikailag	biológiailag is	III. tisztítási fokozattal is	összes		
	tisztított szennyvíz					
1990	475 968	280 426	22 979	779 373	97 814	..
1995	325 451	244 992	13 001	583 444	56 253	..
2000	168 910	252 978	57 304	479 192	51 291	6 172
2005	174 815	188 779	196 784	560 378	29 819	5 383
2010	17 607	280 760	255 008	553 375	5 131	3 643
2011	8 930	219 184	237 848	465 963	3 424	3 311
2012	831	106 293	324 523	431 647	6 336	3 002
2013	562	110 808	372 068	483 439	14 780	2 928
2014	639	97 570	377 276	475 485	19 607	2 746
2015	746	63 722	419 278	483 747	12 405	2 322
2016	499	66 417	479 258	546 173	17 243	2 062

Forrás: KSH –STADAT 5.4.3. táblázat

Magát a folyamatot érdemes európai uniós szinten a Víz Keretirányelv, nemzetállami szinten pedig a Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv) által megfogalmazott követelmények segítségével értelmezni. A Víz Keretirányelvet 2000. október 23-án fogadta el az Európai Parlament és a Tanács. Az Irányelv „a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a parti tengervizek és a felszín alatti vizek védelmének” keretei között célul tűzi ki „a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználatot”, ami elválaszthatatlan a szennyvízkezeléssel szemben támasztott követelmények érvényesülésétől-érvényesítésétől. A Keretirányelv 10. cikke a „felszíni vizekbe való bevezetések” apropóján tesz említést annak a települési szennyvíz kezeléséről szóló, 1991. május 21-i 91/271/EGK tanácsi irányelv betartásának szükségességéről, amelynek preambuluma kijelenti, „a környezetnek az elégtelen módon tisztított települési szennyvíz elvezetésének hátrányos hatásaitól való megóvása érdekében általában szükség van a települési szennyvíz másodlagos tisztítására”. Az ettől való eltérés lehetőségeit tekintve említésre kerülnek még azok az „érzékeny területek”, ahol szigorúbb követelményeket kielégítő tisztítást kell megkövetelni; illetve



„egyes kevésbé érzékeny területek”, ahol az elsődleges tisztítás megfelelőnek tekinthető.<sup>86</sup> A 91/271/EGK tanácsi irányelv tehát a másodlagos tisztításban jelölte meg a települési szennyvíz kezelésének elérendő szintjét, mégpedig azzal a megszorítással, hogy:

- a) „legkésőbb 2000. december 31-ig a 15000 lakosegyenértéknél nagyobb agglomerációk minden kibocsátott szennyvizét,
- b) legkésőbb 2005. december 31-ig a 10000 és 15000 lakosegyenérték közötti agglomerációk minden kibocsátott szennyvizét,
- c) legkésőbb 2005. december 31-ig a 2000 és 10000 lakosegyenérték közötti agglomerációk édesvízbe és a torlatokba kibocsátott szennyvizét” másodlagos kezelésnek vagy egy ezzel egyenértékű kezelésnek kell alávetni a vízbe való kibocsátás előtt.

Az irányelvben szereplő határidőket már csak a 2004-es keleti bővítés miatt sem lehetett betartani. Ahogy Tönkö Andrea megjegyzi, a „*déli és keleti országokban, valamint az újonnan csatlakozott tagállamokban a legnagyobb kihívás még mindig az alacsony csatornázottság, az új tagállamokban ugyanis átlagosan csak a települések kb. felében biztosított valamilyen formában a szennyvíztisztítás*”. (Tönkö 2016: 55.) Ennek megfelelően a 2017-ben elfogadott Nemzeti Vízzstratégia (Kvassay Jenő Terv) – mint a magyar vízgazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve – is csak a hosszú távú, 2030-ig terjedő célok között említette meg, hogy „*a 2000 LE feletti agglomerációkban a szennyvíztisztítás megfelel a vízvédelmi követelményeknek*”. A középtávú célok között ennél jóval kevésbé ambiciózus célok szerepelnek, mint például „*a Szennyvíz Programban nem szereplő egyedi, decentralizált szennyvíztisztítással érintett települési kör legalább 10%-án megvalósul szennyvizek megfelelő kezelése*”. (Forrás: KVASSAY 2017: 82., 88.)

És most röviden térjünk vissza a 8. táblázat adatainak értelmezéséhez. Feltétlenül pozitív a csak mechanikai fokozatú szennyvíztisztítás szinte teljes visszaszorulása korszakunkban, viszont a közüzemi szennyvíz-gyűjtő-hálózaton összegyűjtött, de nem tisztított szennyvíz, valamint a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz nem elhanyagolható mennyisége továbbra is komoly hiányosságokra mutat rá. De hogy ezeknek a hiányosságoknak a kiküszöbölésében mekkora szerep juthat önkormányzatainknak, azt csupán a víziközműszektor jelenlegi szabályozásának részletesebb elemzését követően válaszolhatjuk meg.

---

<sup>86</sup> Az 91/271/EGK tanácsi irányelv 2. cikk 7–8. pontja szerint „elsődleges kezelés”: a települési szennyvíz fizikai, illetve kémiai kezelése, amely magában foglalja a lebegőanyag kiülepítését, vagy más eljárásokat, amelyek során a bejövő szennyvíz BOI5 (biológiai oxigénigény) értéke legalább 20%-kal és az összes lebegőanyag mennyisége legalább 50%-kal csökken a kibocsátás előtt. „Másodlagos kezelés”: a települési szennyvíznek általában biológiai tisztítást és utóülepítést magában foglaló vagy más eljárással való tisztítása, amely megfelel az irányelv I. mellékletének 1. táblázatában megállapított követelményeknek.

### 3. 2. A VÍZIKÖZMŰSEKTOR JELENLEGI SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Amint azt Horváth M. Tamás és Péteri Gábor a víziközműszektor 2010 utáni alakulásáról szóló nagyjelentőségű cikkükben (Horváth M. – Péteri 2012) megjegyezték, a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában már a kétezres évek második felétől kezdve egyfajta „csendes fordulat” érlelődött meg, ami egyrészt a liberalizációs tendenciák megtorpanásával, másrészt – és az előbbivel szoros összefüggésben – a közszektor növekvő részvételével és felelősségével jellemezhető. A folyamat leginkább a 2008-as világgazdasági válság következtében gyorsult fel, amikor is „*az általános forrásszűke következtében gyakorlatilag leálltak a közszféra és a magántőke együttműködésében finanszírozott projektek (ppp), és csak néhány országban kevés, bár jellemzően nagy beruházás valósult meg*”. (Horváth M. – Péteri 2012: 179.) A magántőke közreműködése a víziközműszektorban ráadásul több helyen (így hazánkban is) meglehetősen ellentmondásos eredményekre vezetett.

#### KÖZBEVETÉS: MAGÁNTŐKE ÉS VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁS: A PÉCSI VÍZIKÖZMŰ ESETE

A magántőke szerepvállalásának ellentmondásos eredményeit a Pécsi Víziközmű elhíresült esetén keresztül szemléljük. (Stemler 2009) A francia Suez Evironnement (illetve jogelődje, a Lyonnaise des Eaux-Dumez) még 1995-ben szerzett 48,05%-os részesedést és menedzsmentjogokat a Pécsi Vízműben, amelyet egyébként az akkori körülmények között – jelentős veszteségeket termelő vízmű versus krónikusan alulfinanszírozott önkormányzati alrendszer – akár még logikus lépésként is minősíthetünk. A közművagyon továbbra is az önkormányzat tulajdonában maradt, a mult cég csupán a szolgáltató cégben szerzett kisebbségi részesedést, a közműhálózat használatért pedig bérleti díjat fizetett az önkormányzatnak. Az későbbi problémák úgymond kódolva voltak a megállapodásban: a stratégiai döntések tekintetében a cég közgyűlésében 75%-os szavazatarány volt szükséges, azaz az önkormányzatnak és a befektetőnek kötelező volt megegyeznie. Az ellentétek aztán 2008-ban ki is robbantak, részben a túlságosan magas vízdíjak és a szolgáltatás színvonalának rovására történő terjeszkedés, részben pedig a befektető által kivett osztalék és menedzsmentdíjak miatt. Az eredmény a szolgáltatói szerződés felbontása lett, s hosszas vita után az önkormányzat a befektetőnek peren kívüli egyezség eredményeképp végül 3 milliárd forintot (a franciák eredeti követelése kb. 10 milliárd forint volt) juttatott. (Suez 2013)

Nehézségek azonban nem csupán a magántőke szerepvállalása miatt jellemezték a korszak víziközműszektorát. Legalább ekkora gondot jelentett a szolgáltatók nagy száma, ami miatt a víziközműszektor jó része képtelen volt megfelelni a méretgazdaságosság követelményeinek. 2011-ben a 7 nagy víziközmű-szolgáltató társaság (az 5 állami tulajdonban lévő, illetve a 2 Budapest Főváros Önkormányzatának tulajdonában lévő) csupán a lakosság 35%-át látta el vezetékes ivóvízzel, és vezette el a kommunális szennyvizet, a maradékon körülbelül 390 önkormányzati tulajdonban lévő társaság osztozott. (Víziközmű Szolgáltatók 2011) Érzékeltetve az elaprózottság mértékét, csak érdekességként említenénk meg a Regéci Vízmű-üzemeltetési Szervezet példáját, amely 2005-ben mindössze 109 fő ellátását biztosította. (Csapák 2005: 5.) A Víziközmű-törvényt részben a fent említett problémák kiküszöbölésére végezték meg az Országgyűlés. A törvény 6. § (1) bekezdése egyértelműen leszögezi, „*víziközmű kizárólag az állam vagy települési önkormányzat tulajdonában állhat*”. Érdemes azonban részletesebben áttekinteni, mit is jelent mindez. Ehhez különböztessük meg egymástól a víziközmű-ágazathoz tartozó vagyonelemek két csoportját, nevezetesen a *víziközművagyon*ot, valamint a *működési vagyont*. Előbbihez tartoznak elsősorban a víz- és csatornahálózat

vonalas víziközműobjektum-csoportjai, valamint azok az elosztóművek fogalmköréhez kapcsolható pontszerű víziközmű-objektumok (épületek, építmények; gépek, berendezések; irányítástechnika, energiaellátás), amelyet a víziközművek vagyoneértékelésének szabályairól és a víziközmű-szolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatokról szóló 24/2013. (V. 29.) NFM rendelet 1. melléklete a víziközművagyon-leltár részletezése kapcsán felsorol. Az idetartozó vagyonelemek már a víziközműtörvény hatálybalépése előtt is állami (a regionális víziközművek esetében) vagy önkormányzati tulajdonban voltak, hiszen az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény 11. § (1) bekezdésének értelmében a kizárólag egy település szükségleteit kielégítő tanácsi közüzem vagyona – ideértve a közüzem fenntartásában, üzemeltetésében lévő közművek építményeit, létesítményeit, berendezéseit – az érintett települési önkormányzat tulajdonába kerültek. A közművagyon ettől kezdve a korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon kategóriájába került, vagyis ezekről a vagyontárgyakról törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint lehetett csupán rendelkezni. A gyakorlatban azonban a víziközművagyon szabályozása helyi szinten igencsak elmentmondásosan alakult 2011 előtt. Mint Horváth M. Tamás és Péteri Gábor megjegyzi, „főleg a nagyobb városokban nemcsak a működési, hanem a közművagyon is gazdasági társaságokba apportáltak [...]. A cégbejegyzés cégbíróági ellenőrzése alkalmatlan volt ennek a viszonylag bonyolult problémának a kiszűrésére és kezelésére. A bejegyzést követően azonban a társasági működés jogszerűségét már nem lehetett megkérdőjelezni”. (Horváth M. – Péteri 2012: 181.)

A Víziközműtörvény a víziközművagyon kizárólagos állami és önkormányzati tulajdonának deklarációjával egyszerre tette egyértelművé és megkérdőjelezhetetlenné a jogalkotó korábbi szándékát. Emellett részletezte az ellátásért felelős és a víziközmű-szolgáltató között létrejött szerződési konstrukciókat is. A törvény ennek értelmében háromféle szerződési konstrukció keretei között tette lehetővé az üzemeltetési jog átruházását, úgymint:

- a) vagyonkezelési szerződés;
- b) koncessziós szerződés; vagy
- c) bérleti-üzemeltetési szerződés.

Ezek közül a vagyonkezelési, továbbá bérleti-üzemeltetési szerződés a Víziközmű-törvény 16. § (6) bekezdésének értelmében kizárólag olyan víziközmű-szolgáltató társasággal jöhet létre, amely a) kizárólag az ellátásért felelős, vagy rajta kívül az állam, települési önkormányzat vagy ezek közös tulajdonában áll; valamint b) amely kizárólag az a) pont szerinti gazdasági társaság vagy rajta kívül az állam, települési önkormányzat, vagy ezek együttes tulajdonában áll. Ennek következtében a magántőke bevonására a vagyonkezelési, továbbá bérleti-üzemeltetési szerződés keretei között nincs lehetőség. A két szerződéstípus között az alapvető különbség, hogy a vagyonkezelési szerződés esetében a szerződés időtartamára az ellátásért felelős a víziközmű vagyonkezelési jogát is átengedi, míg a bérleti-üzemeltetési szerződés esetében a vagyonkezelési jogból levezethető feladatok (köztük talán a legfontosabb, a víziközmű-fejlesztés) az ellátásért felelős feladata marad. A koncessziós szerződés – a korábbi szabályozással szinkronban – lehetővé teszi a magántőke bevonását a víziközmű-szolgáltatásba a koncesszióra vonatkozó szabályozás figyelembevételével. Eszerint az üzemeltető felelőssége az éves rekonstrukciós és érték-növelő felújítási munkákra vonatkozó tervek elkészítése és benyújtása, valamint kivitelezése a koncessziós szerződés időtartama alatt, a koncessziós pályázatban vállalt összeg erejéig. (Mavíz 2015: 16–17.) A maximum 35 évre köthető koncessziós szerződés – nem korábban, mint időtartamának felét követően – közös megegyezéssel, egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés eredeti időtartamának felével meghosszabbítható.

A víziközművagyon kizárólagos állami és önkormányzati tulajdonának rendezése mellett két – az önkormányzatok víziközmű-ágazatban betöltött szerepét alapvető módon befolyásoló – problémára hívnánk fel a figyelmet.

Elsőként tekintünk át a törvényhozó méretgazdaságosság érdekében tett erőfeszítéseit. Mint már említettük, 2011-ben a körülbelül 390 önkormányzati tulajdonban lévő víziközmű-társaság nemigen tudott megfelelni az erre vonatkozó követelményeknek. Ezért a víziközműtörvény jelentősen megszigorította az említett szolgáltatók működésének feltételeit. A törvény 84. § (2) bekezdése szerint azok a víziközmű-szolgáltatók, amelyek esetében 2016. december 31-én a víziközmű-szolgáltató működési engedélyeibe foglalt felhasználói egyenérték<sup>87</sup> nem éri el a 150 ezret, a víziközmű-szolgáltató részére kibocsátott víziközmű-szolgáltatói engedély (továbbá lényegében valamennyi működési engedély) hatályát veszti. A szigorodó szabályozás következtében a 2018. május 9-i adatok alapján – az állami tulajdonban lévő regionális szolgáltatókat is beleértve – már csupán 41 víziközmű-engedélyes szolgáltató szerepelt a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal honlapján. (Mekh 2018) Végül említsük meg a Magyar Energia Hivatal utóadaként a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény által létrehozott Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal engedélyezési, felügyeleti, árszabályozási, ár- és díjelőkészítési feladatainak jelentős kiterjesztését. Ezek közül a víziközmű-szolgáltatás árszabályozási (illetve ár- és díjelőkészítési) feladatainak változásai emelendők ki. A víziközműtörvény hatálybalépése előtt az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény értelmében az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz, illetve szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés díját a települési önkormányzat (Budapesten: a Fővárosi Önkormányzat) képviselő-testülete határozta meg. A Víziközműtörvény 65. § (1) bekezdésének értelmében azonban – víziközmű-szolgáltatóként vagy víziközműrendszerként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a költségekre, árakra, díjakra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával – már a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (ezentúl: MEKH) javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter fogja rendeletben megállapítani a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás díját. Ennek első kézzelfogható eredményeként a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény 2013. július elsejétől ezekre a korábban az önkormányzatok által meghatározott díjtételekre is kiterjesztette a 10%-os rezsicsökkentést, s ezzel tulajdonképpen – a korábbi különböző díjtételeket egyelőre még nem egységesítve – maximalizált hatósági árakat léptetett életbe. Utóbbi két változás az önkormányzatok szemszögéből nézve egy furcsa, ellentmondásos helyzetet eredményezett: a méretgazdaságosság elvének szigorú érvényesítése egyrészt lehetővé tenné az önkormányzatok számára az újonnan létrejövő integrált víziközmű-szolgáltatókon belül a minőségi szempontok érvényesítését, az ármegállapítási jogkör elvonása pedig legalábbis nehézkessé teheti a minőségi változtatások alapjául szolgáló finanszírozási alapok biztosítását. A szolgáltatókra ezzel párhuzamosan kivetett egyéb terhekkkel (például közműadó, MEKH-nek fizetendő felügyeleti díj) pedig ez akár az önkormányzati tulajdonú víziközműszektor visszaszorításának, egyfajta indirekt kényszer segítségével előirányzott „államosításnak” a rémképét is előrevetítheti.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> A felhasználói egyenérték a víziközmű-szolgáltatást igénybe vevő felhasználók számosságát kifejező szám, ami a lakossági felhasználók, a nem lakossági szolgáltatási díjat fizető felhasználók számának és a közműfejlesztési kvóták négyzeresének összege.

<sup>88</sup> Így érvel például tanulmányában HORVÁTH M. – PÉTERI (2012: 184–186.)

### 3.3. SZERVEZETI KÉRDÉSEK

Kutatásunk szempontjából a víziközművekre vonatkozó új szabályozás legnagyobb kihívásának az tekinthető, hogy miképpen tudják érvényesíteni az egyes önkormányzatok saját – illetve fogyasztóik – érdekeit a méretgazdaságosság szempontjainak megfelelő integrált közműszolgáltatók által dominált új erőterben. Az árképzés kikerülése az önkormányzati feladat- és hatáskörökből első olvasásra ugyan – mint a helyi szint autonómiájának korlátozása – negatívnak tűnhet, azonban a változás értékelhető úgy is, mint az önkormányzatok egyfajta megszabadítása a víz- és csatornadíjak politikai okokra visszavezethető alacsonyan tartása alól.<sup>89</sup> Ami már csak azért sem volt helyes, mert a jó önkormányzat fogalomkörén belül maradvá egyértelmű kategóriahibának tűnik a víziközmű-szolgáltatás árképzését egy másik (a szociális) alrendszer szempontjainak függvényévé tenni, illetve részben utóbbinak alárendelni. Más kérdés, hogy a 2010 után – különösen a szociális törvény 2015-ös módosítását követő időszakban – az önkormányzatoknak a tekintetben is beszűkültek a lehetőségei, hogy a rászorulókat megemelő víz- és csatornadíjait szociális jellegű támogatások által kompenzálják. Az idetartozó problémákat azonban helyesebbnek tűnik a szociális ellátórendszerrel szóló fejezetben részletezni.

Itt és most fontosabbnak ítéljük annak taglalását, hogy mit is jelenthet a gyakorlatban az egyes önkormányzatok befolyásának tagadhatatlan csökkenése az integrált víziközmű-szolgáltatókon belül. Ezt elsősorban a nagyvárosi fogyasztók sérelmezhetik, hiszen a közeljövőben egységessé váló – esetükben az átlaghoz közelítő, következőképp korábbiaknál magasabb – közműdíjakon keresztül alighanem ők finanszírozzák majd a periférikus elhelyezkedésű és az integrációt megelőzően igen rossz állapotba került rendszerek területén végrehajtandó fejlesztéseket. A kisebb települések számára ebből következően az integrált közműszolgáltatókhoz való csatlakozás még annak ellenére is a víz- és csatornadíjak csökkenésével járhat, hogy az önkormányzat számára már nem áll fenn az a lehetőség, hogy az indokoltnál alacsonyabb árakat határozzon meg. Jelenleg, amikor az önkormányzatok árhatósági jogköre megszűnt, de az egységes víz- és csatornadíj nemhogy országos szinten, de a legtöbb esetben még szolgáltatóként sem valósult meg, a települési önkormányzatok előtt álló legnagyobb kihívás, hogy a víziközmű-rendszer felújítására és a beruházásokra fordítható, víz- és csatornadíjba beépített – és ebben az átmeneti periódusban nem is feltétlenül elegendő - forrásokat a partikuláris érdekeken túllépve, a társulás szempontjából a lehető legoptimálisabban használják fel.

---

<sup>89</sup> A teljesség kedvéért tegyük hozzá mindehhez, hogy – különösen a 2013-as rezsicsökkentések idején – jogosnak tűnt az a félelem, hogy az új, központosított árképzési szisztéma a helyi politika helyett a nagypolitika foglyává teszi a víziközműszektort, ami (a közműadóval, a MEKH-nek fizetendő felügyeleti díjjal együtt) komolyan hátráltatni fogja az amúgy jelentős fejlesztésekre szoruló ágazatot. De ez a probléma csupán érintőlegesen kapcsolódik kutatásunkhoz.

### 3.4. INDIKÁTOROK

Mint korábban láttuk, önkormányzati tulajdonban lévő víziközművek esetében a települési önkormányzat – mint ellátásért felelős – köteles gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről. Ha tehát a jó önkormányzat víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos releváns indikátorait keressük, akkor tulajdonképpen arra keressük a választ, hogy milyen mutatók segítségével tudunk meggyőződni a fent említett kötelezettség megfelelő színvonalú, a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő és egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozható biztosításáról. Ami a megfelelő színvonalat illeti, ennek kapcsán elsőként az ivóvízzel szemben támasztott – az uniós csatlakozás óta a korábbiaknál szigorúbb – szabályozásnak való megfelelés kényszerét emeljük ki. Az alábbi, 9. táblázat jól mutatja a vízminőséggel kapcsolatos néhány határértéket, amelyek az általunk vizsgált települések ivóvizének tényleges arzén-, vas-, mangán-, ammónium- stb. tartalmával összehasonlítva alkalmasak lehetnek az ivóvíz minőségének meghatározására.

**9. táblázat: A korábbi nemzeti szabványok és a 98/83/EK szerinti szabványok összehasonlítása**

Vízminőségi jellemző	Mértékegység	HATÁRÉRTÉK			
		Nemzeti szabványok szerint		98/83/EK irányelv szerint	201/2001. (X.25.) Korm.rendelet szerint
		Megfelelő	Tűrhető		
Arzén	µg/l	50		10	10
Vas	µg/l	200	300	200	200
Mangán	µg/l	100		50	50
Ammónium	mg/l	1,0	2,0	0,50	0,50

*Forrás: Ivóvízszabvány, saját szerkesztés*

A fenntarthatóság követelményei elsősorban a szennyvízkezelés esetében válhatnak hangsúlyossá. Mivel a szennyvízelvezetés esetében – ellentétben az ivóvízellátással – a közműves megoldások mind a mai napig még csak megközelítőleg sem tekinthetők általánosnak, az ebbe a csoportba tartozó indikátorok közül első lépésben a közműves szennyvízelvezetés létét vagy nemlétét kell számításba vennünk. Második lépésben – ha a szennyvíztisztítás közüzemi szennyvízgyűjtő-hálózaton keresztül elvezetve, közüzemi szennyvíztisztító telepen történik meg – érdemes megvizsgálni a szennyvízkezelés mikéntjét is, tehát hogy a szennyvíztisztítás megtörténik-e, és mechanikailag, biológiailag vagy III. tisztítási fokozattal történik-e meg. A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz esetében természetesen hasonló módon vizsgálható, hogy a nem közműves szennyvíz begyűjtése, illetve kezelése mennyiben felel meg a környezeti fenntarthatóság kritériumainak. Végül a fogyasztók elvárásairól is essék néhány szó. A szolgáltatott ivóvíz minőségével kapcsolatos kifogásokat itt csupán megemlítjük, hiszen efféle kifogások akár a szabványok által megfelelő minőségűnek nyilvánított ivóvízzel szemben is felmerülhetnek. Ilyen esetekben a jó önkormányzat felelőssége továbbra sem mellékes tényező, mivel megkérdésüket követően az integrált közműszolgáltatókon belül is meg lehet/kell próbálni érvényesíteni a településen élő fogyasztók érdekeit. Persze minél kisebb településről van szó, illetve minél nehezebb hasonló problémával küszködő szövetségeseket találni a közműszolgáltatóhoz tartozó települések önkormányzatai között, a feladat annál reménytelenebbnek tűnik.



## 4.HULLADÉKGAZDÁLKODÁS

A környezetvédelemnek némi leegyszerűsítéssel két megközelítése létezik. Szűkebb értelemben véve környezetvédelmen azoknak az intézkedéseknek az összességét értjük, amelyek az ember életminőségének védelmében a környezeti károk elhárítását tűzik ki célul. Tágabb értelemben azonban ide kell érteni nem csupán a már okozott károk helyreállítását, hanem a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodást, az emberi környezet fejlesztését is. (Buskó 2011: 112–113.) A továbbiakban a jó önkormányzat településszintű környezetvédelemhez kapcsolható dimenzióját a hulladékgazdálkodás példáján keresztül kívánjuk bemutatni, ugyanis a települési hulladék, illetve az ehhez kapcsolódó önkormányzati feladatok fogalmán keresztül a környezetvédelem szűkebb és tágabb megközelítése egyaránt jól érzékeltethető. Egyrészt az ember által a környezetben okozott károk egyre nagyobb hányadát teszi ki a felhalmozódó (nem megfelelően kezelt) hulladék. Másrészt a hulladék megfelelő kezelése – az ártalmatlanítás versus újrahasznosítás dilemmája – nem csupán a környezetünkben okozott károk kivédésére, hanem a természeti erőforrásainkkal való észszerű gazdálkodás problémáira is rávilágíthatnak.

### 4.1. CÉLOK

Bár a hulladékgazdálkodás céljainak apropóján elsősorban a településszinten jelentkező/értelmezendő célokról kell beszélünk, a települési önkormányzatok idesorolható céljait alapvető módon határozza meg a hulladékgazdálkodás uniós és nemzeti szintű kontextusa. A felsőbb szintű célok elsősorban a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályi környezetben artikulálódnak, úgyhogy – mintegy bevezetésképpen – ezekre is érdemes röviden kitérni. Mindenekelőtt tekintsük az Európai Unió hulladékgazdálkodással kapcsolatban megfogalmazott céljait. Bár a hulladékgazdálkodási politika már az 1970-es évektől megjelenik az uniós jogban, az igazán jelentős áttörésre egészen az Európai Parlament és a Tanács a hulladékokról szóló 2006/12-es irányelvig kellett várni. Az irányelv definiálja a hulladék fogalmát, úgymint az irányelv I. mellékletében felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyagot vagy tárgyat, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles. Vizsgálatunk szempontjából talán a hulladékgazdálkodás célrendszerének hierarchikus megközelítésére kell különös figyelemmel lennünk. Ennek értelmében „a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy elősegítsék: elsősorban a hulladék képződésének és veszélyességének megelőzését [...], „másodsorban [pedig] a hulladék hasznosítását újrafeldolgozás, újrahasználat, visszanyerés vagy bármely más másodlagos nyersanyag kinyerésére szolgáló művelet segítségével, vagy a hulladék energiaforrásként való használatát”. [2006/12/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdés] Szintén nagy jelentőségű annak előirányozása, hogy a tagállamok olyan integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot hozzanak létre, figyelembe véve az elérhető legjobb technológiákat, amelynek költsége elfogadható, továbbá ugyancsak lényeges a hulladékgazdálkodási tervek kialakítására vonatkozó kötelezettségük megállapítása. Az irányelv részletesen szabályozza továbbá a hulladékgyűjtést, -szállítást, -ártalmatlanítást, valamint hulladékkezelést végző létesítmények vagy vállalkozások működési feltételeit is. Noha az irányelv fent említett céljai, illetve az ezekhez kapcsolódó szabályozási logika mind a mai napig érvényesnek tekinthetők, kiegészítésük, illetve egyes pontjai revidálásának kényszere (be-

leértve a hulladék és a nem hulladék közötti különbség pontosítását, valamint hulladékmegelőzési és hulladékgazdálkodási intézkedések kidolgozását, beleértve a célok meghatározását) miatt a jogalkotó 2008-ban bölcsebbnek tartotta az irányelv hatályon kívül helyezését, illetve egy újjal való felváltását. Így született meg az Európai Parlament és a Tanács 2008/98 EK irányelve (ezentúl: Irányelv) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. Hogy csak a legfontosabb újdonságokat említsük: a már a 2006/12-es irányelvben megjelenő hierarchiát – amellet, hogy a hierarchia sorrendje pontosításra került – az Irányelv a hulladékmegelőzésre és -gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és politika terén egyfajta elsőbbségi sorrendként határozta meg. Vagyis a tagállamoknak jogszabályaikban és hulladékgazdálkodási politikájukban ettől kezdve kifejezetten törekedniük kellett arra, hogy (1) a megelőzés; (2) az újrahasználatra való előkészítés; (3) az újrafeldolgozás; (4) egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás; valamint; (5) az ártalmatlanítás műveletei közül a fentebbiek élvezzenek elsőbbséget. (2008/98/EK irányelv 4. cikk) Végül bizonyos hulladékfajták kezelésére vonatkozóan konkrét céldátumok is megfogalmazásra kerültek, úgymint:

- a) 2015-ig elkülönített hulladékgyűjtési rendszert kell felállítani legalább a papír-, fém-, műanyag- és üveghulladék esetében;
- b) a települési hulladék részeként lerakásra kerülő biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséget az 1995-ben országos szinten képződött a települési hulladék részét képező biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséghez képest 2016. július 1-jéig 35%-ra kell csökkenteni;
- c) 2020-ig legalább a háztartásokból származó papír-, fém-, műanyag- és üveghulladék, illetve lehetőség szerint egyéb forrásokból a háztartásokból származó fenti hulladékamokhoz hasonló hulladék estében az újrahasználatra való előkészítést és az újrafeldolgozást tömegében átlagosan minimum 50%-ra kell növelni;
- d) 2020-ig a nem veszélyes építési és bontási hulladékok újrahasználatra történő előkészítését, újrafeldolgozását és az egyéb, anyagában történő hasznosítását, ideértve a feltöltési műveleteknél más anyagok helyettesítésére történő használatot, tömegében minimum 70%-ra kell növelni.

A (részben) uniós kötelezettségeinkből levezethető nemzeti célrendszert törvényalkotói szinten a Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (ezentúl: Hulladéktörvény), a stratégiai tervezés szintjén pedig az Országos Hulladékgazdálkodási Terv példáján célszerű bemutatni, de kutatásunk logikájának megfelelően nem szabad megfedelkeznünk a középtávú (jelenleg a 2014–2020-as uniós programozási ciklushoz igazodó) Országos Hulladékgazdálkodási Terv cselekvési programjaként értelmezhető, évenként elkészítendő Országos Hulladékgazdálkodási Közzolgáltatási Tervről sem. Ami az fent részletezett irányelvekben szereplő célhierarchiát és a hulladékfajták kezelésére vonatkozóan konkrét céldátumokat illeti, ezeket az Országos Hulladékgazdálkodási Terv természetesen változatlan formában veszi át. Számunkra sokkal érdekesebb a hulladékgazdálkodási célrendszert megvalósító intézményrendszerre vonatkozó jogi szabályozás. Induljunk ki az „integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózat” kialakítására vonatkozó kötelezettségünkől, s ezen belül is az integráció problematikájából. Bár az idézett szöveghely a hulladékártalmatlanító hálózat kifejezést használja, mi mégis el fogjuk különíteni egymástól a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást<sup>90</sup> ellátó közszolgáltatókat a hulladékártalmatlanítást végzőktől, hiszen „a közszolgáltatás nem fel-

<sup>90</sup> A Hulladéktörvény 2. § (2) bekezdés 27. pontja értelmében hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak nevezzük a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyonkezelését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatást.

tétlenül terjed ki az ártalmatlanításra. Az új törvény szerint a hulladéklerakók üzemeltetői sajátos pozícióba kerültek, mert velük akkor is lehet szerződést kötni, ha nem közszolgáltatók. Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó a hulladéklerakást kivette a közszolgáltatás alól [...]”.(Pump 2016: 173–174.)

Az Országos Hulladékgazdálkodási Terv adatai alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók esetében a centralizációs folyamatok már az uniós csatlakozásunkat megelőzően elkezdődtek: „a kezdetben mintegy 1000 közszolgáltató létszáma 2006-ra 800 alá csökkent, 2009-ben 354, 2012. január 1-én 243 volt a létszám, mely 2013. június 10-ig 174-re csökkent”. (Forrás: Ohgt 2013, 51.) A tendencia ezt követően is folytatódott, s napjainkban már igen közel kerültünk az előirányzott végcélhoz, vagyis a hulladékgazdálkodási régiónkénti egy (összesen 19) közszolgáltató ideájához. (Forrás: Dontwasteit 2017) Hiszen a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. jelenleg már csupán 27, úgynevezett megfelelő ségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatót sorol fel honlapján. (Forrás: Nhkv1 2018)

Ami a hulladéklerakókat illeti, ezek száma – nem független módon az EU-s kívánalmaknak meg nem felelő hulladéklerakó helyek megszűnésétől, illetve a hasznosító létesítmények elterjedésétől – szintén erőteljesen csökkent korszakunkban. A nem megfelelő lerakóhelyek eredetileg 2007. október 31-ig előirányzott (2009. június 30-ig kitölt) bezárását/megfelelővé tételét követően 2012-ben már csupán 70 lerakóhely működött Magyarországon területén. Itt a vizsgálatunk kontextusában különös figyelemmel kísért települési hulladék<sup>91</sup> mennyiségének már csak 65,4%-át ártalmatlanították, a maradék – uniós összehasonlításban persze még mindig meglehetősen kevésnek tűnő – 34,6% hasznosítóba került. A lerakókba került települési hulladék százalékos aránya csupán 2016-ra csökkent a települési hulladék össz mennyiségének durván felére. (Forrás: KSH-STADAT 5.5.2. táblázat) Az alábbi, 10. táblázat jól mutatja a települési hulladék kezelési módjának megoszlását, a megoszlás trendjeit 2004 és 2016 között.

**10. táblázat: A települési hulladék mennyisége a kezelés módja szerint 2004–2016**

	Anyagában hasznosított		Energetikailag hasznosított		Lerakással ártalmatlanított		Egyéb módon kezelt		Összesen ezer tonna
	ezer tonna	%	ezer tonna	%	ezer tonna	%	ezer tonna	%	
2004	540	11,8	155	3,4	3 857	84,0	40	0,9	4 592
2005	444	9,7	303	6,5	3 859	83,1	40	0,9	4 646
2006	490	10,7	389	8,3	3 792	80,5	40	0,9	4 711
2007	554	12,1	382	8,3	3 429	74,7	228	5,0	4 593
2008	692	15,1	393	8,6	3 341	73,4	126	2,7	4 552

<sup>91</sup> A Hulladéktörvény 2§ (1) bekezdés 43. pontjának meghatározása szerint: a települési hulladék nem más, mint „ háztartási és a háztartási hulladékhöz hasonló szilárd hulladék”.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

	Anyagában hasznosított		Energetikailag hasznosított		Lerakással ártalmatlanított		Egyéb módon kezelt		Összesen ezer tonna
	ezer tonna	%	ezer tonna	%	ezer tonna	%	ezer tonna	%	
2009	665	14,5	406	9,4	3 212	74,5	29	0,6	4 312
2010	789	17,2	406	10,1	2 838	70,4	–	–	4 033
2011	837	18,2	408	10,7	2 563	67,3	–	–	3 808
2012	1 015	22,1	364	9,1	2 608	65,4	–	–	3 987
2013	987	21,5	336	9,0	2 415	64,6	–	–	3 738
2014	1 159	25,2	373	10,0	2 181	58,7	–	–	3 713
2015	1 194	26,0	525	14,2	1 991	53,7	–	–	3 710
2016	1 292	28,1	554	14,8	1 888	50,6	–	–	3 734

Forrás: KSH-STADAT 5.5.2. táblázat

Az integráció szükségessége mellett arról is beszél az Irányelv, hogy a hulladékártalmatlanító hálózatnak „megfelelően” kell működnie. Ez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szempontjából annyit jelent, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatónak meg kell felelniük bizonyos követelményeknek. A követelményrendszer első lépéseként a közszolgáltatónak *hulladékgazdálkodási engedéllyel* kell rendelkeznie. A hulladékgazdálkodási engedélyt a környezetvédelmi hatóság határozott időre, de legfeljebb 5 évre adja ki. A hulladékgazdálkodási engedély a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről szóló 439/2012 (XII. 29.) Korm. Rendelet értelmében kiterjedhet a hulladékkal kapcsolatos gyűjtési, szállítási, közvetítési, kereskedelmi tevékenység végzésére, illetve a hulladék kezelésére. A hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező azon nonprofit gazdasági társaságok, amelyekben a Hulladéktörvény 81. § (1) bekezdése alapján az állam, a települési önkormányzat vagy a települési önkormányzatok társulása a szavazatok többségével tulajdoni hányada alapján közvetlenül vagy közvetve rendelkezik, és a társaság tulajdonosaként jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottság tagjai többségét megválassza vagy visszahívja, *minősítési engedélyért* folyamodhatnak az illetékes környezetvédelmi hatósághoz. Ezt a szerepet jelenleg országos illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának Közszolgáltatói és Minősítési Osztálya látja el. Végül, a közszolgáltatónak rendelkeznie kell a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (ezentúl: NHKV Zrt.) által kiadott, úgynevezett *megfelelőségi véleménnyel* is. A NHKV Zrt. egy olyan koordináló szerv, amelyet az Hulladéktörvény 32/A. § hívott létre a hulladékgazdálkodás közfeladatainak ellátásának érdekében (cégbírósági bejegyzésére 2016. január 20-án került sor). A koordináló szerv honlapja a következőképp foglalja össze főbb céljait:

- egységes, nonprofit, nullszaldós közszolgáltatási rendszer, a Koordináló szerv, az Önkormányzatok, a Közszolgáltatók és a szolgáltatást igénybe vevők részvételével;
- rezsicsökkentés eredményeinek megőrzése;

- az Európai Unió által előírt hasznosítási célok maradéktalan teljesítése;
- a területileg optimalizált közszolgáltatás megszervezése és ellátásának biztosítása, fejlesztésekben történő együttműködés;
- az ellátás biztonságának javítása mellett a lakosság részére egységes, magas színvonalú szolgáltatás biztosítása, továbbá házhoz menő, elkülönített (szelektív) hulladékgyűjtési rendszer széles körű kiterjesztése és hatékony működtetése. (Forrás: NHKV2 2018)

A megfelelőségi vélemény kiadása során a NHKV Zrt. azt vizsgálja, hogy a közszolgáltató tevékenysége összhangban van-e az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervben foglaltakkal. A megfelelőségi vélemény 2016. október elsejétől bevezetett intézménye – visszautalva a közszolgáltatók integrációja során már leírtakra – nagyban hozzájárult a közszolgáltatók integrációjához, hiszen a 2017-es Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv hangsúlyos problémaként kezeli a közszolgáltatók magas számát (2017. 01. 01-jén ez a szám még 107 volt), és helyenkénti területi széttagoltságukat, a logikátlan területi átfedések előfordulását. (Forrás: OHGKT 2017: 19.) Természetesen a megfelelőségi vélemény kiadásának feltételrendszere nem redukálható pusztán az integrációs problematika megoldására. A vélemény megítélésének feltétele minden egyes közszolgáltató számára a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megfelelő színvonalú teljesítése, amelynek minimális feltételeit a 2017-es Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv a 77–79. oldalán részletezi.

## 4.2. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A Mötv. 13 § (1) bekezdés 19. pont értelmében a hulladékgazdálkodást a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között említi meg. Tekintettel az Mötv. keret-törvény jellegére, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos települési önkormányzati feladatok részletezését nem itt, hanem a Hulladéktörvényben találjuk meg. A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítására vonatkozó kötelezettsége elsődlegesen azt jelenti, hogy „a települési önkormányzat az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja” [Hulladéktörvény 33. § (1) bekezdés]. A törvény szabályozza a hulladékgazdálkodási közfeladathoz kapcsolódó eljárási szabályokat (főszabály szerint: a közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettség), a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés tartalmát, valamint a Hulladéktörvény 35. §-ában részletezi a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási közfeladatokra vonatkozó rendeletalkotási tárgyköreit is.

Eszerint a települési önkormányzatra centrális fontosságú feladatok hárulnak. Ezt jól jelzi, hogy a törvényalkotó az „önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat” – általunk egyelőre nem részletezett – „tartalmát” (ideértve a közfeladat-ellátás rendjét és módját) és a közszolgáltatási terület meghatározását a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalja. Ugyanez a helyzet a közszolgáltató tagjai, illetve a közszolgáltatói alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységgel (köztük a közszolgáltató önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladattal összefüggő jogaival és kötelezettségeivel), továbbá a tagoknak, illetve a közszolgáltatói alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányának meghatározásával is (ha a közszolgáltatást a közszolgáltató

több tagja, illetve közszolgáltatói alvállalkozó végzi). Ezzel kapcsolatban azonban már most felhívánk a figyelmet két problémára. Egyrészt a hulladékgazdálkodási közfeladat és a közszolgáltatási terület meghatározása esetében a törvényalkotó utal az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervhez való igazodás kényszerére, ami nyilvánvaló módon szab határt a települési önkormányzatok cselekvési szabadsága előtt. Úgy is mondhatnánk, hogy további vizsgálataink során feltétlenül meg kell határozni azt az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv által nem szabályozott területet, amelyeken belül az önkormányzatok szabadon mozoghatnak. Másrészt nem árt megvizsgálni azt is, hogy a közszolgáltatók gyorsuló integrációjának korában – ahol a végcél mégiscsak az „egy régió – egy közszolgáltató” elve – milyen lehetőségei lehetnek az önkormányzatoknak arra, hogy a közszolgáltató (illetve a kapcsolódó alvállalkozók) kiválasztása útján befolyásolják a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás minőségét. De másképpen is megközelíthetjük a problémáinkat, azt feltételezve, hogy a közszolgáltatási feladat tartalmára vonatkozó feladat- és hatáskör, illetve a közszolgáltató által végzett tevékenység meghatározásának szembeállítása a már ma is kötelezően többségi köztulajdonban lévő közszolgáltatók 100%-os köztulajdonba kerülésével párhuzamosan – különösen a 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő közszolgáltatók esetében – egyre inkább mesterkéltté válik, s legfeljebb az alvállalkozók tekintetében marad komolyabb jelentősége.

A hulladéktörvény az ingatlanhasználókkal kapcsolatosan is utal rendeletalkotási tárgykörökre, elsősorban az igénybevétel miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit érintve (például a díjfizetési kötelezettségek megfizetésének rendje). Az esetleges kedvezmények vagy kompenzációk, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei meghatározásának önkormányzati feladat- és hatáskörbe utalása a települési önkormányzat szociális jellegű feladataival is érintkezésbe kerül. Emellett jegyezzük meg azt is, hogy a Hulladéktörvény a települési önkormányzati feladatok között tesz említést az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. A szelektív hulladékgyűjtés ma még ellentmondásos problémájának megoldása (ennek egész országra való kiterjesztése és ezzel szoros összefüggésben a szelektív hulladékkezelés feltételeinek megteremtése) természetesen nem független a közszolgáltatók integrációjától/megfelelővé tételétől sem. Hiszen a szelektív hulladék gyűjtése – leszámítva a szelektív hulladékgazdálkodás jelentőségét a hulladékgyűjtésre vonatkozó megfelelő attitűd kialakításában – csupán a szelektív hulladékkezelés általánossá válásával nyeri el igazi értelmét.

### 4.3. INDIKÁTOROK

Tekintsük át részletesebben, hogy milyen indikátorok segítségével győződhetünk meg arról, hogy egy önkormányzat a hulladékgazdálkodás hozzá tartozó feladat- és hatásköreinek tekintetében jó gyakorlatot folytat. Elsőként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről (ezentúl: Szerződés) ejtsünk néhány szót. A közszolgáltató kiválasztásának módját és a Szerződés tartalmi követelményeit a Hulladéktörvény 88. §. (1) bekezdés 18. pont felhatalmazása alapján a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet részletezi. Mint már szó esett róla, a közszolgáltató kiválasztása tekintetében az önkormányzatok a közszolgáltatók gyorsuló integrációjának korában egyre inkább kényszerpályán mozognak, ezért fordítsuk figyelmünket a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés tartalmi követelményei felé. Eszerint a Szerződésnek a közszolgáltató, illetve a tagok adatain, a közszolgáltatási tevékenység megnevezésén, a közszolgáltatási tevékenység megnevezésén, a közszolgáltatási területen és a közszolgáltatási tevékenység végzésének időtartamán kívül a következőket kell tartalmaznia:



- a) *Elsőként a közszolgáltatás minőségi ismérveit. Ezt legegyszerűbben a környezetvédelmi hatóság által meghatározott minősítési osztály segítségével számszerűsíthetjük. A közszolgáltatók minősítési rendszerét az Országos Hulladék-gazdálkodási Ügynökség (OHÜ) dolgozta ki, és 2013. január 1-jén lépett hatályba. Törvényi szabályozását jelenleg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvényben találjuk meg. Maga a minősítési rendszer három minősítési kategóriát és fokozatot foglal magában. Az Országos Hulladék-gazdálkodási Terv 2014–2020 szerint: „a minősítési osztályok kétirányú differenciálást tesznek lehetővé. A törvény a gazdálkodó szervezetek horizontális differenciálását és a szolgáltatásbiztonsági funkciót az ABC kategóriákban fejezi ki. Az állami vagy önkormányzati részvétel mellett a hulladékgazdálkodási tevékenység terjedelme, komplexitása tükröződik a kategóriákban a hulladék átvételétől a hulladék hasznosításáig, lerakásáig terjedő széles skálán”. A gazdálkodó szervezetek vertikális, I–III. fokozatok szerinti megkülönböztetése viszont a tevékenység szakmai színvonalát hivatott tükrözni. „A magasabb II. és III. minőségi fokozatok elérése csak azon gazdálkodó szervezetek számára lehetséges, amelyek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélyhez szükséges szakmai követelményeken túl a magasabb szintű szolgáltatás nyújtása érdekében minőségbiztosítási és környezetirányítási rendszert működtetnek, további környezetirányítási célokot tűznek ki, valamint környezetirányítási programokat határoznak el és hajtanak végre a törvény mellékletében leírt szempontok szerint” (OHGT 2013: 54.). S bár a hulladékgazdálkodási terv szerint a minősítési rendszer elsősorban ahhoz segítheti hozzá az önkormányzatot, hogy a helyi igényekhez, sajátosságokhoz igazodó közszolgáltatás megvalósítására legalkalmasabb közszolgáltatót választhassa ki, az önkormányzati tulajdonban lévő közszolgáltatók esetében a minél magasabb szolgáltatásbiztonság, illetőleg szakmai színvonal követelményének biztosítását az önkormányzat mint tulajdonos jó gyakorlatának egyik centrális fontosságú elemeként érdemes számításba vennünk.*
- b) *A közszolgáltatás finanszírozásának elveit és módszereit, valamint a települési önkormányzatnak a közszolgáltatás finanszírozásában vállalt kötelezettsége teljesítésére vonatkozó feltételeket és biztosítékokat, ha a települési önkormányzat a közszolgáltatás finanszírozásában kötelezettséget vállal. E tekintetben az önkormányzatok cselekvési szabadsága a 2010 utáni időszakban két lépésben szűkült be. Elsőként a korábban a települési önkormányzatok képviselő-testületei által megállapított hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjak (rendelkezésre állási díj és üritési díj) kerültek hatósági árakkal való felváltásra, amelyeket a Hulladéktörvény 46. § (1) bekezdésének értelmében a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni, s amelyeket a törvény alapján a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnak a miniszter javaslatára kell megállapítania. A jelenlegi átmeneti állapotban (a víziközműdíjak korábban már említett díjszabásához hasonlóan) ez a hatósági árszabás még szolgáltatóként eltér, s kiszámításánál figyelembe kellett venni a 2013. július 1-jétől érvényes 10%-os rezsicsökkentés eredményeit is. A második lépésben a Hulladéktörvény 2016. április 1-től hatályos rendelkezései értelmében a települési önkormányzatoknak 2016. június 30-ig módosítaniuk kellett a közszolgáltatási szerződéseiket oly módon, hogy azokból törésre kerüljön a közszolgáltatási díjbeszedés. Ettől kezdve a díjbeszedést a NHKV Zrt. mint koordináló szerv végzi, aki a közszolgáltató részére a közszolgáltatási szerződésben rögzített feladataiért szolgáltatási díjat fizet.<sup>92</sup> Azaz a települési önkormányzatokra jelenleg már sem a díjak meghatározásában, sem pedig ennek beszedésében nem hárul érdemleges szerep.*

<sup>92</sup> A Közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28) Korm. rendelet 4. § (1)–(2) bekezdésének alapján a szolgáltatási díjban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljes közvetlen költsége kerül megtérítésre, a hasznanyag-értékesítésből eredő bevétel pedig a Koordináló szervet illeti meg.

- c) *A Szerződésnek továbbá tartalmaznia kell azokat a feltételeket is, amelyek mellett a közszolgáltató a közszolgáltatás teljesítésére alvállalkozót vehet igénybe.* Mivel a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a Hulladéktörvény 41. § (3) bekezdése szerint úgynevezett közszolgáltatói alvállalkozót vesz igénybe, maga a közszolgáltatói alvállalkozó pedig „*a hulladékgazdálkodási közszolgáltató által, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben megállapított hulladékgazdálkodási közszolgáltatási kötelezettsége teljesítése érdekében közvetlenül igénybe vett nonprofit gazdasági társaság*” [Hulladéktörvény, 2. § (1) bekezdés 37a. pont], ezért a közszolgáltatóval közvetlen jogviszonyban lévő alvállalkozóknak mindenképpen ki kell elégíteniük a nonprofit gazdasági társaságokra vonatkozó kritériumokat. Az alvállalkozó szerződésben rögzített feladatainak ellátásához egyéb közreműködők (teljesítési segédek) is igénybe vehetők. Utóbbiaknak értelemszerűen – mivel nem számítanak közszolgáltatói alvállalkozónak – nem kell nonprofit gazdasági társaságoknak lenniük. A közszolgáltató kiválasztja, irányítja és felügyeli a közszolgáltatói alvállalkozók, illetve az egyéb közreműködők tevékenységét, valamint teljes felelősséggel tartozik irántuk. Mindenből következően az alvállalkozók, illetve az egyéb közreműködők kiválasztásának tekintetében az önkormányzatoknak – a közszolgáltató szervezetekben fennálló tulajdoni részesedésüknek megfelelően – meglehetősen nagy szabadságuk, illetve felelősségük lehet. Egy jó önkormányzatnak tehát nem csupán a közszolgáltatók, hanem az alvállalkozók/egyéb közreműködők által nyújtott szolgáltatások biztonságát és minőségi követelményeit is szem előtt kell tartaniuk.

A következőkben tekintsük át elsőként a közszolgáltatók, majd pedig – kutatásunk céljához alkalmazkodva, ennél hangsúlyosabban – az önkormányzatok hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben részletezendő kötelezettségeit. A 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. §. (2) bekezdése a közszolgáltatók kötelezettségei között sorolja fel:

- a) a közszolgáltatás folyamatos és teljes körű ellátását;
- b) a közszolgáltatás meghatározott rendszer, módszer és gyakoriság szerinti teljesítését, ideértve az évenkénti lomtalanítást és az elkülönített gyűjtés teljesítését is, ha a települési önkormányzat rendelete ezt előírja;
- c) a környezetvédelmi hatóság által meghatározott minősítési osztály szerinti követelmények biztosítását, és a minősítési engedély hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés hatályosságának ideje alatti folyamatos meglétét;
- d) a közszolgáltatás teljesítéséhez szükséges mennyiségű és minőségű jármű, gép, eszköz, berendezés biztosítását, valamint a szükséges létszámú és képzettségű szakember alkalmazását;
- e) a közszolgáltatás folyamatos, biztonságos ellátásához szükséges fejlesztések és karbantartások elvégzését;
- f) a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék kezelésére meghatározott helyek és létesítmények igénybevételeit;
- g) a nyilvántartási rendszer működtetését és a közszolgáltatás teljesítésével összefüggő adatszolgáltatás rendszeres teljesítését;
- h) a fogyasztók számára könnyen hozzáférhető ügyfélszolgálat és tájékoztatási rendszer működtetését;
- i) a nyilvántartási, adatkezelési és adatszolgáltatási rendszer létrehozásához és folyamatos működtetéséhez szükséges feltételeket; valamint
- j) a fogyasztói kifogások és észrevételek elintézési rendjének megállapítását.

Ezek jó része a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás színvonalas biztosítására vonatkozó követelmény; a jó önkormányzat fogalomkörét tehát legfeljebb annyiban érinti, hogy a szóban forgó önkormányzatoknak, mint a közszol-

gáltató legalább részbeni tulajdonosainak, maguknak is felelősséget kell vállalniuk a fent említett követelmények teljesüléséért. Természetesen minél integráltabb közszolgáltatóról van szó (minél kisebb a szóban forgó önkormányzat tulajdoni hányada), az önkormányzat felelőssége annál inkább megoszlik e tekintetben. Az idevonatkozó indikátorok elemzése során ezt a korlátozott önkormányzati felelősséget tehát mindenképpen érdemes figyelembe venni. Különös figyelmet érdemel azonban a felsorolásunk (b) pontja, az elkülönített gyűjtés teljesítésével kapcsolatos kötelezettség. A „*ha a települési önkormányzat rendelete ezt előírja*” fordulat alapján világos, hogy az elkülönített gyűjtésre vonatkozó önkormányzati rendeletalkotási kötelezettség nem áll fenn.<sup>93</sup> Ennek ellenére – összhangban a hulladékgazdálkodás uniós és hazai szinten megfogalmazott célrendszerével – az elkülönített gyűjtés rendeleti szintű (és mondanunk sem kell: a célrendszernek a lehető leginkább megfelelő) szabályozásának meglétét a jó önkormányzat egyik igen fontos indikátorának kell tekintenünk.

Ami kifejezetten a települési önkormányzatok kötelezettségeit illeti, ezek közül a 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet elsőként a közszolgáltatás hatékony és folyamatos ellátásához a közszolgáltató számára szükséges információk szolgáltatását említi meg. Ezen belül különös nyomatékot kell hogy kapjanak az ügyfélszolgálati feladatok ellátásához szükséges személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó további rendelkezések, valamint hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenységgel összefüggő közszolgáltatási díj beszedésével kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség<sup>94</sup>. A közszolgáltatásnak a közszolgáltatás körébe nem tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységek közszolgáltatással, valamint a településen végzett más közszolgáltatásokkal való összehangolásának elősegítésére vonatkozó települési önkormányzati kötelezettségeket itt csak megemlítjük, hiszen jelen fejezet témájával ez csupán lazán érintkezik. S végül ebbe a csoportba tartozik a települési igények kielégítésére alkalmas hulladék gyűjtésére, szállítására, kezelésére szolgáló helyek és létesítmények meghatározása. A jó önkormányzat természetesen ezekben az esetekben is csupán bizonyos indikátorok figyelembevételével tesz eleget idevonatkozó kötelezettségének. Például a hulladék gyűjtésére szolgáló helyek/létesítmények kialakítása során figyelemmel kell lennie a felhasználók igényeire (pl. a gyűjtőpontok térbeli elhelyezkedésének kijelölése), a hulladék kezelésére szolgáló helyek/létesítmények kialakítása során pedig bizonyos környezetvédelmi szempontokra (pl. komplex hatásvizsgálat elvégzése annak megítélésére, hogy a szóban forgó terület a legmegfelelőbb hely-e az illető hely/létesítmény kialakítására).

Végezetül térjünk vissza a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási közfeladatokra vonatkozó rendeletalkotási tárgyköreire, ezúttal azonban már a konkrét példákon, illetve az idekapcsolható indikátorok szerepén keresztül. A közszolgáltató önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladattal összefüggő jogainak és kötelezettségeinek, valamint a közszolgáltatói alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányának meghatározásával itt most nem foglalkoznánk, hiszen azokat a közszolgáltatási szerződéssel kapcsolatos kötelezettségek apropóján már érintettük. Ennek megfelelően három témakörre térnénk ki alábbiakban, nevezetesen

---

<sup>93</sup> Bár az idézett szöveghely alapján nem egyértelmű, mindez a kötelezettség az évenkénti lomtalanítás esetében már fennáll. A Hulladéktörvény 44. § (1) bekezdésének alapján ugyanis a közszolgáltatónak önkormányzati rendelet meglététől függetlenül évente legalább 1 alkalommal gondoskodnia kell „*a lomtalanítás megszervezéséről és a lomtalanítás során a közszolgáltatónak átadott vagy közterületre helyezett lomhulladék átvételéről, összegyűjtéséről, elszállításáról*”.

<sup>94</sup> Ne felejtjük, a díjbeszedést ma már nem az önkormányzat, hanem a NHKV Zrt. mint koordináló szerv végzi.

a közterületi hulladék gyűjtésére és felhasználására vonatkozó szabályokra, az ingatlanhasználóra vonatkozó szabályokra, valamint (fontossága miatt a közfeladat általában vett problematikájától elválasztva) az *elkülönített hulladékgyűjtés szabályozására*.

- a) Az Épített környezet kialakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2.§ 13. pontja szerint közterületnek nevezzük a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Vagyis a hatályos törvényi szabályozás alapján a közterületeink önkormányzati (esetleg: állami) tulajdonban állnak. A Hulladéktörvény 61. § (7) bekezdése egyértelműen utal a települési önkormányzat közterület tisztán tartására vonatkozó kötelezettségére. De mit jelent ez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkoztatva? Egyrészt azt, hogy a közterület tulajdonosára, vagyonkezelőjére (amely, mint láttuk, nem feltétlenül azonos az önkormányzattal) vonatkozóan az önkormányzat rendeletben ír elő a közterületi hulladékgazdálkodásra vonatkozó kötelezettségeket. Makó város Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási helyi közszolgáltatásról szóló 14/2017. (III. 30.) önkormányzati rendeletének 5. § (1)–(2) bekezdése például a közterület tulajdonosának, vagyonkezelőjének kötelességévé teszi a tulajdonában, vagyonkezelésében lévő közforgalmú és zöldterületen települési hulladék keletkezésének bejelentését a közszolgáltató felé, valamint a közterületi hulladékhoz kapcsolódó közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó külön írásbeli szerződés megkötését. Másrészt, a 4. § c) pont alapján, ha a közterületen elhagyott, illetve ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladék korábbi birtokosa vagy tulajdonosa a hulladék elszállítására és kezelésére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, a hulladék elszállításáról és kezeléséről a települési önkormányzatnak a közszolgáltatóval vagy más hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező gazdálkodó szervezettel kötött szerződés útján magának kell gondoskodnia. A jó önkormányzatnak itt elsősorban a közterületek tisztaságára – illetve a tisztaság szubjektív érzetére – vonatkozó indikátorokat kell számításba vennie.
- b) Az ingatlanhasználónak a önkormányzati hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásával összefüggő jogait és kötelezettségeit a Hulladéktörvény 19. szakasza, valamint a Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 384/2014. (XII. 31.) Korm. rend. részletezi. A Hulladéktörvényben, illetve a kapcsolódó kormányrendeletben nem szabályozott tárgykörökön kívül az önkormányzati rendelet számos olyan részletszabályozást érinthet, amely szintén hozzájárulhat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás fogyasztók elvárásaival is találkozó biztosításával. Hogy csak néhány példát villantsunk fel: Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 41/2017. (XII.5.) önkormányzati rendelete nyilvánvalóan a fogyasztók elvárásait közvetíti akkor, amikor a 7. § (3) bekezdésében a közszolgáltatót arra kötelezi, hogy tegye közzé honlapján – változás esetén pedig aktualizálja – a hulladék gyűjtésére, szállítására vonatkozó járattevét, beleértve a rendszeresített edényzet ürítési napját. Mindazonáltal, ha a fogyasztók bizonyos magatartásformái veszélyeztethetik a közszolgáltatás minőségét és/vagy fenntarthatóságát, az önkormányzati rendeletnek nem szabad alkalmazkodnia az ilyen irányú „elvárásokhoz”. Ismét csak Miskolc hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendeletéből idézünk. A jogszabály 7. § (5) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy ha a közszolgáltató részére átadásra kerülő hulladék mennyisége rendszeresen meghaladja az átvett gyűjtőedények űrtartalmát, a közszolgáltató jogosult felszólítani az ingatlanhasználót a ténylegesen keletkező hulladék mennyiségének megfelelő űrtartalmú edényzet használatára, illetve az ennek megfelelő közszolgáltatási díj megfizetésére.
- c) Essék néhány kiegészítő megjegyzés az elkülönített (szelektív) települési hulladék gyűjtésére, szállításra vonatkozó rendelkezések szabályozásáról is. Mint ahogy arról már korábban említést tettünk, az elkülönített hulla-

dékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről a települési önkormányzat gondoskodik. Az ingatlanhasználó jogaival/kötelezettségeivel összefüggésben azt emeljük ki, hogy a Hulladéktörvény 39. § (1–2) bekezdésének értelmében:

- az ingatlanhasználó az általa használt ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt a közszolgáltatónak átadja;
- vagy hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti.

Az elkülönített (szelektív) hulladék gyűjtésének és szállításának mikéntje tehát az önkormányzat rendeletalkotási tárgykörei közé tartozik, s így lényegében az önkormányzatra hárul az a szerep, hogy közvetítsen a fogyasztók elvárásai, a közszolgáltató lehetőségei és a minőségi/fenntartható elkülönített hulladékgazdálkodásra vonatkozó uniós és/vagy nemzeti szintű igények között. Meglátásunk szerint a jó önkormányzatnak ezek között a sokszor eltérő igények között a minőségi/fenntartható közszolgáltatás érdekében feltétlenül közvetítenie kell, amelynek jó indikátora lehet az elkülönített hulladék azon aránya, amelyet az ingatlanhasználó helyben ad át a közszolgáltatónak, de a hulladékgazdálkodással kapcsolatos települési önkormányzati döntés meghozatala előtti társadalmi egyeztetések léte (például a Hulladéktörvényben is szereplő közmeghallgatások intézménye) is azt jelezheti, hogy az önkormányzat komolyan veszi idevonatkozó feladatait.

Legvégül jegyezzük meg, hogy egy jó önkormányzat nem csupán a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésére, hanem a helyben lakók környezeti (ezen belül: a hulladékkal szemben tanúsított) attitűdjének alakítására-formálására is gondot fordít. Itt gondolhatunk a legkisebbek környezeti attitűdjének alakítására-formálására egy önkormányzati fenntartású „zöldóvodán” keresztül. (Forrás: ZÖLDÓVODA)

#### **KÖZBEVETÉS: A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI ATTITŰD FORMÁLÁSA (DOMBÓVÁR PÉLDÁJA)**

Dombóvár „csikkmentes várossá” tétele a hulladékgazdálkodási attitűdformálás talán legismertebb példája. Itt nem csupán Dombóvár város Önkormányzata Képviselő-testületének sokak által vitatott, a közterületek, ingatlanok rendjéről és a település köztisztaságáról szóló 24/2007.(VI.6.) rendeletét kell kiemelni (amely komoly pénzbüntetéssel sújtotta a cigarettacsikk közterületen történő eldobását), hanem az olyan szemléletformáló eseményeket is, mint például a 2008. március 14-ére meg szervezett csikkmentes napot. (Forrás: Dombóvár 2008: 11.)

# 5. EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁS

Az egészségügy – illetve az egészségüghöz kapcsolódó legkülönbözőbb szolgáltatásformák – egyértelműen közszolgáltatásnak minősülnek. A megfelelő színvonalú egészségügyi ellátórendszer nem elhanyagolható módon hat a nemzetgazdaság teljesítményére (gondoljunk a munkából kieső, illetve egészségügyi állapotuk miatt nem megfelelően dolgozó munkavállalók tömegeire), de a társadalom egészségének megfelelő vagy nem megfelelő volta jóval túlmutat az emberi erőforrás-gazdálkodás kontextusán; egyfajta öncélnak tekinthető. Ennek következtében az egészségügyi közszolgáltatást a nem kizárhatóként kezelt díjfizető javak kategóriájához soroltuk, vagyis abba a csoportba, ahol a hozzáférhetőség minimumát alapvetően a közszférának kell biztosítania. A most következő fejezetben arra keressük a választ, hogy a jó önkormányzatnak milyen feladatai lehetnek a helyi társadalom egészségének megőrzéséhez, illetőleg javításához kapcsolódóan. A következőkből indulunk ki. Gulácsi László az egészségügyi rendszerek felépítését három főszereplő, név szerint a finanszírozó, a szolgáltató és a biztosított közötti kapcsolatrendszer segítségével szemlélteti. (GULÁCSI 2012: 43.) Mint ismeretes, az 1993-ban létrehozott – s az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) által kezelt – önálló Egészségbiztosítási Alap kezdetben társadalombiztosítási önkormányzati irányítás alatt állt, de 1999-ben a szakszervezetek irányítása alatt álló<sup>95</sup> Egészségbiztosítási Önkormányzat (a másik TB-önkormányzattal, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzattal együtt) 1999-től megszűnt, s állami irányítás alá került. (Forrás: MUNKAADÓK 1998.) Az egészségügyi ellátások finanszírozásáról, illetve a finanszírozóról magáról ennek megfelelően csak abban az esetben teszünk említést, amikor a települési önkormányzat valamilyen módon maga is hozzájárul az egészségügyi ellátórendszer finanszírozásához (például mint egyes önkormányzati tulajdonban álló egészségügyi szolgáltatóintézmények fenntartója). Egyébként főként arra irányítjuk figyelmünket, hogy miképpen járulhatnak hozzá a települési önkormányzatok az egészségügyi ellátás alább részletezendő céljainak megvalósításához, dominánsan a biztosítottak (a „biztosított” kifejezés helyett a továbbiakban inkább a jól megszokott „fogyasztó”-t fogjuk használni) által támasztott kereslet és a szolgáltatók által biztosított kínálat optimalizálása, illetve egymással való összehangolása által.

## 5.1. CÉLOK

A településszinten értelmezett egészségügyi ellátást a helyi társadalom egészségének megőrzéséhez, illetőleg javításához kapcsolhatjuk. A szakirodalomban, különösen az egészségügyi gazdaságtan fogalomrendszerében mozogva – a fenténél némileg egzaktabb módon – igen gyakran utalnak az egészségnyereség fogalmára, ami az egészségügyi szolgáltatás révén elért életesély növekedését jelenti életévekben kifejezve. (PULAY 2011: 8.) Az így definiált egészségnyereség természetesen igen nehezen számszerűsíthető, hiszen az egészségügyi szolgáltatástól

---

<sup>95</sup> Egy 1997-es törvénymódosítás értelmében a TB-önkormányzatokba a munkaadói oldal képviselőit is delegálták.



teljesen megtisztított „kiinduló” adatokra legfeljebb következtethetünk. Ennek ellenére a születéskor várható élettartam, esetleg az egészségben eltöltött életek számának országonkénti és/vagy térségenkénti különbségeiből akár az egészségügyi ellátás térben és időben eltérő színvonalára vonatkozóan is fontos következtetéseket vonhatunk le. Amint az alábbi, a születéskor várható élettartam európai különbségeit feltáró 11. táblázat jól mutatja, Magyarországnak – illetve a magyar egészségügyi ellátórendszernek – e tekintetben meglehetősen sok bepótolnivalója lehet.

**11. táblázat: Születéskor várható élettartam egyes európai országokban**

	férfi		nő	
	2005	2015	2005	2015
Ausztria	76,6	78,8	82,2	83,7
Belgium	76,2	78,7	81,9	83,4
Csehország	72,9	75,7	79,2	81,6
Dánia	76	78,8	80,5	82,7
Egyesült Királyság	77	79,2	81,3	82,8
Észtország	67,6	73,2	78,2	82,2
Finnország	75,6	78,7	82,5	84,4
Franciaország	76,8	79,2	83,9	85,5
Görögország	76,8	78,5	82,5	83,7
Hollandia	77,2	79,9	81,7	83,2
Írország	76,7	79,6	81,3	83,4
Izland	79,6	81,2	83,5	83,8
Lengyelország	70,8	73,5	79,3	81,6
Lettország	64,9	69,7	76,3	79,5
Luxemburg	76,7	80	82,3	84,7
Magyarország	68,7	72,3	77,2	79
Németország	76,7	78,3	82	83,1
Norvégia	77,8	80,5	82,7	84,2
Olaszország	78,1	80,3	83,6	84,9
Portugália	74,9	78,1	81,5	84,3

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

	férfi		nő	
	2005	2015	2005	2015
Spanyolország	77	80,1	83,6	85,8
Svájc	78,5	80,4	82,9	84,1
Svédország	78,7	80,8	84	85,1
Szlovákia	70,2	73,1	78,1	80,2
Szlovénia	73,9	77,8	80,9	83,9
Törökország	71	75,3	75,2	80,7

Forrás: NEAK (2016: 1.2.1. – 1.2.2. táblázatok)

Az egészségügyi szolgáltatások oldaláról nézve a születéskor várható élettartam – illetve az egészségben eltöltött életek táblázatunkban be nem mutatott számának – növekedéséhez a szolgáltatók által biztosított kínálat optimalizálására van szükség. Mindez azonban kissé leegyszerűsítő megközelítés, hiszen egészségügyi gazdaságtani értelemben a kínálat csupán a mindenkori keresletre vonatkoztatva nyeri el értelmét. Pulay Gyula a kereslet fogalmát elemezve világosan megkülönbözteti egymástól a *szükségletet* (mint az egészségügyi állapotból következő objektív tény), az *igényt* (mint felismert szükségletet), a *keresletet* (mint fizetőképes igényt), és végül a kereslet és a kínálat találkozása nyomán kialakuló *fogyasztás* (használat) sajátosságait. (PULAY 2011: 12.) Másképpen: az egészségügyi szolgáltatók által biztosított kínálatot igénybe kell venni, s ehhez a fogyasztóknak az egészségügyi állapotukra vonatkozóan megfelelő mennyiségű információra is szükségük van, és az ennek nyomán artikulálódó igényeiket alanyi jogon (a skandináv jóléti rendszerek esete), biztosítottként (a kontinentális jóléti rendszerek esete) vagy akár önerőből (leginkább az adott országra jellemző alanyi jogú vagy biztosításon alapuló ellátási rendszer diszfunkciói esetén) fogják kielégíteni. Nézzük egyenként az ebből következő problémákat.

Ami az egészségügyi állapotunk felismerését illeti, érdemes kettéválasztani az egészségügyi alapellátás, illetve az egészségügyi szakellátás helyét és szerepét. Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (ezen túl: Alapellátási Törvény) 1. § (1) bekezdésének definíciója szerint az egészségügyi alapellátás célja, hogy „*a beteg a lakóhelyén, illetve annak közelében választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül*”. A törvény preambuluma azonban talán ennél is pontosabban fogalmaz, amikor arra utal, hogy „*az egészségügyi alapellátás az egészségügyi ellátás alapvető fontosságú része, az egészségfejlesztés, a betegségek megelőzése, felismerése és gyógyítása alapvető nemzeti érdek*”. Vagyis: nemcsak a beteg ellátása (azaz a gyógyítás), de a felismerés, sőt a megelőzés jelentőségét is kiemeli az alapellátás kompetenciáin belül. A jellemzően egy szervrendszerhez vagy betegségcsoporthoz kötött – betegségcsoport ellátására specializálódott, specialista (szakorvos) által nyújtott, magas erőforrás-igényű egészségügyi ellátásként definiálható egészségügyi szakellátás esetében viszont a hangsúly egyértelműen a gyógyításra kerül át. (Forrás: Szakellátás) Ennek megfelelően az egészségügyi alapellátás egy jelentékeny szegmense az igények felismerését is szolgálja, legyen szó az egészségtudatos gondolkodás propagálásáról (amelyben a háziorvos, esetleg a védőnő is komoly szerepet kaphat), vagy a különféle szűrővizsgálatok jelentőségének

felismertetésében. Természetesen ebben nem csupán az egészségügyi alapellátás segíthet, gondoljunk például az országos egészségmegőrzési programokban rejlő lehetőségekre. Kutatásunk kontextusában azonban már most fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a kötelező önkormányzati feladatok közé tartozó egészségügyi alapellátás keretei között nem csupán közvetlen módon növelhető az adott társadalom egészségnyeresége (hiszen a szakellátást nem igénylő betegségek gyógyító jellegű ellátása ilyen módon befolyásolja a születéskor várható élettartamot, illetve az egészségben eltöltött évek számát), de a kereslet és a kínálat találkozása nyomán kialakuló igények sajátosságainak formálása révén is hat. Az viszont, hogy az így megjelenő igények hogyan artikulálódnak valódi keresletté, sokkal inkább az egészségügy általában véve vett színvonalának függvénye. Az alapellátás – illetve az önkormányzati fenntartásban lévő szakellátó intézmények – elégtelen színvonala esetén a megfelelő pénzügyi forrásokkal rendelkező fogyasztók egy jelentékeny hányada arra kényszerülhet, hogy a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi ellátórendszeren kívül, magánerejéből – beleértve a munkáltatók által nyújtott cafeteria jellegű kiegészítő egészségbiztosítási szolgáltatások szerepét – keresse a gyógyulást. Az Union Biztosító 2017 őszén felvett reprezentatív felmérése szerint az utóbbi években a hazai magánegészségügy igen dinamikus fejlődésen ment keresztül: míg 2012-ben csupán a lakosság 37%-a, 2017-ben már 57% vett igénybe valamilyen magánorvosi szolgáltatást. (Forrás: Magánegészségügy 2017) A magánegészségügy szerepe a fogorvosi alapellátás, illetve a különféle diagnosztikai eljárások esetében különösen jelentősnek tekinthető. Vizsgálatunk kontextusában elsősorban azt kell tisztázni, hogy az elégtelen színvonalú ellátásformák/intézmények esetében az általában véve vett alulfinanszírozottság mellett kitapintható-e – és ha igen, hol – az önkormányzatok esetleges felelőssége.

## 5. 2. AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁS SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

Miután nagyjában-egészében körvonalaztuk az egészségügyi ellátás céljait, tekintsük át, mennyiben járulhatnak hozzá ezekhez a célokhoz a települési önkormányzatok, azaz milyen települési önkormányzati feladatokat nevesíthetünk az egészségügyi alapellátással, illetve az egészségügyi szakellátással kapcsolatosan. Kezdjük az egészségügyi alapellátással. Az Alapellátási Törvény 5. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzatnak az egészségügyi alapellátás körében a házi orvosi, házi gyermekorvosi ellátásról; a fogorvosi alapellátásról; az alapellátáshoz kapcsolódó házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról; a védőnői ellátásról; az iskola-egészségügyi ellátásról kell gondoskodnia. De mit jelenthet „gondoskodni” a fent említett alapellátási formákról? Elsőként az alapellátási körzetek kijelöléséről kell szót ejtenünk, hiszen az Alapellátási Törvény 6. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg és alakítja ki az egészségügyi alapellátások körzeteit.<sup>96</sup> A törvény azonban azt is biztosítani igyekszik, hogy az alapellátási körzetek kijelölése a szakmaiság kívánalmainak megfelelően történjék. Ennek megfelelően az önkormányzatoknak az alapellátási körzetek megállapítása és kialakítása során figyelembe kell venniük a Kormány által kijelölt praxiskezelő (Állami Egészségügyi Ellátó Központ Alapellátási Osztály) által megadott szempontokat, valamint ki kell kérniük az alapellátásért felelős

<sup>96</sup> Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg.

országos módszertani intézet (a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet; NEFI) véleményét is. Szintén az alapellátási körzetek kijelölése feletti szakmai kontrollt hivatott biztosítani a települési önkormányzatoknak a praxiskezelő felé történő adatszolgáltatási kötelezettsége az alapellátási körzeteket székhelyét, lehatárolását érintő változásokról, amelynek a változást követő 15 napon belül kell megtörténnie, hogy utóbbi azután 8 napon belül átvezetésre kerüljön nyilvántartásában. Mindezek ellenére az alapellátási körzetek optimalizálása nyilvánvalóan az önkormányzat feladata és felelőssége.

Az önkormányzatnak azonban nem csupán az alapellátás térbeli struktúrájának kialakítására korlátozódik a felelőssége, de az ott folyó munka minőségének befolyásolására is többféle lehetősége van. Elsősorban azt kell kiemelni, hogy az alapellátási körzetekben tevékenykedő egészségügyi szolgáltató csakis az önkormányzattal kötött feladatellátási szerződés alapján tevékenykedhet. Ami az egészségügyi alapellátás talán legfontosabb szegmensét, a háziorvosi, házi gyermekorvosi, valamint a fogorvosi alapellátást illeti, az idesorolható egészségügyi szolgáltatókkal kötött feladatellátási szerződés sajátosságairól az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvényből (ezen túl: Praxis törvény) tájékozódhatunk.<sup>97</sup> Ennek 2/B §. (1) bekezdése szerint a praxisjoggal rendelkező háziorvos és az adott praxisjoggal érintett települési önkormányzat közötti feladatellátási szerződésnek kötelezően tartalmaznia kell legalább az alábbi tartalmi elemeket:

- a) a felek megnevezése, a személyes ellátásra kötelezett orvos megnevezésével,
- b) a praxisjoggal érintett körzet meghatározása,
- c) a felek kötelezettségeinek meghatározása, ideértve a települési önkormányzatnak a fenntartáshoz történő hozzájárulására vonatkozó szabályokat,
- d) a rendelési idő meghatározása, azzal, hogy az adott településen működő, praxisjoggal rendelkező háziorvosok kötelesek rendelési idejüket összehangoltan kialakítani,
- e) az ügyeletben történő részvételre vonatkozó rendelkezések,
- f) a helyettesítésre vonatkozó rendelkezések,
- g) az ellátás nyújtásában részt vevő egészségügyi szakdolgozókra vonatkozó rendelkezések,
- h) a szerződés időtartama,
- i) a felmondásra vonatkozó rendelkezések,
- j) a kártérítésre, kártalanításra vonatkozó rendelkezések.

Ezek közül a kritériumok közül feltétlenül ki kell emelnünk a „felek kötelezettségeinek meghatározását”, hiszen ebből nyilvánvaló, hogy az önkormányzat hozzájárulhat (illetve a jó önkormányzatnak lehetőségeihez mérten hozzá is kell járulnia) a szóban forgó praxis fenntartásához. De a szerződés minimumkövetelményei nem csupán az anyagi jellegű hozzájárulás problematikáját tárgyalják, de olyan jellegű – ha úgy tetszik, a praxis működésének megszervezéséhez kapcsolható – feladatokat is, mint például a rendelési idők összehangolását a több szolgáltatóval rendelkező települések esetén, vagy az ügyeletre/helyettesítésre vonatkozó rendelkezéseket. Ennek ellenére a legnagyobb jelentőséggel természetesen mégis az önkormányzatok anyagi jellegű hozzájárulása bír. Dr. Kóródi-Juhász

---

<sup>97</sup> Az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátás, a védőnői ellátás és az iskola-egészségügyi ellátás szabályozása nagymértékben hasonló, ezért ez utóbbiakat itt nem tárgyaljuk részletesen.

Zsolt az alapellátási ellátás újdonságairól írt 2015-ös összefoglaló cikkében (Kóródi-Juhász 2015) a praxisok finanszírozását megkönnyítő két igen fontos változásra hívja fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a Praxistörvény 2/B (1a) bekezdése immár kógens szabályként rögzíti, hogy *„az önkormányzat köteles gondoskodni az egészségügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott rendelő (a továbbiakban: rendelő) praxisjoggal rendelkező házi orvos részére történő térítésmentes használatba adásáról, továbbá – amennyiben a rendelő nem a házi orvos vagy a házi orvosi szolgáltató tulajdonában van – a rendelő külső homlokzati részei karbantartásáról, felújításáról, valamint a falakban elhelyezkedő vezetékek és a központi fűtésrendszer teljes vagy részleges cseréjével járó munkák elvégzéséről.*” Ez természetesen csupán azoknak a praxisoknak a számára jelent könnyebbséget, amelyek nem rendelkeznek a rendelő tulajdonjogával. A másik újdonság viszont – amely a Helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 2016. január 1-jétől életbe lépő módosításával vált hatályossá – az önkormányzat szándékától függően már minden praxisnak könnyebbséget jelenthet, hiszen lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok a helyi iparűzési adóval kapcsolatos rendeletekben a vállalkozó házi orvos, védőnő vállalkozó számára mentességet, kedvezményt állapítsanak meg, feltéve, ha annak vállalkozási szintű iparűzési adóalapja az adóévben a 20 millió forintot nem haladja meg.

Érdemes lehet megemlíteni az egészségügyi szolgáltató alapellátási körzetek megszüntetéséhez kötődő kártalanításának problematikáját is. Mivel – mint láttuk – az alapellátási körzetek határainak kijelölése az önkormányzati hatás- és feladatkörök közé tartozik, a meglévő határok módosításának lehetősége alapvetően befolyásolhatja a szóban forgó települési önkormányzatok területén található praxisok értékét, következésképp azok betöltöttségét, az ott folyó munka minőségét (azoknak a praxisoknak az esetében ugyanis, ahol az egészségügyi szolgáltató nagyobb biztonságban érezheti magát, bizonyosan egyszerűbb minőségű munkakerőt találni). A Praxistörvény 2/B §. (5) bekezdés szerint *„a körzetmódosítás miatt bekövetkezett, a házi orvost ért kár esetén a települési önkormányzat kártalanítási kötelezettséggel tartozik, amelynek megállapításánál figyelembe kell venni a házi orvosi szolgáltató által a finanszírozása keretében kapott egy éves összeget*”. Az adott szöveghelyből azonban nem lehet egyértelműen levezetni a kártalanítás pontos összegét, legfeljebb következtethetünk arra, hogy a kompenzációnak a Törvényalkotó szándékai szerint az egyéves bevételkiesést kell(ene) fedeznie. Éppen ezért – Kóródi-Juhász Zsolt szerint – az önkormányzatok kompenzációs gyakorlata korántsem volt egységes, *„a »szokásjog« oly módon alakult, hogy az e rendelkezésben meghatározott egyéves finanszírozási összeget vették alapul a praxisok elidegenítése során a felek a vételár kialakításakor. Az évek során ez az összeg egyre csökkent, majd az utóbbi időszakban egy-egy vidéki praxis esetén a vagyoni értékű jog tulajdonosa örülhetett, ha az éves finanszírozás töredékét, vagy akár egy havi összegnek megfelelő vételárat megkapott a praxisjogáért*”. (Kóródi-Juhász 2015) A szabályozás imént említett hiányosságai komoly felelősséget raknak ezen a téren is az önkormányzatokra: az így tapasztalható bizonytalanság csökkentése – akár a praxishatárok csak különösen indokolt esetben történő módosításával, akár a kompenzációs összegek minél méltányosabb módon történő megállapításával – nagyban hozzájárulhat az alapellátás biztonságának növeléséhez.

Az alapellátáson belül folytassuk a védőnői ellátás településszintű vonatkozásainak körvonalazásával. Az alapellátási törvény megkülönböztetett figyelemben részesíti ezt a hungarikumnak számító alapellátási formát; a preambulumban a védőnőt mint a „megelőzés” centrális fontosságú szereplőjét azonosítja. Itt gondolhatunk a védőnő egészségügyi szűrővizsgálatokban történő fokozottabb részvételére: a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet ennek megfelelően 2015. X. 1-jei hatállyal a népegészségügyi méhnyakrákszűrés végzésével bővítette ki a védőnői feladatokat. De vizsgálatunk kontextusában inkább azt emeljük ki, hogy a szintén a védőnői feladatok közé tartozó *„egyéni és közösségi egészségfejlesztési, egészségvédelmi programok tervezésé-*

ben, szervezésében és megvalósításában részvétel” [Alapellátási Törvény 13. § (2) bekezdés j) pont] keretei között az önkormányzatnak együtt kell működnie a védőnővel.

Ezek után tekintsük át az egészségügyi szakellátás települési önkormányzati feladatokkal való kapcsolódási pontjait. Egészségügyi szakellátáson elsősorban a járóbeteg-szakellátás, valamint a fekvőbeteg-szakellátás különféle formáit szokás érteni.<sup>98</sup> A 2010 előtti időszakban a helyi önkormányzatokra az egészségügyi szakellátás biztosítása terén is centrális szerep hárult, amennyiben a helyi önkormányzatnak kellett biztosítania a tulajdonában vagy használatában levő járóbeteg-szakellátást, illetőleg az – egyébiránt az egészségügyi szakellátás gerincét alkotó – fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények működését. Ebből következően az Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (ezenkívül: az Egészségügyi Törvény) értelmében az egészségügyi szakellátás a települési önkormányzatok választható feladatai közé tartozott, azaz ha a települési (fővárosi kerületi) önkormányzat nem vállalta fel ezeket, akkor a megyei/fővárosi önkormányzat volt a kötelezett. (Buskó 2011: 165–166.) A fordulat 2011/2012-es évben történt meg. Az Möt. már 13. §-a már csak az egészségügyi alapellátást, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatásokat említi meg a helyi önkormányzati feladatok között. A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény alapján első lépésben a területi önkormányzatok egészségügyi járó- és fekvőbeteg szakellátó intézményeinek állami fenntartásba való átvétele történt meg. Ezt követte a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény, amely nem csupán a szóban forgó fekvőbeteg-szakellátó intézmények átvételéről intézkedett, de mivel a szakellátás legjelentősebb része úgynevezett kórház-rendelőintézet komplexumok (integrált szakellátási intézmények) formájában működött, ezzel a fent nevezett intézményekbe integrálódott járóbeteg-szakellátás is eltűnt az önkormányzati feladatok közül. Az önálló járóbeteg-szakellátó intézmények esetében azonban a hasonló centralizáció végül nem valósult meg.<sup>99</sup> Így az Egészségügyi Törvény 152. § (3) bekezdésének értelmében továbbra is a települési önkormányzat feladatai közé tartozik „a tulajdonában, illetve fenntartásában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató működtetéséről, illetve 2013. április 28-án tulajdonában, illetve fenntartásában lévő egészségügyi szolgáltató számára – az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény alapján – megállapított közfinanszírozott szakellátási feladatok ellátásáról való gondoskodás”.<sup>100</sup> Az önkormányzati fenntartásban lévő járóbeteg-szakellátó intézmények esetében a fenntar-

<sup>98</sup> A teljesség kedvéért említsük meg azonban az otthoni szakápolás fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást kiváltó, illetve lerövidítő formáit is. Az otthoni szakápolás jogi hátterét, illetve az ennek keretei között ellátható feladatokat az otthoni szakápolási tevékenységről szóló 20/1996 (VII. 26.) NM rendelet részletezi. Bár az otthoni szakápolás nem tartozik a kötelező önkormányzati feladatok közé, „több város, önkormányzat a beteg otthonában, kezelőorvosának elrendelésére szakképzett ápolók által végzett otthoni szakápolást működtet. Biztosítja a szakápolási tevékenység működési feltételeit, szakmai irányítását és gazdálkodását”. Forrás: Czibere 2010.

<sup>99</sup> Szócska Miklós egészségügyi államtitkár még 2012 kora őszén – tehát már jóval az államosítás első két hullámának lezárulta után – is arról beszélt, ősszel tisztázzák, hogyan történik majd a (nem integrált formában működő) járóbeteg-ellátó intézmények állami átvétele. Forrás = eGOV 2012.

<sup>100</sup> Beleértve a tulajdonában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátási feladat ellátására szolgáló vagyonhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról való gondoskodást is.



tói hatásköröket, illetve az ezzel összefüggő feladatokat az Egészségügyi Törvény 155. §-a részletezi. Ezek ismertetését itt most nem tartjuk feladatunknak, csupán annyit jegyezzünk meg, hogy megfelelő színvonalú feladatellátás (különösen az egészségügyi intézmény működőképességének és szükség szerinti fejlesztésének biztosítása) a jó önkormányzat egyik centrális fontosságú – a fenntartó önkormányzat részéről jelentős finansziális és egyéb jellegű áldozatokat kívánó – ismérve lehet.

### 5.3. INDIKÁTOROK

Az előzőekben körbejártuk, milyen lehetőségeket biztosít a jogalkotó arra, hogy az önkormányzatok tevékeny szerepet vállaljanak az egészségügyi alap- és szakellátásban. Mindebből azonban még egyáltalán nem válik világossá, hogy milyen mértékben élnek az önkormányzatok ezekkel a lehetőségekkel, vagyis milyen mértékben vesznek részt az egészségügyi alap- és szakellátás működésében. A következő, 12. táblázat erre keresi a választ azáltal, hogy bemutatja a gyógyító-megelőző ellátások finanszírozási összegének szolgáltatók típusa szerinti megoszlását szakfeladatonként.

**12. táblázat: Gyógyító-megelőző ellátások finanszírozási összegének szolgáltatók típusa szerinti megoszlása szakfeladatonként (2016)**

szakfeladat	finanszírozási összeg				
	millió forint	önkormányzati	országos	vállalkozás	nonprofit
Háziorvosi, háziiorvosi ügyeleti ellátás	117 044,90	8,2	0,9	87,9	3
Védőnői szolgálat, anya-, gyermek- és ifjúságvédelem	24550,5	78,4	8	6,9	6,6
Fogászati ellátás	27945,9	8,4	10,5	78,5	2,6
Betegszállítás és orvosi rendelvényű halottszállítás	6196,9	..	7	84,9	8
Laboratóriumi ellátás	23002,4	6,4	76,2	12	5,4
Járóbeteg-szakellátás	113444	13	69,5	4,6	12,9
CT, MRI	20887,9	..	82,3	17,7	..
Műveskezelés	23171,1	..	12,3	86,1	1,6
Otthoni szakápolás	4492,3	4,1	0,7	83,2	11,9

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

szakfeladat	finanszírozási összeg				
	millió forint	önkormányzati	országos	vállalkozás	nonprofit
Krónikus fekvőbeteg-szakellátás	67696,4	0,3	88,2	0,8	10,7
Aktív fekvőbeteg-szakellátás	380645,8	0,2	97,3	1	1,5
Mentés	30255,1	..	96,9	..	3,1
Összesen	1089924,7	4,7	69,2	22,4	3,8

Forrás: NEAK (2016: 6.1.3. táblázat)

Mint látható, a háziorvosi alapellátás, valamint a fogorvosi alapellátás esetében a NEAK ma már döntően a különféle vállalkozási formában működő háziorvosokat/fogorvosokat finanszírozza; az önkormányzati egészségügyi intézmények aránya – ahol az önkormányzat közalkalmazotti jogviszony keretei között foglalkoztatja a munkavállalókat – a finanszírozási összeg arányait tekintve 10% alá került. A védőnői szolgálat, anya-, gyermek- és ifjúságvédelem esetében az önkormányzati egészségügyi intézmények azonban továbbra is döntő szerepet játszanak. A szakellátás területén az önkormányzati fenntartású kórházak államosítását követően az önkormányzati szolgáltatók a járóbeteg-szakellátás területére szorultak vissza, ahol a nem integrált szakellátó intézmények az összfinanszírozást tekintve még mindig jelentős, 13%-os arányt képviselnek. Ezekhez még hozzávehetjük a szintén nem elhanyagolható mértékben önkormányzati – esetleg önkormányzati társulási – tulajdonban lévő nonprofit egészségügyi szolgáltatók 12,9%-os arányának egy jelentős hányadát is. Végül a dominánsan vállalkozási formában működő otthoni szakellátási formák esetében is megtalálhatjuk a közvetlen önkormányzati szerepvállalás nem túlságos jelentős (4,1%-os), de azért említésre méltó nyomain.

A következőkben azokra az indikátorokra szeretnénk röviden kitékinteni, amelyek segítségével következtetéseket vonhatunk le az egészségügyi alap- és szakellátás minőségére vonatkozóan. Elsőként tekintsük át a rendelkezésre álló kapacitások problémáját az egészségügyi alapellátás legnagyobb jelentőséggel bíró szegmense, a háziorvosi ellátás példáján keresztül, mégpedig azzal a megjegyzéssel, hogy az itt levont következtetések az alapellátás egyéb formái esetében is érvényesek. Az alábbi, 13. táblázatból jól látható, hogy az egy háziorvosra<sup>101</sup> jutó (rendelőn és rendelőn kívül) ellátott esetek száma a rendszerváltást követő években trendszerű növekedést mutat, amelyet csak a vizitdíj ideiglenes – a 2008. március 9-ei népszavazás eredményeként eltörölt – bevezetése tört meg a 2007-ben. Ez önmagában megtévesztő lehet, hiszen az egy háziorvosra jutó ellátott esetek számának – persze semmi esetre sem üdvözlendő – növekedése jelentheti a háziorvos kapuőri funkcióinak hatékonyabb működését, áttételesen tehát a különféle járó- és fekvőbeteg-szakellátási formák tehermentesítését is. És valóban:

<sup>101</sup> 1990-ben: körzeti orvosra.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

eltekinve a kapuőri feladat színvonalas ellátásához feltétlenül szükséges diagnosztikai jellegű szakrendelésre utalásoktól (EKG, röntgen, labor), 2009-től – a fekvőbeteg-gyógyintézetbe való utalások tekintetében 2012-től – kezdve az egyéb szakrendelésre utalások számának bizonyos mértékű csökkenése figyelhető meg. Mivel azonban a házi orvos által ellátott esetek számának 1990 és 2016 közötti körülbelül 24%-os emelkedésével párhuzamosan az egyéb (járó- és fekvőbeteg-) szakrendelésekre utalások száma körülbelül háromszorosára (!!!) emelkedett, ez – amennyiben a magasabb progresszivitási szinteken nem keletkezik kapacitástöbblet – erősen túlterheli a járó- és fekvőbeteg-szakellátó intézményeket. A szakellátó intézmények túlterheltségének problémájára a későbbiekben még vissza fogunk térni.

**13. táblázat: Egy házi orvosra jutó betegforgalom 1990–2016**

Év	A rendelőben ellátott esetek száma	A rendelőn kívüli ellátások száma	Szakrendelésre utalások		Fekvőbeteg-gyógyintézetbe utalások
			EKG, röntgen, labor	egyéb	
1990	8 735	864	384	311	49
2000	9 208	1 078	652	597	69
2001	9 400	1 032	682	610	69
2002	9 666	988	724	646	72
2003	9 954	987	770	678	75
2004	10 332	953	840	725	82
2005	10 789	926	897	768	83
2006	11 455	840	934	892	87
2007	9 702	583	936	1 070	84
2008	10 163	593	1 062	1 150	87
2009	11 037	588	1 096	1 133	80
2010	10 994	586	1 175	1 080	84
2011	11 129	547	1 217	1 062	92
2012	11 211	510	1 228	1 016	91
2013	11 294	463	1 324	1 017	83
2014	11 309	408	1 365	988	84
2015	11 474	358	1 412	980	78
2016	11 565	333	1 474	995	76

*Forrás: KSH\_Egészségügy 2.2. táblázat.*

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Bennünket természetesen nem a hazai ellátórendszer általában véve vett kapacitáshiányai érdekelnek, sokkal inkább az, hogy egy jó önkormányzat milyen helyi sajátosságokkal szembesülhet ezen a téren. Tekintsük át tehát a háziorvosi ellátás betegforgalmi adatainak területi különbségeit bemutató 14. táblázatot.

**14. táblázat: Egy háziorvosra jutó betegforgalom területi különbségei (2016)**

Területi egység	A rendelőben ellátott esetek száma	A rendelőn kívüli ellátások száma	Összes betegforgalom	Fekvőbeteg-gyógyintézetbe utalások	Szakrendelésre utalások	
					EKG, röntgen, labor	egyéb
Budapest	7 628	327	7 956	67	1 509	992
Pest	11 143	458	11 601	99	1 859	921
Közép-Magyarország	8 832	372	9 204	78	1 629	967
Fejér	12 809	536	13 345	74	1 410	938
Komárom-Esztergom	12 124	272	12 396	67	1 579	804
Veszprém	11 675	224	11 899	54	1 199	704
Közép-Dunántúl	12 234	356	12 590	65	1 388	821
Győr-Moson-Sopron	11 946	381	12 327	58	1 536	706
Vas	11 651	339	11 989	59	1 587	811
Zala	12 362	265	12 627	58	1 265	856
Nyugat-Dunántúl	11 987	335	12 322	58	1 471	779
Baranya	11 995	164	12 160	43	1 621	1 131
Somogy	11 796	250	12 046	82	1 418	764
Tolna	12 517	402	12 919	67	1 604	754
Dél-Dunántúl	12 049	248	12 296	62	1 549	921
Dunántúl	12 091	313	12 404	62	1 469	841
Borsod-Abaúj-Zemplén	13 777	310	14 087	66	1 402	1 442
Heves	14 169	340	14 509	77	1 334	1 126
Nógrád	12 752	232	12 984	113	1 159	1 000
Észak-Magyarország	13 703	305	14 007	77	1 343	1 285
Hajdú-Bihar	11 775	323	12 098	120	1 257	1 007

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Területi egység	A rendelőben ellátott esetek száma	A rendelőn kívüli ellátások száma	Összes betegforgalom	Fekvőbeteggyógyintézetbe utalások	Szakrendelésre utalások	
					EKG, röntgen, labor	egyéb
Jász-Nagykun-Szolnok	13 565	364	13 930	90	1 374	936
Szabolcs-Szatmár-Bereg	15 835	297	16 131	81	1 401	1 617
Észak-Alföld	13 734	324	14 058	98	1 341	1 212
Bács-Kiskun	12 949	255	13 205	85	1 624	1 012
Békés	12 603	450	13 053	87	1 309	852
Csongrád	10 771	316	11 088	77	1 239	827
Dél-Alföld	12 104	328	12 432	83	1 407	906
Alföld és Észak	13 178	320	13 497	86	1 364	1 131
Ország összesen	11 565	333	11 898	76	1 474	995

*Forrás: KSH\_Egészségügy 2.7. táblázat*

Látható, hogy a legalapvetőbb különbség Budapest és a vidék között áll fenn, de a leghátrányosabb helyzetű észak- és kelet-magyarországi térségekben a betöltetlen praxisok magas száma miatt különösen aggasztóvá vált a helyzet. Az efféle diszfunkciók kezelésében természetesen a kormányzati szintű egészségpolitikákra hárul a legjelentősebb szerep. Itt megemlíthetjük a háziiorvosi praxisokhoz kapcsolódó, 2018-ban már 520 ezer forintos rezsitámogatásoknak a szerepét az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999 (III. 3.) Korm. rendelet 14. § (10) bekezdése alapján. Emellett természetesen az önkormányzatoknak is lehetőségük van arra, hogy lehetőségeikhez mérten – a korábban már említett módokon, például megfelelő rendelő biztosítása, adókedvezmények stb. útján – segítsék az üresen maradt háziiorvosi praxisok betöltését.

Az egészségügyi alapellátás színvonalas működéséhez azonban aligha elegendő a jelenleg üresen álló praxisok betöltése. Ehhez a legkülönfélébb infrastrukturális jellegű fejlesztésekre is szükség van, amelyek főként az önkormányzati tulajdonban lévő egészségügyi alapellátó rendszer esetében érintkeznek kutatásunkkal. Egy jó önkormányzatnak különös figyelmet kell fordítania a legkülönfélébb – az önkormányzatok részére (is) nyitva álló – pályázati lehetőségekre, illetve – ha a kapcsolódó indikátorokból indulunk ki – az elnyert pályázatok számára, volumenére.

#### **KÖZBEVETÉS: PÁLYÁZATI FORRÁSOK AZ EGÉSZSÉGÜGYI ALAPELLÁTÁS FEJLSZTÉSÉHEZ (EGY 2017-ES PÁLYÁZAT PÉLDÁJA)**

Egy példán szemléltetve mindezt: a Nemzetgazdasági Minisztérium 2017-ben 4,815 milliárd forint keretösszeggel pályázatot hirdetett meg a Pest megye területén működő önkormányzati tulajdonú egészségügyi alapellátást nyújtó intézmények fejlesztésének támogatására. (Forrás: Pályázat Alap

2017) A kapcsolódó pályázati felhívás (Forrás: Pályázat Pest 2017 alapján) a szóban forgó Pest megyei települési önkormányzatok 10 és 200 millió forint közötti támogatást is igényelhetek a tulajdonukban lévő egészségügyi-alapellátó rendszer (háziorvosi rendelő, fogorvosi szolgálat, alapellátáshoz kapcsolódó és védőnői szolgáltatás, iskolaorvosi rendelő) infrastrukturális fejlesztéseire. A pályázó település egy lakosra jutó adóerő-képességétől függően a támogatási intenzitás 85-95% lehetett. Az önkormányzatok egyaránt pályázhattak:

- meglévő, önkormányzati tulajdonú egészségügyi alpinfrastruktúrához sorolható feladatokat el látó épületek/helyiségek felújítására, átépítésére, bővítésére;
- jelenleg más funkciót betöltő, önkormányzati tulajdonú épületek/helyiségek felújítására, átépítésére, bővítésére, ingatlankiváltással való felújítására;
- új épület/helyiség építésére önkormányzati tulajdonú telken.

Az egészségügyi alpinfrastruktúra fejlesztésének fogalma azonban jóval szélesebb a rendelőnek helyet adó vagy rendelőnek szánt épületek megépítésénél/átalakításánál. Ezért a pályázati kiírás további támogatható tevékenységeket is felsorol, úgymint:

- (a) eszközbeszerzés: műszer, gép, informatikai és egyéb eszközök (preferáltan mobil eszközök);
- (b) iskola-egészségügyi ellátás végzéséhez szükséges helyiség kialakítása és eszközbeszerzés, amennyiben az (b1) nem közoktatási intézménnyel egy épületben működik, illetve (b2) a háziorvosi/fogorvosi rendelővel azonos épületben működik, vagy működni fog;
- (c) mozgó szakorvosi szolgálat részére helyiség biztosítása, kialakítása;
- (d) megelőző ellátások nyújtására, egészségfejlesztési feladatok ellátására alkalmas helyiség kialakítása (pl. várandóstorna, csoportfoglalkozások, szűrővizsgálatok);
- (e) parkolóhelyek kialakítása;
- (f) udvarfelújítás;
- (g) családbarát funkciók elhelyezése, pl. gyerekek számára játszósarok kialakítása a rendelőben.

Az önkormányzati tulajdonú járóbeteg-szakellátó intézmények példáján keresztül viszont felvethető, hogy a megfelelő pályázati aktivitás mellett a központi szint felé irányuló sikeres lobbitevékenység eredményei – amelyeknek köszönhetően a szóban forgó intézmények bizonyos központi fejlesztési programok kedvezményezettjévé válhatnak – szintén a jó önkormányzatok indikátoraiként veendő számításba.

#### **KÖZBEVETÉS: PÉLDA AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZAKELLÁTÁS FEJELSZTÉSÉT MEGCÉLZÓ PROGRAMOKRA (AZ EGÉSZSÉGES BUDAPEST PROGRAM)**

Az Egészséges Budapest Program részeként, a fővárosi és Pest megyei járóbeteg-szakellátás fejlesztési koncepciójáról és az Egészséges Budapest Program keretében megvalósuló járóbetegszakellátás-fejlesztésekhez szükséges feladatokról szóló 1673/2017. (IX. 21.) Korm. határozat 2017 és 2020 között például összesen 21,15 milliárd forintot irányzott elő nem csupán a kórházakhoz rendelt intézetek, de az önálló önkormányzati rendelők fejlesztésére is. Utóbbiak között kell megemlíteni:



- a hegyvidéki szakrendelő kialakítására, diagnosztikai és eszközparkjának cseréjére, valamint informatikai fejlesztésére szánt 9,4 milliárd forintot;
- a II. kerületi Egészségügyi Szolgálat Frankel Leó utcában építendő új, többemeletes, korszerű szakrendelő építésére, a korábbi telephelyek integrálására, eszköz és informatikai, ES-ellátás fejlesztésére szánt 6,8 milliárd forintot;
- az Újbudai Gyermekek Egészségügyi Központ és Egynapos Sebészet céljára meglévő épület teljes felújítására, átalakítására, a gyermekgyógyászati járóbeteg-szakellátás struktúrájának bővítésére, az orvosszakmai berendezések beszerzésére, egynapos sebészet kialakítására, informatikai eszközpark fejlesztésére szánt 1,89 milliárd forintot;
- a Zuglói Egészségügyi Szolgálatnál a direkt digitális röntgen technológia több telephelyen történő kiépítésére és integrációjára, informatikai eszközök és hálózat korszerűsítésére szánt 511 millió forintot,
- a Veresegyházi Misszió Egészségügyi Központ, Egynapos Sebészet és Rehabilitációs Nappali Ellátás korszerűsítéséhez új épületrész felépítésével, rehabilitációt és ápolást segítő orvosi eszközök beszerzésére, képalkotó digitális technológia bevezetésére, informatikai fejlesztésre szánt 430 millió forintot,
- a szigetszentmiklósi rendelőintézet új épületrészre, a külső telephelyek megszüntetésére, emelőszűrésre, képalkotó diagnosztikai informatikai fejlesztésre szánt 352 millió forintot.

Végül említsük meg, hogy a jó önkormányzat feladatai nem merülhetnek ki abban, hogy az egészségügyi alap- és szakellátó-rendszerhez kapcsolódó fejlesztések felett bábáskodjanak. Ennek kapcsán – az önkormányzatok védőnővel való együttműködésének apropóján – már említést tettünk az egészségfejlesztési és egészségvédelmi programok szervezéséhez/lebonyolításához kapcsolódó feladatokról. Itt megemlíthetjük a szigetszentmiklósi Városi Egészségnap példáját, amelynek szervezésében Szigetszentmiklós Város Önkormányzata, Szigetszentmiklós Védőnői Szolgálat és a Szigetszentmiklós Egészséges Városért Közalapítvány együttesen működött közre. (Forrás: Szigetszentmiklós 2012) És itt el is érkezünk a települési önkormányzatok már nem kifejezetten az alapellátáshoz, hanem a népegészségügy fogalomköréhez kapcsolódó feladataihoz. Ezeket az egészségügyről szóló Egészségügyi Törvény 152/A §-a úgy foglalja össze, hogy a „*települési önkormányzat együttműködik a lakosságra, közösségekre, családi, munkahelyi, iskolai színterekre irányuló egészségfejlesztési tevékenységekben az ezeket végző szervekkel és személyekkel, valamint támogatja és aktívan kezdeményezi ezen tevékenységeket*”. A 152/B § értelmében járásszékhely – illetve a fővárosi kerületi – önkormányzatok esetében ez kiegészül egy járási (fővárosi kerületi) egészségterv kidolgozására és megvalósítására vonatkozó kötelezettséggel, amelybe a járási egészségfejlesztési irodákat (amennyiben ezek léteznek a szóban forgó járás területén), a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalát, az alapellátást és a szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatókat, valamint az egyéb érintett ágazatok szereplőit is be kell vonni. Az efféle népegészségügyi tevékenységek persze igen széles spektrumon mozognak, számbavételük (illetve a hozzájuk kapcsolódó indikátorok meghatározása) korántsem egyszerű feladat. Véleményünk szerint nem is elsősorban a tevékenységeket, inkább azok eredményeit (az egészségtudatos magatartásformák létét, például szűrővizsgálatokon való részvétel) érdemes megkülönböztetett figyelemmel kísérni.

## 6. SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER

A modern államtól joggal elvárható, hogy állampolgárai számára biztosítani legyen képes a szociális biztonság egy minimális szintjét. Ahogy Magyarország Alaptörvénye XIX. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazásra kerül, „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult”. Az állam szociális felelősségével kapcsolatban azonban számos – később részletezendő – nehézség merülhet fel, amelyre már a fenti idézetben szereplő „törekszik” kifejezés is rávilágít: tudniillik ha az állam csupán „törekszik” a szociális biztonság nyújtására, akkor az nem sorolható a szó szoros értelmében vett kötelezettségei közé. A következőkben ennek a „törekvésnek” egy speciális, településszintű vetületét vesszük górcső alá, nevezetesen azt, hogy milyen felelősség hárul egy jó önkormányzatra a szociális biztonság nyújtásában, egészen pontosan hogyan kell annak hozzájárulnia egy helyi szintű szociális ellátórendszer biztosításához. Ehhez azonban feltétlenül szükséges megemlíteni két problémát:

- a) a „jóléti állam”-paradigma megrendülésének hatását a magyar szociális ellátórendszer sajátosságaira;
- b) a (települési) önkormányzatok és az állam közötti feladat- és hatáskörök megosztását, különös tekintettel ezek utóbbi években végbement – részben a „jóléti állam”-paradigma megrendüléséből levezethető – jelentős átrendeződésére.

### 6.1. CÉLOK

A szociális ellátórendszer célja egyfajta védőhálót képezni azok számára, akik a társadalom peremére sodródva önmagukban nem, vagy csak aránytalanul nagy terhek árán lennének képesek arra, hogy biztosítsák maguknak a szociális biztonság minimumát. A szociális gondoskodást az állam a második világháborút követően az úgynevezett „jóléti állam” (welfare state) intézményrendszerén keresztül igyekezett megvalósítani.<sup>102</sup> A jövedelemtranszferekkel, illetve a magas színvonalú szociális szolgáltatásokkal jellemezhető jóléti állam modellje az 1970-es évektől a fordista termelési rendszer válságától nem függetleníthető módon rendült meg. S noha a fejlett polgári demokráciák szociális gondoskodó rendszereihez kapcsolódó vívmányok jelentős részét már nem lehet, és valószínűleg nem is szabad eltörölni, a jóléti állam fogalmának kiegészítéseként – a válságosabb időszakokban esetleg alternatívaként – ettől az időszaktól kezdve egyre sűrűbben használják a „munkaalapú állam” (workfare state) fogalmát is. (Jones – Jones – Woods 2004: 73) Ez egyrészt a redistribúció általában véve vett visszafogását (a jóléti államhoz

---

<sup>102</sup> TOMKA (2008: 7.) által ajánlott meghatározás szerint a jóléti állam „egy olyan államot jelöl, amelyik felelősséget vállal polgárai jólétének egy meghatározott szintjéért, azaz szociális biztonságáért. Ezt elsősorban a jövedelemtranszferék és a szociális szolgáltatások rendszere útján kívánja biztosítani”.

képest karcsúbb államot) jelenti, másrészt azt, hogy a szociális ellátórendszeren belül a segélyszerű ellátások helyét egyre inkább át kell, hogy vegye a rászorultak munkához jutásának támogatása akár a közmunkaprogramok, akár a munkához jutást elősegítő legkülönbözőbb képzési programok útján.

Magyarországon a jóléti állam hagyományos modellje nem, vagy csak igen torz formában – egyfajta „szocialista jóléti állam” keretei között – tudott kifejlődni. Úgy is mondhatnánk, hogy a rendszerváltás idején az Antall-kormány által favorizált (s nem mellesleg a Konrad Adenauer NSZK-jától átvett) „szociális piacgazdaság” (Forrás = Nemzeti Megújulás Programja 1990: 13.) képében jelentkező jóléti állam bevezetése és annak – a tranzíciós válság által felerősített – válságjelenségei összecúsztak, és a mai napig számos nehezen megoldható probléma elé állítják a jogalkotót, de a végrehajtási intézményrendszert is. Az a tény, hogy szociális ellátórendszerünk alapvető jelentőségű jogszabályát, a Szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt (Ezentúl: Szociális Törvény) – illetve a Gyermekvédelemről és a Gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt (ezentúl: Gyermekvédelmi Törvény) – hatálybalépése óta száznál is több alkalommal módosították, (Mózer – Tausz – Varga 2015: 43.) önmagában is sokat mond a rendszerváltást követő szociális ellátórendszer nehezen szabályozható, képlékeny voltáról.

A jóléti állam válságjelenségeivel sok tekintetben összefügg az önkormányzatok és az állam közötti feladat- és hatáskörök megosztásának rendszerváltás utáni története. Ismeretes, hogy a rendszerváltást követően az Ötv. 8. § (1) bekezdése az szociális ellátásokról való gondoskodást az önkormányzatok feladatává tette, a bennünket leginkább érdeklő alapfokú szociális ellátásokról való gondoskodás pedig a helyi szociális viszonyokról legtöbb ismerettel rendelkező települési önkormányzatok feladatává vált. A hazai önkormányzati rendszer diszfunkciói miatt azonban már a kezdet kezdetén meg lehetett kérdőjelezni a jogalkotó szándékát. Mint ahogy azt a Széll Kálmán Terv 2.0. is megjegyezte, pénzügyi szempontból az úgynevezett méltányossági segélyek – azaz a nem törvény alapján járó, normatív segélyek – folyósítása nagymértékben függött a folyósító önkormányzat anyagi kondíciójától, amely azzal járt, hogy éppen a legrászorultabb rétegeknek (akik a pénzügyi szempontból leginkább rászorult településeken éltek) nem jutottak megfelelő szociális juttatások. (Forrás: Széll 2012: 243.) A helyi szociális ellátórendszer szempontjából szintén centrális jelentőséggel bíró kistéleplések esetében pedig – megfelelő személyi állomány hiányában – a helyi szociális viszonyok ismerete is könnyen üres lózunggá válhatott.

A szociális ellátórendszer bizonyos mértékű recentralizálása felé azonban a 2008-as világgazdasági válság, s ennek nyomán a „munkaalapú állam” felé való elmozdulás adta meg a döntő lökést. Ennek talán legjelentősebb lépéseként a hátrányos munkaerőpiaci helyzetben lévő aktív korú népesség számára juttatott rendszeres szociális segélyt 2009-től szétválasztották. Továbbra is rendszeres szociális segélyt kaphattak azok, akik egészségügyi, mentális, családi stb. állapotuknál fogva nem voltak képesek keresőtevékenységet folytatni, de a munkaképes többség esetében a segélyezés helyett immár a munkába való visszavezetés vált a fő prioritássá. A munkába való visszavezetés – amelynek filozófiáját az „Út a munkához” program foglalta össze – persze ebben a válságos esztendőben igencsak utópisztikus színezetű kapott, így hát az érintettek számára a valódi alternatívát inkább a közfoglalkoztatás jelentette. Igazság szerint azonban még a közmunkát sem sikerült mindenki számára biztosítani, így a munkaképes népesség számára juttatott rendszeres szociális segély egyfajta maradványként bevezették a rendelkezésre állási támogatást (2011-től: bérpótló juttatás, majd foglalkoztatást helyettesítő támogatás) – afféle áthidaló megoldásként azok számára, akik önhibájukon kívül maradnak ki a közfoglalkoztatás rendszeréből.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> A közfoglalkoztatási rendszer bevezetéséről lásd BODA 2011.

A munkaalapú állam logikájának előretörésével párhuzamosan az önkormányzatok szociális ellátórendszerben betöltött helye és szerepe is változásnak indult. Már az „Út a Munkához” Program megvalósítására elkészített 2008. szeptemberi Szabályozási Koncepció is tartalmazott olyan – később a Szociális Törvény 2009-es módosításában törvényerőre emelkedett – indirekt ösztönzőket, amelyek az önkormányzatoknak a jövedelempótló segélyezési rendszerből való kivonását segítette elő. Hogy mást ne említsünk, a törvénymódosítás a települési önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatást 95%-ban, az egyelőre még településszinten folyósított rendszeres szociális segély folyósításának viszont csupán 90%-ban támogatta. Ellenben minden év január 31-ig közfoglalkoztatási terv készítését írta elő számukra. (Forrás: Út a Munkához 2008, 14., 18.) Ezek a lépések együttesen akár úgy is értékelhetők, mint amelyek a települési önkormányzatokat passzív segélyezőből egyfajta helyi közfoglalkoztatás-menedzserre kívánták változtatni. A 2010-es kormányváltás lényegében ezen a nyomvonalon haladt tovább, legfeljebb az jelentett újdonságot, hogy a recentralizáció általános logikájának megfelelően sokkal direktebb módon folytatódott az önkormányzatok kiszorítása a jövedelempótló segélyezés amúgy is egyre marginálisabbá váló területéről. Így a Szociális Törvény 2014-es módosításával az időskorúak járadékának, illetve a nem méltányossági alapú ápolási díjnak a megállapítása a járási hivatalhoz került.<sup>104</sup> A legutóbbi jelentős – 2015. március 1-jétől hatályba lépő – változások pedig az aktív korúak ellátásának és a méltányossági alapú ápolási díjnak az elvonásával tulajdonképpen be is fejezték ezt a folyamatot, csupán az úgynevezett kiadáskompenzáló támogatások később részletezendő folyósítását – valamint az alapfokú szociális szolgáltatások legjelentősebb részét – hagyták meg az önkormányzati feladatok között.<sup>105</sup>

Az önkormányzatok helye/szerepe a közfoglalkoztatásban már kevésbé mutat ennyire egyértelmű tendenciákat. Bár a közfoglalkoztatás különféle előzményei (közhasznú foglalkoztatás, közmunkaprogramok, közcélú munka) már korábban megjelentek; a közfoglalkoztatás csupán a korábban már említett „Út a munkához” program keretei között, a 2008-as világgazdasági válság kitörésétől nem függetlenül lett a szociálpolitikai diskurzus alapvető fontosságú szereplője. A 2008-as válságon mint közvetlen kiváltó okon túllendülve azonban érdemes idézni Csoba Judit véleményét is, aki szerint „*a közfoglalkoztatás mindig azokban a korszakokban kapott nagyobb hangsúlyt, melyekben a korábbi gazdasági és foglalkoztatási formák éppen átalakulóban voltak, s az átmenet ideje alatt keletkezett munkaerőpiaci kereslet-kínálati egyensúly, valamint az ennek következtében kialakult jövedelemhiány kikényszerítette a központi hatalom beavatkozását*”. (Csoba 2010: 4.) Magyarországon tehát a 2008-as válság sokkal inkább csak ráébresztette a döntéshozókat azokra a hosszabb ideje jelen lévő munkaerőpiaci kereslet-kínálati egyensúlytalanságokra, amelyek gyökerei egészen a rendszerváltásig nyúltak vissza. Bizonyos hátrányos helyzetű térségekben már a válság kitörése előtt sem volt jelen számottevő mértékben a piaci alapú foglalkoztatás, s ettől nem függetlenül ekkorra már a rendszerváltás veszteségeinek egy egész generációja nőtt fel segélyeken szocializálódva, a tartós munkalehetőségek mindenfajta reménye nélkül. Vagyis akár bevalljuk, akár nem, úgy tűnik, hogy a közfoglalkoztatás rendszere – nem is annyira az említett réteg reszocializációjának, mint inkább a hátrányos helyzetű térségek

---

<sup>104</sup> Ugyanekkor vonták el az önkormányzatoktól a nem méltányossági alapú közgyógyellátás, valamint az egészségügyi ellátásra való jogosultság megállapításának feladatát is.

<sup>105</sup> A természetben nyújtott szociális támogatások közül pedig – a méltányossági közgyógyellátás folyósításának elvonása után mintegy hírdőként – az itt és most nem részletezendő köztemetést találjuk meg.

felzárkóztatásának, a piaci alapú munkalehetőségek elterjedésének nehézségei miatt – még a világszerte tapasztalható gazdasági prosperitás időszakában is tartósan velünk maradhat. Ettől függetlenül a közfoglalkoztatásnak még ezekben a térségekben is jóval ambiciózusabb célokat kellene kitűznie annál, hogy a legelesettebb rétegeket „kimozdítsa a depressziós semmittevésből, reménytelenségéből, melyre a segély nem tud választ adni”. (Boda 2011: 66.) Úgy is mondhatnánk, hogy a közfoglalkoztatásnak többnek kell lennie a tagadhatatlanul létező problémák tüneti („reaktív”) kezelésénél. Inkább afelé kell elmozdulni, hogy a különféle közfoglalkoztatási formák, illetve a közfoglalkoztatottak a proaktivitás kritériumainak megfelelően valódi értéket legyenek képesek termelni, s ennek következtében a ma még a közfoglalkoztatás keretrendszerében értelmezendő foglalkoztatási formák távlatban akár valódi, piaci alapon működő vállalkozásokká legyenek képesek válni.

Ebben a tekintetben bennünket természetesen a településszint érdekel a leginkább. Korábban utaltunk arra, hogy az önkormányzatok számára 2009-től évenkénti közfoglalkoztatási terv készítését írták elő, ami a stratégiai gondolkodás erősítésén keresztül alighanem a proaktív gondolkodás térnyerését volt hivatott előkészíteni. A leghátrányosabb helyzetű települések önkormányzatainak lehetőségei azonban igencsak korlátozottak voltak e tekintetben (alulfinanszírozottság, a személyi állomány minőségének korlátai stb.), ezért a valóban értékteremtő közfoglalkoztatási formák helyett a legtöbb esetben dominánsak maradtak a „seprűsétáltatásnak”, „vízgereblyezésnek” csúfolt látszatmegoldások. Az „Út a Munkához” Programot 2011. január elsején felváltó Nemzeti Közfoglalkoztatási Program tehát egy alapvető dilemmával szembesült: a közfoglalkoztatás értékteremtő képességének növelése érdekében elkerülhetetlenné vált a közfoglalkoztatás rendszerének bizonyos mértékű centralizációja, viszont a „jó gyakorlatként” értékelhető helyi – dominánsan a települési önkormányzatok által szervezett – közfoglalkoztatási formák szerepét is meg kívánta őrizni. Ennek érdekében fokozatosan kivezetésre került a helyi értékteremtéssel – és a valódi munka ideájával – legkevésbé összeegyeztethető rövid időtartamú (4 órás) közfoglalkoztatás intézménye: míg a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai szerint 2012-ben 18 503 fő (a közfoglalkoztatottak esetszámának 5,9%-a) lépett be ilyen módon a közfoglalkoztatás rendszerébe, addig 2013-ra végleg megszűnt ez a közfoglalkoztatási forma. Az alábbi, 15. táblázatban jól látható, hogy 2016-ban még mindig a dominánsan önkormányzatok által szervezett hosszabb távú közfoglalkoztatási formák adták az esetszám abszolút többségét, de a helyi (település-) szint ellensúlyozásának világos jeleként a járási szinten szervezett startmunka mintaprogramok, illetve az országos közfoglalkoztatási programok együttesen már nem sokban maradtak el tőlük.

**15. táblázat: Közfoglalkoztatási programba történő belépési esetek száma programtípusonként, 2014–2016**

	2014		2015		2016	
	fő	%	fő	%	fő	%
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	334300	59,6	285771	58,7	208480	52
Országos közfoglalkoztatási programok	86790	15,5	67259	13,8	61844	15,4
Járási startmunka mintaprogramok	140124	25	133898	27,5	130295	32,5
Összesen	561214	100	486928	100	400619	100

Forrás: Közfoglalkoztatás (2016: 22.)

Ami a helyi szinten szervezett közfoglalkoztatási formákat illeti, Boda Boglárka ugyan az akkori önkormányzati közhangulatra igencsak jellemző módon kritizálta a közfoglalkoztatás támogatásának a Munkaügyi Központ hatáskörébe utalását, illetve pályázati alapokra helyezését, (Boda 2011: 68.) a települési önkormányzatok egyszerű pályázókként való értelmezése azonban a maga módján mégis hozzájárulhatott a helyi szinten szervezett közfoglalkoztatási formák értékteremtőbbé tételéhez.

Itt röviden meg kell emlékeznünk a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzés mint a munka világába való visszavezetés talán legfontosabb eszközének fontosságáról is. A Belügyminisztérium adatai alapján 2016-ban a GLNOP 6.1.1. program kereteiben 34 852 egyéni képzési támogatási szerződést kötöttek a járási hivatalok, kivétel nélkül közfoglalkoztatási jogviszonnyal is rendelkező képzésben részt vevőkkel. (Forrás: Közfoglalkoztatás 2016, 36.) A közfoglalkoztatásba belépők 400 ezret is meghaladó esetszámához viszonyítva ez még mindig nem volt túl magas szám abban az esetben, ha a munka világába való visszavezetés jelszavát valóban komolyan vesszük. További probléma vethető fel a képzésben részt vevők kettős státuszával kapcsolatban. Az a tény, hogy ezekben az esetekben a „2016-ban indított képzések nem voltak hosszúak, jellemzően 2-4 hónapig tartottak”, (Forrás: Közfoglalkoztatás 2016, 36–37.) szintén erős kételyeket vethetnek fel azzal kapcsolatban, hogy az efféle rövid időtartamú képzési formák alkalmasak-e a piacképes tudás átadására. A jelenleg tapasztalható gazdasági prosperitás, valamint a közfoglalkoztatottak számának ettől nem függetleníthető csökkenése azonban reményt adhat arra, hogy a közeljövőben a nagyobb mértékben hasznosuló képzési formákra is több figyelem (illetve pénzügyi eszköz) jut majd.

Összefoglalva: abban a korban, amikor a „jóléti állam” és a „munkaalapú állam” fogalma egymás mellett – és sokszor egymás konkurenciájaként – létezik, a szociális ellátórendszer célját is két irányból lehet megközelíteni. A passzív (segélyszerű) támogatások létjogosultságát nem csupán az „*anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság*”, de még az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetében is elismeri az Alaptörvény. Az már más kérdés, hogy az „*önhiba*” fogalma mélyen problematikus, illetve hogy a rendszerváltás óta milyen mértékben erodálódott a szociális ellátórendszer eme szegmense. A másik (aktív) irány a munka világába való visszavezetés iránya, amelyet a közfoglalkoztatásnak és – előbbtől nem függetleníthető módon – különféle piacképes tudást adó képzési formáknak kell biztosítaniuk. A továbbiakban részletesebben is át fogjuk tekinteni, hogy mit tehet, és mit kell tennie a hatályos szabályozás szerint egy jó önkormányzatnak a helyi szintű szociális ellátórendszer biztosításának érdekében.

## 6.2. A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A most következőkben az önkormányzatoknak a helyi szociális ellátórendszer biztosításához kapcsolódó feladatait két irányból – passzív, segélyszerű ellátási formák vs. közfoglalkoztatás – fogjuk szemügyre venni. Kezdjük az első irány bemutatásával. Azt már említettük, hogy a Szociális Törvény 2014-es és 2015-ös módosításai a jövedelem-pótló támogatások folyósításához kapcsolódó feladatok elvonásával csupán az úgynevezett kiadáskompenzáló támogatások folyósítását hagyták meg a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörében. Ezeket a korábbi önkormányzati segély (a 2014-es módosítás előtti elnevezéssel: átmenti segély) utódként intézményesített *települési támogatás* kategóriájába sorolta be a Törvényalkotó. A korábbi önkormányzati segélyt eseti jelleggel vagy meghatározott időszakra havi rendszerességgel a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére lehetett folyósítani. A 2015-ös módosítás során a települési támogatásba olvasztották be:



- a szociálisan rászorult személyeknek, családoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott *lakásfenntartási támogatást*;
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott *adósságkezelési szolgáltatást*;
- az *ápolási díj és a közgyógyellátás* 2014. január elseje és 2015. február 28 között az önkormányzatok által folyósított, úgynevezett *méltányossági formáit*.<sup>106</sup>

A települési támogatást a Szociális Törvény 45. § (1) bekezdésének rendelkezései alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások egyfajta kiegészítéseként nyújtja, vagyis a települési támogatás elsődleges feladata, hogy egyfajta pénzbeli vagy természetbeni formában nyújtott kompenzációt nyújtson azok számára, akik nem lennének képesek megőrizni szociális biztonságuk minimumát a szociális ellátórendszer nem települési önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalt támogatásainak segítségével. Mindezek alapján települési támogatás „különösen” – a fordulat a felsorolás nem kizárólagos voltát hivatott megjeleníteni – a következő esetekben nyújtható:

- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez (a korábbi lakásfenntartási támogatás helyett);
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére (a korábbi adósságkezelési szolgáltatás helyett);
- a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére (a korábbi méltányossági ápolási díj helyett);
- a gyógyszerkiadások viseléséhez (a korábbi méltányossági közgyógyellátás helyett);

Végül a Szociális Törvény 45. § (3) bekezdése – a korábbi átmeneti segély, önkormányzati segély utódként – említést tesz még a rendkívüli települési támogatásról mint a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére nyújtandó támogatási formáról is.

A települési támogatás esetében a legfontosabb kérdésként talán az merülhet fel, hogy milyen mértékben töltheti ez be a Szociális Törvény által előírányzott kompenzációs funkcióját. Elsőként rögzítsük, hogy a törvényalkotó a települési támogatás imént említett formái közül csupán a rendkívüli települési támogatás (maximalizált) összegét szabályozza, amennyiben annak „*havi összegét úgy kell szabályozni, hogy az nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét*”. [Szociális Törvény 45.§ (7) bekezdés]. Finanszírozásának szabályait a mindenkori költségvetési törvény tartalmazza. Ami a hatályos szabályozást illeti,<sup>107</sup> a települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása előírányzaton belül, folyó évben a központi költségvetés 32 012,5 millió forintot különít el a 32 000 forint egy lakosra jutó adóerő-képességet meg nem haladó települési önkormányzatok „*egyresz szociális jellegű feladatai*” – kiemelten a települési támogatás – számára. A támogatás 30%-a az önkor-

<sup>106</sup> A többször módosított Szociális Törvény már hatálytalan szakaszai alapján.

<sup>107</sup> 2017. évi CD. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről, 2. melléklet. A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása.

mányzat által foglalkoztatott közfoglalkoztatottak 2017. január, április és július havi létszáma; 30%-a a településen élő 60 év feletti lakosok száma; 40%-a a települések lakosság száma elismert százalékos arányában illeti meg a települési önkormányzatokat. Abban az esetben, ha az illető önkormányzat egy főre jutó adóerő-képessége 18 ezer forint, vagy az alatt van, a költségvetési támogatás elismert százaléka 100%. 18 001 és 24 000 forint egy főre jutó adóerő-képesség között a központi költségvetés finanszírozásának mértéke 50%, míg 24 001 és 32 000 forint között 25%. Vagyis legyen bármennyire megengedő is a Szociális Törvény a települési támogatás finanszírozásával kapcsolatban (hiszen a rendkívüli települési támogatástól eltekintve a települési támogatás összegének nincs felső határa), az említésre méltó adóerő-képességgel nem rendelkező önkormányzatok a központi költségvetés pontosan meghatározott támogatásaiból kénytelenek gazdálkodni.

A települési támogatás mellett leginkább egyes szociális és gyermekjóléti feladatok maradtak meg a települési önkormányzatok feladatai között. A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 2. melléklete alapján idesorolható:

- a minden települési önkormányzat számára kötelező feladatnak minősülő szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás;
- a csupán bizonyos önkormányzatok számára kötelezően:
  - a család- és gyermekjóléti szolgálat *(a polgármesteri hivatalt működtető vagy a közös önkormányzati hivatal színhelyeként szolgáló települési és a fővárosi kerületi önkormányzatok esetében);*
  - a család- és gyermekjóléti központ, valamint a gyermekjóléti központ által ellátott az óvodai és iskolai szociális segítő tevékenység *(a járásszékhely települések esetében);*
  - az időskorúak, fogyatékos és demens személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek és hajléktalanok nappali intézményi ellátása *(idősek nappali ellátása 3000 fős, más esetekben 10 ezer fős lakosság szám felett);* a hajléktalanok átmeneti intézményei *(csupán Budapest főváros esetében, ha a kerületi önkormányzatokkal másképpen nem állapodik meg);*
- választható feladatként a falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás *(előbbi a 600 fős lakosság szám alatti települések, utóbbi a 70 és 400 fő közötti tanyás jellegű településrész esetében);* a családi bölcsőde; a támogató szolgáltatás; és végül a közösségi alapellátások.

A támogatásokra előírányzott pontos összegeket (illetve az odaítélés változó feltételrendszerét) itt és most nem érdemes részletezni, csupán – a települési támogatáshoz hasonlóan – a központi költségvetéstől való függés tényére hívnánk fel a figyelmet.

A hagyományos (segélyalapú) jóléti rendszerek kiegészítőjeként, illetve alternatívájaként értelmezendő munka-alapú állam kontextusában érdemes röviden kitérni a települési önkormányzatok közfoglalkoztatással kapcsolatos feladataira is. Magának a közfoglalkoztatásnak a finansziális forrásait a Foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 19/B. § (1) bekezdésének értelmében a Nemzeti Foglalkoztatási Alap biztosítja, amely „előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerő-piacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak”. De mi is tekinthető közfoglalkoztatásnak, pontosabban milyen típusú munkákra létesíthető közfoglalkoztatási jogviszony? Vizsgálatunk szempontjából főként azt szükséges kiemelni, hogy a Közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó,

valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (ezentúl: Közfoglalkoztatási Törvény) 1. § (2) bekezdése bizonyos állami feladatok, nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladatok, helyi vagy azon túlmutató (beleértve a Kormány által meghatározott) közösségi célok megvalósítását elősegítő feladatok mellett a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladatokat is ebbe a csoportba sorolja. Ezzel összefüggésében a helyi önkormányzatok, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulásai – csakúgy, mint az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezetek – a Közfoglalkoztatási Törvény 1. § (3) bekezdés alapján fontos szerepet töltenek be a lehetséges közfoglalkoztatók között.

A közfoglalkoztatási rendszertől nem függetlenül érdemes megemlékezni a szociális szövetkezet intézményéről is. Ezek létezését leginkább abból a tényből kiindulva érdemes megérteni, hogy a közfoglalkoztatás igazi céljának – akármennyire utópisztikusnak is tűnik ez bizonyos társadalmi csoportok, illetve leszakadó térségek esetében – a munka világába való visszavezetést kell tekinteni. Maga a szövetkezet a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:325. § (1) bekezdésének definíciója alapján „*a tagok vagyoni hozzájárulásából álló tőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok gazdasági és társadalmi szükségleteinek kielégítésére irányuló tevékenységet végző jogi személy, amelynél a tag kötelezettsége a szövetkezettel szemben vagyoni hozzájárulásának szolgáltatására és az alapszabályban meghatározott személyes közreműködésre terjed ki*”. A szövetkezet egy speciális altípusaként értelmezendő szociális szövetkezeteket azonban nem csupán gazdálkodó szervezetekként kell számításba vennünk; esetükben „*a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése*” kerül előtérbe, ami maga után vonja a szociális szövetkezetek közhasznú jogállását is.<sup>108</sup> A szociális szövetkezetekben a nem természetes személyek között legalább:

- egy helyi önkormányzatnak vagy nemzetiségi önkormányzatnak, illetve ezek jogi személyiségű társulásának;
- vagy jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tagjának kell lennie.

A nem természetes személy tagok közé tartozó önkormányzatok nem csupán a vagyoni hozzájárulás erejéig segíthetik a szociális szövetkezeteket működésükben, de a Közfoglalkoztatási Törvény 4/A §. (3) bekezdésének értelmében arra is lehetőségük nyílik, hogy a termőföldet, illetve az állatállományt haszonkölcsön-szerződés alapján ingyenesen a szociális szövetkezet használatába adják. Az ilyen haszonkölcsön-szerződés esetében a termény és a szaporulat a szociális szövetkezet tulajdonába kerül.

A szociális szövetkezetek tagságának másik csoportját azok a természetes személy tagok képezik, akiktől a Szövetkezeti Törvény minden esetben elvárja a szövetkezet munkájában való személyes közreműködést. Nagyon fontos megjegyezni, hogy ezeknek a hátrányos helyzetben lévő természetes személy tagoknak az esetében hiú ábránd lenne már az alapításkor vagyoni hozzájárulást elvárni. Éppen ezért a Közfoglalkoztatási Törvény 21.§ (1) bekezdésének értelmében a szociális szövetkezet alapszabálya a tagi munkavégzési jogviszonyban állók számára megengedheti, hogy a tag alapításkor, illetve belépéskor vagyoni hozzájárulást ne legyen köteles szolgáltatni, hanem azt a tagsági jogviszonya keletkezésétől számított egy éven belül – például a szövetkezetben végzett

---

<sup>108</sup> A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (ezentúl: Szövetkezeti Törvény) 14. § (1) bekezdése alapján.

munkavégzése során megtermelt és a tulajdonába kerülő javak szövetkezet részére történő átadásával - bocsássa a szövetkezet rendelkezésére. Végül, a Közfoglalkoztatási Törvény a szociális szövetkezeteket a lehetséges közfoglalkoztatók között sorolja fel, illetve lehetővé teszi azt is, hogy az említett közfoglalkoztatottak a szociális szövetkezetek tagjaivá váljanak.

A végcél mindezek alapján a valódi szövetkezetté válás, s ezáltal a tagok munka világába való visszavezetése. Feik Csaba azonban helyesen mutat rá arra is, hogy a szociális szövetkezet intézményén belül „*egyedülnek a vállalkozási és a közösségfejlesztő funkciók*”. (FEIK 2017) Utóbbiakat elsősorban a szociális szövetkezet adózott eredményéből képzett közösségi alap teszi lehetővé. A közösségi alapból különféle szociális juttatások és más támogatások, étkezési hozzájárulás, nyugdíj-kiegészítés, üdülési hozzájárulás, oktatási, képzési támogatások, ösztöndíj, nyelvtanfolyam támogatása, közművelődési, kulturális és sporttevékenységek támogatása válik elérhetővé. A települési önkormányzat (mint a szociális szövetkezet egyik lehetséges nem természetes személy alapítója) „jóságának” megítélése során a szociális szövetkezetek alapítását, illetve azok működésének tapasztalatait tehát nem szerencsés pusztán helyi foglalkoztatási kérdéssé redukálni.

### 6.3. INDIKÁTOROK

A fentiekben nagy vonalakban vázoltuk a települési önkormányzatok szociális ellátórendszer fenntartásával-működtetésével kapcsolatos feladatait. A most következőkben arra szeretnénk röviden reflektálni, milyen indikátorok alapján vonhatunk le következtetéseket az önkormányzatok által biztosított szociális háló biztosításával kapcsolatban.

Induljunk ki a szociális ellátásokból és szolgáltatásokból. A Szociális Törvény 2015-ös módosítása óta a szociális ellátások tekintetében leginkább a települési támogatás nyújtásának bizonyos paramétereit érdemes vizsgálni tárgyává tenni. A következő 16. táblázat a települési támogatás egyes adatait mutatja regionális, illetve népesség-nagyság szerinti bontásban.

**16. táblázat: A települési támogatás főbb adatai (2016)**

Területi egység, népességnagyság	A támogatásban részesített személyek		Felhasznált összeg, ezer Ft	Egy főre jutó átlagos összeg, Ft
	száma	tízezer lakosra jutó száma		
Területi egység				
Közép-Magyarország	166 548	555	5 207 741	31 269
Közép-Dunántúl	59 035	559	1 422 414	24 094
Nyugat-Dunántúl	70 865	721	1 620 440	22 867
Dél-Dunántúl	106 876	1 195	2 322 894	21 734
Dunántúl	236 776	807	5 365 748	22 662
Észak-Magyarország	150 777	1 318	3 365 875	22 324

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Területi egység, népességnagyság	A támogatásban részesített személyek		Felhasznált összeg, ezer Ft	Egy főre jutó átlagos összeg, Ft
	száma	tízezer lakosra jutó száma		
Észak-Alföld	229 569	1 564	4 770 413	20 780
Dél-Alföld	109 821	877	2 784 493	25 355
Alföld és Észak	490 167	1 269	10 920 781	22 280
Ország összesen	893 491	912	21 494 270	24 057
Népességnagyság				
–499	68 353	2 376	1 333 723	19 512
500–999	91 262	1 906	1 776 287	19 464
1 000–1 999	150 423	1 651	3 166 949	21 054
2 000–4 999	170 567	1 209	3 652 174	21 412
5 000–9 999	77 029	909	1 717 685	22 299
10 000–19 999	98 622	807	2 162 874	21 931
20 000–49 999	59 503	527	1 817 148	30 539
50 000–99 999	20 428	278	715 563	35 029
100 000–	52 780	516	1 692 925	32 075
Budapest	104 524	596	3 458 942	33 092

Forrás: KSH Szocstat (2016, 7.18. táblázat)

A táblázat adatait elemezve egy érdekes kettősségre hívnánk fel az olvasó figyelmét. Látható, hogy a leginkább hátrányos helyzetű térségeket/településeket tartalmazó régióinkban (Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Dunántúl) a támogatásban részesített személyek tízezer lakosra jutó száma – nem meglepő módon – jóval meghaladja a fejlettebb régiókban élő támogatottak hasonló értékeit. A települési támogatásra felhasznált összegek egy főre jutó átlagos értékei azonban nem itt, hanem a legfejlettebb közép-magyarországi régióban a legmagasabbak. Hasonló a helyzet, ha a településméret-kategóriákat vizsgáljuk: minél inkább haladunk az arányaiban legtöbb rászoruló által lakott kistelepülések felé, annál alacsonyabbá válik a települési támogatás egy főre jutó átlagos összege. S jellemző módon a legbőkezűbbek e téren nem is a nagyvárosaink (hiszen a 100 ezer fő feletti kategóriában és Budapesten a támogatottak aránya újra nőni kezd), hanem azok az 50 000 és 99 999 fő közötti középvárosaink, ahol a támogatottak aránya messze a legkisebb a vizsgált településkategóriák közül.

Az ebből levonható tanulság kettős: egyrészt bárminnyire is célul tűzte ki a 2010 utáni politika a szociális támogatások közötti különbségek területenkénti csökkentését (például az addigi támogatásformák jó részének

centralizációjával), úgy tűnik, hogy a települési támogatás továbbra is csak igen mérsékelten tudja betölteni kompenzációs funkcióját. Az alacsony adóerő-képességű települések számára nyújtott központi költségvetési támogatások messze nem érik el azt a szintet, amelyet a gazdagabb települések képesek biztosítani saját – talán kevésbé rászoruló – lakosságuk számára. Másrészről és ebből következően: a települési önkormányzatok „jóságának” megítélése során sosem a szóban forgó ellátás- vagy szolgáltatásformák egy főre jutó összegéből, hanem inkább a hasonló adottságú településekkel való összehasonlításból érdemes kiindulni. Az azonban, hogy a hasonló adottságú települések között hová sorolhatjuk be a vizsgált önkormányzatot – esetleg, hogy miért található éppen abban a csoportban, ahol éppen található – sok más, a települési támogatás egy főre jutó összegén jóval túlmutató tényező függvénye lehet, amelyekre a fejezet végén még vissza fogunk térni.

Ami az önkormányzatok hatás- és feladatkörében maradt szociális alapszolgáltatásokat illeti, ezek esetében igénybevételeük többnyire jogszabály által előírt feltételektől (például kor, egészségi állapot, fogyatékoság, pszichiátriai- vagy szenvedélybetegség, hajléktalanság stb.) függ. Ebből következően az önkormányzatok által nyújtott szociális alapszolgáltatások léte jóval inkább korrelál az adott település általános fejlettségi szintjével, mint a települési támogatás egy főre jutó összegei. A következő, 17. táblázat jól mutat rá erre például akkor, ha kisebb települések tízezer 60 (65) éven felüli lakosra jutó ellátottjainak számát hasonlítjuk össze a nagyobb városok (kiemelten: Budapest) értékeivel a szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás példáin keresztül.

**17. táblázat: A szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás adatai az ellátottak lakóhelye és népességnagyság szerint (2016)**

Népességnagyság	Házi segítségnyújtás			Szociális étkeztetés		
	ellátottak száma	tízezer 60 éven felüli lakosra jutó ellátott	tízezer 65 éven felüli lakosra jutó ellátott	ellátottak száma	tízezer 60 éven felüli lakosra jutó ellátott	tízezer 65 éven felüli lakosra jutó ellátott
–499	8 072	1 050,9	1 471,5	9 924	1 292,1	1 809,1
500–999	9 910	801,8	1 136,8	15 951	1 290,5	1 829,7
1 000–1 999	17 082	741,0	1 055,5	26 526	1 150,7	1 639,1
2 000–4 999	22 864	642,9	915,8	34 229	962,5	1 370,9
5 000–9 999	11 342	527,0	746,6	16 799	780,6	1 105,8
10 000–19 999	10 979	348,4	493,3	17 799	564,7	799,8
20 000–49 999	6 296	207,4	289,6	12 200	401,8	561,3
50 000–99 999	4 279	213,5	298,1	7 697	384,0	536,3
100 000–	8 219	308,3	429,7	21 862	820,0	1 143,1
Budapest	4 737	100,4	136,1	10 889	230,7	312,8
Összesen	103 780	405,5	567,7	173 876	679,3	951,1

Forrás: KSH Szocstat (2016, 8.8. táblázat)



Az igazi kérdés ebben az esetben persze nem is a szóban forgó alapszolgáltatások léte/nemléte, sokkal inkább azok színvonala. Az idekapcsolódó indikátorok (például mennyit és milyen módon fordít az önkormányzat a már említett alapszolgáltatásokra, mennyire elégedettek ezekkel az ellátottak, stb.) előállításához azonban már igen kiterjedt, a helyi szituáció pontos felmérését is megkövetelő kutatásokra lenne szükség.

Végül arról is feltétlenül említést kell tenni, hogy a munkaalapú állam paradigmáján belül mozgó jó önkormányzatnak nemcsak arra kell képesnek lennie, hogy a rászorulóknak különféle módokon – segélyszerű ellátások és/vagy szociális szolgáltatások révén – garantálja a szociális biztonság egy minimális szintjét, hanem arra is, hogy komolyan segítse őket a marginális pozíciójukból való kitörésben. Az efféle jó gyakorlatot folytató önkormányzatokat akár „(köz)foglalkoztató önkormányzatoknak” is nevezhetjük.

#### **KÖZBEVETÉS: KÖZFOGLALKOZTATÓ ÖNKORMÁNYZAT (CSERDI PÉLDÁJA)**

Alábbiakban a Baranya megyei Cserdi példájáról tegyünk említést. A 411 lakosú, többségében cigányok által lakott falu aktív korú lakosságának többsége ma az önkormányzat által szervezett közmunkaprogram keretei között van foglalkoztatva. Mivel raktározási problémák miatt a 2016-ban 134 465 kg zöldséget (hagyma, fokhagyma, burgonya, paprika, paradicsom) előállító helyi mezőgazdaság termésének eddig csupán egy részét tudták értékesíteni, az önkormányzat jelenleg is aktív pályázati tevékenységet folytat versenyképességének további növelése érdekében. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretei között például a „Helyi termék raktár, hűtőház, csomagoló és logisztikai bázis létesítése Cserdiben” elnevezésű, 250 000 000 forint értékű, 100%-os támogatású projektről született támogatási döntés 2017. december 13-án. Forrás: (Cserdi 2017)

Az ehhez hasonló projektek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a közmunkaprogramok minél több, a piacon is eladható terméket állítsanak elő, távlatban pedig – akár az úgynevezett szociális szövetkezetek keretei között, akár más-hogyan – a közfoglalkoztatott-státuszúak minél nagyobb hányadát vezethessék vissza a munka világába. Ennek alapján a szociális ellátórendszer fogalomkörén belül értelmezett jó önkormányzat legfontosabb indikátorának ezt a fajta proaktivitást kell tekintenünk, amely rövid távon a sikeres pályázati aktivitásban, hosszú távon pedig a közfoglalkoztatotti státuszból való kitörésben mutatkozhat meg.

## 7. KULTURÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK

Kultúrának nevezzük az emberiség által létrehozott anyagi és szellemi javak összességét. Induljunk ki abból, hogy a kultúra elsajátítási folyamata – az úgynevezett művelődés – némi leegyszerűsítéssel az oktatás és a közművelődés rendszerén keresztül mehet végbe. (Buskó 2012: 201.) A kultúra oktatási rendszeren keresztül történő sztenderdizált és egy bizonyos szintig mindenkire nézve kötelező elsajátítása (a tankötelezettség) a modern nemzetállam egyik alapvető jellegzetessége. (Gellner 2009: 54.) Ezért nem meglepő, ha a közoktatás – vagy a hatályos jogi szabályozás szóhasználatában: a köznevelés – rendszere mindig erős állami kontroll alatt állt, s 2010 után a  *hazai újra*-központosítási törekvések egyik legjellegzetesebb terepének tekinthető. A másik csoportban található közművelődési tevékenységeket már jóval nehezebb ilyen egyszerű módon azonosítani: a leghelyesebben akkor járunk el, ha a kultúra elsajátítási formáinak olyan laza gyűjtőfogalmaként azonosítjuk, amely a közoktatás/köznevelés rendszerén kívül létezik, és amelyhez jóval kevésbé lehet hozzákapcsolni a sztenderdizálás és a (tan) kötelezettség fogalmait. Ebből következően a közművelődés esetében a helyi közszolgáltatás-jellegnek – és úgy általában: a települési önkormányzatok szerepének – jóval inkább ki kell(ene) domborodnia. Látni fogjuk azonban, hogy a megkülönböztetett jelentősége miatt a továbbiakban kiemelt figyelemmel kísérendő köznevelési rendszer újracentralizálásának nem feltétlenül kell jelentenie az önkormányzatok teljes passzivitásba vonulását, bár a megváltozott külső szituáció a települési önkormányzatok idevonatkozó helyére/szerepére vonatkozóan sok tekintetben más tárgyalásmódot tesz szükségessé, mint azt az eddigi fejezetekben megszokhattuk.

### 7.1. A KÖZNEVELÉS<sup>109</sup> CÉLJAI A TELEPÜLÉSEK SZEMSZÖGÉN KERESZTÜL

Mint az a bevezető alapján nyilvánvaló, a modern nemzetállam keretei között zajló köznevelési rendszer egyik legfontosabb céljának a sztenderdizációt kell tekintenünk, vagyis azt, hogy a tanulók az ipari – vagy újabban egyre inkább: a posztindusztriális – társadalom igényeinek megfelelően hasonló, vagy legalábbis könnyen konvertálható tudásra tegyenek szert. A sztenderdizációhoz nagyon hasonló, bár azzal nem teljesen azonos fogalmat jelent a nivelláció<sup>110</sup> *követelménye, amely arra utal, hogy a sztenderdizált tudást a köznevelési rendszer megközelítően azonos színvonalon kell hogy közvetítse a tanulók számára. Amire tehát törekednie kell, az a hasonló és/vagy jól konvertálható tudásformák hasonló színvonalon történő átadása. A sztenderdizáció fogalomköre (így: a Nemzeti Alaptanterv minimuma versus az egyes átadandó tudásformák különféle képzési rendszerek szerinti differenciá-*

---

<sup>109</sup> A következőkben a hatályos jogi szabályozást követve a „közoktatás” – „köznevelés” fogalompár közül (hacsak nincs jó okunk a „közoktatás” kifejezés preferálására) a köznevelést fogjuk előnyben részesíteni.

<sup>110</sup> A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a nivelláció a jobban teljesítők színvonalának csökkentésével is megvalósulhat, azonban ezt a „lefelé nivellációt” a továbbiakban nem értem bele a nivelláció fogalmába.

lása) itt most kevésbé képezi vizsgálatunk tárgyát. Sokkal fontosabb a köznevelési rendszer egységes színvonalához – a nivellációhoz – kapcsolódó problémák sokasága. Elsősorban azt kell kiemelni, hogy bár a közneveléshez alapvetően hozzá kellene tartoznia az egységes színvonalnak, ezt a gyakorlatban – mint a legtöbb közszolgáltatás esetében – nem, vagy csak nagyon ritkán lehet biztosítani. Ennek egyik legfontosabb oka az országon belüli területi egyenlőtlenségekben – településszinten: a kedvező és kevésbé kedvező helyzetben lévő településeink közötti különbségekben – keresendő.

A következőkben a kedvezőtlen helyzetű települések két típusát fogjuk elkülöníteni. Az egyik az úgynevezett kistelepülések, illetve az ott található falusi óvodák/kisiskolák csoportja. Az alábbi táblázat meglehetősen pontosan világít rá a kistelepüléseken található köznevelési intézmények ezredforduló utáni sorsára. Mint a 18. táblázat rámutat, az ezredforduló utáni években az óvodai/általános iskolai intézmények és feladatellátási helyek egyaránt lassú csökkenést mutattak, míg a 2007/2008-as tanévben a működő intézmények számának drasztikus csökkenése tapasztalható. Ettől a tanévtől kezdve ugyanis az oktatáspolitikai feladatellátási helyek addig önálló intézményként működő óvodák és kisiskolák jelentős részét a körzetközpont intézményének tagintézményévé sorolta vissza.<sup>111</sup> A kistelepüléseken található feladatellátási helyek számának csökkenése azonban jóval mérsékeltebben követte az intézményösszevonásokat, sőt, ez a tendencia a 2013/2014-es tanévtől megfordulni látszik. Emögött talán az a felismerés is meghúzódott, hogy bár a kistelepüléseken található feladatellátási helyek fenntartása extrém módon drága, a köznevelés költségvetésén belül elfoglalt pár százalékos részarányuk (Brecsok 2016: 91.) aligha teszi indokolttá ennek a vidék fennmaradása szempontjából mégiscsak kulcsfontosságú intézményrendszernek az el-sorvasztását.

**18. táblázat: Intézmények és feladatellátási helyek száma (működő intézmények/feladatellátási helyek), 2001/2002–2015/2016**

	intézmények		feladatellátási helyek	
	óvoda	általános iskola	óvoda	általános iskola
2001/2002	3552	3423	4633	3852
2002/2003	3540	3421	4641	3793
2003/2004	3507	3375	4611	3748
2004/2005	3405	3293	4579	3690
2005/2006	3294	3141	4526	3614
2006/2007	3223	3064	4524	3591
2007/2008	2750	2520	4386	3418

<sup>111</sup> Ebből a szempontból különös figyelmet érdemel a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (ezentúl: Közoktatási Törvény) 2006. évi módosítása. Ettől kezdve a Közoktatási Törvény 26. §. (1) bekezdése kimondta, hogy „az általános iskolának nyolc évfolyama van”, lehetetlenné téve az addig 1–4 évfolyammal működő falusi kisiskolák önálló működését.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

	intézmények		feladatellátási helyek	
	óvoda	általános iskola	óvoda	általános iskola
2008/2009	2562	2375	4355	3363
2009/2010	2498	2322	4366	3343
2010/2011	2487	2294	4358	3306
2011/2012	2441	2227	4336	3252
2012/2013	2426	2235	4321	3251
2013/2014	2771	2258	4532	3605
2014/2015	2829	2303	4544	3621
2015/2016	2838	2308	4564	3594

Forrás: KSH\_Köznevelés (2015/2016: 19.)

A kedvezőtlen helyzetű települések másik csoportjának esetében nem az alacsony népességszám, sokkal inkább a gazdasági elmaradottság jelenti a problémát.<sup>112</sup> A közoktatásról szóló, ma már nem hatályos 1993. évi LXXIX. törvény (ezentúl: Közoktatási Törvény 3. § (2) bekezdésének értelmében közoktatási intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a települési, területi kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzat, a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, továbbá a Magyar Köztársaság területén alapított és itt székhellyel rendelkező, jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy alapíthatta és tarthatta fenn, de ezek közül döntően a települési önkormányzatokra hárult a legnagyobb szerep. A köznevelési rendszer nagy átalakítását megelőző utolsó, 2012/2013-as tanévben például az összesen 2 235 általános iskolai intézmény 72,8%-a, 1749 volt „egyéb állami, önkormányzati” – döntő többségben települési önkormányzati – fenntartásban.<sup>113</sup> S mivel a Közoktatási Törvény 118. § (1) bekezdése szerint a közoktatás rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosította, melyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és a közoktatási intézmény más saját bevétele egészíthetett ki, a fenntartó önkormányzat „sikeressége”, egészen pontosan a saját bevételek nagysága alapvetően befolyásolhatta a szóban forgó közoktatási intézményben folyó munka színvonalát is.

<sup>112</sup> A fogyatkozó népességű kistelepülések esetében a hátrányos helyzet fent említett két dimenziója természetesen összeadódhat.

<sup>113</sup> Az óvodák esetében ugyanezek a számok: 2426 óvoda, 1918 „egyéb állami, önkormányzati” fenntartású intézmény. Forrás = KSH\_KÖZNEVELÉS 2015/2016, 42.

### **KÖZBEVETÉS: „SIKERES ÖNKORMÁNYZAT” – SIKERES KÖZOKTATÁSI INTÉZMÉNY (EGY BUDAÖRSI PÉLDA)**

Az itt megemlíthető talán legismertebb példa a budaörsi Illyés Gyula Gimnázium és Közgazdasági Szakközépiskola esete. A HVG 2013-as, a nagy átalakítás előtti utolsó tanévre vonatkozó – a diákok tanulmányi és felvételi eredményei, valamint a tanulmányi versenyeken elért helyezések alapján kialakított – középiskolai rangsora alapján az iskola már az országos harmadik helyen szerepelt, maga mögé utasítva jóval nagyobb múlttal rendelkező vetélytársainak döntő többségét. Az ott folyó szakmai munka érdemei vitathatatlanok, de azért feltétlenül jegyezzük meg, az Illyés Gyula Gimnázium és Közgazdasági Szakközépiskola ezt az eredményt aligha tudta volna elérni a rendszeresen az ország leggazdagabb városai között szereplő Budaörs bevételei, illetve önkormányzatának fenntartói hozzájárulása nélkül.

Rendkívül kérdéses tehát, hogy a köznevelési rendszer egységes színvonala egy ilyen rendszeren belül mozogva biztosítható-e. A köznevelési rendszer nagy átalakításának egyik kulcsszereplője, Hoffmann Rózsa államtitkár asszony ennek megfelelően a változások egyik legfontosabb okaként említi meg a több önkormányzat költségvetését jellemző súlyos forráshiányt, amely az oktatási szolgáltatások színvonalában is jelentős különbségeket generált. (Hoffmann 2014: 90-95.) Összességében tehát a köznevelés általában vett célja (sztenderdizáció és nivelláció) egy decentralizált oktatási rendszer szintjén nem, vagy csak egy erőteljes redisztribúció útján tűnt megvalósíthatónak. A közigazgatás 2010 utáni átalakítását Magyarországon azonban nem a (hátrányos helyzetű) települések önkormányzatainak nyújtott redisztributív jellegű pluszforrások jellemezték. S ez lényegében ki is jelölte az önkormányzatok köznevelésben betöltött – az előző szisztémánál jóval korlátozottabb – hatás- és feladatkörének kereteit.

## **7.2. A KÖZNEVELÉS SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK**

A Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (ezentúl: Köznevelési törvény) 2. § (3) bekezdésének értelmében köznevelési intézményt az állam, valamint – a vonatkozó törvény keretei között – nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, a vallási tevékenységet végző szervezet vagy más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát jogszabályban foglaltak szerint megszerezte. Vizsgálatunk szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a települési önkormányzatok már nem tartoznak fenti kategóriák egyikébe sem, a köznevelési intézmények alapítását és fenntartását a Köznevelési törvény 2. § (4) bekezdése csupán az óvodák esetében engedi meg számukra. A települési önkormányzatok közneveléssel kapcsolatos feladatainak illetően korlátozására két lépésben: 2013. január elsejétől és 2017. január elsejétől került sor. A változások értelmezéséhez tekintsük át a fenntartó (fenntartás) és a működtető (működtetés) fogalmainak kettősségét. A Köznevelési törvény 4. § p) pontjának értelmében a fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A jelenleg hatályos jogi szabályozás tehát nem különíti el egymástól a fenntartó és a működtető fogalmát, amennyiben a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről való gondoskodás is a fenntartó feladatai között kerül megemlítésre. Induljunk ki abból, hogy a fenntartó alapvetően a köznevelési feladat ellátásáról gondoskodik, amely azokon a feladatokon keresztül realizálódik, amelyeket a Köznevelési törvény a 83. § (2) bekezdésében sorol fel. Eszerint a fenntartó:

- a tankerületi központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény kivételével dönt a köznevelési intézmény létesítéséről, nevének megállapításáról, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, alapfeladatának módosításáról, fenntartói jogának átadásáról;
- dönt az óvodába történő jelentkezés módjáról, az óvodai általános felvételi időpontról, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról;
- meghatározza a köznevelési intézmény költségvetését, továbbá – tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény kivételével – a kérhető térítési díj és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit;
- meghatározza az adott nevelési évben indítható óvodai csoportok számát, az adott tanítási évben az iskolában indítható osztályok, a kollégiumban szervezhető csoportok számát;
- ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, nevelési-oktatási intézményben, továbbá a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, a tanuló- és gyermekbaleset megelőzése érdekében tett intézkedéseket; ha a fenntartó nem települési önkormányzat, a tanuló- és gyermekbalesetet jelenti a nevelési-oktatási intézmény székhelye szerint illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóságnak;
- a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása, a jogviszony megszüntetésének jogával kapcsolatos, e törvényben foglalt korlátozó rendelkezések keretei között gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézmény vezetője felett;
- jóváhagyja a köznevelési intézmény tantárgyfelosztását, továbbképzési programját,
- értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét,
- ellenőrzi a pedagógiai programot, a házirendet, valamint a SzMSz-t.

Mint Madarász Hedvig rámutatott, a működtető fogalmát a Köznevelési törvény 2013. január 1-jei hatálybalépésekor csupán a települési önkormányzatoktól állami fenntartásba került köznevelési intézményekkel kapcsolatban használta, vagyis egyházi vagy magánintézmény, települési önkormányzati fenntartású óvoda stb. esetében nem beszélhetünk a működtető fogalmáról, illetve a törvény nem bontotta meg az ellátandó feladatokat a két szereplő között. (MADARÁSZ 2015) Ennek megfelelően a Köznevelési törvény – 2017. január 1-jétől hatálytalan – 4. § 18. pontja a működtetőt azzal a települési önkormányzattal azonosította, amely a saját tulajdonát képező ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz szükséges tárgyi feltételeket, továbbá a tárgyi feltételek rendelkezésre állásához szükséges személyi és pénzügyi feltételeket az e törvényben meghatározottak szerint biztosítja.<sup>114</sup> Ebben az időszakban tehát a működtető önkormányzatnak:

---

<sup>114</sup> A köznevelési intézmények működtetése 2013. január 1. és 2016. december 31. között is csupán a 3000 fő feletti népességgel rendelkező települési önkormányzatok számára volt kötelező feladat, ők csupán kivételesen – például a gazdasági teljesítőképesség hiánya esetén – voltak mentesíthetők ez alól a kötelezettség alól. A 3000 fő alatti népességgel rendelkező önkormányzatok szabadon dönthettek arról, fel kívánják-e vállalni a működtető szerepét.



- a) továbbra is tulajdonában maradt a köznevelési tevékenységnek helyet adó ingatlan;
- b) ebből következően neki kellett gondoskodnia arról, hogy a köznevelési tevékenység megfelelő színvonalon és biztonságosan ellátható legyen a szóban forgó ingatlanban (pl. állagmegóvás, esetleges infrastrukturális fejlesztések révén);
- c) végezetül a működtetői feladatok ellátásához kapcsolható személyi feltételek – a technikai személyzet, így a gondnok, takarító foglalkoztatásának – biztosítása is működtetői feladattá vált.

A települési önkormányzatok közneveléssel kapcsolatos feladatai korlátozásának második szakaszát a korábban a települési önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanok ingyenes állami vagyongazdálkodásba kerüléséből kiindulva célszerű megközelíteni. A Köznevelési törvény 2017. január elsejétől hatályos, 74. § (4) bekezdésében szereplő módosítása szerint ugyanis „a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyonra vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyongazdálkodási jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik”. Márpedig ha az illető ingatlan a tankerületi központ/szakképzési centrum hasznosításába kerül, akkor a korábban említett működtetői feladatokat sem célszerű az önkormányzattal elvégeztetni. Az óvodai intézményeket, amelyeknek a települési önkormányzatok 2016. december 31. előtt is fenntartói voltak, természetesen nem érintették ezek a változások. A most következőkben – nem feledkezve meg a települési önkormányzatról mint az óvodai ellátás biztosítójáról – elsősorban arra fogunk koncentrálni, hogy megértsük, milyen indikátorok segítségével mutathatunk rá azokra az eszközökre, amelyek segítségével egy jó önkormányzat beszükkült lehetőségei közepette is pozitív irányba befolyásolhatja az adott település oktatási színvonalát.

### 7.3. INDIKÁTOROK

A köznevelési törvény 2. § (4) bekezdésének értelmében „óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat”. Mindez azt sugallja, hogy a települési önkormányzatok köznevelési rendszer kontextusában történő „jósgágnak” értékelése során megkülönböztetett figyelmet kell fordítani az általuk alapított/fenntartott óvodák mennyiségi (pl. férőhely-kihasználtság, óvodai csoportok átlagos létszáma, egy pedagógusra jutó gyermek), valamint minőségi (gyermekek fejlettségének, illetve fejlődésének nyomon követése alapján nyert) indikátoraira. A települési önkormányzatok ehhez kapcsolódó helyének/szerepének pontosabb értelmezéséhez feltétlenül meg kell említenünk, hogy a köznevelési törvény 8. § (2) bekezdése (2015. szeptember 1-jétől) a gyermek hároméves korától kötelezővé tette napi legalább négy órában az óvodai nevelést. Ehhez kapcsolódóan a törvény 2017. január elseji hatállyal az óvodai ellátás finanszírozásában is jelentős – a fenntartó szemszögéből egyértelműen pozitív módon értékelendő – új szabályozást vezetett be. Eszerint a naponta legalább nyolc órán keresztül nyitva tartó óvoda 100%-os költségvetési támogatásban részesül.<sup>115</sup> Ennek kettős következménye van: egyrészt a települési önkor-

<sup>115</sup> A Köznevelési Törvény 8. § (6) bekezdése szerint ha a fenntartó engedélye alapján az óvoda hat óránál rövidebb napi nyitvatartási idővel működik, a fenntartásához a központi költségvetésből támogatás nem igényelhető. Ha a napi nyitvatartási idő nem éri el a nyolc órát, a költségvetési támogatás nem teljes összegben illeti meg a fenntartót, a támogatás mértékét a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg.

mányzati alapítású/fenntartású óvodák működésének finanszírozása a mindenkori költségvetésben meghatározottak szerint biztosított. Azonban ne felejtjük el, hogy ez csupán egy alapvető színvonal biztosítására elegendő. A fenntartó önkormányzat azonban sokat segíthet abban, hogy a szóban forgó óvoda képes legyen túlteljesíteni ezt az alapvető színvonalat. A tehetősebb önkormányzatok alapfeladaton túli támogatásai természetesen sokat tehetnek ennek érdekében, de azért jegyezzük meg, hogy egy jó önkormányzat idevonatkozó feladatai nem mérülhetnek ki ebben. Nagyon fontos lehet a köznevelési intézmény vezetőjének megbízásán, kinevezésén, a megbízás visszavonásán, illetve a szakmai munka eredményességének ellenőrzésén keresztül egy olyan intézmény fenntartása, amely az önkormányzat anyagi lehetőségeitől függetlenül is képes pluszforrásokat teremteni (például aktív pályázati tevékenység útján), és/vagy az ott folyó pedagógiai munka finansziális forrásokra nem feltétlenül visszavezethető minőségi mutatóit is pozitív irányba tudja befolyásolni.

Ami az egyéb, iskolarendszerhez tartozó köznevelési intézményeket illeti, elsőként egy olyan problémára térnénk ki, amely érintőlegesen kapcsolódik ugyan az adott település köznevelési rendszeréhez, de inkább arra hívja fel a figyelmet, hogy a köznevelés újraközpontosításának második szakasza nehéz helyzetbe sodorhat néhány, viszonylag jó helyzetben lévő önkormányzatot. Mivel a köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos feladatok 2017. január elsejétől teljeskörűen az állam feladatává váltak, a 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzatoktól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés-beszámítás alapját meghaladó része (szolidaritási hozzájárulás alapja) a nettó finanszírozás keretében szolidaritási hozzájárulás jogcímen elvonásra került.<sup>116</sup> Bizonyos önkormányzatok nem értettek egyet a szolidaritási hozzájárulás jogintézményével, és a bíróságon támadták meg azt.

#### **KÖZBEVETÉS: VITA A SZOLIDARITÁSI HOZZÁJÁRULÁSRÓL BUDAÖRS ÉS A MAGYAR ÁLLAM KÖZÖTT**

A legismertebb ezek közül talán a Budaörs Város Önkormányzata által indított polgári per volt. A Fővárosi Törvényszék első fokon Budaörsnek adott igazat, s több mint 765 millió forint plusz kamatok megfizetésére kötelezte az államot, úgy érvelve, hogy a szolidaritási hozzájárulást kizárólag az önkormányzatoknak járó, központi költségvetési finanszírozásból lehet elvonni, az önkormányzatok saját bevételeinek terhére viszont nem lehet így pénzt szedni. (Janecskó 2016) A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábra szerint azonban Budaörs nem tudta azt a tényt bizonyítani, hogy az állam jogalkotása jogellenes lett volna, így Budaörs keresetét teljes mértékben elutasította, azaz megváltotta az elsőfokú döntést, továbbá perköltség viselésére kötelezte az önkormányzatot. (Forrás: Budaörs 2017) Anélkül, hogy állást foglalnánk Budaörs és az állam közötti vitában, próbáljuk átgondolni, mi lehet az oka az ellentétek ilyesfajta kiéleződésének. Nyilvánvaló, hogy Budaörs – erre korábban is rámutattunk – az ország leggazdagabb települései között található, méltányosnak tűnik tehát, ha (akár a szolidaritási hozzájárulás jogintézményén keresztül, akár máshogyan) részt vállal a köznevelési rendszer költségeinek kiegyenlítésében, vagyis a nivellációban. Másik oldalról viszont szintén jogosnak tűnhet az igény, hogy ez a nivelláció Budaörs esetében ne jelentsen „lefelé nivellációt”,

<sup>116</sup> 2017. évi C. törvény Magyarország központi költségvetéséről, V. fejezet. A 2018. évi költségvetési törvény alapján a Budapest Főváros Önkormányzata által fizetendő szolidaritási hozzájárulás összege 5000 millió forint.

azaz ne vezessen a köznevelési rendszer színvonalának jelentős csökkenéséhez. Wittinghoff Tamás, Budaörs polgármestere az elsőfokú per indításának egyik legfontosabb okaként jelezte, hogy az állami intézményfenntartó a szolidaritási hozzájárulás befizetése ellenére is „jelezte, egyetlen forintja sincsen arra, hogy elvégezzék a nyári felújítást, karbantartást vagy esetleg fejlesztést, ami mintegy 200 millió forint erejéig kötelező lenne”, ami legalábbis kétségessé teszi a budaörsi köznevelés színvonalának megmaradását. (Janecskó 2016) Végezetül, az állam által beszédni kívánt szolidaritási hozzájárulás a város költségvetésének akár 15%-át is jelentheti. Egy efféle elvonást már nagyon nehéz menedzselni az önkormányzat által biztosított egyéb közszolgáltatások szinten tartása mellett. Ilyen esetben a jó önkormányzat és a jó állam céljai ellentétbe kerülhetnek, s ezek az ellentétek egy ilyen rövidre szabott elemzés kontextusán belül maradván nem feltétlenül oldhatók fel.

Ha a fenntartói/működtetői státuszuktól megfosztott önkormányzatok továbbra is hozzá kívánnak járulni a színvonalas helyi közneveléshez, akkor az állammal való – s mint láttuk, a siker reményével nemigen kecsegtető – pereskedésen kívül más eszközöket is célszerű igénybe venniük. Mint Péteri Gábor és Linder Viktória megjegyezte, „*az egyik lehetséges stratégia az intézmény egyháznak történő átadása volt, amivel közvetett módon meg lehetett tartani valamennyi helyi befolyást az iskola felett*”. (Péteri – Linder 2016: 519.) Az alábbi, 2015/2016-os tanévre vonatkozó 19. táblázatból jól látszik, hogy a bennünket leginkább érdeklő egyházi fenntartású általános iskolákban a tanulók létszáma (101 045 fő) a kérdéses időszakban már elérte az összes tanuló 13,5%-át, sőt a gimnáziumok esetében (47 237 fő) ugyanez az érték még magasabb, 22,6%-os arányt mutat.

**19. táblázat: Intézmények, feladatellátási helyek és tanulók száma fenntartók szerint  
2015/2016**

		állami, önkormányzati fenntartók			
		KLIK által fenntartott	állami szerv, állami felsőoktatási intézmény	egyéb állami, önkormányzati	összesen
óvoda	intézmények	68	15	2220	2303
	feladatellátási helyek	79	17	3836	3932
	óvodás gyermekek	1236	1712	285559	288507
ált. iskola	intézmények	1792	30	38	1860
	feladatellátási helyek	2893	36	49	2978
	tanulók	613973	9492	7548	631013
szakiskola	intézmények	19	91	3	113
	feladatellátási helyek	19	344	6	369
	tanulók	911	67451	327	68689

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

		állami, önkormányzati fenntartók			
		KLIK által fenntartott	állami szerv, állami felsőoktatási intézmény	egyéb állami, önkormányzati	összesen
spec. szakiskola	intézmények	78	18	0	96
	feladatellátási helyek	100	24	0	124
	tanulók	5113	1702	0	6815
gimnázium	intézmények	260	42	10	312
	feladatellátási helyek	275	71	10	356
	tanulók	115232	14844	1933	132009
szakközép-isk.	intézmények	73	104	1	178
	feladatellátási helyek	77	455	1	533
	tanulók	11013	151458	148	162619

nem állami fenntartók					
		egyházi (egyház, felekezet)	alapítvány, term. személy	egyéb	összesen
óvoda	intézmények	253	161	121	535
	feladatellátási helyek	321	179	132	632
	óvodás gyermekek	22483	6328	3694	32505
ált. iskola	intézmények	346	63	39	448
	feladatellátási helyek	476	78	62	616
	tanulók	101045	9763	5795	116603
szakiskola	intézmények	50	48	30	128
	feladatellátási helyek	78	85	66	229
	tanulók	10050	6115	5324	21489
spec. szakiskola	intézmények	5	2	2	9
	feladatellátási helyek	5	3	2	10
	tanulók	177	105	52	334

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

		állami, önkormányzati fenntartók			
		KLIK által fenntartott	állami szerv, állami felsőoktatási intézmény	egyéb állami, önkormányzati	összesen
gimnázium	intézmények	159	65	45	269
	feladatellátási helyek	190	97	217	504
	tanulók	47237	13367	20456	81060
szakközép-isk.	intézmények	91	87	56	234
	feladatellátási helyek	123	145	92	360
	tanulók	23310	17357	10485	51152

Forrás: KSH\_Köznevelés (2015/2016: 125–130.)

Az önkormányzati befolyás valamilyen szintű megtartása az egyházi fenntartású köznevelési intézményekben kiterjedt empirikus vizsgálatokat igényelne. Éppen ezért inkább arra hívnánk fel a figyelmet, hogy az egyházi fenntartású iskolákra vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai miatt egy jó önkormányzatnak alighanem befolyásának megőrzésétől függetlenül is érdekében állhatott a szóban forgó intézmények egyházaknak történő átadása. Ennek egyik oka az egyházhoz kerülő köznevelési intézmények kedvezőbb finanszírozásában keresendő. Dr. Lengyel Nóra Zsuzsanna megjegyzi, annak oka, hogy sok önkormányzat a KLIK helyett inkább a bevett egyházak fenntartásába engedte át a területén lévő iskolákat, abban is keresendő, hogy „finanszírozásuk kiszámíthatóbb”, hiszen normatív támogatás mellett az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 6. § (1) bekezdésének értelmében kiegészítő támogatásra is jogosultak. (Lengyel 2016: 31.)

Mindez azonban némi pontosításra szorul. A 1997. évi CXXIV. törvény hatályos szövegében most is szereplő kiegészítő támogatásnak az oka eredetileg az volt, hogy az egyházi fenntartású köznevelési intézmények – az önkormányzati fenntartásúakkal ellentétben – nem voltak képesek saját bevételeikkel (helyi adók stb.) kiegészíteni az államtól érkező normatív támogatást. S bár az óvodák kivételével a (települési) önkormányzatok már nem tarthatnak fenn köznevelési intézményt, a Magyarország 2018. évi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény VII. mellékletének II. fejezete (a kiegészítő támogatás sajátos jelenkori változataként viselkedő) „működési támogatás” címén továbbra is 200 000 forint/gyermek, tanuló/év fajlagos támogatást biztosít az egyházi jogi személy (illetve a nemzetiségi önkormányzat) által fenntartott köznevelési intézmények működésének támogatásához. Az állami fenntartású intézmények esetében viszont (ahol a költségvetés nem a tanulókat, hanem a fenntartót finanszírozza) ilyen fajlagos finanszírozás nem ismeretes. Ezért egyes becslések szerint a 2016/2017-es tanévben – tehát még a működési támogatás 160 ezer forintról 200 ezer forintra emelkedése előtt – az állami iskolákba járó gyerekek egy főre jutó támogatási összege (61,3 ezer forint) 2,6-szor volt kevesebb, mint az egyházi iskolákba járóké (160 ezer forint). (Forrás: Egyházi 2017) Az egyházi fenntartású köznevelési intézmények azonban a kedvezőbb finanszírozás mellett más tekintetben is nagyobb szabadságot élveznek az állami fenntartásúakkal szemben. Szakmailag ez leginkább az önálló kerettanterv benyújtásának lehetőségében mutatkozik meg. A Kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet 6. § (3) bekezdésének b) pontja értelmében ugyanis a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, vala-

mint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény szerinti vallási közösség (valamint az iskolát fenntartó alternatív iskolát képviselő hálózat, szervezet) kerettantervet nyújthat be a miniszternek jóváhagyásra.<sup>117</sup> S ha mindehhez hozzátesszük a magasabb fokú finansiális autonómiát (az egyházi iskolák esetében semmi nem zárja ki az önálló gazdálkodás lehetőségét), számos tekintetben tűnik úgy, hogy a jó önkormányzat számára racionális döntés az állami helyett egyházi fenntartó kezébe adni egykori köznevelési intézményét.

S végül: mit tehet jelenleg az önkormányzat azért, hogy tevőlegesen hozzájáruljon a területén található – állami vagy egyéb fenntartásban lévő – köznevelési intézmény hatékony működéséhez? A jobb anyagi helyzetben lévő önkormányzatok esetében kézenfekvő, hogy ez a hozzájárulás – az aktuális fenntartó személyétől függetlenül – anyagi hozzájárulás formáját öltse. A különféle iskolai alapítványok helyi önkormányzati költségvetési támogatásai jó példái lehetnek ennek a felelősségvállalásnak. Természetesen jelentős mértékű támogatások – és az ezekkel járó indirekt befolyásgyakorlás – csak a meglehetősen jó anyagi kondíciókkal rendelkező települési önkormányzatok esetében fordulhatnak elő. Persze akár az iskolai alapítványoknak juttatott legkisebb önkormányzati támogatás is hasznosítható, illetve jó indikátora lehet az önkormányzat helyi köznevelés iránti elkötelezettségének.

#### **KÖZBEVETÉS: AZ ISKOLAI ALAPÍTVÁNYOK LEHETŐSÉGEI**

##### **(EGY SEREGÉLYESI PÉLDA)**

Egy kiragadott példaként említhetjük meg a seregélyesi Dr. Entz Ferenc Mezőgazdasági szakképző Iskola és Kollégium példáját, amelynek alapítványát (Seregélyesi Mezőgazdasági Gépész Szakképző Iskola Tanulóiért Alapítvány) annak 2017. évi beszámolója szerint tárgyévben az önkormányzat „helyi önkormányzati költségvetési támogatás” formájában 200 ezer forinttal támogatta. Ez persze önmagában nem jelentős összeg, de hozzátéve azt, hogy ugyanerre az évre vonatkozólag az iskolai alapítvány eredménykimutatásában emellett csupán 41 ezer forint (a személyi jövedelemadó 1%-os felajánlásából származó) eredmény szerepel, ez a támogatás még így is az iskolai alapítvány tárgyévi eredményének döntő hányadát adja. (Forrás: Entz 2017.)

## **7.4. KITEKINTÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖZMŰVELŐDÉSEL KAPCSOLATOS FELADATAIRA/INDIKÁTORAIRA**

A következőkben a kultúra elsajátításának egyéb – a köznevelés rendszerén kívül létező, mindazonáltal a település-szinttel (a települési önkormányzatokkal) szoros kapcsolatban lévő –közművelődési jellegű feladataira tekintünk ki. Ennek törvényi kereteit a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (ezentúl: Közművelődési Törvény) jelöli ki. A törvény a helyi közművelődési tevékenység támogatását, valamint a muzeális intézményekhez és a nyilvános könyvtári ellátáshoz kapcsolódó bizonyos feladatokat nevez meg a települési önkormányzatok feladatai között.

<sup>117</sup> Állami fenntartású intézmény esetében erre a rendelet 6. § (3) bekezdésének a) pontja esetében csak a fenntartó jogosult.

A Közművelődési Törvény 76. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat a helyi közművelődési tevékenység támogatására vonatkozó kötelezettségét elsősorban az úgynevezett „közművelődési alapszolgáltatások” megszervezésével teljesíti. Közművelődési alapszolgáltatásokon a törvény a következőket érti:

- a) művelődő közösségek létrejöttének elősegítése, működésük támogatása, fejlődésük segítése, a közművelődési tevékenységek és a művelődő közösségek számára helyszín biztosítása;
- b) a közösségi és társadalmi részvétel fejlesztése;
- c) az egész életre kiterjedő tanulás feltételeinek biztosítása;
- d) a hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése, feltételeinek biztosítása;
- e) az amatőr alkotó- és előadó-művészeti tevékenység feltételeinek biztosítása;
- f) a tehetséggondozás és -fejlesztés feltételeinek biztosítása;
- g) a kulturális alapú gazdaságfejlesztés.

Ezek közül az (a) ponttal jelzett közművelődési alapszolgáltatás megszervezése minden települési önkormányzat kötelező feladata, míg az b)–g) pontokkal jelzettek közül az 1000 fő feletti önkormányzatoknak további egyet, az 5000 fő feletti önkormányzatoknak további kettőt, a megyei jogú városoknak és a fővárosi kerületeknek pedig a közművelődési alapszolgáltatások teljes spektrumát kell biztosítani.

Nyilvánvaló, hogy a kulturális alapszolgáltatások megfelelő színvonalú biztosítása a jó önkormányzat egyik legfontosabb feladata. Hiszen nem csupán a településen élő népesség kulturáltsági fokának emeléséhez járulnak hozzá, de a településhez kötődés (a legkülönbébb helyi identitásformák) megerősítéséhez is, amennyiben a „*hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése feltételeinek biztosítása*” – és ennek következménye, a helyi identitás kontinuum jelenléte – megvalósíthatatlan a művelődő közösségek létrejöttének elősegítése, működésük támogatása, fejlődésük segítése, illetve a közösségi és társadalmi részvétel különféle formáinak erősítése nélkül. Másik oldalról: ha a részben a kulturális alapszolgáltatások eredményeként értelmezett helyi kultúrát egyfajta tökékeként leszünk képesek kamatoztatni, akkor ezek a speciális erőforrások – a „kulturális alapú gazdaságfejlesztés” rendszerébe beágyazódva – a település gazdaságára/versenyképességére is mérhető hatást fognak kifejteni.

A kulturális alapszolgáltatások motorja a közművelődési intézményrendszer fenntartása és működtetése. Az önkormányzati feladatellátási kötelezettség szempontjából elsőként a közművelődési intézményeket és a közösségi színtereket emeljük ki. A meghatározott szakmai, személyi és infrastrukturális feltételeknek megfelelő közművelődési intézmény biztosítása a városi jogállású (beleértve a megyei jogú városokat is) települések, valamint a fővárosi kerületek kötelező, a községi jogállású településeknek pedig választható feladata. A közművelődési intézmények egyes típusaihoz (művelődési ház, művelődési központ, kulturális központ, többfunkciós közművelődési intézmény, népfőiskola, népi kézműves alkotóház, gyermek- és ifjúsági ház, szabadidőközpont) kötődő szakmai, személyi és infrastrukturális feltételek részletezésére itt és most nem térünk ki.

A közösségi színterek biztosítása minden olyan községi önkormányzat számára kötelező, amely nem vállalja fel közművelődési intézmény biztosítását. A közösségi színtér kizárólag a közművelődési alapszolgáltatások megszervezése számára biztosíthat helyszínt, de mint integrált közösségi és szolgáltató tér egyéb tevékenységeknek, szolgáltatások megszervezésének is helyet adhat. Az integrált közösségi és szolgáltató terekről szóló 2008-as módszertani kézikönyv alapján a hagyományos közművelődési és/vagy közösségfejlesztési funkciókon túl különösen gyakori az információszolgáltatáshoz és/vagy a kommunikációhoz köthető funkciók és intézmények (pl. könyvtárak, teleházak) integrálása az ilyen típusú közösségi színterek keretei közé. (Beke – Ditzendy 2008)



A muzeális intézményekhez és a nyilvános könyvtári ellátáshoz kapcsolódó – a közművelődési alapszolgáltatásokhoz egyébiránt ezer szállal kötődő – települési önkormányzati feladatokról szintén érdemes röviden megemlékeznünk. Ezek közül kötelező feladatként – saját nyilvános könyvtár fenntartásával vagy megyei hatókörű városi könyvtár szolgáltatásainak igénybevételével – a települési könyvtár biztosítását nevesíti a Közművelődési Törvény, s mint láttuk, az ismeretek nyilvános könyvtár általi tárgyilagos, sokoldalú közvetítése olyannyira szorosan kapcsolódik a közművelődési alapszolgáltatásokhoz, hogy a könyvtári ellátás akár a közösségi szintér kategóriája alá tartozó integrált közösségi és szolgáltató tér keretei között is megvalósítható. A muzeális intézmények közé tartozó múzeumok, illetve közérdekű muzeális kiállítóhelyek/gyűjtemények esetében az önkormányzatokra hasonló kötelezettségek nem hárulnak, de a kulturális javakhoz való hozzáférés biztosítása és a kulturális alapellátás kiterjesztése érdekében ezeknek az intézményeknek a fenntartását is felvállalhatják. Legvégül említsük meg az úgynevezett megyei hatókörű városi könyvtárakat/múzeumokat, amelyek elsődlegesen a megyéket érintő 2010 utáni hatásvonások következtében kerültek a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzatainak – Pest megyében Szentendre Város Önkormányzatának, Komárom-Esztergom megyében pedig csak a megyei hatókörű városi múzeum tekintetében Tata Város Önkormányzatának – fenntartásába. Ezek az intézmények számos állami (nem önkormányzati) feladatot is ellátnak, városi intézmények lévén azonban a helyi közművelődés biztosításával kapcsolatos feladataik is vannak, illetve a fenntartó jó önkormányzatoknak ezeket is figyelembe kell venniük.

Ami az indikátorokat illeti: mint láttuk, a közművelődési alapszolgáltatások illetve a közművelődési intézmény/közösségi szintér, valamint a települési könyvtár biztosítására vonatkozó kötelezettség törvény által meghatározott. Az önkormányzat „jóságának” hozzáadott értékére nézve tehát nem feltétlenül az említett intézmények meglétéből vagy meg nem létéből kell következtetéseket levonnunk, bár egyes esetekben (pl. milyen típusú közművelődési intézményt tart fenn az illető önkormányzat; saját nyilvános könyvtár fenntartásával vagy megyei hatókörű városi könyvtár szolgáltatásainak igénybevételével teljesíti-e a települési könyvtár biztosítására vonatkozó kötelezettséget) az ilyen típusú adatok is hasznos ugródeszkaül szolgálhatnak. Mérlegelhetjük továbbá azt is, hogy a települési önkormányzat a közművelődési rendeletében rögzített feladatai vagy egyéb feladatok ellátására milyen volumenű pénzügyi támogatásban részesíti a közművelődési célú tevékenységet folytatókat, de mivel ezek az összegek leginkább az önkormányzat anyagi lehetőségeitől függenek, a jó önkormányzat fogalmának megalkotása során ügyelni kell arra, hogy csak a hasonlót a hasonlóval (azaz a finansziális lehetőségek függvényében) állítsuk párhuzamba. A legjobb indikátor – a helyi köznevelési rendszer értékelésekor leírtakhoz hasonlóan – a szóban forgó intézmények hatékony működése, vagyis hogy mennyiben képes az adott intézmény megfelelni saját (például a szervezeti és működési szabályzatában szereplő) céljainak. S még valami: a helyi közművelődési rendszer igazi hozadéka nem feltétlenül az intézmények szintjén jelenik meg, sokkal inkább a – részben a helyi közművelődési rendszer eredményének tekinthető – helyi identitásformák sokféleségében, termékeny voltában. S bár ezekre csak roppant elmélyült szociológiai vizsgálatok segítségével lehet rámutatni, a Közművelődési Törvény 82–83. §-ában szabályozott helyi lakossági képviselője, annak színvonala (például a Közművelődési Kerekasztal léte, munkájának minősége) a településen élők saját településük iránt való elköteleződésének jó indikátorai lehetnek.

## 8. ÖSSZEGZÉS

A bevezető fejezetben a közszolgáltató – illetve a közszolgáltató célját megvalósító szervezet – feladatát úgy foglaltuk össze, mint a helyi közszolgáltatások

- megfelelő színvonalú;
- a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő;
- egyúttal a fogyasztók elvárásaival is találkozó

megvalósítását abban a formában, hogy egyaránt igazodjon a mindenkori – elsősorban a jogszabályi környezet változásai által determinált – külső szituációhoz, valamint saját belső adottságaihoz. A most következő összegzésben – immár a 2–7. fejezetben bemutatott helyi közszolgáltatások példáinak ismeretében – újra visszatérünk ehhez a definícióhoz, és kísérletet teszünk eddig nyert ismereteink szintetizálására. Elsőként a külső szituáció jelenlegi sajátosságait vesszük górcső alá, majd pedig ebbe a kontextusba helyezzük el a helyi közszolgáltatások megfelelő színvonalának, fenntarthatóságának és a fogyasztói elvárásoknak összefüggéseit, leginkább a települési önkormányzat belső adottságainak perspektívájából.

### 8.1. A KÜLSŐ SZITUÁCIÓ MEGVÁLTOZOTT KONTEXTUSA 2010 UTÁN

A települési önkormányzatok teljesítményeinek értékelését megelőzően, legyen szó helyi közszolgáltatásokról vagy bármilyen más önkormányzati kompetenciáról, egyaránt figyelembe kell vennünk a mindenkori külső szituáció változásainak nemzetközi és – előbbtől aligha függetlenül – hazai kontextusát. A nemzetközi kontextus összegzésünkbe való beemelését csupán azért tartottam fontosnak kiemelni, hogy jelezzem, a 2010 utáni hazai változások nem tekinthetők elszigetelt jelenségnek, hanem egy szélesebb trendbe illeszkednek bele. A kulcsszó az Új Közmenedzsment (New Public Management; NPM) elnevezéssel leírható piacbarát – pontosabban: a gazdasági kategóriáknak és elveknek az állami (közigazgatási) intézményrendszerre való kiterjesztését célzó – paradigma válsága. (FÁBIÁN 2010: 142.) Noha az Új Közmenedzsmentet már az 1990-es évektől számos kritika érte (GELLÉN 2013: 81–85.), pozíciójának végleges megrendülése 2008-hoz köthető. Stumpf István helyesen jegyzi meg, hogy az ekkor kitört „*globális pénzügyi válság különös élességgel vetette fel az állam szerepét a piaci hibák kiküszöbölésében és az ennek következtében fellépő társadalmi krízisek kezelésében*”, (STUMPF 2009: 111.) az állam szerepének felértékelése pedig törvényszerűen emelte a korszak uralkodó paradigmájává a neoweberianus állam (Neoweberian State, NWS) bürokratikus és államközpontú centralizmussal jellemezhető megközelítését. (PÁLNÉ KOVÁCS – MEZEI 2016: 61.) A változásoknak a helyi önkormányzatok – kiemelten a településszintű közfeladat-ellátás – tekintetében két olvasata lehetséges. Stumpf István arra a lehetőségre hívja fel a figyelmet, hogy a neoweberianus állam – szemben a korábbi Új Közmenedzsment (New Public Management, NPM) univerzális jellegű megközelítésével, sokkal nagyobb empátiával viseltetik a partikularitások irányában, azaz „*megértőbb a földrajzi, kulturális, politikai különbségekkel szemben*”. (STUMPF 2009: 117.) A bevezetőben Horváth M. Tamás megállapítása kapcsán már említett

jelenség – mely szerint a helyi érdekeket leginkább megjeleníteni képes települési önkormányzatok súlya csupán a központi szinthez képest csökkent egyértelműen, a kistérségi szinthez, megyékhez és régiókhoz viszonyítva még nőtt is – talán egy efféle vélemény igazolásaként fogható fel. (HORVÁTH M. 2014: 2.) Ennek ellenére a neoweberianus államban szenciálisan benne lévő weberi örökség (ahol az állam megerősítése a globalizáció, a technológiai változás, a demográfiai és a környezeti kihívások megoldásának egyetlen közösségi eszközeként tűnik fel) (BOUCKAERT – POLLIT 2011, Idézi: GELLÉN 2013: 88.) mégiscsak a települési önkormányzati szint súlyának csökkenésének irányába billenti el a mérleg nyelvét, különösen azokban a kelet-közép-európaihoz hasonló új demokráciákban, ahol az erős állam öröksége egy önmaga helyét kereső (s az átalakulás diszfunkcióit törvényszerűen magában hordozó) önkormányzati szinttel párosul.

Így már világosabban érthető a hazai önkormányzati szint 2010 utáni átalakulásának sajátos – a nemzetközi kontextus figyelembevételével „unortodoxnak” már nemigen minősíthető – útja is. Mindenekelőtt azt szögezzük le, hogy az Ötv. által intézményesített helyi önkormányzati rendszer a 2010-es kormányváltást követően igen nagymértékű változásokon ment át. S bár vitatható, hogy ezeket a változásokat a kontinuitásban fellelhető diszkontinuitások, esetleg a diszkontinuitásban fellelhető kontinuitások segítségével írhatjuk-e le adekvátabb módon, az nyilvánvaló, hogy a magyar önkormányzati rendszer 2010 utáni átalakulását érdemes az 1990 és 2010 közötti időszakról elkülönítve, vagy még inkább: az abban rejlő diszfunkciókra adott egy – de korántsem az egyetlen – lehetséges reakcióként vizsgálni. Maguknak a diszfunkcióknak a léte 2010-re már nem csupán a politikai, de a szakmai diskurzusban is meglehetősen elfogadottnak volt tekinthető: hogy mást ne említsünk, talán nem véletlen, hogy a magyar önkormányzati rendszer létrejöttének 20. évfordulójára szervezett 2010-es konferencia a több mint beszédes „20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?” elnevezést kapta, s bár Pálné Kovács Ilona ezen a konferencián a halmozódó diszfunkciók megoldásaként még arról beszélt, hogy „*Reformra érett a magyar önkormányzati rendszer*” (PÁLNÉ KOVÁCS 2010), egy 2012-ben indult kutatásban már a hazai politikai, közjogi rendszer reformképtelenségéből indul ki, mint ami logikusan vonta maga után a korrekciós, adaptációs lépések szintjén maradó területi kormányzati reformok elmaradását, majd pedig az azoknál erőteljesebb 2010 utáni centralizációs irányváltást. (PÁLNÉ KOVÁCS 2016: 8.) Mindettől függetlenül: 2010-re már egyértelműnek tűnt, az önkormányzati feladat- és hatáskörök mennyisége és az ezek ellátásához rendelkezésre álló pénzügyi eszközök szűkössége aligha áll arányban egymással. Ennek kapcsán érdemes szó szerint idézni Pálné Kovács Ilona 2010-es előadásának az önkormányzati közszolgáltatás-ellátás problémájából kiinduló, de voltaképp az önkormányzatiság diszfunkciójának lényegére rámutató megjegyzését: „... a magyar önkormányzati rendszer, noha alkalmazkodni tudott a folyamatosan romló körülményekhez, túlélte a különböző megrázkódtatásokat, ugyanakkor bajainak orvoslására már belső tartalékok nincsenek. Azt is el kell ismerni, hogy az alkalmazkodás valójában csak a túlélést biztosította, de folyamatosan romló teljesítmény mellett, ami nemcsak a közszolgáltatások minőségében, a finanszírozásában, hanem az önkormányzati szervezeteken belüli és a helyi politikai környezettel való kapcsolatrendszer diszfunkcióiban is megnyilvánul.” (PÁLNÉ KOVÁCS 2010: 74.)

A 2010 utáni centralizációs irányváltás a „túl sok feladat- és hatáskör” versus „túl kevés pénzügyi forrás” dilemmáját inkább az önkormányzati feladat- és hatáskörök (beleértve az alapfokú közszolgáltatások egy nem elhanyagolható hányadának) elvonásával, mintsem a pótlólagos pénzügyi források önkormányzatok számára való biztosításával kívánta feloldani. Mindez természetesen az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának korlátozását is maga után vonta. A 2011 és 2014 között három lépcsőben megtörtént adóssághozzájárulást (LENTNER 2014) – amelynek fő célja az volt, hogy a települési önkormányzatok új gazdálkodási modelljét ne bénítsák le az átöröklött diszfunk-

ciók – nyilvánvalóan megszabadulásként élték meg az érintettek. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvénynek az önkormányzati adósságok újratermelődésének megelőzését szolgáló passzusai, közöttük a 10. § (5) bekezdés, mely szerint az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át, a konszolidáció logikus következményének tekinthető. Ugyanezen törvény 10. § (1) bekezdése viszont, melynek értelmében fő szabály szerint „*az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával [...] köthet adósságot keletkeztető ügyletet*”, az autonómiacsökkentés eklatáns példájaként inkább az állam gyámkodó szerepét erősíti.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök újradefiniálása idején hatályba lépő Mötv. – ellentétben az Ötv.-vel – már nem törekszik az önkormányzati feladatok taxatív felsorolására, illetve a kötelező és választható önkormányzati feladatok elhatárolására; ezeket a szakági törvények számára is lehetségessé teszi. Ez ugyan értelmezhető úgy is, hogy a centralizációs irányváltás a törvényalkotó által bármikor folytatható projekt, a teljesség kedvéért azonban feltétlenül említsük meg, hogy a Mötv. továbbra is tartalmazza a „*helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok*” egyfajta (nem kimerítő, illetve a feladatok ellátásának részletes szabályait nem tartalmazó) felsorolását, ami jól mutatja a diszkontinuitások közepette továbbra is meglévő kontinuitást, amennyiben a települési önkormányzat<sup>118</sup> a centralizációs irányváltás közepette továbbra is a helyi közszolgáltatások biztosításának megkülönböztetett jelentőségű címzettje tudott maradni. Úgy véljük, itt és most felesleges részletezni a Mötv. 13. § (1) bekezdésében felsorolt önkormányzati feladatokat, inkább a korábbi ágazati fejezetekben már említett helyi közszolgáltatások példáin keresztül jeleznék bizonyos tendenciákat:

- a) A centralizáció legjellegzetesebb példái azok a helyi közszolgáltatások, amelyek a centralizációs irányváltás következtében a korábbi szabályozással összehasonlítva teljességgel eltűntek a törvény szövegéből. Ilyen például az Ötv. 8. § (4) bekezdésében még kötelező önkormányzati feladatként szereplő „*általános iskolai oktatás és nevelés*”.
- b) A helyi közszolgáltatások egy másik csoportja továbbra is szerepel a helyi önkormányzati feladatok felsorolásában, de a Mötv. ezzel együtt már egy másik alternatívára is utalást tesz. Jó példa erre a víziközmű-szolgáltatás. Az Ötv. az „*egészséges ivóvízről való gondoskodást*” (ez így, jelző nélkül értelemszerűen magában foglalja a közműves és nem közműves ivóvízellátást is) még az önkormányzatok kötelező feladatai között említi, noha ezt az állami tulajdonban lévő regionális víziközmű-szolgáltatók miatt már a Mötv. hatálybalépésekor sem volt szerencsés kizárólagos önkormányzati feladatként definiálni. A Mötv. egyrészt tehát nem tett mást, mint kijavította a korábbi szabályozás hibáját, azzal azonban, hogy a víziközmű-szolgáltatást csak abban az esetben sorolja az önkormányzati feladatok közé, „*amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül*”, tulajdonképpen a víziközmű-szektorban megkezdett centralizációs folyamatok további folytatását – szélsőséges esetben a teljes államosítást – is lehetővé teszi.
- c) A harmadik csoportba tartozó közszolgáltatásokat az Ötv. az önkormányzati feladatok között nevesíti. Jegyezzük azonban meg, hogy mivel a hatályos szabályozás szerint a Mötv. kerettörvényjellegénél fogva nem tartal-

<sup>118</sup> A bevezetésben már említettük, hogy a megyei önkormányzatok a kutatáshoz kapcsolódó feladatait teljességgel elvonták, ezért a továbbiakban az önkormányzatok kifejezés alatt a települési önkormányzatokat fogjuk érteni.

mazza – s nem is tartalmazhatja – a feladatok ellátásának részletes szabályait, a centralizáció még az efféle önkormányzati feladat- és hatáskörbe utalt helyi közszolgáltatásokat is nagymértékben érinthette. Erre jó példa lehet a hulladékgazdálkodás. Bár a Hulladéktörvény 33. § (1) bekezdésének értelmében az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat-ellátását – a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján – jelenleg is az önkormányzat biztosítja, az idevonatkozó legutóbbi változásokat – például a képviselő-testület ármegállapító jogkörének elvonását vagy a közszolgálati díjbeszedés NHKV Zrt.-hez kerülését – az önkormányzatok hajlamosak a hulladékgazdálkodás egyfajta államosításaként értékelni.

## 8. 2. SZEMPONTOK A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉRTÉKELÉSÉHEZ

A következő meg tárgyalandó kérdéskör, hogy a külső szituáció imént vázolt feltételei közepette milyen lehetőségei maradtak egy települési önkormányzatnak, hogy hozzájáruljon a „megfelelő színvonalú”, a „fenntarthatóság követelményeinek megfelelő” és egyúttal „a fogyasztók elvárásaival is találkozó” helyi közszolgáltatások biztosításához. Induljunk ki abból, hogy az imént vázolt kritériumok aligha tekinthetők egymástól függetlennek, és ezek közül – egyelőre afféle munkahipotézisként, amelyet a fogalmak rövidesen sorra kerülő elemzése fog megvilágítani – a „fenntarthatóság” fogalmát helyezzük vizsgálatunk centrumába. A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen folyó, a Jó Állam mérhetőségéhez kapcsolódó kutatások a fenntarthatóság fogalmát az úgynevezett reziliens rendszerek kapcsán értelmezik. A reziliencia vagy rugalmas alkalmazkodás ebben a megközelítésben nem más, mint „a rendszer azon képessége, hogy az alapvető funkcióit tekintve képes stabil maradni változó körülmények között”. (Bukovics et al. 2014: 148.) A reziliencia fogalma azért lehet fontos számunkra, mert segítségével lehetőségessé válik az általunk meghatározott hármas kritérium hozzákapcsolása a külső szituáció 2010 utáni változásaihoz. A következőkre kell gondolni. A közszolgáltatásoknak a közigazgatás nagy átalakulása idején is megőrzött stabilitása együtt kell, hogy járjon a megfelelő színvonallal, valamint a fogyasztók elvárásaihoz való igazodással. Ebben a megközelítésben utóbbi két tényező ikertestvéreknek vagy ugyanazon érem két oldalának tekinthetők. Mert bár egy reziliens rendszerként értelmezett közszolgáltatás esetében ideig-óráig elképzelhető a minőség és a fogyasztók elvárásaihoz való igazodás divergenciája, nyilvánvaló, hogy hosszú távon lehetetlen bármelyiket is elhanyagolni a másik rovására. A túlzottan „minőségi” (s ezért például a fogyasztók többsége számára megfizethetetlen) közszolgáltatásoknak ezáltal éppen a közszolgáltatás jellege válna üres frázissá, a fogyasztók (anyagi) elvárásaihoz mindenáron való alkalmazkodás kényszere pedig a „köz-szolgáltatás” szóösszetétel második tagjának, a szolgáltatásnak a kotleri definícióban szereplő teljesítményjellegét erodálná. Hosszú távon mindegyik irányú egyoldalúság a rendszer instabilitását okozná (pl. fenntarthatatlan többletforrások bevonását a közszolgáltató részéről az első, a módosabb fogyasztók magánszolgáltatások felé való átáramlását a második esetben). Aligha van okunk tehát arra, hogy a helyi közszolgáltatások értékelésének/mérésének lehetőségeit kutatva ne csatlakozzunk a „Jó Állam” kutatás fenntarthatóságról szóló tanulmányának konklúziójához, mely szerint „minőségi közigazgatás legáltalánosabb definíciója szerint a minőség egy szolgáltatás azon jellemzőinek összessége, amelyek a szolgáltatást fenntarthatóan alkalmassá teszik a vele szemben rögzített és elvárt igények teljesítésére”. (Bukovics et al. 2014: 154.) A továbbiakban a fenntarthatóság, a minőség és a fogyasztói elvárásoknak való megfelelés kritériumait egyaránt kielégítő közszolgáltatásokat eredményesen funkcionáló (röviden: *eredményes*) közszolgáltatásoknak fogjuk nevezni. A kérdés ezek után csupán csak annyi, mennyiben járulhat hozzá az így értelmezett eredményességfogalomhoz a települési önkormányzat.

A válaszhoz alighanem akkor fogunk közelebb jutni, ha tovább részletezzük azt a – a bevezetésben már megfelelő mértékben megalapozott – különbségtételt, mely szerint a települési önkormányzat nagyjából háromféle módon: *közvetlenül* (saját hivatali szervezet vagy önkormányzati intézmények által), *közvetett módon* (pl. indirekt befolyásgyakorlás az állam által biztosított helyi közszolgáltatások esetében) vagy a legkülönbébb *hibrid formációkon keresztül* (helyi közszolgáltatások ellátásának vegyes konstrukciói, kiszervezése stb.) képes hozzájárulni egy közszolgáltatás eredményességéhez. És most utaljunk vissza a reziliencia fogalmára. Nem mindegy ugyanis, hogy egy helyi közszolgáltatás tekintetében a települési önkormányzat milyen mértékig volt rákényszerítve a rugalmas alkalmazkodásra a 2010 utáni időszakban. Függetlenül attól, hogy egy adott közszolgáltatás esetében az önkormányzat közvetlen, közvetett, esetleg köztes (hibrid) formációk által érvényesíti érdekeit, az eredményességhez való hozzájárulás nyilvánvaló módon ott jelenti a legnagyobb kihívást, ahol alapvető változások történtek a települési önkormányzat adott közszolgáltatással kapcsolatos feladat- és hatáskörében. Leginkább az önkormányzattól elvont helyi közszolgáltatások esetére kell itt gondolni. Ne felejtjük el azonban azt sem, hogy – leginkább a korábban megyei önkormányzat által biztosított közszolgáltatások elvonásának következtében – a települési önkormányzatoknak akár újabb feladat- és hatáskörei is keletkezhetnek, mint például a korábbi megyei könyvtárak/múzeumok megyei hatókörű városi könyvtárakká/múzeumokká való átalakulásának következtében.

Mindezek nyomán megpróbálkozhatunk modellünk egyfajta előzetes formalizálásával. Ábrázoljunk egy tetszőleges, A-val jelzett helyi közszolgáltatást egy koordináta-rendszerben, melynek:

- x tengelyén az A-ra gyakorolt önkormányzati befolyás erőssége helyezkedik el,
- y tengelyén pedig A eredményességének mértékét ábrázolhatjuk.

A külső szituáció változatlansága idején (ezentúl: „normál körülmények között”) az x tengely értékei is nagyjában-egészében konstansnak tekinthetők, ilyenkor A eredményességének mértékében tapasztalható esetleges változásokat leginkább a közszolgáltatást megvalósító szervezet – esetleg egy másik, közvetett befolyásgyakorló – belső adottságainak változásai okozhatják. Más a helyzet, abban az esetben, amikor az A-ra gyakorolt önkormányzati befolyás erőssége egy reformperiódusban érzékelhetően megváltozik. Ilyenkor törvényszerűen tesztlésre kerül az A eredményességét alapvetően befolyásoló reziliencia, a vizsgálatunk tárgyát képező önkormányzat „jósa” pedig annak a függvénye lesz, hogy miként tudja belső adottságait a közszolgáltatás rugalmas alkalmazkodásának érdekében mozgósítani.

Ennek figyelembevételével tegyünk kísérletet az általunk vizsgált közszolgáltatások egyfajta – a közfeladat-ellátás módja szerinti – tipizációjára. Horváth M. Tamás 2015-ben megjelent művében a helyi közfeladat-ellátó formációk feladatellátási mintázatainak két alaptípusát különbözteti meg: (1) a költségvetési gazdálkodás körébe és jellemzően az államháztartási jog hatálya alá tartozó *közvetlen feladatellátást*, valamint (2) a vagyongazdálkodás útján megvalósított, jellemzően a társasági magánjog hatálya alá tartozó *delegált közfeladat-ellátási formák csoportját*. Előbbiek közé tartoznak:

- 1a)** az (ön)kormányzati hivatal belső szervezeti egysége által végzett szolgáltatási tevékenységek,
- 1b)** a különféle (költségvetési) intézmények fenntartása,
- 1c)** a közszolgáltatási feladat ellátására szólnan finanszírozott szerződések kötése állami szolgáltatóval, valamint
- 1d)** a közös feladatok társulási együttműködések útján történő ellátása.



A delegált közfeladat-ellátási formák kapcsán pedig:

- 2a) a különböző szintű közfeladat-ellátási formák közösségi formák útján való működtetése,
- 2b) a magánszervezeteknek átadott feladatellátásra szóló közszolgáltatási szerződések,
- 2c) az önkormányzati vagyონrészesedéssel való gazdálkodás,
- 2d) a szolgáltatási vagyontárgyak közfeladat-ellátás érdekében történő teljes eladása és magánérdekeltségű működtetése, végül
- 2e) a más önkormányzattal, gazdálkodó szervvel közös működtetés keretében, együttműködési formában megvalósított közfeladat-ellátás különböztethető meg. (Horváth M. 2015: 151–152.)

Ezek a feladatellátási mintázatok a továbbiakban komoly segítséget fognak adni annak számbavételéhez, hogy a települési önkormányzatok milyen eltérő módokon felelhetnek meg az eredményesség kritériumainak. A teljesség kedvéért azonban nem árt további két kiegészítést tenni:

- a) Elsőként arra hívnánk fel a figyelmet, hogy az idézett szöveghely nem kifejezetten az önkormányzati feladatellátás sajátosságait kívánja körvonalazni, hiszen az csupán speciális esetét jelenti a „kormányzati közszolgáltatási feladatellátásnak”. Így az imént bemutatott modell hasznos lehet ugyan a (kormányzati szektor speciális esetként értelmezendő) önkormányzatok, valamint a „magán- és a harmadik (közhasznú) szektor” közötti relációk vizsgálatára, de a „kormányzati szektor” kategóriája alatt óhatatlanul összemosódik az önkormányzati és – a 2010 utáni időszakban a helyi közszolgáltatások terén is mind fontosabb szereplővé váló – állami feladatellátás. Számunkra, a jó önkormányzat fogalmát tisztázni akarók számára egyáltalán nem mindegy például az, hogy egy adott közszolgáltatást még az önkormányzati vagy már a kormányzati hivatal belső szervezeti egysége végzi. Célszerű tehát a közvetlenül az önkormányzatok által ellátott közfeladatok, valamint a delegált közfeladat-ellátási formák mellett azokról a helyi közszolgáltatásokról is megemlékezni, amelyek biztosítása állami feladat, illetve a 2010 utáni időszakban állami feladattá vált. Természetesen ezekben az esetekben az önkormányzat szerepe az eredményes közszolgáltatások biztosításában leginkább a korábban már említett „indirekt befolyásgyakorlás” fogalmának segítségével írható le, amelynek nem biztos, hogy egy közjogi – magánjogi fogalmi dichotómia keretrendszerén belül mozogva kell helyet találni.
- b) A második nehézség abban áll, hogy meglehetősen félrevezető azt mondani, a közvetlen feladatellátási formák esetében az önkormányzatok nagyobb, míg a delegált közfeladatellátási formák esetében kisebb befolyást képesek gyakorolni a szóban forgó közszolgáltatások eredményességére. Mert bár nehezen vitatható, hogy a saját hivatal és/vagy az önkormányzat által fenntartott költségvetési intézmények esetében az önkormányzat igen nagy hatásokkal képes keresztülvinni akarátát, a társulási együttműködés esetében azonban az önkormányzati befolyás mértéke már a társulásban elfoglalt pozíció erősségétől, az állami szolgáltatóval kötött szerződések esetében pedig a szóban forgó szerződés tartalmától függ. A delegált közfeladat-ellátási formák esetében pedig, ha lehet, még vegyesebb a kép. Úgy is mondhatnánk, az önkormányzati befolyás erősségét a közfeladat delegálásnak módja határozza meg, itt pedig elég széles a spektrum az érdekérvényesítés gyakorlati lehetőségei szempontjából a közvetlen feladatellátástól nem nagyon különböző 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságtól (ami a vagyónrészesedéssel való gazdálkodás egyik tipikus esete) az önkormányzati és közérdekek jelentős sérelméhez vezető különféle közvagyon privatizációs formákig.



A közszolgáltatásokra gyakorolt önkormányzati befolyás erősségét, valamint a közszolgáltatások eredményességének mértékét taglaló modellünket tehát *a* alapján célszerű lehet a „közvetlen feladatellátás” – „delegált közfeladat-ellátás” – „indirekt befolyásgyakorlás” hármasan keresztül bemutatni. Míg azonban az *indirekt befolyásgyakorlás* esetében az önkormányzati befolyás erőssége nyilvánvalóan gyengébb, mint a másik két esetben, a közvetlen feladatellátás és a delegált közfeladat-ellátás esetében a hasonlóan leegyszerűsített formalizálási kísérleteink *b* alapján nem kecsegtetnek hasonlóan könnyű sikerrel. Így hát leghelyesebb modellünket a Horváth M. Tamás által vázolt altípusok szerint haladva, de a túlzott formalizáció csapdáját elkerülve – inkább néhány korábban már megismert példán keresztül – mutatni be. Összegző tanulmányunk végén erre teszünk kísérletet.

### 8. 3. PÉLDÁK, KÖVETKEZTETÉSEK

#### 8. 3. 1. Közvetlen feladatellátási formák

A közvetlen feladatellátási formák esetében az önkormányzatnak meglehetősen tág tere nyílhat befolyásának érvényesítésére, noha a „közös feladatok társulási együttműködések útján történő ellátásának” esetében ennek gátat szabhat a társulásban elfoglalt pozíciójának erőssége. Éppen ezért érdemes lehet az önkormányzati hivatal belső szervezeti egysége, valamint az önkormányzat által fenntartott költségvetési intézmények által végzett szolgáltatási tevékenységek példáját szemügyre venni. Ezekben az esetekben a jogalkotó a 2010 utáni időszakban sem korlátozta alapvető módon az önkormányzatok feladatellátási autonómiáját, ezért a közszolgáltatás eredményességét, illetve a jó önkormányzat rezilienciáját próbára tévő külső szituációt nem elsősorban a jogszabályi környezet változásaiban, hanem máshol célszerű keresnünk.

Jó példa erre a „Lakáspolitikai és lakásgazdálkodás” fejezetben említett lakás- és helyiséggazdálkodás, amelyet a Mötv. – csakúgy, mint a ma már nem hatályos Ötv. – a helyi önkormányzati feladatok között sorol fel, a biztosításukra vonatkozóan azonban explicit kötelezettség sem most, sem pedig a korábbiakban nem hárult az önkormányzatra. Az efféle önként vállalt feladatok esetében a magasabb szintű önkormányzati autonómia (itt: a lakáspolitikai és lakásgazdálkodás kialakítására/működtetésére vonatkozó szabadság) azonban többnyire az állam által biztosított források szűkösségével is együtt jár. Ne felejtjük el, a Mötv. 10. § (2) bekezdése az önként vállalt helyi közügyek forrásaiként első helyen a helyi önkormányzatok saját bevételeit említi meg, s noha ezt követően az „erre a célra biztosított külön források” is említésre kerülnek, ez utóbbiakra az önkormányzat csak ritkábban építhet. A külső szituáció ilyenkor tehát két alapvető formában jelentkezhet be: Egyrésztől azok a külső környezeti tényezők tartozhatnak ide, amelyek alapjaiban határozzák meg a szóban forgó közszolgáltatás iránt támasztott igényeket, de azokról a külső környezeti tényezőkről se feledkezzünk meg, amelyeket hasznosítva egy jó önkormányzat képes lehet a megfelelő mennyiségű forrásra szert tenni a közszolgáltatás eredményes biztosítása érdekében.

Az önkormányzati lakáspolitikai iránt támasztott igények meghatározásához leginkább azt a kérdést kell tisztázni, hogy milyen szükség van ma arra, hogy a lakhatási problémák megoldásából a települési önkormányzatok is részt vállaljanak. A válaszhoz itt és most elegendő felidézni a magyar lakáspolitikai elmúlt szűk évtizedeit, amelyeknek egyik legfontosabb tanulsága, hogy még a legsikeresebb periódusban, a 2000-ben meghirdetett Otthonteremtési Program idején is szükségesnek látta a programalkotó, hogy bizonyos rétegek lakhatását piaci vagy szociális alapon a települési önkormányzatok által biztosítsák. Az már más kérdés, hogy az erre szánt források<sup>119</sup>

<sup>119</sup> A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet VIII. fejezetének első része értelmében a bérlakásállomány növelésének érdekében a települési önkormányzatok számára a beruházási költségek 70-80%-át elérő pályázati forrásokat irányzott elő.

csakhamar elapadtak, a 2008-as világgazdasági válságot követő években pedig a lakáspolitikai nemcsak önkormányzati, de kormányzati szinten sem tudott lépést tartani az igényekkel. A gazdasági helyzet legutóbbi években tapasztalható stabilizálódásával párhuzamosan ugyan mutatkoznak már bizonyos pozitív tendenciák, de mind a lakásépítések száma (2017-ben 14 389 új lakás, a lakásalap pótlásához szükséges 40 000 lakás 36%-a),<sup>120</sup> mind pedig a lakóingatlanok legutóbbi években egyre magasabbá váló árazása<sup>121</sup> arra mutat rá, hogy az önkormányzatok szociális célokat szolgáló lakáspolitikájára továbbra is igen nagy szükség lenne. S mivel az erre a célra biztosított központi források aligha tűnnek elégségesnek (a Lakáspolitikáról és lakásgazdálkodásról szóló fejezet Zugló példáján inkább az állomány felújítására/átstrukturálására, s nem pedig bővítésére igénybe vehető forrásokat mutattunk be), az önkormányzat számára az egyedül járható utat inkább a saját bevételek bevonása jelentheti.<sup>122</sup> Önkormányzati szinten menedzselte lakáspolitikára tehát vitathatatlanul nagy szükség lenne, mivel azonban a külső szituáció – mindenekelőtt a külső források volumene – korántsem tekinthető ideálisnak, az önkormányzat a belső szituáció alakítása révén legfeljebb tompítani tudja a problémákat. Vagy éppen ellenkezőleg: Zugló példája arra mutatott rá, hogy a saját hivatali szervezet (a Polgármesteri Hivatal Lakásgazdálkodási Osztálya) és az önálló intézmény (Zuglói Városgazdálkodási és Közszolgáltatási Zrt.) párhuzamos jelenléte, illetve a közöttük lévő nem egyértelmű hatáskörmegosztás inkább súlyosbítja a helyzetet. Az efféle defektusok elkerülése végett az önkormányzat „jóságának” mérését/értékelését (gondolhatunk itt a fogyasztók megelégedettségének vagy a szóban forgó közszolgáltatások színvonalának mérésére/értékelésére) nem csupán lehetséges, de megkerülhetetlen feladatként kell tekinteni.

### 8.3.2. Delegált közfeladat-ellátás

A különféle delegált közfeladat-ellátási formák esetében az önkormányzatnak<sup>123</sup> – mint delegáló szervnek – még mindig jelentős érdekérvényesítő képessége van, de ennek erőssége/jellege a közfeladat-ellátás delegálásának jellemzőitől függ. A legegyszerűbb talán annak alapján tovább bontani ezt a csoportot, hogy mire delegálja az önkormányzat az egyébként feladat- és hatáskörébe tartozó közfeladat ellátását. Az úgynevezett „önkormányzati vagyონrészesedéssel való gazdálkodás” eseteinek egy részében – itt gondolhatunk a 100%-os tulajdonú önkormányzati gazdasági társaság által megvalósuló feladatellátásra – az önkormányzati befolyás megközelíti, a gyakorlatban akár el is érheti a közvetlen feladatellátási formák mértékét. Jegyezzük meg, hogy a 2010 utáni centralizációs fordulat idején – korábban említettük, hogy ez csak a központi szinthez képest vezetett a települési önkormányza-

<sup>120</sup> Arról, hogy a lakásalap pótlásához kb. évi 40 ezer lakás szükségeltetik: Csomós 2006, 136.

<sup>121</sup> A KSH adatai (Forrás: KSH\_LAKÁS 2018, 2.) alapján az új lakások tiszta átváltozása 2018 első negyedévére elérte a 2015-ös értékek 127,4%-át, a használt lakások esetében pedig 128,5% ez az érték.

<sup>122</sup> A legszerencsésebbnek talán az lenne tekinthető, ha a piaci alapon bérbe adott lakásokból nyert bevételek legalább részben fedezni tudnák a szociális bérlakásállomány fenntartásának-üzemeltetésének költségeit.

<sup>123</sup> „Más önkormányzattal, gazdálkodó szervezettel közös működtetés keretében, együttműködési formában megvalósított közfeladat-ellátás” esetében az együttműködő szervezetek összességének. Ilyenkor a vizsgált önkormányzat befolyása – mint már korábban említettük – az együttműködésben elfoglalt pozíciójának arányában csökken.

tok egyértelmű súlyvesztéséhez – a jogalkotó gyakran a magántulajdon kizárása által kívánta elérni a közérdek hatékonyabb érvényesülését ezeken az intézményeken belül. Ide tartozik az Ötv. 2010-es – később a Mötv. 16/A §-ába is átkerült – módosítása, amely az ekkor kötelező önkormányzati feladattá tett parkolási közszolgáltatás ellátását (nem tekintve a helyi önkormányzatot, a kizárólag e feladatra létrehozott költségvetési szervet, az önkormányzati társulást vagy a közterület-felügyeletet) csupán a 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, továbbá e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság számára tette lehetővé.

A magánszervezeteknek átadott feladatellátásra szóló közszolgáltatási szerződések, valamint a különböző szintű közfeladat-ellátási formák közösségi formák útján való működtetése esetében az önkormányzati befolyás mértéke némi leegyszerűsítéssel két tényező függvénye lehet. Elsőként jegyezzük meg, hogy a különféle közszolgáltatási és egyéb feladatellátási szerződések, illetve megállapodások esetén – bár a szerződések eredendően a magánjog területéhez tartoznak, mint ahogy a közszolgáltatási szerződés fogalmát is a Ptk. 6:256. §-ában találjuk meg – a közszolgáltatások közérdekű volta tekintettel a szerződési szabadság korlátozását igen jellemzőnek tekinthetjük. Példaként egy, az előző bekezdésben már említetthez igen hasonló példát hozhatunk fel. A Hulladéktörvény 34. § (1) bekezdése – mint már azt a Hulladékgazdálkodásról szóló 4. fejezetben láttuk – a települési önkormányzat számára előírja, hogy az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására a közszolgáltatóval írásbeli szerződést kössön. Igen ám, de a közszolgáltatóval szemben támasztott követelmények (minősítési engedély, megfelelőségi vélemény) kizárják az olyan közszolgáltatók bevonását, amelyek esetében az állam, a települési önkormányzat vagy a települési önkormányzatok társulása közvetlenül vagy közvetve nem rendelkezik tulajdoni hányada alapján a szavazatok többségével. Ez pedig – ha a közérdek érvényesülésének érdekében is – felfogható az önkormányzati autonómia egyfajta korlátozásának. Ettől eltekintve az önkormányzati befolyásnak az illető szerződés/megállapodás tartalmából levezethető mértékét a települési önkormányzat belső adottságai határozzák meg. A Közművelődési Törvény például lehetővé teszi a települési önkormányzatok számára, hogy közösségi szintén, illetve közművelődési intézmény biztosítására vonatkozó kötelezettségüket közművelődési megállapodás útján – egyház, egyéb szervezet vagy magánszemély által – teljesítsék. Úgy is mondhatnánk, hogy a közművelődési megállapodás tartalma tekintetében, ha eltekintünk a megállapodásnak a törvény 79. § (2) bekezdésében felsorolt kötelező tartalmi elemeitől, igen nagy mozgásteret ad az önkormányzatoknak. És ha mindehhez azt is hozzátesszük, hogy a 80. §. szerint „*a települési önkormányzat a közművelődési rendeletében rögzített feladatai vagy egyéb feladatok ellátására pénzügyi támogatásban részesítheti a közművelődési célú tevékenységet folytatókat*”, nyilvánvalóvá válik, hogy a minél kedvezőbb érdekérvényesítési pozíció kiharcolására éppen az efféle belső adottságok (itt: a kedvező finansziális kondíciók) tehetik alkalmassá az önkormányzatokat.

A szolgáltatási vagyontárgyak közfeladat-ellátás érdekében történő teljes eladását és magánérdekeltségű működtetését a delegált feladatellátás speciális típusának tekinthetjük. Bár Magyarország Alaptörvénye 38. cikkének (1) bekezdése a helyi önkormányzatok tulajdonát a nemzeti vagyon részének nyilvánítja, ez nem jelenti az önkormányzati vagyon elidegenítésének teljes tilalmát; ennek korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény ennek alapján a helyi önkormányzat vagyonát törzsvagyonra és üzleti vagyonra osztja fel. Fontos megjegyezni, hogy a törvényalkotó csupán az úgynevezett forgalomképtelen törzsvagyon (kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon, valamint a helyi önkormányzat rendelete által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősített vagyon) esetében zárja ki teljességgel a szóban forgó vagyonelemek elidegenítésének lehetőségét. A korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon kategóriája viszont nem teszi lehetetlenné, hogy törvényben vagy a helyi önkormányzat

rendeletében meghatározott feltételek szerint rendelkezni lehessen felette. A polgári jogügylet tárgyát képező üzleti vagyon esetében efféle korlátozások értelemszerűen nem állnak fenn. Önkormányzati autonómiáról tehát leginkább az üzleti vagyon – illetve egyes törvény által nem szabályozott korlátozottan forgalomképes vagyonelemek – esetében beszélhetünk. Ilyenkor egy jó önkormányzatnak feltétlenül tisztáznia kell, hogy a szolgáltatási vagyontárgyak teljes eladása összeegyeztethető-e a közszolgáltatás eredményességével. Következtetésünk szerint erre igen gyakran nem kerül sor. Az egyes állami tulajdonú vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény rendelkezései alapján önkormányzati tulajdonba kerülő bérlakásállomány privatizációja jól szemléltetheti mindezt. Az ekkorra már igencsak leromlott állapotban lévő önkormányzati bérlakásszektor felújítására és/vagy fenntartására a lakbérbevételek már nem bizonyultak elegendőnek, (Csomós 2006: 139.) s a probléma megoldására az önkormányzatok általában a privatizációban látták a kiutat. Ezeknek a lakásoknak a legnagyobb hányada Bérlakástörvény alapján természetesen az addigi bérlők tulajdonába került, de előfordult egy részüknek magánbefektetői csoportok tulajdonába kerülése is. S noha az efféle megoldások rövid távon akár javíthatták is az önkormányzati tulajdonban maradt bérlakásállomány finanszírozhatóságát, hosszú távon inkább az alacsony státuszú, jelentős bérleti díjat fizetni nem képes bérlők által lakott lakásállomány súlyát növelték, tovább nehezítve a közszolgáltatás megfelelő színvonalon való biztosítását.

A fenti példa jól mutat rá a jó önkormányzat rezilienciájának fontosságára. Nyilvánvaló, hogy egy adott közfeladat delegálása a 2010 utáni időszakban – mint ahogy korábban szintén – nem függetleníthető a külső környezet változásaitól. Bár ilyenkor az önkormányzat kényszerpályán mozoghat, a lényeg nem ez, hanem hogy képes-e úgy alkalmazkodni a megváltozó körülményekhez, hogy a szóban forgó közszolgáltatások eredményessége legalábbis ne csökkenjen. S ha ez megvalósul, azért talán még az önkormányzati befolyás bizonyos mértékű eróziója is elfogadható ár. A delegált közfeladatellátás esetében persze nem az eredményesség általában véve vett mérése/értékelése veti fel a legnagyobb problémát, hanem az, hogy miképpen tudjuk meghatározni, hogy a szóban forgó közszolgáltatás „jósa” mennyiben vezethető vissza az önkormányzat szerepére. A delegálás sajátosságainak vizsgálata (például a közszolgáltatási szerződésben foglaltak és azok betartatásának összehasonlító elemzése, hatásuk bemutatása a fogyasztói megelégedettség és/vagy a delegált közfeladat-ellátás színvonalának területi különbségeire) – véleményünk szerint – sokat segíthet ennek meghatározásában.

### *8. 3. 3. Indirekt befolyásgyakorlás*

Végül említsük meg röviden a jó önkormányzat indirekt befolyásgyakorlásának lehetőségeit is azokban az esetekben, amikor a közvetlen érdekérvényesítés lehetőségei – például egy adott közszolgáltatás önkormányzati feladat- és hatáskörből való kikerülése miatt – bezárulnak. Ha az önkormányzatnak erre lehetősége van, érdemes megfontolnia az adott közfeladat-ellátás átadását olyanok számára, akik felett a későbbi indirekt érdekérvényesítés nagyobb sikerrel kecsegtet. Az iskolák egyházaknak történő átadása egy efféle – a Kulturális szolgáltatásokkal foglalkozó 7. fejezetben már említett – stratégia szép példájának tekinthető. Azonban akármilyen lehetőségei is vannak egy önkormányzatnak ily módon megőriznie befolyásának maradékát, annyi bizonyos, hogy az indirekt befolyásgyakorlás eszközeinek és sikerének vizsgálata meglehetősen bonyolult, leginkább helyben, empirikus kutatások segítségével oldható meg. Ami esetleg a most záruló kutatás egyfajta folytatási irányát is kijelölheti.

## TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. táblázat: A közjavak típusai
  2. táblázat: A külső szituáció dimenziói Alfred Kieser szerint
  3. táblázat: A vállalkozás erőforrásai
  4. táblázat: Az önkormányzati lakásállomány komfortfokozatának népességszám szerinti megoszlása
  5. táblázat: A lakásfenntartási támogatás főbb adatai, 2014
  6. táblázat: Közműves vezetékes ivóvízzel ellátott települések/lakások száma és aránya Magyarországon 1990-2000 (2016)
  7. táblázat: Közüzemi szennyvízgyűjtő-hálózattal rendelkező települések és lakások 1990-2016
  8. táblázat: Települési szennyvízelvezetés és tisztítás 1990-2016 (1000 m<sup>3</sup>)
  9. táblázat: A korábbi nemzeti szabványok és a 98/83/EK szerinti szabványok összehasonlítása
  10. táblázat: A települési hulladék mennyisége a kezelés módja szerint 2004-2016
  11. táblázat: Születéskor várható élettartam egyes európai országokban
  12. táblázat: Gyógyító-megelőző ellátások finanszírozási összegének szolgáltatók típusa szerinti megoszlása szakfeladatonként, 2016
  13. táblázat: Egy háziorvosra jutó betegforgalom 1990-2016
  14. táblázat: Egy háziorvosra jutó betegforgalom területi különbségei 2016
  15. táblázat: Közfoglalkoztatási programba történő belépési esetek száma programtípusonként, 2014–2016
  16. táblázat: A települési támogatás főbb adatai, 2016
  17. táblázat: A szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás adatai az ellátottak lakóhelye és népességnagyság szerint, 2016
  18. táblázat: Intézmények és feladatellátási helyek száma (működő intézmények/feladatellátási helyek), 2001/2002–2015/2016
  19. táblázat: Intézmények, feladatellátási helyek és tanulók száma fenntartók szerint 2015/2016
- 
1. Ábra: Infrastrukturális rendszerek
  2. Ábra: Önkormányzati kezelésben lévő lakásbérlemények száma 1990-2016

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ABONYINÉ PALOTÁS JOLÁN (2006): *Az infrastruktúra elemeinek változó szerepe a területi fejlődésben Magyarországon*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék.
- BAJNAI LÁSZLÓ (2016): *Bevezetés az urbanisztikába. A fenntartható urbanizáció tervezése és megvalósítása*. Budapest, Scolar Kiadó.
- BALÁS ENDRE DR. (2015): *A szociális törvény változásai*. Menedzserpraxis.hu 2015. március 3. Forrás: [http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir\\_ID=2758](http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=2758) (2018. február 3.)
- BODA ZSOLT – SCHEIRING GÁBOR (2010): A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf, 3. sz. 45-64.

- BEKE MÁRTON – DITZENDY KÁROLY ARISZTID (szerk.) (2008): *Integrált közösségi és szolgáltató terek. Módszertani kézikönyv.* Budapest, Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium.
- BODA BOGLÁRKA (2011): Az új közfoglalkoztatási rendszer anomáliái. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 66-70.
- BOUCKAERT, GEERT – POLLIT, CHRISTOPHER (2011): *Public management reform. A comparative analysis.* Oxford, Oxford University Press.
- BUKOVICS ISTVÁN – BESSENYEI MÓNIKA – SZAKÁCS GÁBOR – RAKONCZAI ÉVA (2014): Fenntarthatóság. In Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.) *A jó állam mérhetősége. Tanulmányok.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 141-166.
- BUSKÓ TIBOR LASZLÓ (2011): *Településüzemeltetés.* Budapest, Aula Kiadó.
- BRECSOK ANNA ÁGNES (2016): *Önkormányzati közoktatás vs. állami köznevelés.* In Angyal Emese et al. (szerk.) *Kötetlen. Az Angelusz Róbert Társadalomtudományi Szakkollégium tanulmánykötete 2016..* Budapest, ELTE Angelusz Róbert Társadalomtudományi szakkollégium. 71-100.
- CZIBERE ANIKÓ (2010): Házi betegápolás, otthoni szakápolás ... Milyen lehetőségek vannak? *WEBBeteg portál.* 2010. június 03. Forrás: <http://www.webbeteg.hu/cikkek/egeszseges/8405/hazi-betegapolas-otthoni-szakapolas> (2018. április 21.)
- CZIFRUSZ MÁRTON – PÓSFAI ZSUSZANNA (2015): Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után. *Területi statisztika.* 55. évf. 5. sz. 484-504.
- CSOBA JUDIT (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. *Esély*, 21. évf. 1. sz. 4-24.
- CSOMÓS JÓZSEF: *Lakáspolitikai, lakásgazdálkodás.* Budapest, Gondolat-Infonia, 2006.
- DOBÁK MIKLÓS – ANTAL ZSUSZANNA (2011): *Vezetés és szervezés. Szervezetek kialakítása és működtetése.* Budapest, Aula Kiadó.
- EHLÉITER JÓZSEF DR. (2007): *Közigazgatási urbanisztika. A településirányítás elmélete és gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- FÁBIÁN ADRIÁN (2010): *Közigazgatás-elmélet.* Budapest, Dialóg Campus.
- FEIK CSABA (2017): A szociális szövetkezetekről. *Menedzser Praxis*, 2017. május 31. In: [http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir\\_ID=3817](http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3817). (2018. május 26.)
- GELLÉN MÁRTON (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az államszerep változásai.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- GELLNER, ERNEST (2009): *A nemzetek és a nacionalizmus.* Budapest, Napvilág Kiadó.
- GULÁCSI LÁSZLÓ (2012): Az egészségügyi ellátások piaca. In Gulács László (szerk.): *Egészség-gazdaságtan és technológiai elemzés.* Budapest, Medicina Kiadó, 33-62.
- HEGEDŰS JÓZSEF – MISETICS BALINT – SOMOGYI ESZTER – VÁRADI BALÁZS (2015): *Közösségi lakhatási koncepció Budapest XIV. kerület Zugló Önkormányzat számára. Javaslat.* Budapest, Városkutatás Kft. – Budapest Intézet. Forrás: [http://omtr.zuglo.hu/omtr/omtr.nsf/b8ccbc532a0e1e8ec1256ff3006840c7/89e5292dfe1291c4c1257f18000c-3deb/\\$FILE/Kozossegi%20Lakhatasi%20Koncepcio.pdf](http://omtr.zuglo.hu/omtr/omtr.nsf/b8ccbc532a0e1e8ec1256ff3006840c7/89e5292dfe1291c4c1257f18000c-3deb/$FILE/Kozossegi%20Lakhatasi%20Koncepcio.pdf) (2018. január 15.)
- HOFFMANN RÓZSA (2014): *Mérföldkő után. Mit, miért? A köznevelés megújítása 2010-2014.* Budapest, Kairosz Kiadó.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest – Pécs, Dialóg – Campus 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.
- HORVÁTH M. TAMÁS (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.



- HORVÁTH M. TAMÁS – PÉTERI GÁBOR (2012): Nem folyik az többé vissza: az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. *Verseny és Szabályozás*, 6. évf. 1. sz. 177-200.
- MARTIN JONES, MARTIN – RHYS JONES, RHYS – WOODS, MICHAEL (2004): *An Introduction to Political Geography. Space, Place and Politics*, London, Routledge, London.
- JANECSKÓ KATA (2016): Vesztett az állam, 765 milliót kell fizetnie Budaörsnek. *Index Hírtörténet*, 2017. 06. 23. Forrás: [https://index.hu/belfold/2017/06/23/budaors\\_vs\\_magyar\\_allam\\_per\\_a\\_szolidaritasi\\_hozzajarulas\\_miatt/](https://index.hu/belfold/2017/06/23/budaors_vs_magyar_allam_per_a_szolidaritasi_hozzajarulas_miatt/) (2018. július 27.)
- KAUL, INGE – MENDOZA RONALD U. (2003): Advancing the Concept of Public Goods. In Inge Kaul (szerk.): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press. 78 –111.
- KIESER, ALFRED (1995): *Szervezetelméletek*. Budapest, Aula Kiadó.
- KISS FERENC LÁSZLÓ (2008): Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás 2007*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 11-95.
- KOMENDÁNÉ NAGY MÁRTA – DUDASNÉ CSIKÓS ÁGNES – SZABÓ OTTÓ – HEGEDŰS GYULÁNÉ (2015): *Hatvan város önkormányzatának lakáskonceptiója*. Hatvan, Hatvan Város Önkormányzata. Forrás: [https://hatvan.hu/wp-content/uploads/varosfejlesztes\\_dokumentumai/lakaskoncepcio.pdf](https://hatvan.hu/wp-content/uploads/varosfejlesztes_dokumentumai/lakaskoncepcio.pdf). (2018. január 25.)
- KÓRÓDI-JUHÁSZ ZSOLT DR (2015): Változások az egészségügyi alapellátásban. *Jegyző és Közigazgatás*. XVII. évf. 5. sz. Forrás: [https://jegyzo.hu/valtozasok-az-egeszsegugyi-alapellatasban/#\\_ftn1](https://jegyzo.hu/valtozasok-az-egeszsegugyi-alapellatasban/#_ftn1). (2018. április 17.)
- KOTLER, PHILIP – KELLER, KEVIN LANE (2012): *Marketingmenedzsment*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KÖSZEGFALVI GYÖRGY (1990): *Települési infrastruktúra*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- LENGYEL NÓRA ZSUZSANNA DR. (2016): Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*. 9. évf. Különszám. 26-34.
- LENTNER CSABA (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. szám, 330-344.
- MADARÁSZ HEDVIG DR. (2015): A települési önkormányzatok köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos kötelezettségei. *Jegyző és Közigazgatás*. 17. évf. 1. sz.. Forrás: <https://jegyzo.hu/a-telepulesi-onkormanyzatok-koznevelisi-intezmenyek-mukodtetesevel-kapcsolatos-kotelezettsegei/> (2018. július 27.)
- MAROSÁN GYÖRGY (2006): *A 21. század stratégiai menedzsmentje*. Budapest, Műszaki Kiadó.
- MÓZER PÉTER – TAUSZ KATALIN – VARGA ATTILA (2015): A segélyezési rendszer változásai. *Esély*, 26. évf. 3. sz. 43-66.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2010): Reformra érett az önkormányzati rendszer. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, IDResearch Kft. 73-86.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2016): A kutatás célkitűzése, elméleti keretei, módszerei. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest. Pécs, Dialóg Campus, 7-11.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – MEZEI CECILIA (2016): *Regionális politikai és kormányzati ciklusok Közép- és Kelet-Európában*. Tér és Társadalom 30. évf. 4. sz. 55-70.
- PÉTERI GÁBOR – LINDER VIKTÓRIA (2016): Különböző kormányzati szinteken: közoktatás. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg-Campus Kiadó. 489-562.
- PUGH, DEREK S. - HICKSON DAVID J. - HININGS BOB. - TURNER ROBERT C. (1968): Dimensions of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly* 13. évf. 1. sz. 65-105.
- PULAY GYULA (2011): *Bevezetés az egészségügy gazdaságtanába*. E-book Budapest, Semmelweis Egyetem. Forrás: <http://semmelweis.hu/dei/files/2013/11/Bevezet%C3%A9s-az-eg%C3%A9szs%C3%A9g%C3%BCgy-gazdas%C3%A1gtan%C3%A1ba.pdf> (2018. április 11.)



- PUMP JUDIT (2016): Hulladékgazdálkodási közszolgáltatások szervezése. In Horváth M. Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg-Campus Kiadó. 119-192.
- SAMUELSON, PAUL A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36. évf. 4. sz. 387-389.
- SAMUELSON, PAUL A. – NORDHAUS, WILLIAM D. (2008): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SIMON BARBARA DR. – TÓTH FERENC (2015): *A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- STEMLER MIKLÓS (2009): De mit adtak nekünk a franciák? *Magyar Narancs*, 2009. 46. sz. Forrás: [http://magyarnarancs.hu/belpol/a\\_pecsi\\_vizmu\\_privatizacioja\\_es\\_visszavetele\\_-\\_de\\_mit\\_adtak\\_nekunk\\_a\\_franciak-72571](http://magyarnarancs.hu/belpol/a_pecsi_vizmu_privatizacioja_es_visszavetele_-_de_mit_adtak_nekunk_a_franciak-72571) (2018. július 28.)
- STUMPF ISTVÁN (2009): *Az állam újrafelfedezése és a Neoweberiánus állam*, In Virág György (szerk.): *OKRI Szemle*, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2009. 110-124.111.
- SZÜCS ERVIN (1996): *Rendszer és modell*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- TOMKA BEÁTA (2008): *A jóléti állam*. Budapest, Corvina Kiadó.
- TÖNKÖ ANDREA (2016): A vízgazdálkodásra vonatkozó európai uniós politikák. In: Horváth M. Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg-Campus Kiadó, 43-62.
- VERMES LÁSZLÓ (1997): *Vízgazdálkodás*, Budapest, SzakTudás Kiadó Ház.
- ZUBOR ZALÁN (2015): Ezekon a településeken van gond az ivóvízzel. *Origo Hírportál*, 2015. augusztus 13. <http://www.origo.hu/gazdasag/20150813-ivovizhelyzet-magyarorszagon-megyenkent-vizzel-nem-ellatott-telepulesek-vizhiany-ivoviz.html> (2018. július 24.)

## FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

### MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE

1990. ÉVI LXV. TÖRVÉNY A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL
1990. ÉVI LXXXVI. TÖRVÉNY AZ ÁRAK MEGÁLLAPÍTÁSÁRÓL
1990. ÉVI C. TÖRVÉNY A HELYI ADÓKRÓL
1991. ÉVI IV. TÖRVÉNY A FOGLALKOZTATÁS ELŐSEGÍTÉSÉRŐL ÉS A MUNKANÉLKÜLIEK ELLÁTÁSÁRÓL
1991. ÉVI XXXIII. TÖRVÉNY EGYES ÁLLAMI TULAJDONBAN LÉVŐ VAGYONTÁRGYAK ÖNKORMÁNYZATOK TULAJDONÁBA ADÁSÁRÓL
1993. ÉVI III. TÖRVÉNY A SZOCIÁLIS IGAZGATÁSRÓL ÉS A SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOKRÓL
1993. ÉVI LXXVIII. TÖRVÉNY A LAKÁSOK ÉS HELYSÉGEK BÉRLETÉRE, VALAMINT AZ ELIDEGENÍTÉSÜKRE VONATKOZÓ EGYES SZABÁLYOKRÓL
1993. ÉVI LXXIX. TÖRVÉNY A KÖZOKTATÁSRÓL
1995. ÉVI LVII. TÖRVÉNY A VÍZGAZDÁLKODÁSRÓL
1997. ÉVI XXXI. TÖRVÉNY A GYERMEKEK VÉDELMEÉRŐL ÉS A GYÁMÜGYI IGAZGATÁSRÓL
1997. ÉVI LXXVIII. TÖRVÉNY AZ ÉPÍTETT KÖRNYEZET KIALAKÍTÁSÁRÓL ÉS VÉDELMEÉRŐL
1997. ÉVI CXXIV. TÖRVÉNY AZ EGYHÁZAK HITÉLETI ÉS KÖZCÉLÚ TEVÉKENYSÉGÉNEK ANYAGI FELTÉTELEIRŐL

1997. ÉVI CXL. TÖRVÉNY A MUZEÁLIS INTÉZMÉNYEKRŐL, A NYILVÁNOS KÖNYVTÁRI ELLÁTÁSRÓL ÉS A KÖZMŰ-  
VELŐDÉSRŐL

1997. ÉVI CLIV. TÖRVÉNY AZ EGÉSZSÉGÜGYRŐL

2000. évi II. törvény az önálló orvosi tevékenységről

2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

2006. évi X. törvény a szövetkezetekről

2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények mó-  
dosításáról

2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és  
a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az  
átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról

2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról

2013. évi CXXV. törvény a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről

2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról

2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről

43/1999 (III. 3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásá-  
nak részletes szabályairól.

439/2012 (XII. 29.) Korm. Rendelet a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint ha-  
tósági engedélyezéséről 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgaz-  
dálkodási közszolgáltatási szerződésről

384/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről

49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet a területi védőnői ellátásról

51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről

24/2013. (V. 29.) NFM rendelet a víziközművek vagyonértékelésének szabályairól és a víziközmű-szolgáltatók által  
közérdekből közzéteendő adatokról

Dombóvár város Önkormányzata Képviselő-testületének 24/2007.(VI.6.) önkormányzati rendelete a közterületek,  
ingatlanok rendjéről és a település köztisztaságáról

Makó város Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2017. (III. 30.) önkormányzati rendelete a hulladékgazdálkodási helyi közszolgáltatásról

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 41/2017. (XII.5.) önkormányzati rendelete a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról

A fővárosi és Pest megyei járóbeteg-szakellátás fejlesztési koncepciójáról és az Egészséges Budapest Program keretében megvalósuló járóbetegszakellátás-fejlesztésekhez szükséges feladatokról szóló 1673/2017. (IX. 21.) Korm. határozat

Az Európai Közösségek Tanácsa 91/271/EGK irányelve a települési szennyvíz kezeléséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/12-es irányelve a hulladékokról

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98 EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről

## EGYÉB FELHASZNÁLT FORRÁSOK

A Ferencvárosi Vagyonkezelő és Városfejlesztő Zrt. története. Fevix.hu. A Ferencvárosi Vagyonkezelő és Városfejlesztő Zrt. honlapja. Forrás: <http://www.fevix.hu/page.php?id=2>. (2016. 12. 27.) (=FEVIX)

A következő lépés: Széll Kálmán Terv 2.0. (2012) Magyarország Kormánya. 2012. április. Forrás: [http://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A\\_k%C3%B6vetkezo%20terv%202.0\\_1%C3%A9s%20a%202010-2014-es%20terv%202.0.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkezo%20terv%202.0_1%C3%A9s%20a%202010-2014-es%20terv%202.0.pdf). (2018. július 26.) (=Széll 2012)

A Központi Statisztikai Hivatal STADAT rendszere. Forrás: <https://www.ksh.hu/stadat> (2018. július 24.) (=ksh-stadat)

A magyar víziközmű-ágazat bemutatása. Átfogó tanulmány. 2. kiadás. (2015) Magyar Víziközmű Szövetség (MAVÍZ) 2015. augusztus. Forrás: [http://www.maviz.org/system/files/kpmg-maviz\\_vizikozmu\\_agazati\\_helyzetkep\\_2\\_kiadas\\_2015\\_aug.pdf](http://www.maviz.org/system/files/kpmg-maviz_vizikozmu_agazati_helyzetkep_2_kiadas_2015_aug.pdf) (2018. július 28.) (=MAVÍZ 2015)

A Magyarországi Zöld Óvodák Hálózatának térképes elrendezése. A Magyarországi Zöld Óvodák Hálózatának Honlapján. Forrás: <http://zoldovoda.hu/zold-ovodak-magyarorszagon-terkepes-elrendezes>. (2018. március 29.) (=zöldóvoda)

A víziközmű-szolgáltatókat is az energiahivatal felügyeli. (2011) Napi.hu hírportál. 2011. december 30. Forrás: [https://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/a\\_vizikozmu-szolgáltatok\\_is\\_az\\_energiavivatal\\_felugyeli.506353.html](https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a_vizikozmu-szolgáltatok_is_az_energiavivatal_felugyeli.506353.html) (2018. július 28.) (=víziközmű-szolgáltatók 2011)

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB 5527/2013 számú ügyben. (2013) Forrás: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305527.pdf> (2018. július 24.) (=Ajb 5527/2013)

„Szakellátás” címszó. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) Fogalomtára. <https://fogalomtar.aEEK.hu/index.php/Kezd%C5%91lap> (2018. július 26.) (=Szakellátás)

Budapest Főváros IX. kerület – Ferencváros Önkormányzata: Szociális városrehabilitáció Ferencvárosban (2015). MTI – Önkormányzati Sajtószolgálat 2015. december 1. Forrás: [http://onkormanyzat.mti.hu/hir/42755/szocialis\\_varosrehabilitacio\\_ferencvarosban](http://onkormanyzat.mti.hu/hir/42755/szocialis_varosrehabilitacio_ferencvarosban) (2016. 12. 27.) (=Ferencváros 2015)

- Beszámoló a 2016. évi Közfoglalkoztatásról. (2017). Belügyminisztérium. Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság. Forrás: [https://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1molo%C3%B3\\_2016\\_170713.pdf](https://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1molo%C3%B3_2016_170713.pdf). (2018. május 13.) (=Közfoglalkoztatás 2016)
- Dombóvári Zöld Könyv 2. (2008). Dombóvár, Ismeretlen kiadó. Forrás: [http://www.kondavolgy.hu/assets/media/files/zoldkonyv2\\_1.pdf](http://www.kondavolgy.hu/assets/media/files/zoldkonyv2_1.pdf). (2018. március 29.) (=Dombóvár 2008)
- Egészségügyi statisztikai évkönyv 2016. (2017) Budapest, Központi, Statisztikai Hivatal (Elektronikus kiadvány). (=KSH\_Egészségügy)
- Egyre népszerűbb a magánegészségügy hazánkban. (2017) Világgazdaság, 2017. december 19. Forrás: <https://www.vg.hu/vallalatok/egyre-nepszerubb-maganegeszsegugy-hazankban-718585/> (2018. április 13.) (=Magánegészségügy 2017)
- Egy régió – egy közszolgáltató. (2017) Don't waste it. Hírek a hulladék világából. A hulladék(hír)gyűjtő portál. 2017. 06. 21. Forrás: <https://www.dontwasteit.hu/2017/06/21/egy-regio-egy-kozszolgáltato/>. (2018. március 13.) (=Dontwasteit 2017)
- Háromszáz szakrendelő államosítása van függőben. (2012) eGov Hírlevél 2012. október 2. Forrás: <https://hirlevel.egov.hu/2012/10/02/haromszaz-szakrendelo-allamositasa-van-fuggoben/> (2018. április 21.) (=eGOV 2012)
- Háromszor többet ér egy gyerek, ha egyházi iskolába jár? (2017) HVG 2017. május 16. Forrás: [http://hvg.hu/itt-hon/20170516\\_Haromszor\\_tobbet\\_er\\_egy\\_gyerek\\_ha\\_egyhazi\\_iskolaba\\_jar](http://hvg.hu/itt-hon/20170516_Haromszor_tobbet_er_egy_gyerek_ha_egyhazi_iskolaba_jar). (2018. június 19.) (=Egyházi 2017)
- Helyi termék, raktár, hűtőház, csomagoló és logisztikai bázis létesítése Cserdiben (2017). Baranya Megye honlapja. Forrás: <http://www.baranya.hu/index.php/teruelet-es-telepuelesfejlesztési-operatív-program/74/helyi-termek-raktar-hutohaz-csomagolo-es-logisztikai-bazis-letesitese-cserdiben-szerzodeskoetesi-szakaszban-van>. (2018. május 29.) (=Cserdi 2017)
- Ivóvíz szabványok. A For Aqua Kft. gyűjtése. Forrás: <https://foraqua.hu/a-viz/ivoviz-szabvany> (2018. július 28.) (=Ivóvíz szabvány)
- Jól fogynak az önkormányzati telkek (2017). Hiros.hu. Hírportál. 2016. május 23. Forrás: <http://hiros.hu/hirek/jol-fognak-az-onkormanyzati-telkek> (2018. március 15.) (=Hirös 2017)
- Kedvezményes telkek családosoknak? (2016). Hiros.hu. Hírportál 2016. május 23. Forrás: <http://hiros.hu/kecskemet/hirek/kedvezmenyes-telkek-a-csaladosoknak>. (2018. január 31.) (=Hirös 2016)
- Kiemelt jelentőségű ügyben nyert jogerősen az állam Budaörs ellen. (2017). *Origo Hírportál* 2017. október 12. Forrás: <http://www.origo.hu/jog/lakossagi/20171012-sarhegyi-ugyvedi-iroda-budaors-szolidaritasi-hozzajarulas.html> (2018. július 27.) (=Budaörs 2017)
- Köznevelési statisztikai évkönyv 2015/2016. (2017) Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. (=KSH\_Köznevelés 2015/2016)
- Lakásstatisztikai tükör (2018. július 26.) : Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Forrás: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/lakaspiacar181.pdf> (2018. szeptember 16.) (=KSH\_LAKÁS 2018, 2)
- Lakásstatisztikai évkönyv 2016. (2017) Budapest, Központi, Statisztikai Hivatal (Elektronikus kiadvány). (=KSH\_Lakás 2016)
- Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő Statisztikai Évkönyv 2016. (2017) Budapest, Nemzeti Egészségbiztosítási alapkezelő. (Elektronikus Kiadvány) (=NEAK 2016)
- Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő terv) (2017). Forrás: <https://www.vizugy.hu/index.php?module=vizstrat&programelemid=143>. (2018. 07. 24.) (=Kvassay 2017)

- Megfelelőségi véleménnyel rendelkező hulladékgazdálkodási közszolgáltatók adatai (2018): a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. honlapján. Forrás: <https://nhkv.hu/kozerdeku-adatok/kulonos-kozveteteli-lista/5-1-1-megfelelosegi-velemennyel-rendelkezo-hulladeggazdalkodasi-kozszoalgaltatok-adatai-4/> Utolsó letöltés: 2018-03-13. (=NHKV1 2018)
- Megszűntek a TB-önkormányzatok. Bizonytalan jövő. *Munkaadók Lapja* 1998. 8. szám. Forrás: <https://munkaugyilevelek.hu/1998/08/megszuntek-a-tb-onkormanyzatok/> (2018. április 11.) (=Munkaadók 1998)
- NHKV Zrt. Bemutatkozás. A Nemzeti Hulladékgazdálkodási és Vagyonkezelő (NHKV) Zrt. honlapján. Forrás: <https://nhkv.hu/tevekenysegeink/> (2018. július 24.) (=NHKV2 2018)
- Nemzeti Megújódás Programja (1990). Budapest, A Magyar Köztársaság Kormánya. (= Nemzeti Megújódás Programja 1990)
- Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014-2020. (2013): Elfogadva a 2014-2020 közötti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervről szóló 2055/2013. (XII. 31.) Korm. Határozattal. (=OHGT 2013)
- Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv. (2017) Forrás: [http://www.kormany.hu/download/a/86/11000/OHKT\\_felulvizsgalat\\_2017.pdf](http://www.kormany.hu/download/a/86/11000/OHKT_felulvizsgalat_2017.pdf) (2018. március 15.) (=OHGKT 2017)
- Pályázati felhívás. Önkormányzati tulajdonú egészségügyi alapellátást nyújtó intézmények fejlesztésének támogatása Pest megyében (2017). Forrás: [https://regionalispolitika.kormany.hu/download/2/d2/e1000/PM\\_EU-ALAPELLATAS\\_2017\\_felhivas\\_alairt.pdf](https://regionalispolitika.kormany.hu/download/2/d2/e1000/PM_EU-ALAPELLATAS_2017_felhivas_alairt.pdf) (2018. április 29.) (=Pályázat Alap 2017)
- Pécsi vízműhaború: A Suez tízmilliárd helyett beerte hárommal. (2013) ATV Hírporthál 2013. április 27. Forrás: [http://www.atv.hu/belfold/20130426\\_pecs\\_szuez?source=hirkereso](http://www.atv.hu/belfold/20130426_pecs_szuez?source=hirkereso) (2018. július 28.) (=Suez 2013)
- Seregélyesi Mezőgazdasági Gépész Szakképző Iskola Tanulóiért Alapítvány 2017. évi egyszerűsített éves beszámolója és közhasznúsági melléklete. A Dr. Entz Ferenc Mezőgazdasági Szakgimnázium, Szakközépiskola és Kollégium honlapja. Forrás: [http://www.seregszaksuli.hu/hireink/alapitvanyi\\_beszamolo\\_2017-2.pdf](http://www.seregszaksuli.hu/hireink/alapitvanyi_beszamolo_2017-2.pdf) (2018. július 27.) (=Entz 2017)
- Szociális statisztikai évkönyv 2014. (2015) Budapest Központi, Statisztikai Hivatal (Elektronikus kiadvány) (=KSH Szocstat 2014)
- Szociális Statisztikai évkönyv 2016. (2017) Budapest, Központi, Statisztikai Hivatal (Elektronikus kiadvány). (=KSH Szocstat 2016)
- Szabályozási Konceptió az „Út a munkához” program megvalósítására (2008). Szociális és Munkaügyi Minisztérium. Forrás: <http://econ.core.hu/file/download/munkatudbiz/hatteranyag.pdf>. (2018. május. 7.) (=Út a Munkához 2008)
- Új! – 4,8 milliárd forint támogatás Pest megyei önkormányzatok egészségügyi fejlesztéseire! (2017) Forrás: <https://www.palyazatihirek.eu/onkormanyzati-palyazatok/3546-uj-4-8-milliard-forint-tamogatas-pest-megyei-onkormanyzatok-egeszsegugyi-fejleszteseire> (2018. április 29.) (=Pályázat Pest 2017)
- Városi egészségnap. Szűrővizsgálatok, tanácsadások, véradás. (2012) Szigetszentmiklós Városi Könyvtár és Községi Ház Honlapja. Forrás: <http://www.sargahaz.com/kozosseghaz/prg.php?prg=436> (2018. április 18.) (=Szigetszentmiklós 2012)
- Víziközmű működési engedélyes szolgáltatók listája (2018). Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal (MEKH) honlapja. 2018. május 9. Forrás: <http://www.mekh.hu/vizikozmu-mukodesi-engedelyes-szoalgaltatok> (2018. július 28.) (=MEKH 2018)

**Hajnal Virág:**  
**A helymárkázás teljesítményeinek,  
jó működésének értékelési,  
mérési lehetőségei**



# I. TELJESÍTMÉNY PILLÉR: A HELYMÁRKÁZÁS TELJESÍTMÉNYEINEK, JÓ MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSI, MÉRÉSI LEHETŐSÉGEI

A tanulmány a kutatás *Teljesítmény pillérének* keretében a helymárkázás teljesítményeinek, jó működésének értékelési és mérési lehetőségeivel, a helymárkázás érintettjeinek elvárásaival, az érintettek elvárásaival a teljesítményekben, továbbá a terület legjellemzőbb indikátorainak összegzésével foglalkozik, amelyek leginkább kifejezik a teljesítményelvárásokat. A szakirodalomban fellelhető információk összegyűjtésével, elemzésével tesz kísérletet a tanulmányrész mindezek hasznosíthatóvá tételére az önkormányzatok számára. A fejezet másodelemzésből áll, ezért a témában fellelhető szakirodalmak eredményeit és gyakorlatait mutatja be.

A helymárkázás a márkázott helytől nehezen elvonatkoztatható terület, módszertana a helyek speciális jellegzetességeire épül, ezért az írás azokat az általános elméleti összefüggéseket veszi górcső alá, amelyek valamennyi hely (település, régió) számára hasznosíthatók lehetnek. A helymárka érintettjei tekintetében a szakterület szakirodalmi megállapításai esetében elmondható, hogy egy-egy tanulmány leginkább a szerző által bemutatott esettanulmányban szereplő érintettekkel kapcsolatosan tesz megállapításokat, így leginkább egy-egy kiragadott érintetti kör ismerhető meg.

## 1. A HELYMÁRKÁZÁS ÉRINTETTJEI

A helymárkázás szakterületével foglalkozó szakirodalomban az érintettek vonatkozásában két kategóriát fontos előzetesen elkülöníteni: egyrészt a helymárkázás mindennapos érintettjeit, „haszonélvezőit”, másrészt a helymárkázással elérni kívánt érintetteket. Míg az első kategória tagjainak mindennapjait befolyásolja a helymárkázás folyamata és annak eredménye, addig az elérni kívánt érintettek a helymárkával akkor léphetnek kapcsolatba, amikor arról úgy döntenek. Így e két kategória között az érdek jellegében is különbséget kell tennünk, hiszen az első kategóriába tartozó érintettek érdeke, hogy azonosulni tudjanak a helymárkával, részesei lehessenek a helymárkázás folyamatának, míg a második kategória esetében a helymárka nem tölt be létfontosságú szerepet a mindennapokban: az azzal való kapcsolatfelvétel az érintetti kör döntésén múlik.

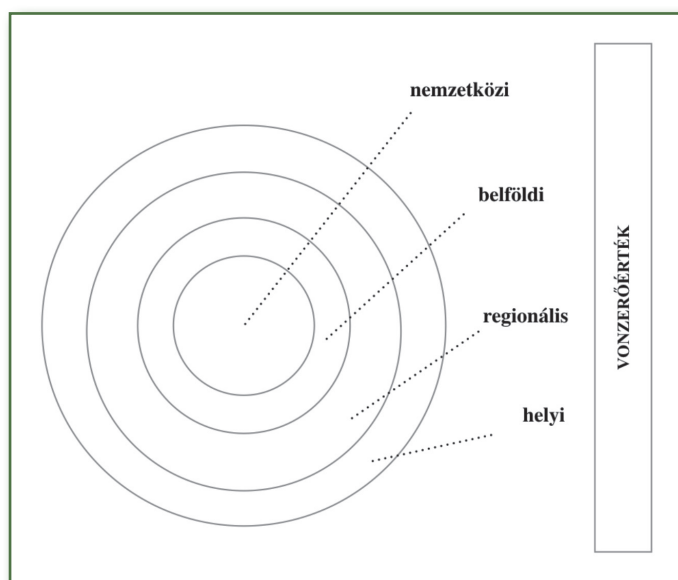
1. táblázat: Mindennapos, elérni kívánt érintettek és helymárkával kapcsolatos döntéseik

Érintettek	Helymárkázás folyamata	Helymárka	Döntés
„mindennapos érintettek”	mindennapjait befolyásolja a helymárkázás folyamata	mindennapjait befolyásolja a helymárka	nincs döntési lehetőség
elérni kívánt érintettek	nincs kapcsolata a helymárkázás folyamatával	csak akkor befolyásolja a helymárka, ha úgy dönt, hogy szeretné	van döntési lehetőség

Forrás: saját szerkesztés.

Mivel a hely egy országhoz tartozó régió/település, az országmárka érintetti köre a legtágabb, amelyet érdemes megemlíteni egy hely vizsgálata esetében, hiszen az országmárka érintettjei közvetve vagy közvetlenül magának a helynek is elérni kívánt érintettjei lehetnek. Ugyanis a hely márkaképére az országon kívül élő érintetteknek hatással van az ország márkaképe is. Továbbá, ha a helyet mint települést értelmezzük, a helyről projektált imáznak illeszkednie kell ahhoz a mikrorégióhoz, tágabb régióhoz, amelyben elhelyezkedik.

Puczko és Tózsza a turisztikai településmarketing vizsgálatának folyamatában a turisztikai leltár során kínálati oldalon a vonzerőket területileg határozza meg. Hangsúlyozzák, hogy egy hely menedzsmentjének tisztában kell lennie azzal, hogy a hely kínálati oldalán a vonzerők milyen hatókörűek. Ez alapján megkülönböztetik a helyi, a regionális, a belföldi és a nemzetközi vonzerőket. (PUCZKÓ – TÓZSA 2015: 59.) Ez alapján a kínálati oldal és a piacszegmentáció eredményeként van lehetősége a menedzsmentnek meghatározni a kínálat alapján a keresleti oldal érintettjeit.



**1. ábra: Érintettek a vonzerőérték hatóköre szempontjából**

*Forrás: Puczko – Tózsza (2015: 59.)*

Az országmárka érintettjeinek vizsgálatához Simon Anholt „országmárka hatszög”-modelljét (The Nation Brand Hexagon) használja a jelenlegi, a helymárkázással foglalkozó szakirodalmi kánon, amely szerint egy országról alkotott képet hat szempont határoz meg: a turizmus, az export, a kormányzás (kül- és belpolitika), a befektetés és a letelepedés, a kultúra és az örökség, valamint az emberek. Az emberek szempont esetében fontos kiemelni, hogy Anholt (2005: 118) az országmárka meghatározó szeplőinek tartja az adott országból származó, diaszpórában élőket, így esetükben inkább nemzetképről, mint országképről beszélhetünk (vö. Papp-Váry 2008: 134).

Papp-Váry (2007: 87) az Anholt-modell alkalmazásával az országmárka érintetti körén belül megkülönbözteti a „megítélőket”, akik a turizmus, az export, az emberek, valamint a kultúra és örökség szempontok esetében a külföldi polgárok, turisták; a befektetés és letelepedés szempontok esetében a nemzetközi vállalatok; a kormányzás (kül- és belpolitika) szempont esetében pedig a nemzetközi intézmények. Kiemeli, hogy a „megítélők” célcsoportjától függ, hogy egy-egy ország megítélésekor a hatszög mely tényezője a dominánsabb (Agarwal – Sikri 1996: 23.;

Ger – Askergaard – Christensen 1999), továbbá szükségesnek tartja a „megítélők” származásának (mely országból származnak) befolyásoló jellegét (Bennett 1999.).

Gilmore (2002), megállapításait összegezve, a „megítélői” csoportok következő szereplőit említi: *állampolgárok, képzett munkaerő, diaszpóra, befektetők, tanulók, nyugdíjasok, turisták, média, egyéb véleményformálók, utazási irodák, szervezetek, légitársaságok, külföldi kormányok, exportbeszerzők.* (vö. Papp-Váry 2008: 138–139.)

Meg kell jegyezni, hogy a diaszpóra esetében bár az országmarkaképet meghatározó közösségről beszélünk, mégsem nevezhetjük tagjait „mindennapos” érintetteknek, hiszen mindennapjaikat, lévén, hogy nem laknak a településen vagy az adott régióban, nem befolyásolja közvetlenül a helymárkázás folyamata, sem pedig a helymárka.

A fentieket összegezve Papp-Váry három „megítélői” csoportot kategorizál, amelyek esetében megjegyzi, hogy azok tovább szegmentálhatók: polgárok, vállalatok/üzleti szervek, nemzetközi szervezetek/csoportosulások.

Stubbs és Warnaby összegzik az érintettekkel kapcsolatos, a korábbi szakirodalomban fellelhető kategóriákat, amelyek mentén lehetnek elsődleges és másodlagos érintettek (Clarkson 1995), önkéntes és nem önkéntes érintettek, támogató és nem támogató érintettek (Savage et al. 1991). E két kategórián belül a célokkal azonosuló, „ideális” támogatók, semlegesek, nem támogatók, akik befolyása alacsony, továbbá a nem támogatók, akik befolyással bírnak. (Stubbs – Warnaby 2015: 103.)

Podnar és Jancic (2006) az érintettek és szervezetek közötti interakciók mentén hoztak létre kategóriákat: a megkerülhetetlen interakciók, a szükséges interakciók, a kívánatos interakciók érintettjeire. A helymárkázásra hatással lévő érintettek közül a következőket tárgyalják: lakosság, politikusok, közigazgatási szervek, reklámügynökségek, infrastruktúra és tömegközlekedés szereplői, kulturális és sportszervezetek, üzleti szféra, tudományos és oktatási szervezetek, vallási szervezetek.

Zenker (2015) két kategóriát határoz meg az érintettek esetében: általános (general) és nem tradicionális célcsoportokat. Az általános célcsoport körébe sorolja a lakosságot, a turistákat, a befektetőket és a médiát. A nem tradicionális célcsoport esetében a közvélekedést (public opinion), a versenytársakat, a hitelezőket (creditors), a munkavállalókat és a politikai fejlesztőket különbözteti meg.

A HELYMÁRKÁZÁS ÁLTALÁNOS CÉLCSOPORTJAI			
lakosok	turisták	befektetők	média

A HELYMÁRKÁZÁS NEM TRADÍCIONÁLIS CÉLCSOPORTJAI				
közvélekedés	versenytársak	hitelezők	munkavállalók	politikai fejlesztők

**2. ábra: A helymárkázás célcsoportjai**  
Forrás: Zenker (2015: 216.)

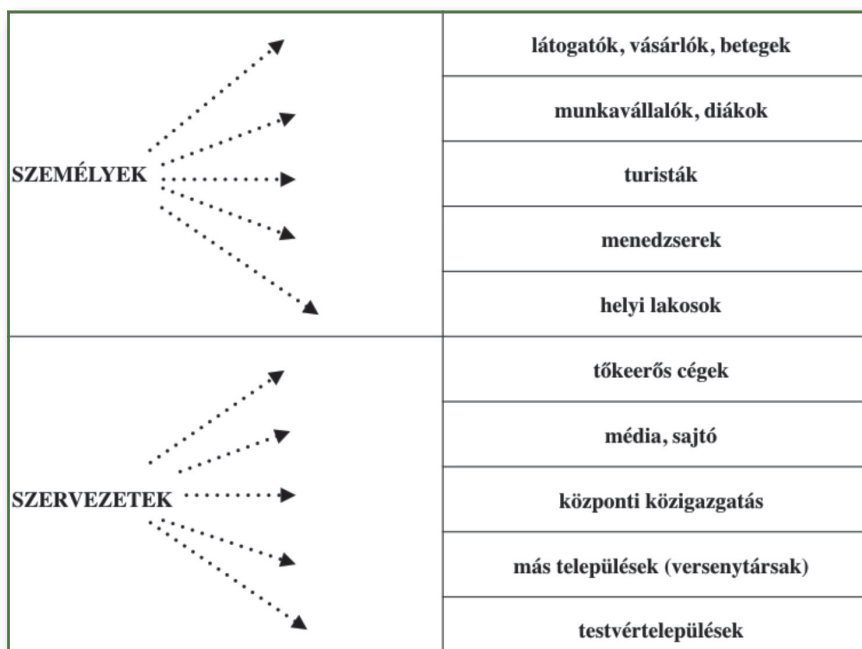
Tózsza a településmarketing területeinek meghatározásakor négy tevékenységet emel ki: az auditálást, a szegmentációt, az imázsalkotást és a kommunikációt. Az auditálás folyamatát végző érintetti kör, ha a helyre mint településre tekintünk, a település önkormányzata. Az auditálás során az „értékaudit-kereslet része egy piaci, szegmentációs tevékenység”; ennek segítségével tudjuk megállapítani, kik lehetnek a márkázott helynek a „vevői”, melyek a keresleti oldalon szereplő érintettek jellegzetességei. Az értékaudit-tevékenység esetében a következő érintetteket emeli ki: a település lakossága, a helyi vagy a multinacionális gazdaságirányítók (operátorok), gazdasági döntéshozók (fejlesztők). Példaként említi, amennyiben a hely sajátosságai indokolttá teszik, az öregeket, a betegeket, fiatalokat. Javaslatára szerint az érintettek meghatározását a piaci szegmentáció eredményével tudjuk meghatározni. (Tózsza 2014: 137.)

**2. táblázat: A településmarketing területei**

AUDIT: a település erőforrásainak, pozitív és negatív (!) értékeinek és adottságainak a felmérése, feltérképezése, listázása, összeírása, leltárba vétele.	2. SZEGMENTÁCIÓ: a településre potenciális vevők csoportosítása, a lehetséges vásárlói célcsoportok kiválasztása, meghatározása, igényeik felmérése.
IMÁZS: a település arculatának tervezése, a „kirakat” berendezése az audit során meghatározott készletből, a szegmentáció során meghatározott igényekhez igazítva.	KOMMUNIKÁCIÓ: az imázs eljuttatása a lehetséges és kiválasztott vevőkörhöz, a célcsoportokhoz.

*Forrás: Tózsza (2014: 135.)*

Tózsza tanulmányában az imázsformálás érintettjei esetében kiemeli, hogy a helymárkázás érintettjeit mint személyeket és mint szervezeteket is kategorizálhatjuk. A személyek közé sorolja a következőket: látogatók, vásárlók, betegek; munkavállalók, diákok; turisták; menedzserek; helyi lakosok. A szervezeti érintettekhez a tőkeerős cégek; média, sajtó; központi közigazgatás; más települések (versenytársak); testvértelepülések tartoznak.



**3. ábra: Az imázsformálás személyi és szervezeti érintettjei**  
*Forrás: saját szerkesztés, Puczko – Tózsza (2015: 37.) ábráját adaptálva*

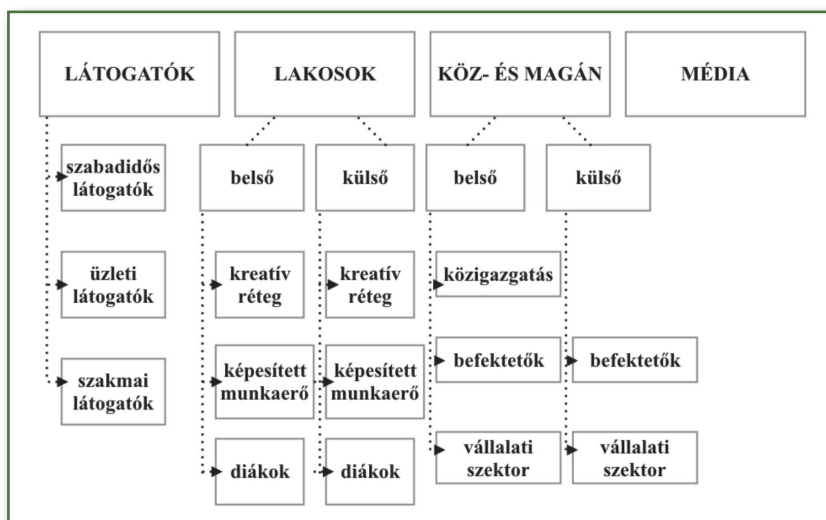
Puczko és Tózsza (2015: 17.) négy imázstípust kategorizálnak a település érintettjei szerinti szempontrendszerrel használva. Ezt a gondolatmenetet alapul véve tehát az érintettek esetében szintén négy kategóriát határozhatunk meg: belső, külső, szakmai és partner érintetteket.

**3. táblázat: Érintettek az imázsalkotás szempontjából**

BELSŐ	KÜLSŐ	SAKMAI	PARTNER
helyi lakosság	látogatók, vásárlók, betegek	menedzserek	testvértelepülések
	munkavállalók, diákok	tőkeerős cégek	
	turisták	központi közigazgatás	
	média, sajtó		
	más települések (versenytársak)		

Forrás: Tózsza (2015: 37.)

Beckmann és Zenker (2012) a helymárkázás érintettjeinek tárgyalása esetében idézik Kotler et al. (1993) által meghatározott fő érintetti kategóriákat, akik a látogatók, a lakosok és a befektetők. Hangsúlyozzák, hogy az érintetti kör esetében, amelyek számára a márkát elérhetővé szeretnék tenni, komplexebb megközelítés szükséges. A turisták esetében például szükséges meghatározni utazásuk célját, amely lehet szabadidős, üzleti vagy éppen szakmai (például, ha régészek látogatnak a helyre). A hely lakossága esetében belső és külső kategóriáról is beszélhetünk, ahol a belső kategóriába a hely jelenlegi lakossága, a külső kategóriába pedig a hely jövőbeni lakossága tartozik. Tovább bontogatva a célcsoportok speciális szegmentálásának komplexitását, említést tesznek például a diákokról, valamint a helyhez kapcsolódó „kreatív rétegről”. Az érintettekhez sorolják továbbá a közszolgáltatásokat, a magánvállalkozásokat, a nem közigazgatási szervezeteket. Ezek esetében is megállapítják, hogy mind külső és belső kategóriákba sorolhatók. Utolsó érintetti csoportként a médiát említik. (Beckmann – Zenker 2012: 2.)



**4. ábra: A helymárkázás érintettjei**

Forrás: saját szerkesztés, BECKMANN – ZENKER (2012: 2.) ÁBRÁJÁT ADAPTÁLVA.

Ha úgy tekintünk a helymárkázásra mint imázsformálásra, számos forrást felsorolhatunk, amelyek ezt befolyásolják. Gartner (1993) ezeket mint „imázsformáló ügynököket” (image formation agents) határozza meg. Ha a Gartner-féle meghatározásból szeretnénk kiszűrni az érintetteket, akkor a „közösségi ügynökök” esetében felsorolhatjuk az ismerősöket (valós vagy virtuális), a barátokat, a rokonokat; az „autonóm ügynökök” esetében a médiát; továbbá a „hatásgyakorló ügynökök” (induced agents) esetében érintetteként szerepelnek az önkormányzatok vagy az önkormányzat által megbízott menedzsmentcsapat tagjai.

A helymárkázás érintettjeinek típusai a fent vázolt szakirodalmi áttekintés szerint lehetnek mindennapos és nem mindennapos érintettek; elsődleges és másodlagos érintettek; nemzetközi, belföldi, regionális és helyi érintettek; megkerülhetetlen, szükséges és kívánatos érintettek; támogató és nem támogató érintettek; az eladói és a vevői oldalon álló érintettek; személyi és szervezeti érintettek; általános és nem tradicionális érintettek; belső, külső, szakmai és partner érintettek; jelenleg megszólított és megszólítani vágyott érintettek; közösségi, autonóm és hatásgyakorló érintettek.

<b>eladó</b>		<b>vevő</b>					
<b>mindennapos</b>		<b>elérni kívánt</b>					
<b>elsődleges</b>		<b>másodlagos</b>					
<b>nemzetközi</b>		<b>belföldi</b>		<b>regionális</b>		<b>helyi</b>	
<b>megkerülhetetlen</b>		<b>szükséges</b>		<b>kívánatos</b>			
<b>támogató</b>		<b>nem támogató</b>					
<b>személyek</b>		<b>szervezetek</b>					
<b>általános</b>		<b>nem tradicionális</b>					
<b>belső</b>		<b>külső</b>		<b>szakmai</b>		<b>partner</b>	
<b>jelenlegi</b>		<b>vágyott</b>					
<b>közösségi</b>		<b>autonóm</b>		<b>hatásgyakorló</b>			

**5. ábra: Ellenőrzőlista: érintettek meghatározásának szempontjai**  
*Forrás: saját szerkesztés.*

Az önkormányzat esetében feltétlenül fontos, hogy meghatározásra kerüljön a helymárkázás menedzsmentje. A menedzsmentcsapat a fenti, valamennyi szempontot számba véve tudja ezután meghatározni és ellenőrizni az általa meghatározott, a helymárkázás érintettjeinek körét, annak teljességét.

## 2. A HELYMÁRKÁZÁS ÉRINTETTJEINEK ELVÁRÁSAI

A helymárkázás szempontjából az érintettek elvárásai a sikeres helymárkához kapcsolódnak. Összefoglalva a helymárkázáshoz kapcsolódó, a szakirodalomban javasolt tevékenységeket, valamint azok hatásait, átfogó képet kaphatunk a helymárkázás érintettjeinek elvárásairól, valamint lehetséges elvárásairól, amelyek mentén egy erős helymárka jön létre, hozzájárulva a helymárkával kapcsolatba lépő érintettek elégedettségéhez, amely márkahűséghez vezet.

Papp-Váry a „megítélői” csoportba tartozó „(átlag)polgárok” esetében megjegyzi, hogy például az országmárka melletti döntés vagy turistaként, vagy az országból származó termék megvásárlásával valósul meg. Kiemeli, hogy ennek a célcsoportnak a márkamegítélése inkább érzelmi alapú, kevésbé racionális; míg a másik két érintetti csoport esetében elsődleges a racionális döntés, amelyet érzelmi tényezők is befolyásolnak. (Papp-Váry 2008: 139)

Anholt modelljének továbbgondolásával a következők szerint rendszerezi, hogy mely érintetti csoportnak mely tényezők meghatározóak a „megítélői” szerepben. Hangsúlyozza azonban, hogy a hat tényező elkülönítése a valóságban árnyaltabb lehet.

mikroökonómiai tényezők  a tömegmarketing eszközei  emocionális érvek				makroökonómiai tényezők  szűk célcsoportra szabott marketing  racionális érvek
	<b>1. külföldi polgárok, turisták</b>  turizmus  exporttermékek  emberek  kultúra, örökség	<b>2. nemzetközi vállalatok</b>  befektetés, letelepedés	<b>3. nemzetközi intézmények</b>  kormányzás: kül- és belpolitika	

6. ábra: Kinek mi fontos az országbépből? Anholt modelljének finomítása (alul a megítélők által kiemelten érzékelt szempontok)

Forrás: Papp-Váry (2008: 139.)



Warnaby és Medway (2015) tanulmányukban a hely mint termék fogalmát vizsgálják a szolgáltatásközpontú marketinglogika mentén. A helyi erőforrások által vezérelt megközelítésben a nem látható, megfoghatatlan összetevők esetében kiemelt helyet foglalnak el a helymárkázás érintettjei. A helyet mint terméket az érintettek hálózatával azonosítják, amely tagjai különböző képességeikkel, együttműködve a hely használóival közösen alkotják meg a helyet mint terméket. (Warnaby – Medway 2015: 33.)

A megközelítés tehát az érintettek szempontjából a fogyasztót helyezi középpontba, mint a márka megalakításában együttműködő érintettet, aki a márkaérték meghatározója. A márkatulajdonos a márkaértékre csak javaslatot tesz. Így a fogyasztókat nem mint célcsoportot, hanem mint a márkaépítéshez használt megfogható (operand) és megfoghatatlan (operant) erőforrások közül a „megfoghatatlan” erőforrást kezeli. Vargo és Lusch (2004) megállapításai szerint „valamennyi társadalmi és gazdasági szereplő erőforrás tényező és beépítő”. (Warnaby – Medway 2015: 36.)

Maglio és Sporher (2008) tanulmányát idézve a hely mint szolgáltatásrendszer jelenik meg, amely az emberek, a technológiák, a szervezetek és a megosztott tudás együtteséből tevődik össze. Ez a megközelítés az aktorok széles köre, a cégek, a szervezetek különböző kapcsolatrendszerének eredményeképp tekint a helyhez kapcsolódó versenyelőnyre. (Warnaby – Medway 2015: 44–46.)

A szolgáltatásrendszer emberek eleme sokféle és különböző aktorokat takar, mint például az egyének, a formális és informális csoportosulások, a szervezetek, a közigazgatás. Az aktorok sokféleségének és különbözőségének tekintetében vetik fel a kérdést, hogy valójában ki is a hely mint termék valódi társmegalakítója. A kérdésre adott válaszukban hangsúlyozzák, hogy minden hely más felelősségi körökkel rendelkező emberekből áll, ezért ez általánosságban nem megmondható.

A szolgáltatásrendszer szervezetek elemének esetében megkülönböztetik a magán-, a köz-, valamint az önkéntes aktorokat, akik a hely mint termék kialakításában részt vesznek. Az aktív résztvevők összességét Berg és Baum (1999) stratégiai hálózatnak nevezik. Ugyanők kiemelik a szervezőképesség fontosságát, amely lehetőséget teremt valamennyi aktor bevonására, amely által új ötletek fogalmazódnak meg, továbbá maga a termék fenntartható fejlődése is biztosítottá válik.

Warnaby et al. (2002) megállapítják, hogy különös jelentősége van ennek a hálózatnak abban az esetben is, amikor nem áll rendelkezésre a tevékenységhez elegendő pénzforrás. Chandler és Vargo (2011: 40) éppen a szereplők sokféleségében látják az erőforrások mobilizálásának hatékonyságát. Ehhez kapcsolódóan a szereplők közötti interakciók mentén kategorizálják az aktorok hálózatát a következő szintek szerint:

- mikro: az aktorok közötti közvetlen interakció [pl. az egyének közötti interakciók, amelyek mentén megszületik egy helyi turisztikai termékelem (pl. a mikro-szinten létrehozott egyes termékelemek együttes forgalmazása)];
- mezo: az aktorok közötti közvetett interakció;
- makro: az aktorok közötti horizontális interakciók (pl. a mezoszinten forgalmazott együttes termékelemekkel olyan általános idegenforgalmi ajánlatot hoznak létre az aktorok, amely a nem turizmusra orientált, azonban mégis kapcsolódó marketingszereplőkkel való kölcsönhatás révén egy szélesebb holisztikus termék részévé válhat). (Warnaby – Medway 2015: 44–46.)

Tanulmányuk további részében a hálózatelméletet mint egy megközelítési módot hozzák példaként, amelyben szintén nagy hangsúly van az érintettekben. E megközelítés középpontjában a személyes kötődések, a helyi kapcsolatok és a szervezeti hovatartozás állnak. Míg hasonlóságokat mutat a megközelítés a klaszterelmélettel, ebben

az esetben a beágyazottságon van a fókusz. Példaként említik az érintettek döntését befolyásoló tényezőket, mint például a filmeket, amelyek hatására hozzák meg döntésüket az érintettek, hogy hol telepedjenek le, hova látogassanak el. (Warnaby – Medway 2015: 38.)

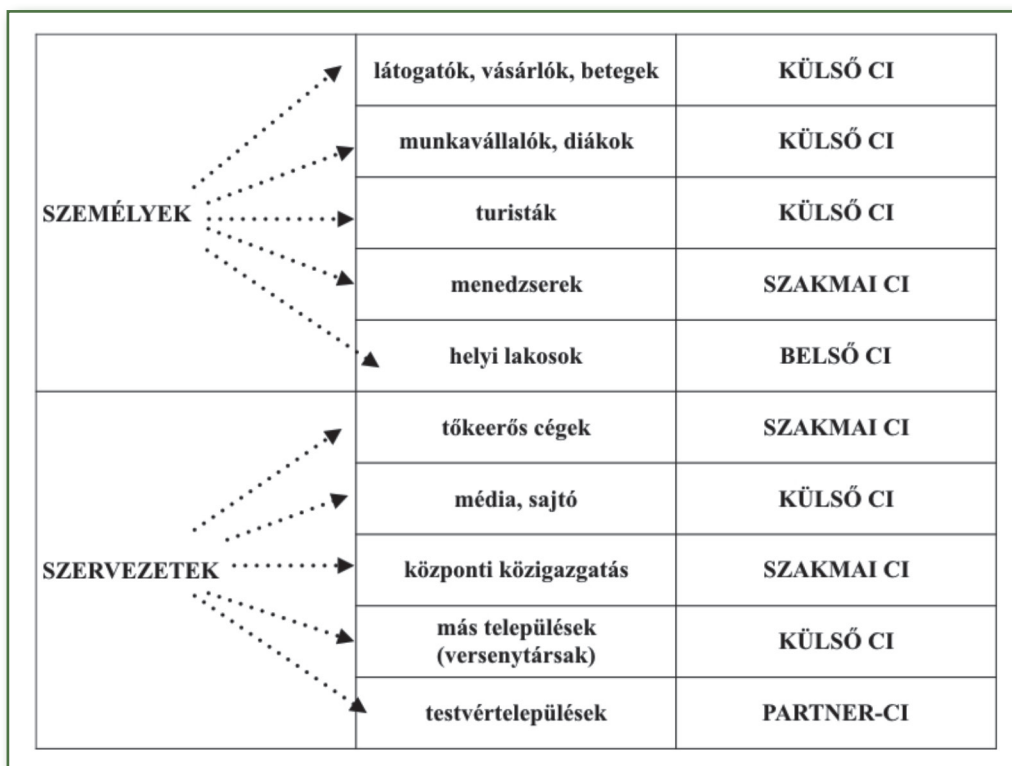
Kerr és Oliver (2015) a helyidentitás kialakításával, illetve annak a hatékony helymarketingben és helymárkázásban betöltött szerepével foglalkozó tanulmányukban az érintettek közül kiemelik a helyi lakosságot, akik a helyidentitás hordozói, akik jelentést társítanak a helyhez, akik egyben a márka alkotói és fogyasztói. (Kerr – Oliver 2015: 67.) Govers (2015: 81.) Limburg példájának felvetésekor érintetteként a régió lakosságát, köz-, magán- és civil közösségeit említi.

Podnar és Jancic (2006) szerint a lakosság tagjai mint a hely nagykövetei a településen vagy a településen kívül kulcsfontosságú szereplői a helymárkázásnak. A politikusokat mint a helymárka kulcsszereplőit említik, akik befolyásukkal pozitívan vagy negatívan is hathatnak a helymárkára, ők a hosszú távú helymárka stratégia megvalósításának kiemelt szereplői. A helyi önkormányzat a helymárka használója, az érintettek bevonásának meghatározó szereplője. A reklámügynökségek a helyről való promócióban, kommunikációban játszanak meghatározó szerepet. Az infrastruktúra és a tömegközlekedés szereplői járulhatnak hozzá a hely sikeres eléréséhez. A kulturális és a sportszervezetek járulnak hozzá egy hely kultúrával és sporttal kapcsolatos márkaelemeinek hozzáértő beépítéséhez a helymárkába. Az üzleti érintettek esetében megkülönböztetik a helyi vállalkozókat, továbbá azokat az üzleti szereplőket, akik profitálhatnak a sikeres helymárkából. A tudományhoz és oktatáshoz kapcsolódó szervezetek a helymárka folyamatos elemeinek képviselőiként meghatározóak. A vallási szervezetek egyrészt hatással lehetnek a helyi lakosságra, másrészt az egyházhoz kapcsolódó márkaelemek hozzáértő képviselői.

Tózsza (2015: 17) négy imázstípust (CI)<sup>124</sup> kategorizál a település érintettjei szerinti szempontrendszerrel használva. Így megkülönbözteti a belső, a külső, a szakmai és a partnerimázst. Az érintettek szerinti imázstípusok további két csoportra bonthatók; egyrészt amelyek személyekhez, másrészt amelyek szervezetekhez kapcsolhatók. Az érintettek elvárása, hogy ezek az imázsok összhangban legyenek egymással és a márkatapasztalattal.

---

<sup>124</sup> BIGNÉ ET AL. (2001: 607) a helyimázst mint egy olyan képződményt határozzák meg, amely az egyén vagy egy közösség szubjektív interpretációja a valós helyről. GOVERS ÉS GO (2009) szerint az imázs a hely „igazi identitása”, amely valójában – véleményük szerint – összességében „nem is létezik”, mivel más-más egyének és közösségek különböző impulzusokkal találkoznak egy hellyel kapcsolatban. Ennek alapján arra tesznek javaslatot, hogy tekintsünk az imázsról úgy, mint „meghatározó”, „domináns” nézetre, amely mentén egy hely „sztereotipizálódik”. (GOVERS – GO 2009: 18.)



**7. ábra: A települési PR-tevékenység célcsoportjainak meghatározása**

*Forrás: Tózsza (2015: 37.)*

Tanulmányában hangsúlyozza az önkormányzatok szerepét a szakmai imázs kialakításában és közvetítésében a különböző érintettek felé, továbbá hangsúlyozza a helyi önkormányzat felelősségét a helyi lakosság belső imázsának alakításában, amelyre pozitív hatással lehet a pozitív partnerimázs. Felhívja továbbá a figyelmet annak veszélyére, ha az érintettek által birtokolt és projektált külső imázs túl sok negatív tényezőt tartalmaz. Az önkormányzat egyik feladatának jelöli meg továbbá a pozitív külső és partnerimázs formálásában elengedhetetlen szerepvállalást. (Tózsza 2015: 17–19.)

Ha úgy tekintünk a helymárkázásra mint imázsformálásra, számos forrást felsorolhatunk, amelyek ezt befolyásolják. Gartner (1993) ezeket mint „imázsformáló ügynököket” (image formation agents) határozza meg. Tanulmányában rávilágít arra, hogy az imázsformáló ügynökök közül a legfontosabb a személyes tapasztalat, a következő az ismerősök (valós vagy virtuális), a barátok, a rokonok által terjesztett szóbeszéd. Ezeket a szereplőket nevezi „közösségi ügynököknek” (social agents). A közösségi ügynökökön kívül a hírekkel kapcsolatos információkat közvetítő média szereplőit sorolja még fel, az „autonóm ügynököket” (autonomous agents), majd az imázsformálás aktorai közül utolsóként említi a tudatos marketingért felelős szereplőket mint „hatásgyakorló ügynököket” (induced agents), amelyek az önkormányzatok esetében az önkormányzat csapatának vagy az önkormányzat által megbízott menedzsmentcsapat tagjai lehetnek. Egy hely megismertetését célzó, jól felépített, a „hatásgyakorló ügynökök” által elindított kampány valamennyi „imázsformáló ügynököt” mozgásba tud hozni.

A kereskedelmi márkák esetében a szakirodalom két legfontosabb szereplőjének a közösségi és hatásgyakorló ügynökök csoportját tartja. A kereskedelmi márkákra kisebb hatással vannak az autonóm ügynökök által kommunikált információk, mint a helymárkák esetében. Természetesen meg kell állapítani, hogy az organikus, közösségi

ügynökök sokkal szívesebben osztják meg tapasztalataikat, történeteiket az ún. élvezeti termékekkel kapcsolatban, mint amilyen a hely is, mint egy kereskedelmi termékkel kapcsolatban, már csak személyes bevonódásuk mértéke és jellege miatt is. (Dhar – Wertenbroch 2000.)

Az önkormányzat feladata tehát, hogy a helymárkázás folyamatát tudatosan menedzselje. Ehhez elengedhetetlen, hogy a vezetés meghatározza ennek felelőseit. A felelősök feladata a kínálati oldal összevetésével a keresleti oldal érintettjeinek meghatározása. Sok esetben az tapasztalható, hogy a vágyott, megszólítani kívánt érintetti kör igényeire nem válaszol a település kínálata. A település kínálata tekintetében a hely attribútumait összesítve a menedzsment feladata a versenyelőny megfogalmazása. Az érintettek igényeinek felmérésével fény derül arra, hogy mely tényezők hatnak rájuk; így például az érintettek egyes célcsoportjaira a makroökonómiai, másokra a mikroökonómiai tényezők, a racionális, valamint az érzelmi érvek.

Az érintettek differenciálásából adódóan szükséges megválasztani az érintettek elérése érdekében alkalmazott csatornákat, amelyeken a tömegmarketing általi vagy a szűk célcsoportra szabott üzenetek juttathatók el. Az érintettek képességeinek felmérésével a menedzsmentnek lehetősége nyílik azok hasznosítására a helymárkázásban.

A helymárkázással foglalkozó szakirodalom kiemelt eleme az érintettek bevonása a helymárkázás folyamatába, amely egyrészt a belső érintetti kör részéről elvárás, másrészt a külső érintetti kör esetében célszerű. Az érintettek bevonása esetében az önkormányzat irányába elvárás a tudásmegosztás, a munkamegosztás, továbbá a javak megosztása is. Az érintettek közötti interakciók menedzselésével tud megszületni ugyanis a település komplex kínálata. Az önkormányzatok szempontjából különösen fontos az általa projektált imázs egyezése az érzékelt imázssal, amely esetében feladata a pozitív imázslemek előtérbe helyezése, a partnerimázs hasznosítása. Mindezekhez elengedhetetlen a közösségi ügynökök meggyőzése, a belső imázs etikus befolyásolása, különös tekintettel a hely lakosságának a bevonásával.

### 3. AZ ÉRINTETTEK ELVÁRÁSAI A TELJESÍTMÉNYEKBE

Az önkormányzat feladata, hogy az általa menedzselt helymárkázási folyamat végén sikeres helymárkát hozzon létre, amely az érintettek márkahűségéhez vezet. A márkahűség eléréséhez tehát figyelemmel kell lennie az érintettek elvárásaira úgy, hogy az az érintettek szükségleteit betöltse. Amennyiben a helymárka kínálata válaszol a keresletre, és mindezt versenytársaihoz képest egyedi módon teszi, a helymárka értéke nő, amely sikerességét a márkahűség fémjelzi. Az érintettek márkahűsége által a márka vonzerőértéke is nő, egyre szélesebb érintetti kör dönt a márka választása mellett, amely tovább növeli az adott helymárka értékét.

A helyek közötti versenyben megkerülhetetlen, hogy egy hely „eladja” magát. A települések honlapot/honlapokat üzemeltetnek, szórólapokat gyártanak a településről, megjelenési lehetőségért küzdenek a médiában, logókat készítenek, a logókhoz szlogeneket társítanak. Sok esetben azonban megfigyelhető, hogy ezek a marketingtevékenységek nem átgondoltak, másolják egy-egy sikeres hely vagy versenytárs felszínén látható produktumait. Puczkó és Tózsza példaként említi az „eladó ez a táj” szlogen használatát, amely ellenérzést vált ki a település lakosságából, hiszen, ahogy hangsúlyozzák, nem a táj eladó, hanem a táj által projektált márka iránti bizalom. „A település iránti bizalmat (azt a hitet, hogy a településről állított és kommunikált sok jó dolog, nagyszerű szolgáltatás, telephely, házhely, olcsó és képzett munkaerő stb. mind valóságos, mind lehetséges) kompetenciamáznak nevezzük. Azért kompetenciamázs, mert aki »kommunikálja«, az nemcsak egy-egy helyi vállalkozó, egy kofa, aki akár hazudhat is a saját üzletmenetének érdekében, hanem maga a független közigazgatás megtestesítője, a helyi hatóság képviselője, az önkormányzat, aki e kérdésben szavahihető, azaz »kompetens« szereplő.” (Puczkó – Tózsza 2015: 29.)

A helymárkázással foglalkozó szakirodalom ezért magának a helymárkázásnak az újramárkázását szorgalmazza mind az elméleti, mind a gyakorlati szereplők körében. Ashworth et al. (2015) a helymárkázás újramárkázását tárgyaló, *Re-thinking place branding. Comprehensive brand development for cities and regions* című tanulmánykötetükben négy terület újragondolását sürgetik, amelyek a következők:

- a marketingelmélet és a gyakorlat összehangolása;
- a helyek egyedi sajátosságainak és márkázási követelményeinek figyelembevétele;
- az érintettek sokféleségének, sokféle szerepének elfogadása és figyelembevétele;
- az érintetteknek a helymárkázási folyamat minden lépésébe való bevonása, illetve a bevonás módszertanának kidolgozása;
- a helymárkázás gyakorlati tapasztalatainak beépítése a helymárkázás elméletébe;
- az érintettek menedzsmentjének kulcsszerepe;
- a közösségi információs csatornák hatékonyabb használatának fontossága. (ASHWORTH ET AL. 2015: 2–3.)

A helymárkázás újramárkázására vonatkozó javaslataik esetében különleges helyet foglalnak el az érintettekkel kapcsolatos tevékenységek. Az érintettek feltérképezése, szükségleteinek és kötődéseinek megismerése, beépí-

tése a helymárkába, az érintettek aktív bevonása a helymárkázás folyamatába mind együttesen járulnak hozzá a helymárka sikerességéhez. Az önkormányzat feladata, hogy az érintettekkel kapcsolatos fenti lépéseket hozzáértően menedzselje.

A szerzők kiemelik, hogy a hozzáértő, sikeres helymárkázás jótékony hatással lehet az érintettek együttműködésére; a helymárkázás logikáját tartják alkalmas eszköznek arra, hogy a különböző érintettek közös nevezőre jussanak, közös célt tűzzenek ki, és közösen dolgozzanak a kitűzött cél eléréséért. A helymárkázás lehet a szerzők szerint az általános keret, amelyben a különböző érintettek tevékenységei kölcsönösen kiegészíthetők és megerősíthetők egymást, amelyben együttesen érhetik el a vágyott eredményt. Megállapítják továbbá, hogy a helymárka kialakításának fő forrása a helyi érintettek hivatalos, szándékolt, valamint összehangolt kommunikációja. (Ashworth et al. 2015: 4.)

Hanna és Rowley (2015: 88) a helymárkázás stratégiai tervezésének modelljében az érintettekkel kapcsolatosan kiemelik, hogy össze kell gyűjteni az érintetteket meghatározó tényezőket, érdekeket, továbbá együttműködésüket menedzselni szükséges. Megfogalmazzák javaslatként, hogy az érintettek bevonása révén van lehetőség a márkaalkotás folyamatában a hangsúlyok meghatározására, de a bevonás az eszköze annak is, hogy az érintettek elköteleződjenek a kialakított márka mellett.

**4. táblázat: A helymárkázás stratégiai menedzsmentjének modellje (Strategic Place Brand Management Model)**

Elem	Leírás
Márka értékelése	A módszer, amellyel visszacsatolunk a márkataszlatlaltal kapcsolatban.
Márkainfrastruktúra	A márka funkcionális és tapasztalati attribútumai, elérhetősége.
Érintettek bevonása (menedzsment)	A módszer, amellyel meghatározzuk az érintetteket, azok érdekeit, valamint az érintettek interakcióinak menedzsmentje.
Márka vezetése	Az érintettek bevonásával (menedzsment) a hangsúlyok megtalálása és az elköteleződés előmozdítása.
Márkaarchitektúra	A helyvel kapcsolatba lépő közösségek által birtokolt márkaképek összesítése, összehangolása.
Márkaidentitás	A márka esszenciája, azok a tulajdonságok, amelyek a márkát magát jellemzik.
Márkamegjelenítés	A márka vizuális és szóbeli identitása, amelyet a márkanév, a logó, a színek, a minták, a fényképek hordoznak.
Márkakommunikáció	A márka megismertetésére, népszerűsítésére irányuló tevékenység.
Márkatapasztalat	A fogyasztók márkával való összekapcsolódása, bevonódása.
Szóbeszéd	A hely „fogyasztói” közötti informális kommunikáció a márkataszlatlaltalról.

*Forrás: saját szerkesztés HANNA – ROWLEY (2015: 88.) ábráját adaptálva.*

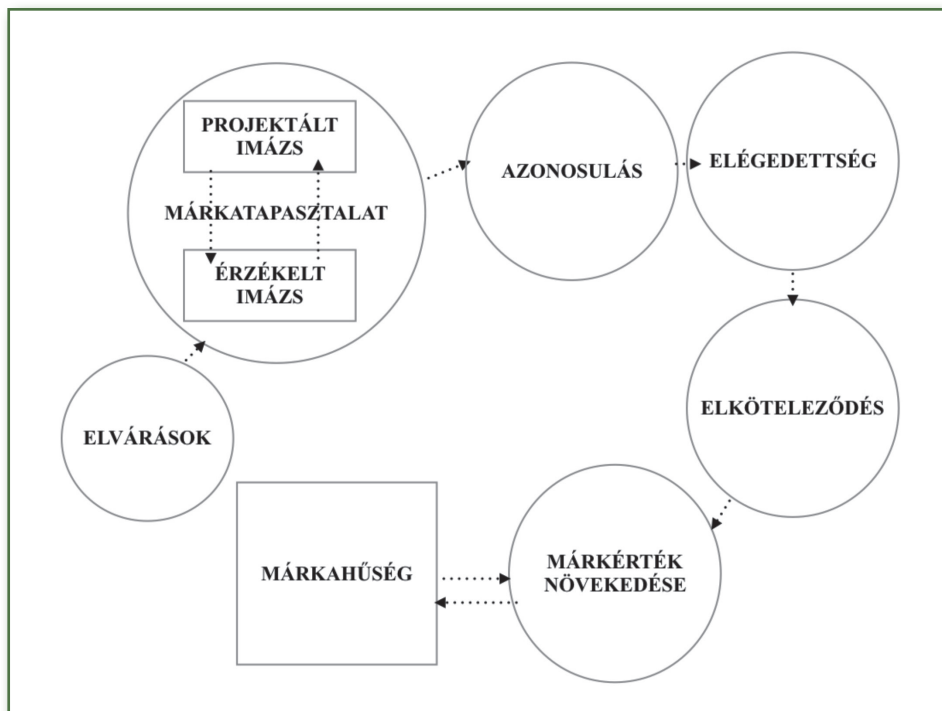
Stubbs és Warnaby (2015: 101–119) gyakorlatközpontú tanulmányukban a helymárkázás érintettjeivel foglalkoznak, meghatározva azokat az érintetteket, amelyek a helymárka fejlesztésére hatással lehetnek. Tanulmányukban külön foglalkoznak az érintettek bevonásának különböző módjaival, úgymint az érintettekkel közös műhelymunkával, az érintettek közös jövőképeinek kialakításával, az érintettek kapcsolati menedzsmentjével.

Zenker és Beckman (2013) a lakosság szerepét vizsgálták. Mivel a lakosság tagjai a helymárka nagykövetei, így hatással lehetnek a márka pozicionálására. Kavaratzis és Ashworth (2008) az érintettek szerepének fontosságát

hangsúlyozzák a hely pozicionálásában. Hankinson (2009) pedig olyan helymárkázással foglalkozó szervezeteket vizsgált, amelyek az érintettekkel és a helyi lakossággal konzultálva alakították ki a lehetséges pozicionálásra irányuló stratégiájukat. (Hankinson 2015: 20.)

Kavaratzis és Hatch (2013) a helyidentitás, a helymárka és az érintettek bevonása közti egyensúlyra hívják fel a figyelmet a helyidentitás kialakítása és menedzsmentje tekintetében. Továbbá Kavaratzis és Ashworth (2008) a helymárkázás mérésének fontossága esetében hangsúlyozza a lakosság elégedettségének mint indikátornak mérését. (Ashworth 2015: 26.)

Hankinson a márkaidentitás tárgyalásakor kiemeli az érintettek szélesebb körével történő kommunikáció fel-erősödését azáltal, hogy a márkák szerepe felértékelődött a stratégiai gondolkodásban. (Hankinson 2015: 18.) Hangsúlyozza továbbá, hogy a helymárkázásnak elsődleges célja a helyi lakosság és további érintettek jólétének megteremtése. Így a helymárkázási modell értékteremtő jellege nem vezethető le az üzleti szféra márkáépítési technikáiból. (Hankinson 2007) A helymárkázás haszna eloszlik az érintettek között, illetve valamennyi érintett esetében más-más mértékben és módon mutatkozik meg. Maglio és Sporher (2008) a következő szempontok szem előtt tartását javasolják a sikeres helymárkázás érdekében: tudásmegosztás, munkamegosztás, kockázatmegosztás és a javak megosztása.



8. ábra: A sikeres helymárkázás folyamatának elemei  
Forrás: saját szerkesztés.



## 4. A LEGJELLEMZŐBB INDIKÁTOROK, AMELYEK A LEGFONTOSABB TELJESÍTMÉNYELVÁRÁSOKAT KIFEJEZIK

A helymárkázás esetében az önkormányzat tekintetében megvizsgálandók azok az indikátorok, amelyek azt mérik, hogy foglalkozik-e az önkormányzat helymárkázással. Boisen et al. kutatásukban például a holland önkormányzatokban a helymárkázás, a településmarketing jellegzetességeit vizsgálták a következő indikátorok segítségével: a helymárkázásra irányuló terminológia megléte tartalomelemzés segítségével; a helymárkázás, településmarketing megjelenése az önkormányzat tevékenységében; formális vagy informális delegált egység meghatározhatósága, amely helymárkázással vagy településmarketinggel foglalkozik; a delegált egység elhelyezkedése a szervezetben; a delegált egység és más érintettek közötti felelősségmegosztás és azok módozatai (pl. lakosság bevonása). (Boisen et al. 2018: 75–88.)

A helymárkázásban a teljesítményelvárásokhoz kapcsolódó indikátorok a sikeres helymárkához kapcsolódnak. A helymárkázással kapcsolatos tanulmányok a kvalitatív és a kvantitatív módszerek együttes alkalmazását javasolják. A helymárkaérték mérésére vonatkozó indikátorok vonatkozathatók leginkább a teljesítményelvárások meghatározására. A márkaérték mérésének esetében azonban ki kell emelni, hogy az csak más helyekre vonatkozó értékekkel összehasonlítva értelmezhető, értékelhető. Hátránya, hogy csak abban az esetben alkalmazható, ha az érintetteknek van a helymárkával kapcsolatos tapasztalata, azonban ha nincs, ez is jelzésértékű lehet a vizsgálat során a különböző érintetti körök tekintetében. Aaker (2000: 9) a márkaértéket mint stratégiai eszközt határozza meg, amely a hatékonyság és versenyelőny alapja is egyben.

Az alábbi összesítő táblázat bemutatja a témában publikált meghatározó tanulmányokban szereplő dimenziókat, amelyek a helymárkaértékre vonatkoznak.

**5. táblázat: A helymárkaérték fejlesztésére vonatkozó meghatározó tanulmányok**

Tanulmányok	Dimenziók
Konecnik – Gartner (2007)	Ismertség
	Imázs
	Minőség
	Hűség
Boo et al. (2009)	Ismertség
	Márkatapasztalat (benne imázs és minőség)
	Márka értéke (ára)
	Hűség
Pike et al. (2010)	Márka megkülönböztető jegye (brand salience)
	Érzékelt minőség
	Imázs
	Hűség
Pike (2010)	Hűség
	Megfelelés (resonance)
	Asszociációk
	Márka megkülönböztető jegye (brand salience)
Florek (2012)	Kötődés
	Hírnév
	Ajánlások
	Pénzbeli érték

*Forrás: Florek (2015: 234.)*

Az összegző táblázatból is kiderül, hogy a márkaérték egyik legmeghatározóbb dimenziója az imázs, továbbá az, hogy más-más érintettek esetében különböző dimenziók hangsúlyosabbak. Az önkormányzathoz kapcsolódó teljesítményelvárások tekintetében valamennyi dimenzióhoz kapcsolódó indikátorok relevánsak lehetnek, hiszen az önkormányzat a helymárkázás folyamatának menedzselője.

## 5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az önkormányzat esetében feltétlenül fontos, hogy meghatározásra kerüljön a helymárkázás menedzsmentje. A menedzsmentcsapat a fenti, valamennyi szempontot számba véve tudja ezután meghatározni és ellenőrizni az általa meghatározott, a helymárkázás érintettjeinek körét, annak teljességét. A tanulmány első része a helymárkázás érintettjeinek rendszerezéséhez nyújt segítséget.

A helymárkázás szempontjából az érintettek elvárásai a sikeres helymárkához kapcsolódnak. A helymárkázáshoz kapcsolódó tevékenységek és azok meghatározó tényezőinek összegzésével tesz kísérletet a tanulmány második része arra, hogy rámutasson a helymárkázás kontextusában az önkormányzat feladataira.

Az önkormányzat feladata, hogy a helymárkázás folyamatát tudatosan menedzselje. Ehhez elengedhetetlen, hogy a vezetés meghatározza ennek felelőseit. A felelősök feladata a kínálati oldal összevetésével a keresleti oldal érintettjeinek meghatározása. Az érintettek differenciálásából adódóan szükséges megválasztani az érintettek elérése érdekében alkalmazott csatornákat, amelyeken a tömegmarketing által vagy a szűk célcsoportra szabott üzenetek juttathatók el. Az érintettek képességeinek felmérésével a menedzsmentnek lehetősége nyílik azok hasznosítására a helymárkázásban.

A helymárkázással foglalkozó szakirodalom kiemelt eleme az érintettek bevonása a helymárkázás folyamatába, amely egyrészt a belső érintetti kör részéről elvárás, másrészt a külső érintetti kör esetében célszerű.

Az önkormányzat feladata, hogy az általa menedzselte helymárkázási folyamat végén sikeres helymárkát hozzon létre, amely az érintettek márkahűségéhez vezet. A márkahűség eléréséhez tehát figyelemmel kell lennie az érintettek elvárásaira úgy, hogy az az érintettek szükségleteit betöltse. Amennyiben a helymárka kínálata válaszol a keresletre és mindezt versenytársaihoz képest egyedi módon teszi, a helymárka értéke nő, amely sikerességét a márkahűség fémjelzi. Az érintettek márkahűsége által a márka vonzerőértéke is nő, egyre szélesebb érintetti kör dönt a márka választása mellett, amely tovább növeli az adott helymárka értékét.

A tanulmány utolsó részében kerülnek a helymárkaértékhez kapcsolható dimenziók, amelyekhez rendelt indikátorokkal határozható meg leginkább a érintettek elvárásainak teljesítménye. Ilyen indikátor a lakosság elégedettségének mérése a helymárka tekintetében, a helymárkaérték fejlesztésére vonatkozó indikátorok. Továbbá első körben érdemes megvizsgálni a helymárkázás vagy településmarketing alkalmazását bizonyító indikátorokat is, ha feltételezzük, hogy a sikeres helymárkázás pozitívan hat az önkormányzat teljesítményére.

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: Érintettek a vonzerőérték hatóköre szempontjából
2. ábra: A helymárkázás célcsoportjai
3. ábra: Az imázsformálás személyi és szervezeti érintettjei
4. ábra: A helymárkázás érintettjei
5. ábra: Ellenőrzőlista: érintettek meghatározásának szempontjai
6. ábra: Kinek mi fontos az országképből? Anholt modelljének finomítása (alul a megítélők által kiemelten érzékelt szempontok)
7. ábra: A települési PR-tevékenység célcsoportjainak meghatározása
8. ábra: A sikeres helymárkázás folyamatának elemei

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: Mindennapos, elérni kívánt érintettek és helymárkával kapcsolatos döntéseik
2. táblázat: A településmarketing területei
3. táblázat: Érintettek az imázsalkotás szempontjából
4. táblázat: A helymárkázás stratégiai menedzsmentjének modellje (Strategic Place Brand Management Model)
5. táblázat: A helymárkaérték fejlesztésére vonatkozó meghatározó tanulmányok

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- AAKER, DAVID A. (1991): *Managing Brand Equity – Capitalizing on the Value of a Brand Name*. New York, The Free Press.
- AAKER, D – JOACHIMSTALER, E. (2000): *Brand leadership*. New York, The Free Press
- AGARWAL, SANJEEV – SIKRI, SAMEER (1996): Country image: consumer evaluation of product category extensions. *International Marketing Review*, 4. sz. 23–39.
- ANHOLT, SIMON (2002): Foreword to the Special Issue on Country Branding. *Journal of Brand Management*, 229-239.
- ANHOLT, SIMON (2005): *Brand New Justice – How Branding Places and Products Can Help the Developing World*. Oxford: Elsevier Butterworth Heinemann.
- ANHOLT-GMI NATION BRANDS INDEX. Forrás: [http://www.nationbrandindex.com/allreports\\_phtml](http://www.nationbrandindex.com/allreports_phtml) (Letöltés ideje: 2018.07.31.)
- ASHWORTH, GREGORY J. – KAVARATZIS, MIHALIS – WARNABY, GARY SZERK. (2015): *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer
- BECKMANN, SUZANNE C. – ZENKER, SEBASTIAN (2012): Place Branding: A Multiple Stakeholder Perspective. Forrás: [http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8564/Beckmann%20Zenker\\_EMAC\\_2012.pdf?sequence=1](http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8564/Beckmann%20Zenker_EMAC_2012.pdf?sequence=1) (Letöltés ideje: 2018.07.31.)
- CHANDLER, J. D. – VARGO, S. L. (2011): Contextualization and value-in-context: how context frames exchange. *Marketing Theory* 11. évf. 1. sz. 35–49.

- CHRISTENSEN, C. (2013): @Sweden: curating a nation on Twitter. *Population and Community* 11. évf. 1. sz. 30–46.
- CLARKSON, M. B. E. (1995) A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20. évf. 1. sz. 92–117.
- BOISEN, M. – GROOTE, P. – TERLOUW, K. – COUWENBERG, O.: Patterns of place promotion, place marketing and/or place branding in Dutch municipalities. *Place Branding and Public Diplomacy*, 14. évf., 2. sz. 75–88.
- DHAR, R. – WERTENBROCH, K. (2000): Consumer choice between hedonic and utilitarian goods. *Journal of Marketing Research*, 37. évf. 1. sz. 60–71.
- FLOREK, MAGDALENA (2015): *Rethinking Brand Equity—Possibilities and Challenges of Application to Places*. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer. 225–241.
- GARTNER, WILLIAM (1993) Image formation process. *Journal of Travel, Tourism and Marketing*, 2. évf. 3. sz. 191–212.
- GER, GÜLIZ – ASKEGAARD, SOREN – CHRISTIENSEN, ANIA (1999): Experiential Nature of Product-Place Images: Image as a Narrative. *Advances in Consumer Research*, 165–169.
- GILMORE, FIONA (2002): A country – can it be repositioned? Spain – the success story of country branding. *Journal of Brand Management*, 281–293.
- GOVERS, ROBERT – GO, FRANK (2009): *Place Branding – Glocal, Virtual and Physical Identities, Constructed, Imagined and Experienced*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- GOVERS, ROBERT (2015): *Rethinking Virtual and Online Place Branding*. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer. 73–85.
- HANNA, SONYA AZAD – ROWLEY, JENNIFER (2015): *Rethinking Strategic Place Branding in the Digital Age*. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer. 85–101.
- HANKINSON, GRAHAM (2003): Relational network brands: Towards a conceptual model of place brands. *Journal of Vacation Marketing*, 2. sz. 109–121.
- HANKINSON, GRAHAM (2009) Managing destination brands: establishing a theoretical foundation. *Journal of Marketing Management*, 25. évf. 1–2. sz. 97–115.
- HANKINSON, G (2010): *Place branding: a cross-domain literature review from a marketing perspective*. In: Ashworth, G. J. – Kavaratzis, M. szerk.: *Towards effective place brand management: branding European cities and regions*. Cheltenham, Edward Elgar. 22–42.
- HANKINSON, G (2015): *Rethinking the Place Branding Construct*. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer. 13–33.
- KAVARATZIS, M. – ASHWORTH, G. (2008): Place marketing: how did we get here and where are we going? *Journal Place Management and Development*, 1. évf. 2. sz. 150–165.
- KAVARATZIS, M. – HATCH, M. J. (2013): The dynamics of place brands: an identity-based approach to place branding. *Marketing Theory*, 13. évf. 4. sz. 69–86.
- KERR, GREG – OLIVER, JESSICA (2015): *Rethinking Place Identities*. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer. 61–73.

- KOTLER, P – HAIDER, D – REIN, I: (1993) *Marketing places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. New York, The Free Press.
- MAGLIO, P.P. – SPORHER, J. (2008): Fundamentals of service science. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36. sz. 18–20.
- PAPP-VÁRY ÁRPÁD (2007) Márkaépítés mint a modern marketing egyik kulcseleme. In Svéhlik Csaba szerk.: „Marketing a 21. században – Kihívások, trendek, szemléletváltás”. Mór, Kheops Automobil Kutató Intézet. 87–138.
- PAPP-VÁRY ÁRPÁD (2008): „Márkás országok” – Márkamodellek és márkaértékszámítás az országok esetében. Forrás: [http://www.papp-vary.hu/orszagmarkazas/Markamodellek\\_es\\_markaertek\\_szamitas.pdf](http://www.papp-vary.hu/orszagmarkazas/Markamodellek_es_markaertek_szamitas.pdf) (Letöltés ideje: 2018.07.31.)
- PODNAR, K. – JANCIC, Z. (2006): Towards a categorisation of stakeholder groups: an empirical verification of a three-level model. *Journal of Marketing Communications* 12. évf. 4. sz.:297–308.
- PUCZKÓ LÁSZLÓ – TÓZSA ISTVÁN (2015): *Településmarketing*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SAVAGE GT – NIX, TW – WHITEHEAD CJ – BLAIR, JD (1991) Strategies for assessing and managing organisational stakeholders. *Academy of Management Executive* 5. évf. 2. sz. 51–75.
- STUBBS, JULIAN – WARNABY, GARY (2015): Rethinking Place Branding from a Practice Perspective: Working with Stakeholders. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer
- TÓZSA ISTVÁN szerk. (2014): *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Corvinus Egyetem.
- VARGO, S. L. – LUSCH, R. F. (2004): Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68. évf. 1. sz. 1–17.
- VARGO, S. L. – LUSCH, R. F. (2008): Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36. évf. 1. sz. 1–10.
- WARNABY, G – BENNISON, D – DAVIES, BJ – HUGHES, H (2002) Marketing UK towns and cities as shopping destinations. *Journal of Marketing Management* 18. évf. 9/10. sz. 877–904.
- WARNABY, GARY – MEDWAY (2015): In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer
- ZENKER, S. – BRAUN, E. (2010): Branding a city—a conceptual approach for place branding and place brand management. Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/228462416\\_The\\_Place\\_Brand\\_Centre-A\\_Conceptual\\_Approach\\_for\\_the\\_Brand\\_Management\\_of\\_Places](https://www.researchgate.net/publication/228462416_The_Place_Brand_Centre-A_Conceptual_Approach_for_the_Brand_Management_of_Places) (Letöltés ideje: 2018.07.31.)
- ZENKER, S. – BECKMANN, S. C. (2013): My place is not your place—different place brand knowledge by different target groups. *Journal of Place Management and Deveelopement*, 6. évf. 1. sz. 6–17.
- ZENKER, S. – BRAUN, E. (2015): *Rethinking the Measurement of Place Brands*. In Ashworth, Gregory J. – Kavaratzis, Mihalis – Warnaby, Gary szerk.: *Rethinking Place Branding – Comprehensive Brand Development for Cities and Regions*. London, Springer. 211–225.

# Koronváry Péter: A jó önkormányzás mérésének elvi megalapozása a Jó Állam értékelési rendszerében

## Köszöntés

Az alábbiakban a „jó önkormányzat index” kialakításához és fejlesztéséhez kapcsolódó gondolatokat foglaltam össze, és próbáltam rendszerezni. Voltaképpen a következő kérdéseket jártam körül: *Milyen lehetőségek ajánlhatók az önkormányzati működések fejlesztésével foglalkozók figyelmébe? Milyen pontokon teszi az elmélet eleve természetessé, hogy javítanivalókat keressünk? Milyen elvek mentén lehet a Jó Állam Jelentés mellé olyan Jó Önkormányzat Jelentést állítani, amely segíti ezt a törekvést?*

A válaszaimat rendszertani ismereteim alapján rendeztem. A rendszerelméleti metodológia, illetve a rendszer-szemléletű gondolkodás (l. pl. BOARDMAN – SAUSER 2008) mint megközelítési mód lehetővé teszi, hogy a jó önkormányzati gyakorlatok kutatása szempontjából fontos szervezetelméleti, vezetéstudományi, közigazgatási vezetési stb. ismereteket a gyakorló vezetők és munkatársak szempontjából fontosnak vélt csomópontok köré rendezzem. A lehetőségekhez képest próbáltam irányban tartani azt a gondolkodási folyamatot, melynek végigjárására invitálom az olvasót. Ugyanakkor szerettem volna valamit megőrizni abból a szerkezeti egységből is, amelyet a téma szerteágazósága bekezdésről bekezdésre próbált szétverni. Ahol ez nem sikerült, ott engedtem, hogy a mondani-való rugalmas sokrétűsége, valós és látszólagos ellentmondásai is megnyilvánuljanak.

Nyilvánvaló, hogy akik ezt a kötetet kézbe veszik, önkormányzati vezetők és munkatársai, tehát szakemberek, vagyis maguk is fel tudnak idézni a szakirodalomból és a tapasztalataikból legalább öt olyan vezetéstudományi vagy közigazgatási közhelyet, amilyenekkel a kívülállók jó tanácsként el szokták látni őket. Valószínűleg legalább még öt hihetőbbnek hangzót is tudnak mondani. A következő oldalakon megpróbáltam a magam közhelyei közül úgy válogatni, hogy ne legyenek azok túlságosan unalmasak – vagy ha mégis, legalább élvezetes körítésbe öltöztetni az elcsépeltebbeket. Meglátjuk, sikerült-e. Jó olvasást.

Budapest, 2018. július 31.

Koronváry Péter



# I. A „JÓ” ÖNKORMÁNYZATOK VIZSGÁLATÁNAK RENDSZERELMÉLETI KERETEI

## 1. BEVEZETÉS

A jó önkormányzatok kutatása – az ikonikus név „A Jó Állam”-kutatás mintájára született – abból a tényből indul ki, hogy „nagy testvére” sem céljaiban, de (ezért természetesen) eredményeiben sem nyújt kézzelfogható eligazítást, vagy akár elegendő információt a magyar önkormányzatok számára ahhoz, hogy aktívan és célirányosan legyenek képesek saját folyamataik és szervezetük működésének és eredményességének javítására. A nyelvi fordulatok elemzésével föllálítható, nemzetközileg elfogadott szempontokat felsorakoztató koncepció ugyan bizonyos tág, mondhatni univerzális korlátokat, stratégiai irányokat felvázol, de nem viszi ezeket konzekvensen végig, és nem bontja le az önkormányzatok számára kézzel fogható részletekre le. Nem is vállalja föl természetesen ezt a feladatot. Helye van ezért egy olyan kutatásnak, mely – a JÁK fogalmi keretrendszerébe illeszkedve – a maga fókuszába az önkormányzatok tevékenységét, azok fejlesztő-javító törekvéseit, illetve ezek szükségleteit és igényeit állítva megpróbál gyakorlati és hathatós támogatást nyújtani azoknak, akik azt elfogadják.

Az önkormányzati munka a demokratikus állam egyik frontvonala. Az ország lakosainak mindennapjait közvetlen befolyásoló ügyekkel és helyzetekkel helyben és „élesben” foglalkozni olyan kihívás, amely tiszteletet követel. A rendszerváltás óta a magyar önkormányzati fejlődés mutatja, hogy milyen folyamatosan és lelkiismeretesen, ha nem is mindenhol egyforma módon és megoldásokkal vagy sikerrel, de törekedtek a településvezetők, polgármesterek, jegyzők, testületek és a helyi igazgatási szervezetek a helyi társadalmak életkörülményeinek és lehetőségeinek javítására. A JÖK lehetőség arra is, hogy ezeknek a törekvéseknek az eredményeit, tanulságait megismerhessük, és megismertethessük azokkal, akiknek ez a tudás segítségére lehet. Ugyanakkor a JÖK arra is lehetőség, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részt vevő kutatói és oktatói olyan (talán szokatlan, esetleg közös gondolkodásra provokáló) gondolatokat is felvethessenek, melyek esetleg segíthetnek a további munkában és fejlődésben. Valami hasonlóra vállalkoztam az alábbi oldalakon én is.

Írás közben a háttérben végig az az érzésem volt, hogy nem szeretjük eléggé a „hibáinkat”. A hibák, vagy inkább azok a tünetek, melyek valahol problémát sejtetnek – vagyis az eltérések a tervezett és a mért adatok között, vagy esetleg a tervezett és a lehetséges, a felvállaltak és a képességek között – az embert arra ösztönzi, hogy felpattanjon, és elkezdjen minél előbb „rendet rakni”, megszüntetni az anomáliát, eltüntetni a jeleket, összefésülni a vártat és a valóst, a felvállaltat és a lehetségest, és megszabadulni a zavaró szimptomáktól. Peer SOELBERG (1967) kutatásai óta tudjuk, hogy az első (egy? kettő? három?) ötletünk arra, mi hozhatja (legalább látszólag) közelebb egymáshoz a különbségeket, az esetek túlnyomó többségében behatárolja a beavatkozás célját, módját és területét (vö.: POWER – ALDAG, 1985). A kötelező kontroll kényszere köti meg gondolkodásunkat, sőt ki is jelöli a következő lépéseink irányát.

A hibák, tévedések, eltérések éppúgy a magunk tevékenységének eredményei, mint a pozitívként elkönyvelt teljesítményeink. Ráadásul tervezési-szervezési módszerek betartásával, a megfelelő (számítástechnikai és hagyományos) eszközök alkalmazásával elmondhatjuk, hogy megvannak (de legalábbis megtalálhatók) és felhasznál-

hatók azok az ellenőrzőpontok és adattípusok, amelyek a folyamatok nyomon követéséhez szükségesek, illetve a részteljesítmények értelmezését lehetővé teszik. Az eltérések, a „szimptómák” egy része így előbb válik nyilvánvalóvá, mint a végeredmény; időt biztosítanak tehát arra, hogy elgondolkodjunk.

Ha az elvárás és teljesítmény nem egyezik, kereshetjük ugyan az okot valamely „külső”, „független” tényezőben, de megkérdendő, miért nem láttuk előre, vagy ha láttuk, miért nem számoltunk vele. Hogyan változtatható meg a tervezési-előrejelzési rendszer, hogy láthatóvá váljék, hol az oka a hibának? Miért vállalja túl (vagy alul) magát a tervező? Ha a képességek, tervvállalások és az eredmények egyeznek, miért nem elégedett mégsem mindenki?

A „jó” szervezet – köztük a „jó” önkormányzatok – önképe jelentősen átalakult a rendszerváltás óta legalább három tekintetben. (1) Az első: a szakmai. Átalakult a technológia változásainak hatására a munkavégzés: a feladatok és folyamatok, a teljesítmény- és értékmérők; a helyszín, a munkahely. (2) A második: az emberi. A közhivatalnokok önképe és elvárásai is változtak, változnak. A magyar közigazgatásban ma már azok a generációk a meghatározók, akik tizen- vagy huszonevesként, vagy még fiatalabb kortól ismerkedtek meg az információs technológia nyújtotta újabb és újabb lehetőségekkel, és azóta próbálják azok változásait követni. Az egyre bonyolultabb eszközök és feladatok egyre képzetesebb munkatársakat követelnek; a hagyományos és az új szakképesítési és továbbképzési lehetőségek mellett egyre nagyobb súllyal esik a latba a „szakmai” (közigazgatási, jogi, pénzügyi stb.) vagy „vezetési” területen elérhető főiskolai és egyetemi diplomák megszerzése. A posztmodern individualizmus korszakában nálunk is, a világban is a képzettségi és kompetenciaszintek emelkedésével párhuzamosan változik az értelmes munka, az egyéni autonómia és minőségi teammunka iránti igény a szervezetek elvárásaiban, és a munkavállalóiban egyaránt (l. pl. Bowman – West 2007: 1–24.). Az az autonómiaszint, amelyet egy modern, valamely (akár önkormányzati) szervezői vagy menedzser szakot végzett munkavállaló „elvár”, és amellyel (a szervezeti siker érdekében) hajlandóan és képesnek kell a maga feladatai terén lennie, jelentősen nőtt (vö. Báger – Balogh 2010: 109: „újdiplomás”; l. még uott., a szabad döntéssel kapcsolatos állításokat és megállapításokat). Ugyanígy mások az elvárásai neki is, munkáltatójának is a számára a fejlődés terepét is jelentő teammunka, projektfeladatok stb. terén (l. pl. Szabó 2014: 48ff.). Az elvárások egyenetlen változása azonban jelentős feszültségekhez vezet a „pszichológiai szerződések” szintjétől a karrierterveken keresztül az egyéni eredményesség megítéléséig mindenhol. Mindezek a folyamatok – a helyi viszonyok eltérő volta miatt többféle irányban (l. pl. Radin 2006) – a helyi önkormányzatok mindennapjait is befolyásolják. (3) A harmadik: a környezeti. A körülmények, a technológia modernsége, a munka komplexitása és érdekessége, valamint a kereseti és karrierlehetőségek rendszere egy az egyben, nyilvánosan és közvetlenül összehasonlítható a környék más hasonló adminisztratív és vezetői pozícióiban természetes körülményekkel. Összegezve: más a munka és a munkaszervezet, más a munkavégző, más a világ, mint – hogy „történelmi” pillanatot keressünk az összehasonlításhoz – a rendszerváltás körül.

Más lesz a „jó” is. A „hibamentesség”, bármennyire utópisztikus is, fogalmilag más irányba visz, mint a „jó”. Hibamentes folyamat végrehajtása és eredménye lehet egyaránt „rossz”. A „hibamentesség” elvárásai személytelenek, a „jó” viszont személyes. Nem kerülhető meg a kérdés: kinek „jó” a jó önkormányzat, a „jó” önkormányzati működés, a „jó” önkormányzás?

A válaszra adható tipikus válaszok alapvetően hibásak, ha a „jó” és a „hibamentes” közti különbséget nem veszik figyelembe. A „törvényeknek, szabályoknak, előírásoknak stb. való megfelelés” követelménye közelebb vihet esetleg a „hibamentességhez”, de nem feltétlen a „jóhoz”. *Horribile dictu* az ellenkező helyzet is elképzelhető: ami „jó”, nem biztos, hogy szabályos. Hogyan lehet ezeket a dolgokat egyeztetni? Kell-e egyáltalán? Ha igen, hogyan lehetne a „jó” és a „hibamentes” fogalmait egymáshoz közelíteni?

A „hibamentesség” esetében megnevezhetők azok a viszonypontok, amelyeknek meg kell felelni. A „jó” esetében milyen „viszonypontok” lennének? Magyarán: azt sejtjük, mihez képest kell „hibátlan” lennie egy magyar önkormányzatnak. De kiknek kellene megfelelnie?

Adódik a közhelyes válasz: mindenkinek. Részletezhető is azoknak a sora, akik elvár(hat)ják, vagy elvár(hat)nák, hogy az önkormányzati működések számukra „jók” legyenek. Az ügyfél, a helyi lakos, a lakosok különféle csoportjai, illetve a helyi közösség elvárásai, az önkormányzati dolgozók és vezetőkéi, az érintett más közszervezetek, gazdasági szervezetek, civil szervezetek, az állami hierarchia felettes rendszerei mind számításba jönnek – ha részletezzük, az érdekeltek és érintettek sora igen hosszú lesz, talán akár végtelen. Mely elvárásokat vegye figyelembe a „jóra törő” önkormányzat, és melyeket ne? Hogyan lehet egyeztetni az elvárásokat úgy, hogy lehetőleg minden érdekelt és érintett elégedett legyen? Magyarán: mik lehetnek a helyi önkormányzatok és működéseik „jóságának” (legalább helyben érvényesnek és elfogadhatónak tartható) minősítési követelményei.

A „jó” önkormányzatok munkatársainak nyilvánvalóan az ilyen és hasonló kérdésekre számos érdekes választ, válaszkísérletet és adalékot fog találni a JÖK 2018 ezen dokumentumainak olvasója. Ahhoz azonban, hogy „jól” gondolkodhassam az ilyen és hasonló kérdésekről, és gondolkodásom folyamatát és eredményeit „jól” mutathassam be, erre alkalmas elméleti kereteket kell választanom.

A rendszerelmélet vagy rendszertan olyan tudományos eszmeáramlat, amely a XX. század során kialakulva és mindmáig dinamikusan fejlődve segíti a tudományos gondolkodás alapelveinek és szabályainak tisztázását, valamint tudatos alkalmazását. Minden (modern, „nyugati” értelemben vett) tudomány „rendszerelméletű”. Számunkra legjelentősebbek azok a kutatási és gondolkodási irányai, melyek az emberekkel, közösségekkel, társadalmakkal, illetve ezek szervezeteivel, valamint a környezetükbe való illeszkedéssel foglalkoznak. Ilyen értelemben kutatóinak munkássága szervezetelméleti vagy vezetéstudományi irányzatként is lehatárolható, bár így sokszor túl éles (és voltaképpen értelmetlen) határokat emelünk pl. a vállalati gyakorlatokat vizsgáló és fejlesztő kutatók és tanácsadók, valamint a szociológia, a szervezetgazdaságtan, a szervezetpszichológia, vagy akár filozófia és más határterületek hasonlóképpen gondolkodó és fogalmazó képviselői közé. Voltaképp a rendszerelmélet maga is dinamikusan fejlődik, korszakai, irányzatai különböztethetők meg (pl. a klasszikus rendszertani irányzatok folytatása a hetvenes években a káoszelmélet vagy kontingenciaelmélet címkéje alatt szereplő számos metodológia, a mai komplexitáselmélet stb.), populáris-népszerűsítő és matematikai megközelítései (l. pl. Moun – Reiter 2002) egyaránt léteznek és aktívak. A tudományos rendszerelmélet (*systems science*) természetesen a jelentős matematikai apparátussal dolgozó ágai mind a mai napig folyamatosan alakítják, fejlesztik a legkülönbélebb rendszerekről rendelkezésünkre álló tudást. Idetartozik (a teljesség igénye nélkül) a komplexitáselmélet, a hálóelmélet, az információelmélet (l. pl. Mitchell 2009), a kibernetika, az evolúcióelmélet, a rendszerdinamika, a pszichológia egyes ágai, különösen a neurobiológia, a rendszertervezés és elemzés (*systems engineering*, *“reverse” engineering*), valamint a közösségi/társadalmi rendszerkutatás. Hogy csak egyet ragadjunk ki, a komplexitáskutatás (*complexity science*) eredményei matematikai elméleteket állítottak fel a káoszról, a katasztrófákról és számos más olyan jelenségről, amelyek megmutatják, *hogyan lehet a komplexitás és a nonlinearitás önmagában is egy rendszerhibáért vagy akár egy rendszer tönkretételéért felelős, vagy hogy az emberi társadalmak és intézmények a helyi problémák megoldásán dolgozva hogyan építik magukat ki, és válnak egyre komplexebbé, csak azért, hogy sokkal nagyobb problémákat okozzanak ...* és mindez akár addig is tarthat, míg az adott civilizáció (legyen szó akár a görög-római világról vagy a mai euro-amerikai technológiai civilizációról) össze nem omlik.

A rendszertani elvek tételek és szabályok figyelembevételével, aktív alkalmazásával, szervezeteinkre vonatkoztatással új, rendszerezett, sőt a felmerülő és vizsgálandó problémák szerint újrendezhető képet alkothatunk azokról, működésükről, eredményességükről. Ráadásul mindezt úgy, hogy a rendszerelmélet nyilvánvalóvá teszi saját érvényességének kereteit, korlátait is. Kezdjük tehát ezekkel.

## 2. A RENDSZERSZEMLELÉLETŰ GONDOLKODÁS KERETEI

Mindent, amit vizsgálunk, hogy megértsük, rendszerként kell modelleznünk. Rendszerként modelleznünk valamit, ha ...

1. azt (*minimalista vizsgálat esetén akár csak egyetlenegy*) meghatározott kutatási cél és vizsgálati szempont szerint, az ezeknek megfelelően választott módszer előírta módon lehatároljuk a környezetéről,
  2. azonosítjuk annak (működési, alap- stb.) célját vagy céljait [*vagyis a rendszer fennmaradását indokló környezeti igény(eke)t, a rendszercélt*],
  3. felmérjük az ennek elérésére törő folyamatokat, folyamatrendszer(eke)t (*alapfolyamatok: gyártás és szolgáltatás*),
  4. feltérképezzük az azokat működtető struktúra(ka)t, majd a struktúrák működtetéséhez szükséges folyamatokat: szervezeti funkciók, kommunikáció, döntéshozatal, hatalomeloszlás stb.), az azokat fenntartó struktúrákat stb.,
  5. az alapl működéshez (és a struktúrák működtetéséhez) szükséges, tudatosan és célirányosan keresett és megszerzett („célzott”) inputokat, a „rendszercél” vagy „működési cél” elérésére létrehozott, a fenntartó környezeti igény(eke)t kielégítő outputo(ka)t,
  6. az egyéb, „nem célzott” (menedzselt/formális és nem menedzselt/informális) inputokat és outputokat, végül
  7. az (ilyen-olyan) inputok elérhetőségére, illetve a különféle outputok felhasználására (hatni) képes (releváns) környezeti elemeket,
  8. az így (szinkrón jelleggel) leírt rendszer dinamikáját, időbeli fejlődésének diakrón (múlt és várható jövőbeli) alakulását, változásainak, fejlődésének irányát, útját, szakaszait, életciklusmodelljét,
  9. a felettes rendszerek és részrendszerek, rendszerrészek működésének egyéb összefüggéseit ...
- ... és máris elkezdhetünk gondolkodni vizsgálatunk tárgyáról (l. pl. DEKKERS 2015: XIIIFF. ÉS 15FF.).

Minden tárgy, élőlény, ember, csoport, közösség, szervezet, intézmény stb., ezek bármely része – megfelelő kutatási cél és módszertan azonosítása és alkalmazása mellett – rendszerként vizsgálható és vizsgálandó. Az egyes tudományokat aszerint próbáljuk megkülönböztetni egymástól, milyen kutatási céllal, hogyan választják ki, határolják le stb. a valóság általuk vizsgált részeit. Természetesen számos megközelítésre – és az eredmények összevetésére, további elemzésére – ad lehetőséget minden tudomány; az olyan (inter)diszciplínák pedig, mint amilyen a vezérestudomány is, kifejezetten törekszenek az általuk vizsgáltak sokoldalú megközelítésére, mondhatni alapelvükké teszik az életszerűen sokszínű vizsgálatot azért, hogy az eredményeket az életben valóban alkalmazni lehessen.

Ugyanakkor a rendszer NEM a – végtelenül bonyolult és összetett, egyszóval komplex – „való világ” része, sőt még csak nem is ennek természetes leképeződéséé, az érzékelt világunké, hanem a kettő közötti eltérések, különbségek célirányos csökkentésére szolgáló modellezett világé: olyan konstrukció, amely a vizsgálati céloknak megfelelően akár radikálisan egyszerűsítve, csak a vizsgálat számára releváns elemekre és összefüggésekre csupaszítva mutatja, amit mutatni akarunk. A rendszerek megfelelői a „való világban”, az ún. holonok, a maguk teljességében és bonyolultságában megismerhetetlenek, határaik elmosódóak, egymásba épülő hierarchiáik minden irányban végtelenek (KOESTLER 2000). A rendszer tehát NEM mutatja meg a valóságot a maga teljességében, de még csak nem is úgy, ahogy azt érzékeljük. Az utóbbinál céltudatosabb, lényegretörőbb, pontosabb és tudományosabb lehet, de az előbbit minden vonatkozásában nem fogja tudni leképezni. Alapvető gondolkodási hiba tehát elfelejteni, hogy modell(ek) segítségével formált véleményünk vagy döntésünk és a valóság alakulása között bármit teszünk, lesz – idővel egyre növekvő, aztán hirtelen kiszámíthatatlanná váló jelenségeket okozó – eltérés. A kaoszelmélet ezt a jelenséget „pillangóhatásnak” nevezi. Ha ezt a gondolatot elfogadjuk, tolerálhatóvá válik a (jó) elmélet és a gyakorlat közti

különbség; a modellek és a valóság működése közötti eltérés pedig maga is vizsgálhatóvá lesz, modellezhető, leírható, magyarázható stb.

A fentiek ellenére a szakirodalom nem szokta világosan megkülönböztetni a való világ holonjait és a rendszert mint modellt – a koestleri fogalom nem terjedt el. Az olvasónak tehát ajánlatos figyelni, mert elsőre nem mindig világos, hogy az olvasott szöveg hogyan tesz különbséget a kettő között, ha egyáltalán törekszik a szerző ilyesmire. Mobus és Kalton (2015: 21) például megkülönbözteti az „ontológiai rendszert” (a való világ holonjait), az „episztemológiai rendszert” (a való világ holonjainak érzékelés útján megismert leképeződését), az „absztrakt rendszert” (az utóbbi matematikai vagy szimbolikus nyelv segítségével leírt változatát), valamint a „szoftverrendszert” (a számítógépes modellt).

## 2.1. A rendszertani elvek

A rendszertani alapelvek „irányba állítják” a gondolkodásunkat természetesen akkor is, ha olyan (tulajdonképpen félig-meddig a „mesterséges” rendszerek tulajdonságait mutató) társadalmi jelenségekről gondolkodunk, mint a „formális” szervezeteink, vagy akár az önkormányzatok. Bár a rendszertani alapelvek sora nagyjából éppoly dinamikusan fejlődik, mint a rendszertan maga, az alábbiakat nagyjából minden mérvadó, 2000 utáni könyvben megtaláljuk valamilyen formában (l. pl. MEADOWS 2008: 36FF. ÉS P. 376) . A megfogalmazásokban nagyjából MOBUS és KALTON (2015: 20) munkáját követtük; részletes magyarázat helyett azonban megpróbáltuk megmutatni, mit jelentenek az egyes elvek az önkormányzatok rendszerszemléletű vizsgálata szempontjából.

1. *A rendszer a valóság vizsgálati célból lehatárolt része, mely egyrészt tekinthető egészként (holisztikus vizsgálat), másrészt mint nagyobb (szuper)rendszer(ek) része és kisebb (al)rendszerek összessége (strukturális vizsgálat). Ilyen módon, amit vizsgálunk, legyen az az univerzum vagy egy atom, ugyanolyan alapelvek és alapszabályok mentén fogjuk vizsgálni. A vizsgálat eredményeit azonban jelentősen meg fogja határozni a vizsgálat célja és a lehatárolás módja – ugyanazokra a jelenségek másként fognak megmutatkozni, ha pl. az önkormányzatot a maga jogi-szervezeti különállásában vizsgáljuk, mint akkor, ha az önkormányzást mint olyan rendszert határoljuk le, amelynek része a hatalmi/döntési központtól a közösségen belül és kívül a legfontosabb érdekelt- és érintettcsoportokig minden és mindenki. Az első esetben pl. valószínű, hogy szervezetek alá-fölérendeltségi (érdek- és esetleg értékalapú) konfliktusaiként fognak megjelenni olyan jelenségek, amelyek a második változatban a döntési folyamatrendszer működtető struktúra egyenletlenségeként (szervezetépítési kérdésként) fognak megjelenni. Részletes és alapos elemzés esetén mindkét modellt (akár más lehetséges lehatárolásokkal együtt is) alkalmazhatjuk, hogy az eredményeket összevetve további információkhoz juthassunk.*
2. *A rendszer olyan folyamatokból áll, amelyek strukturális és funkcionális hierarchiákba rendeződnek. Az önkormányzatok vizsgálatához ezért hozzátartozhat olyan szervezetfelépítési és működési sajátosságok vizsgálata, amely nem csupán a folyamatrendszer és szervezeti felépítés belső tulajdonságait vizsgálhatja, de össze is hasonlíthatja a szervezeti célokat (célhierarchiát), a folyamatokat (folyamathierarchiát) és a folyamatokat működtető szervezeti felépítést (strukturális hierarchiát) ahhoz, hogy a három között feszülő ellentmondásokat is fel tudja tárni. A hagyományos és modern módszertanok bármelyikét alkalmazó analitikus elemzés mindehhez jelentős segítséget nyújthat.*
3. *A rendszer összetevői közötti kapcsolathálóként is modellezhető és vizsgálható. A szervezeti felépítés hierarchikus ábrázolása elfedi azt a tényt, hogy az annak részei és tagjai között létező kapcsolatok nem értelmezhetők mindig és*



*kizárólag egy vertikálisan meghatározott kétdimenziós modellben. A hierarchikus modellek mellett tehát a valóság jobb megközelítéséhez az önkormányzatok megértése céljából is szükség van horizontális modellekre is.*

4. *A rendszer dinamikus, térbeli és időbeni tengelyek mentén sokdimenziós modellként is vizsgálható. Mivel az önkormányzatok fejlődő, mind vertikális, mind horizontális vetületükben tekintve sokrétegű és számtalan különböző aspektusból vizsgálható komplex társadalmi jelenségek, a szimpla kétdimenziós (vertikális VAGY horizontális) modellek segítségével megtudható ismereteken túl szükség van dinamikus multidimenzionális modellekre is. Ha tér és idő fogalmait összekapcsoljuk, felfedezhetjük, hogy a rendszerek dinamizmusa más-más léptékkal mérhető: a rendszerek méreteivel nagyjából párhuzamosan lassul. A legkisebb ismert rendszerek a szubatomi szinten olyan gyors változást mutatnak, amelyek a hétköznapi ember számára éppannyira kevésbé érzékelhetők, mint a legnagyobbak dinamikájának emberi mértékkel szintén felfoghatatlan lassúsága. Ha a mikrobák és a csillagok életciklusait tekintjük, akkor azonban már lehetnek elképzeléseink a változás sebességének (vagy éppen lassúságának) különbségeiről. Még messzebb is mehetünk azonban: kijelenthető az is, hogy mind térben, mind időben a rendszerek több szinten is lehetnek dinamikusak. A rendszerek ciklikus fejlődésének egyik velejárója, hogy bizonyos alrendszerek „élettartama” jóval rövidebb is lehet, mint másoké.*
5. *A rendszer és egyes megnyilvánulásai különböző komplexitási szinteken, sőt szintenként különböző módokon is elemezhetők. Az önkormányzatok létének és működésének különféle vetületei akkor ismerhetők meg és válnak (talán, amennyire egyáltalán ez lehetséges) érthetővé, ha a bonyolultsági hierarchia különböző szintjein kínálgató vizsgálati lehetőségeket kihasználjuk. A teljes megértésre törekvő (de azt persze soha el nem érő) vizsgálat tehát sok modellt használ, és az eredményeket összevetve új ismereti szinteket képes alkotni, amely persze folyamatosan új kérdéseket is felszínre hoz – a megismerés folyamata tehát végtelen. Az önkormányzat és az önkormányzás minél teljesebb*
6. *megértéséhez is kellene különböző bonyolultságú közösségi és társadalmi, pszichológiai, oktatási, gazdasági, közgazdaságtudományi stb. modellek.*
7. *A rendszer „evolvál”, vagyis változik, fejlődik, vagy hanyatlak – ezért elemzése történhet dinamikus változásokat mutató modellel, pl. életciklusmodellel is. Ráadásul a szerzett információk kellően gyors változás mellett akár már a vizsgálat során is elavulhatnak azért, mert a vizsgált rendszer fejlődése túlhalad rajtuk. (Ráadásul maga a vizsgálat is „rendszer”, tehát az elavulás azért is bekövetkezhet, mert a vizsgálat folyamán az új eredmények meghaladottá teszik a korábbiakat, sőt akár a vizsgálati metodológiát, sőt a kutatási kérdést és célt is. A megszerzett ismeretek tehát igazából csak akkor lennének tökéletesen értelmezhetőek és értékelhetőek, ha mind a vizsgált rendszer, mind a vizsgálat alakulásának dinamikájában el tudjuk helyezni azokat. Ez viszont, valljuk be, van, hogy irreleváns, van, hogy nehéz, van, hogy csak részben lehetséges, és van, hogy lehetetlen. Egy gyorsan és minőségileg is változó világ rendszereit követni az empirikus kutatás vagy akár problémaelemzés és döntéshozatal hagyományos módszereivel, előfordul, hogy nem csupán nehéz, de gyakorlatilag már csak az időkeretek szükségessége miatt is lehetetlen.)*
8. *A rendszer fogad és kibocsát információkat, sőt ismereteket is kódol – modellezhető tehát információs, tudás(menedzsment)-, sőt tanuló rendszerként is. A társadalmi rendszerek „formális” szervezeteit a XXI. században így nem elemezni annak elismerése lenne, hogy azok tkp. (már) fölöslegesek. Nem értelmezhető ellentmondás lenne feltételezni, hogy egy emberi társadalom emberekből álló közösségének emberek működtette szervezetének megismeréséhez és megértéséhez az információs és tudás- (tanulási, tudásmenedzsment- stb.) rendszerek szükségletlenek (a lehetőségek fontosságához és sokféleségéhez l. Nakamori 2014).*

9. A rendszer stabilitásra törekszik, aminek az érdekében szabályozó alrendszereket működtet. A rendszer evolúciója során az újabb és újabb (informális vagy formális, egyéni, csoportos vagy szervezeti, sőt társadalmi vagy állami stb.) (rész)célok a célhierarchia komplexitását növelik. Új rendezőelvek, szintek, részek jelennek meg a célok egyre bonyolultabb struktúrájában. Ugyanakkor a régebbi célok „kikopása” sokkal lassabb, nehezebb, ellenállásokkal terhes folyamat – normális esetben tehát az „aktív” és „passzív”, „operatív” és „kulturális”, „proaktív” és „retrográd”, „élő” és „zárvány”-célok rendszere az életciklusok során legfeljebb a hanyatló szakaszok során egyszerűsödhet(ne). Az egyre komplexebb célhierarchia egyre komplexebb folyamathierarchiát követel; és mivel itt is korlátozza a racionalitást a tradíciók sora, ezért a szervezeti folyamatok között nem csupán újabb és újabb célirányos tevékenység jelenik meg, de bennragadnak „megszokott” mozdulatok, mozzanatok, részfolyamatok és folyamatrészek, sőt akár egész (tkp. felesleges) folyamatok is. Mindezeket természetesen működtetni kell, tehát az operatív szervezeti felépítés is bővül – sőt, mivel a folyamatok ellenőrzésére, összehangolására hatványozott szükség lesz (különösen az „újítást” követő időben), megjelennek az ellenőrző, irányító struktúrában is új egységek, alrendszerek, melyek felállítják a maguk („figyelő”, ellenőrző, beavatkozó, szabályzó stb.) folyamatait, hogy kiküszöböljék az „eltéréseket” stb. [Érezhető, hogy ez a fajta növekedés csak addig mehet, amíg az új cél, folyamatok, szervezeti strukturális elemek költségei belül maradnak azon a kereten, amennyit az új cél kielégítette előny „megér” a szervezetnek és a környezetének. Ez a „határérték” azonban igen mozgékony lehet – például minden olyan (elkerülhetetlen) negatív kockázat, amely az egyre komplexebb összetevők és mechanizmusok hosszabb távon gyakorlatilag kiszámíthatatlan egymásrahatásaiból kialakulhat, „átlökheti” rajta a költségeket. A gazdasági szféra egyes szervezetei, ha megvannak hozzá a feltételek, ezt ellensúlyozhatják a pozitív kockázatok aktív menedzsmentjével, de a nonprofit szervezeteknek, különösen pedig a költségvetési szerveknek ezek a lehetőségek már csak a maguk működési logikája folytán sem áll rendelkezésükre – vagy legalábbis minden ilyen jellegű próbálkozás egy ilyen rendszerben hatványozottan az „informális” kategóriába fog tartozni.]
10. A rendszer számos más, különböző típusú (al)rendszerből is felépülhet. Minél bonyolultabb és egymástól minél inkább eltérő feladatokat kell a szervezetnek ellátnia, annál többféle típushoz tartozó részből fog felépülni. Ahogy egy ország társadalmának „formális” szervezetei is különfélék lehetnek (pl. kicsi, közepes, nagy; profitorientált, nonprofit; civil, egyenruhás stb.), sőt az egymástól igen eltérő közigazgatási funkciókat is számos igen különböző szervezet és szervezetrész tudja csak ellátni, úgy egy önkormányzat intézményén belül is lehetnek az egyes szervezetek és szervezetrészek között olyan különbségek, amelyek egységes kezelésüket vagy uniformizálásukat lehetetlenné vagy – ha erőltetik – a színvonalas teljesítés gátjává teszik. Hozzáfűzhetjük ennek az alapelvnek a változataként, hogy egy megfelelő bonyolultságú rendszer képes arra, hogy magába foglalja más, rajta kívül álló holonok („mentális”) rendszermodelljeit. az idézőjel azért fontos, mert itt nem csak olyan „komplikált” dolgokról van szó, mint pl. a ragadozó állatok „ellenség”- és „élelem”-képe, de már a kémiai szinten is létezik hasonló: egyes molekulák mintha „tudnák”, mely más molekulákkal nem tudnak kölcsönhatásra lépni, és melyekkel igen. Innen lép tovább a következő elv, amely szerint:
11. A megfelelően komplex, adaptív rendszerek magukban foglalhatják önmaguk (mentális) modelljeit is. Ez az elv legalább két értelemben igaz. (1) Ahogy az embert sem lehet elemezni az önmagáról alkotott „kép” elemzése nélkül, úgy az önkormányzatok megértéséhez is szükséges tudni, hogy hogyan „látják”, modellezik, értelmezik önmagukat. A valós helyzet még bonyolultabb, mert az önkormányzati igazgatás rendszerében helyet kapó releváns csoportok mindegyikének megvan a maga „képe” nem csupán önmagáról és a vele kapcsolatban álló más csoportokról, hanem a nagyobb egységekről és az önkormányzat egészéről is. Érdekes eredményt hozhat annak elemzése, hogy pl.



*a lakosok, a vezetők, a dolgozók, a társszervezetek stb. hogyan látják az önkormányzatot, milyen különbségek és hasonlóságok figyelhetők meg, illetve ezek mögött milyen okok húzódnak meg. (2) Az önkormányzat modellezéséhez kiválasztható annak a vizsgálati cél szempontjából reprezentatívnak tartott bármely kisebb része. Természetesen az egész rendszer sajátosságainak csak egy részét fogja az így kiválasztott „modell” megfelelő módon mutatni, másokat legfeljebb torzítva, és lesz, amelyeket sehogyan sem. A modellezés mindig adatvesztéssel és -torzulással jár, de ennek (legalább részleges) kompenzációja esetleg lehetséges.*

12. *A rendszer megérthető. (Ha ez az elv nem lenne igaz, nem lenne értelme semmilyen rendszert tudományosan elemezni.) Voltaképpen ez az elv levezethető az előzőből. Nézzünk egy példát. Él egy kép arról, hogyan néz ki a környezetünk, ha „rend van”, és egy „recept” vagy ellenőrzőlista arról, mit kell tennünk ahhoz, hogy a valóságot közélítsük az ideálképhez. (1) A „rendes környezet” ideálképének a leírásában a részletek között általában szerepelnek olyan közhelyszerű jellemzők, mint pl., hogy „ami nem kell állandóan, ne legyen elől”, illetve „ami állandóan kell, legyen elől”, „ami nem a tiéd, ne nálad foglalja a helyet”. Ezeket célzó tevékenységek lesznek a recept első felében, ami aztán folytatódni fog az állapot létrehozásának és konzerválásának olyan szükséges lépéseivel, mint pl.: „ami nem tartozik az előző három kategóriába, az felesleges, szabadulj meg tőle”; „legyen (megfelelő) helye mindennek (ahol szükség szerint, a használat helyéhez kényelmes közelségben elérhető)”; „takaríts alaposan”, „ismételd mindezt rendszeresen”; „programozd, tervezd, tedd életformád részévé”; stb. Mindenki ismer ilyen és hasonló tanácsokat. Ha ezeknek a bennünk élő modelleknek a birtokában bemegyünk egy autószerelő-műhelybe, üzembe vagy egy vendéglő konyhájába, akkor (tkp. gyerekkorunkban belénk oltott) elképzeléseink és fogalmaink segítségével rövid idő alatt képet tudunk alkotni arról, hogy mennyire működhet hatékonyan a megfigyelt munkahely. Gyakorlatilag ugyanezt a logikai menetet fejlesztette tovább a japán folyamatszervezés, és tanítjuk ma is 5S néven, mint a munkahely megszervezésének módszertanát.*
13. *A rendszer javítható. Ez az igazgatási rendszerek és általában minden más szervezet esetében az emberiség örök álma. A mesterséges beavatkozások (engineering) hatékonysága és eredményessége kérdéses, de a „társadalmi evolúció” komplex folyamatrendszerének mindez természetes része. (Persze kétséges, hogy sikerül-e befolyásolni a fejlődés sebességét vagy irányát, vagy esetleg épp ellenkezőleg, a fejlődés hozza magával a változtatni akarókat és elképzeléseiket. Még rosszabb, hogy semmilyen garancia nincs arra, hogy egyik vagy másik nagyszabású „tudatos” beavatkozás nem ront a közösség életlehetőségein, sőt, úgy tűnik még a „szakszerűnek” tűnő megoldások is vezethetnek – minden jóindulat ellenére – katasztrófához.) Ha az előző példát folytatva a japán 5S-módszer lépéseit a rendszer egészére alkalmazzuk, nyilvánvalóvá válhat, hogy gyakorlatilag nincs olyan társadalmi alrendszer, amelynek a „formális” szervezetén ne lehetne javítani.*

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**1. táblázat A lean management<sup>125</sup> 5S-módszerének alkalmazása a szervezetfejlesztésben**

5S: a rend öt lépése	Értelmezése a munkahelyre:	Kérdések az elemzendő (akár közigazgatási) szervezetre való értelmezéshez:
1.: seiri	Távolítsd el, ami felesleges!	Megvannak-e a rendszercélok eléréséhez szükséges kompetenciák (hely, eszközök, gyakorlat, készségek, képességek, tudások, innovativitás, kreativitás, kapcsolatok stb.)? Vannak-e a rendszerben a rendszercélok eléréséhez szükségtelen kompetenciák?  Megvannak-e a rendszercélok eléréséhez szükséges folyamatok (mozzanatok, mozdulatok)? Vannak-e a rendszerben fölösleges folyamatok (stb.)?  Megvannak-e a rendszerben a megfelelő emberek? Vannak-e fölösleges emberek a rendszerben?
2.: seiton	Ami mindig kell, annak a helye legyen kéznél; ami ritkán kell, annak a helye ne legyen útban; minden legyen a helyén!	Hol van szükség az egyes kompetenciákra? Hol van szükség az egyes folyamatokra (stb.)? Hol van szükség az egyes emberekre?  Minden kompetencia a helyén van? Minden folyamat(rész) a helyén van? Minden ember a helyén van?  Hol lépnek fel „súrlódások” (ti. hol van „útban” egy-egy kompetencia, folyamat (stb.), vagy ember), és hogyan lehet elkerülni ezt a továbbiakban?
3.: seiso	Tartsd folyamatosan tisztán és rendben!	A humánpolitika (toborzás és szelekció, felkészítés és (tovább)képzés, motiválás, fejlesztés stb.) figyelembe veszi-e a fentieket?  A rendszerben hol, ki(k), miért ír(hat)ja felül döntésével a fentieket? Tudja-e, mit csinál, ha ilyet tesz?
4.: seijetsu	Szabványosítsd amennyire lehet az eszközöket és a rendet az azonos feladatot ellátó munkaállomásokon!	Van-e rögzített és frissített „kézikönyve” a fentiek alapján felálló rendszernek? Ki határozza meg, hogy abba mi kerülhet bele (és mi kerülhet ki belőle)?  Ki határozza meg, mi legyen a „szabvány”-felszerelés (kompetencia) és hol, illetve mennyiben lehet eltérni attól? Hogyan és milyen időközönként kerül sor „frissítésre”?
5.: shitsuke	Programozd, fejleszd, tedd a stratégia és a kultúra részévé!	Hogyan épül bele a 5S a jövőképebe, küldetésbe, stratégiába (és stratégiai menedzsmentbe), valamint a szervezeti kultúrába? Vannak-e szervezeti értékek, amelyek ellentmondanak? Miért és hogyan?

*Forrás: saját ábra*

<sup>125</sup> A japán menedzsmentmódszertan mára az egész világon terjedőben levő folyamatszervezési módszertana, az ún. „Toyota-módszer” elterjedt nemzetközi elnevezése. Magyarul a lean szó jelentése kb. „karcsú” vagy még inkább „szikár” lenne, némi áthallással a „hajlékony”, „rugalmas” felé.

A 6–12. elv voltaképp csak a bonyolultabb (minimum komplex adaptív) rendszerekre igaz (DEKKERS 2015: 169ff.; vö. még: HOLLAND 2013). Mivel azonban a minket érdeklő problémák kialakulásában és megoldásában részt vevők, érdekeltek és érintettek java eléri ezt a szintet, érdemes figyelni rájuk.

### 3. HOGYAN MODELLEZHETŐ A RENDSZER?

A szó szoros értelmében vett modelleket „készítenünk” kell. Ehhez általában matematikusok, statisztikusok, programozók stb. segítségére lesz szükségünk, vagy legalábbis olyan eszközökre, pl. táblázatkezelőre vagy még célirányosabb, testreszabottabb, „felhasználóbarát” formára alakított speciális szoftverre, amelynek felhasználói felülete a hétköznapi emberek számára is kezelhető, és minden más szükséges tudás már „benne van” a termékben, már „csak” a vizsgálandó rendszer adatait és összefüggéseit kell megadni, és máris működik a modell<sup>126</sup>. Ugyanakkor modellként használhatjuk a tapasztalt világ más (képzelt vagy valós) objektumait, jelenségeit is, ha azok a vizsgálatunk tárgyának számunkra fontos sajátosságaihoz hasonlóakkal bírnak, és működésüket, jellemzőiket ismerjük. Ezek a „szekunder” modellek mintegy viszonyítási alapként funkcionálnak – az ő viselkedésüket fogjuk rávetíteni vizsgálatunk tárgyára, folyamatosan figyelve természetesen a várt és a megfigyelt működések közti különbségeket. Az ilyen „szekunder” modelleket – Gareth MORGAN (1986) SZERVEZETELMÉLETI MUNKÁJA NYOMÁN – METAFORÁKNAK IS SZOKTÁK NEVEZNI.

A „szekunder” modellek, metaforák számtalan formáját használja az emberi gondolkodás és kommunikáció. Alkalmazásuk a kreatív gondolkodás fontos része. (A rendszertan kreativitásához l. pl. Weinberg 2011: 98ff.) Hipotézisalkotáshoz, elemzéshez mind a szervezetelmélet, mind a döntéselőkészítés terén számtalan formáját, változatát használjuk. A metaforák alkalmazásának pontosságát, kiszámíthatóságát, a „képes” gondolkodásban rejlő „programozott” hibalehetőségek elkerülését például az alkalmazott metaforák céltudatos megválasztásával kísérhetjük meg. Erre lehetőséget a vizsgálat tárgyának és a használandó metaforá(k)nak a pontosabb kategorizálása ad. A kategorizálás egyik fő eszköze az ún. bonyolultsági hierarchia.

#### 3.1. A bonyolultsági hierarchia

Ez a filozófiában talán Platón (de legalábbis Dionüsziosz Aeropagita), a rendszertanban és menedzsmentben pedig K. E. BOULDING (1956) óta alkalmazott modell a világ dolgait – pontosabban az azokról alkotott modelljeinket – összetettségük, bonyolultságuk, komplexitásuk foka alapján csoportosítja. Valószínűleg a középkori skolasztikusok, szabadkőművesek és oltárképfestők alkalmazta hierarchikus rend – a kövek, növények, állatok, ember (sőt tovább bontva kb.: bűnösök, parasztok, polgárok, nemesek, papok, főurak, püspökök, uralkodók, pápák), majd a boldogok, szentek, angyalok és más égi lények különböző kategóriái fölött, mint a „legkomplexebb”, legtökéletesebb, az „égi király”, Isten – mintájára a Boulding<sup>127</sup> által felállított rendszerhierarchia az alábbi szintekből áll (l. pl. BOULDING

---

<sup>126</sup> Ld. pl. a STELLA és iTHINK néven kapható dinamikus folyamatlemező szoftvereket.

<sup>127</sup> Boulding és kortársai még általában a való világ tárgyaira alkalmazták a „rendszer” szót, nem különböztették meg élesen és módszeresen a valóság tárgyait (Arthur Koestlertől kölcsönzött kifejezéssel: a „holonokat”) és a modellezett valóság rendszereit.

1956; DEKKERS 2015: 69ff., KORONVÁRY 2009: 47ff.):

- A „vázak” szintjének mozdulatlan, „zárt” (vagyis saját energiatermelésre képtelen) rendszerei tkp. a környezettől lehatárolt rendszerelemekből és azok statikus viszonyaiból állnak, önálló energiatermelésre képtelenek, ezért minden mozgásuk, változásuk csak külső behatásra történik – jellemzőik a lehatárolás mikéntje, az elemek és kapcsolataik fajtái és száma, ahol a kapcsolatok fajtáinak talán legfontosabb jellemzője is „negatív”: nincs mozgás, nincs dinamizmus az ilyen rendszerekben.
- Az „óraművek” szintjén az odatartozó rendszerek a „vázakhoz” képest csupán annyiban „bonyolultabbak”, hogy megjelenik bennük a mozgás. A dinamikus zárt rendszerekkel továbbra is kívülről kell közölni a működésükhöz (vagyis a mozgás fenntartásához) szükséges energiát, és ez valószínűleg bonyolultabb felépítést igényel, vagyis többféle elem és kapcsolat alkalmazását teszi szükségessé.
- A „termosztátok” saját érzékelő- és vezérlőrendszerük segítségével képesek arra, hogy működési állapotukat a környezet valamely változó jellemzőjéhez igazítsák. Még mindig képtelen azonban az ilyen rendszer a saját működéséhez szükséges energia előállítására, tehát továbbra is a „zárt rendszerek” mesterséges és sérülékeny világában vagyunk.
- A „sejtek” szintjének rendszerei már ún. „nyílt” rendszerek, vagyis saját energiatermelés céljára sajátos, átalakítható inputok („táplálék”) felvételére képesek. Egyúttal átugrottuk az „élettelen” vagy „mesterséges” és az „élő” vagy „természetes” rendszerek közötti határt is. A táplálékszerzés mozgásokat, koordinációt, a táplálékéltetés komplex belső felépítést, átalakító és szállító testi folyamatokat feltételez. Megjelennek a környezethez való alkalmazkodás első megnyilvánulásai (adaptáció), és ezzel összefüggésben a reprodukció első, viszonylag „egyszerű” formái (pl. tipikusan autokatalitikus jellegű „másolás”).
- A „növények” szintjén már olyan komplex egyedi rendszereket találunk, melyek számos specializált al- és részrendszerből állnak – az önfenntartás és fajfenntartás komplex megoldásaival, egyedfejlődési és szaporodási ciklusokkal, komplex adaptációs és „önjavító”, rekonstrukciós képességekkel stb.
- Az „állatok” szintjének rendszereiben az előzőekhez képest megjelenik és fejlődik az agy, a magatartást vezérlő, a tanulást és emlékezést, sőt a célirányos, akár még egyszerű ok-okozati összefüggések felismerésére és alkalmazására is képes szerv.
- Az „ember” szintjén ezek mellé a tulajdonságok mellé felzárkózik többek között az öntudat és önkép, a komplex, soklépcsős, távlati, akár generációkon átívelő racionális gondolkodás és a kérdés és válaszkeresés képessége, a nyelv, a kommunikáció és a tudásátadás, valamint az egyéni értékrend kialakulása.
- A „társadalom” szintjén jelennek meg a csoportok és csoportszerepek, közös értékek és érdekek rendszerei („kultúra” és „politika”), és a generációk közötti tudáscsere és értékátadás, a tudomány és a művészet, a történelmi tudat és a technikai civilizáció, a kommunikáció számtalan különböző lehetősége és csatornája; a „természetes” és a „mesterséges” közösségi-társadalmi konstrukciók megkülönböztetése, a „formális” közösségi-társadalmi rendszerek (szervezetek) létrejötte; a „formális” szervezetek felhasználása az „informális” közösségek-társadalmak életének hatékonyabb koordinálására, demokratikus értékeik érvényre juttatására, megőrzésére, fejlesztésére ... és még annyi minden.
- A „transzcendentális” szint: a megismerhetetlenség szintje, a hit „terepe”.

Az azóta (vagyis 1956 óta) az általános ismeretek közé beépült csillagászati, fizikai, kémiai, biológiai stb. ismereteink is figyelmeztethetnek a szintek jelképszerű elnevezésének megválasztása és a leírások részletei közötti egyenetlen-

ségekre. Ha – visszatérve a modellek világába – a magunk céljai (ti. az önkormányzatok vizsgálata és elemzése) szerint a bouldingi logika mentén az egymásra épülő legjelentősebb (új „szintet” érdemlő) tulajdonságokat próbáljuk azonosítani és felsorolni, a rendszereinket az alábbi tulajdonságok megléte vagy hiánya alapján kategorizálhatjuk:

1. *HATÁR – A „halmazok” világa: a rendszer még nem létezik, csak elemek csoportjait a környezetüktől elválasztó határok. Mivel a lehatárolás a kutatási cél szerint történik, a halmazok tkp. esetlegesek. Tipikus (és sokaknak riasztó) példa a matematikai halmazok köre, vagy akár a statisztikai „sokaság”.*
2. *KAPCSOLATOK – A „statikus struktúrák” már tkp. rendszermodellek: a lehatárolás (akár különböző típusú) elemeket és köztük levő, merevnek, mozdulatlanak ábrázolt kapcsolatokat választ le a környezetről. A merev Naprendszer-vagy molekula-modellek, esetleg a biológia-szertári szétszedhető emberi törzs, illetve talán a műanyag csontváz jó illusztráció.*
3. *MOZGÁS – A „dinamikus rendszerek” legalább belül mozgó modellek, részeik egymás közti kapcsolatai sokfélék. Belső folyamataik képesek a környezet igényelte outputokat a felvett inputokból úgy előállítani, hogy a rendszer működése és fejlődése számára elegendő többletenergia keletkezzék.*
4. *ALKALMAZKODÁS – Az „adaptív rendszerek” ugyan még csak jól meghatározható keretek között, de belső működéseik segítségével alkalmazkodni képesek környezetük bizonyos változásaihoz. Megjelennek a mozgás és fajfenntartás különféle lehetőségei: az osztódás és/vagy komplexebb reprodukciós (pl. ivaros) lehetőségek széles skálája, ahol a fejlődés iránya a tulajdonképpen másolástól a mélystruktúrájában azonos, de felszíni megjelenésében különleges és egyedi példányok létrehozása felé mutat.*
5. *TUDATOS JÖVŐALAKÍTÁS – A „proaktív” rendszerek modelljei képesek megmutatni, ahogy a vizsgált objektum – egyszerűbb vagy bonyolultabb módon, egyszerűbb vagy komplexebb racionalitás mentén – tanulva, fejlődve, képes úgy alakítani a maga helyzetét, valamint környezetét, hogy a számára legfontosabb néhány területen ne alkalmazkodnia kelljen, de ő maga diktálja, milyen lesz a – számára lehető legkedvezőbb – jövő.*
6. *(+ 7.) ÉRDEKEK ÉS ÉRTÉKEK – A „politikai és kulturális” rendszerek olyan komplexitásokat képesek modellezni, amelyek rövidebb-hosszabb távú céljainak kialakításában és kivitelezésében az érdekek és értékek ütköztetése játszik fő szerepet, méghozzá valószínűleg úgy, hogy (leegyszerűsítve az igen komplex összefüggéseket) erőforrásokban gazdag helyzetekben az értékrendszerek kommunikálta hosszú távú érdekek, radikálisan erőforrásszegény helyzetekben viszont esetenként az értékek semmibe vételével akár az igen rövid távú érdekek diktálnak.*

Természetesen ez a bonyolultsági hierarchiamodell a vizsgálati célok szabta igények szerint további szintek értelem szerű beiktatásával bonyolítható vagy azok összevonásával, a vizsgálati szempontból kevésbé fontosak kivételével egyszerűsíthető (l. pl. Corlett 2007: 1ff.). Általában a társadalom állandósult, intézményesült, részben-egészben formalizált<sup>128</sup> szervezeteinek elemzésére egy ötszintes, a szervezet operatív, adaptív, proaktív, politikai, kulturális folyamatait (és az azokat működtető részeit) vizsgáló (meta-)modell megfelelően részletes, de még követhető képet szokott nyújtani:

---

<sup>128</sup> A habozás oka, hogy pl. egy család működésének elemzésére is kiválóan alkalmazható az ötszintes modell, de mégis mosolygunk a gondolatra.

A szervezet belső komplexitási hierarchiájának szintjei és a modelljeik által megmutatott fő szervezeti sajátosságok a következők (Flood – Jackson 1991: 7ff.):

- *Operatív szint:* az elemzés fókuszában a transzformációs folyamatok és működtető struktúráik állnak, nagyjából „zárt” rendszerben bemutatva – modellezésükkel megmutatható, hogy (adott inputokkal elvárt outputokat) hogyan állít elő a vizsgálatra lehatárolt rendszer. Elsősorban a folyamatábrák, Gantt-diagramok, szerkezeti modellek, értékláncmodellek stb. használata gyakori. A vizsgálati kérdés általában a rendszer működési céljának elérésére koncentrálnak.
- *Adaptív szint:* alkalmazkodás a környezet releváns tényezőihez „nyílt” rendszerben. A vizsgálati kérdés a környezeti változásokhoz való idomulás folyamataira összpontosít. Kiindulhat a vizsgálat (pl. „fekete doboz”-jellegű) holisztikus modellekből, de eljuthat odáig is, hogyan, milyen mechanizmusokon keresztül hat (passzívan) a rendszer és a környezete egymásra, illetve oda, hogy a rendszeren belüli adaptáció (ti. az operatív szint szükségessé váló átalakítása) hogyan történik.
- *Proaktív szint:* Az érdeklődés középpontjában a jövő (bizonyos céltudatosan meghatározott szegmenseinek) aktív, tudatos alakítása áll. A modellek megmutatják, milyen rendszerben választódnak ki a proaktívan kezelendő területek, hogyan lesznek kidolgozva és végrehajtva az alakításuk módjai, milyen visszacsatolási és elemző-rendszerek működnek közre, stb.
- *Politikai szint:* Az érdekek egyeztetése és ütköztetésének modellezése. Eszközei között ott található a Boulding-mátrixot, az erőtérelmést stb.
- *Kulturális szint:* az (kultúrantropológiai értelemben vett) értékek<sup>129</sup> egyeztetése és ütköztetése.

### 3.2. A bonyolultsági hierarchia alkalmazásai

Ha tudatosan vezérelni akarjuk az analóg gondolkodást, az egyik lehetőségünk a vizsgálati célunknak megfelelő bonyolultsági szintű metaforák kiválasztása. A hierarchia célszerű pontosítása után azonosíthatjuk, melyik az a legmagasabb bonyolultsági szint, amelyen vizsgálatunk tárgya modellezhető. Minden olyan hasonlat, amely egyszerűbb vagy egyformán bonyolult, mint a miénk, alkalmas lehet hipotézisek megfogalmazására – felfelé azonban mindez nem működik. Ha pl. a számítógép működésének magyarázatához keresünk verbális modellezéshez megfelelő párhuzamokat, normális esetben más egyszerűbb, esetleg épp ilyen bonyolult gépekhez fogjuk hasonlítani. Relatíve kevésbé termékeny ötlet például a társadalmi szinten megpróbálni beszélni a számítógépről – ugyan emlegethetjük családtagjait, amennyiben nem azt teszi, amit szeretnénk, hanem amire utasítjuk, de ezek az érzelmi reakciók merőben téves következtetésekre vezetnének, ha komolyan vennénk őket. Érdekes kérdés, hogy mi történik akkor, amikor az emberi és a gépi gondolkodásról való eszmefuttatásokban néha megfordul a „normális” viszony (vagyis hogy az emberi gondolkodás egyes vonásait emeljük ki egy egyszerűbb rendszerhez való hasonlítással), és elkezdünk „gépi intelligenciáról” beszélni, vagy az emberi gondolkodás más jelenségeit „ráhúzni” a gépi

<sup>129</sup> Az értéklánc-elemzés „felhasználói értékek” keletkezését vizsgálja, a kulturális szint viszont ennél sokkal tágabb, nem összekeverhető vagy összekeverendő értékfogalommal dolgozik.

működésekre, de ha az ilyen érveléseket mélyebben elemeznénk, valószínűleg ilyenkor a valódi üzenet másról (pl. motiváltságról, érdeklődésről stb.) szól, és valójában a kommunikáció nem is a hipotézisalkotást, hanem pl. az érzelmi befolyásolást célozza.

Ugyanennek a logikának a mentén kevésbé feltételezhető, hogy – analógiák segítségével – az ember mint társadalmi lény képes lenne a maga rendszereit magánál bonyolultabb rendszerszintekéivel összevetni, még ha feltételezhetjük is, hogy lehetnek ilyenek. Minden olyan elképzelés, amely megpróbál arra következtetni egy bizonyos szintről, hogy milyen a fölötte levő, érdekes mentális kísérlet lehet, de valós megismerés, a későbbiekben igazolható hipotézis nem gondolható, hogy lenne belőle. Ha léteznek a társadalmi lényéinél bonyolultabb komplexitási szintek, akkor azok megismeréséhez „(f)el kell jutnunk” oda – egyelőre viszont nem úgy tűnik, mintha ez a cél akár a biológiai, akár a társadalmi fejlődésünkben kitűzött és elérendő mérföldkőként szerepelne.

A szervezetek vizsgálatánál a hasonlatok remek kiindulópontok. Gareth Morgan kutatásai és az ezek által inspirált hasonló kísérletek megmutatták, hogyan lehet a munkatársak beszédéből kiszűrni azokat a „képes” kifejezéseket, melyek alkalmasak a szervezeti működések érzékletes leírására, illetve a hipotézisalkotásra. Az a nyolc metafora, amelyet a szervezeti vizsgálatok „lencséiként” MORGAN (2006) alkalmazni ajánl, nagyjából megfeleltethetők bonyolultsági szinteknek, és így azonosíthatóvá válnak azok a (pozitív és negatív) szervezeti jellemzők, amelyek a segítségükkel megmutathatók és elemezhetőek. A szokásos „jóindulatú”, „megszokott”, az irodalomból, filozófiatörténetből stb. ismert metaforák mellett a kép teljessé tételéhez Morgan a sorozatba három „posztmodern”, gyakori, de sokszor be nem vallott, elfojtott érzéseket, véleményeket felszínre hozó metaforát is beilleszt a rendszerébe, melyek a szervezeti torzulásokat még inkább segítenek nyilvánvalóvá tenni. A Morgan-féle metaforák bonyolultsági sora az alábbi módon alakul, ha hozzájuk rendeljük azokat az asszociációkat, amelyek megmutatják, milyen feladatok és problémák láttatásához és megoldásához nyújthatnak segítséget az egyes „lencsék”:

1. *„gépek”: folyamatok és az azokat működtető részek struktúrái, fókusz az input-throughput-output folyamatra (transzformáció); monotonitás, autonómiahiány, a vezérlés domináns szerepe stb.;*
2. *„biológiai organizmusok”: adaptáció, fennmaradás, növekedés; a rugalmasság korlátai, adaptációs problémák; harc az inputokért, az outputok fogadtatása;*
3. *„emberi agyak”: szervezeti tanulás, információ- és tudásmenedzsment, tanuló szervezetek, proaktivitás, szakmaiság, innováció és kreativitás;*
4. *„kultúrák” vagy „szubkultúrák”: értékek, értékrendszerek, értékkonfliktusok menedzselése, szervezeti sokszínűség, innováció és kreativitás; professzionális kultúrák harca, regionális kultúrák ellentétei, „civilizációk harca”;*
5. *„politikai rendszerek”: érdekek, érdekrendszerek, érdekellentétek menedzsmenete, érdekegyeztetési rendszerek; érdekharok, háborúk;*
6. *„zárt intézet” (psychic prisons): a tagok gondolkodásának és intellektuális fejlődésének kívülről, szervezeti eszközökkel való befolyásolása, alakítása; az egyénre ható nyomasztó közösségi és szervezeti hatások, az individuum fejlődésének, kiteljesedésének folyamatos, szélsőséges befolyásolása, korlátozása; befolyásolók és befolyásoltak; „a cella biztonsága”, hasonulás a „rabszolgához”, „elfogadott” és „elutasított” gondolkodási-megnyilvánulási képletek stb.;*
7. *„változtató-átalakító rendszerek”: változástípusok; átalakítási folyamatok, iniciáló központok, érintett döntéshozási folyamatok, szervezeti szintek és részek; a változást/átalakulást kiváltó mechanizmusok; segítő és gátló tényezők; az egyéni és csoportos bizonytalanság, és kezelése;*
8. *„hatalombiztosítási rendszerek” (systems of domination): hatalomforrások, hatalmi központok, hatalomszerzési és -gyarapítási lehetőségek, a hatalomvesztés lehetőségei és folyamata, hatalmi harcok; a hatalom alkalmazási területei, folyamata, korlátai.*



Morgan és mások számos alkalommal rámutattak arra, hogy személyes, társadalmi, szakmai, generációs, gender-stb. és az a szervezeti kultúra, amelyben élünk és dolgozunk, befolyásolja, sőt akár meghatározhatja, milyen metaforák „lencsén” keresztül nézzük (szívesen) a minket körülvevő világot. Viszont abban az esetben, ha személyes preferenciánkat nem ellensúlyozzuk tudatosan, külön vezetői erőfeszítésekkel éppúgy, mint a sokszínű gondolkodási folyamatokat programozhatóvá tevő szervezeti megoldásokkal (multikulturális teamek működtetésével, valamely, a teljességre törekvő módszertan alkalmazásával stb.), akkor könnyen kialakulhat az a fajta „vakság”, amely bizonyos típusú problémákat és megoldási lehetőségeket egyszerűen kivesz a látómezőnkől, és így megakadályozza, hogy (tudatosan) kezeljük azokat. Maguk a kulturálisan meghatározott látásmódok („világnézetek”) is számos különböző gondolkodási paradigma egymásnak akár élesen ellentmondó elemeiből állhatnak össze mind egyéni, mind csoportos, mind szervezeti stb. szinten; a sokszínűség tehát természetes, kihasználható, fejleszthető erőforrás. A „rendező”, biztonságérzetet erősítő, illetve a változtató-átalakító-megújító törekvésekre szükség van (*chaordic systems*), de a lényeg a mérték: mindkettő „túlhajtása”, vagy akár általánosítása legalább annyi problémát okozhat a szervezeti életben, mint elhanyagolásuk. A „kulturális sokféleség” mellőzése vagy elnyomása a vezetői és a szervezeti előrelátás és döntéshozatal lehetőségeinek erős beszűküléséhez vezethetnek. A szervezeti döntéshozatal minőségének egyik javítási lehetősége a különböző bonyolultsági szintű modellek párhuzamos használatának normává tétele.

### 3.3. A bonyolultsági hierarchia és a tudományok

A bouldingi rendszerszintek – legalábbis a gimnáziumi szintű „természettudományos átlagműveltség” szintjén – utal arra, melyik szinten milyen területeken kereshetünk céljainknak megfelelő metaforákat és a metaforául használt rendszerek leírására és jellemzésére alkalmas fogalmakat, leírásokat, irodalmat. Magyarán szólva a bonyolultsági rendszerszintek legalábbis tippeket adnak, milyen irányban fejlesszük a magunk intuitív döntéshozási folyamatai számára is alapanyagot nyújtó általános műveltségünk (természet)tudományos és művészeti/kreatív oldalát (HJORT 2003, pp. 59ff.; NØRRETRANDERS 2003, pp. 69ff.), HA SZÜKSÉGÉT ÉREZZÜK:

- „vázak”, „óraművek”, „termosztátok”: a fizika különböző területei, valamint a szerves kémia;
- „sejtek”, „növények”, „állatok”: szerves kémia, a biológia különféle területei, valamint az etológia;
- „ember” és „társadalom”: humánológia, pszichológia, pszichiátria, orvostudomány [l. pl. Mossman 2014, pp. 193ff.), szociálpszichológia, szociológia, kulturális antropológia, nyelvészet, közgazdaság-tudomány, hadtudomány, történelemtudomány, irodalom, művészet, filozófia.

Hasonló módon a vezetéstudományi ágak, irányzatok, iskolák és „divattémák” megközelítéseinek és az általuk kínált tudásnak a (hasonlóképpen elnagyolt, de tájékozódási lehetőségnek megfelelő) rendszerezésére ad lehetőséget a szervezeti folyamatok komplexitási hierarchiája:

- transzformációs folyamatok: folyamatszervezés, gyártásszervezés (*operations management*), projektmenedzsment, *lean management*, feladatorientált menedzsment, taylorizmus, statisztikai folyamatellenőrzés (Shewhart), munkaügy stb.; „formális” szervezeti felépítés, stb.;
- adaptív folyamatok: marketing (piackutatás és kommunikáció), (M)PR, ; személyügy, stb.;
- proaktív folyamatok: tudásmenedzsment, tanuló szervezetek, innováció és kreativitás, jövőkutatás, stratégiai tervezés stb.; szervezetfejlesztés, stb.

- érdekek menedzsmentje: konfliktusmenedzsment, politika, stratégiai menedzsment stb.;
- értékek menedzsmentje: szervezeti kultúra, arculat- és identitásmenedzsment, politikai és stratégiai kommunikáció stb.

Természetesen mindez csupán első megközelítés, a legtöbb irányzat és témakör – bár jól meghatározható fókusszal rendelkezik – természetesen „át-átbeszél” ezeken a mesterséges és szimplifikáló határokon. A jelentősebb irányzatok fejlődésük során kialakítják a maguk sajátos hozzáállását több vagy akár minden szinthez. Jó példa erre a japán folyamatszervezés (TQC) nemzetközi terjedése és fejlődése során kialakuló TQM vezetésfilozófiává érése („minőségű vezetés”).

### 3.4. A bonyolultsági hierarchia és a rendszer lehatárolása

A vizsgált társadalmi jelenség lehatárolása, rendszerhatárainak meghúzása elengedhetetlen lépése a modellezési folyamat elején, ugyanakkor meghatározó is arra nézve, mit fog láttatni a valóságból a modellünk, és mit nem. Ha végiggondoljuk, hányféleképp határolhatjuk le a vizsgálandó szervezetet (a mi esetünkben pl. egy önkormányzatot), a természetes első reakció általában a hezitálás, még akkor is, ha a kérdezettek jórészt önkormányzati vagy legalábbis helyi közigazgatási munkatársakként azonosítják magukat. Nemcsak azért, mert a kérdés szokatlan, a válasz természetesnek tűnik, hanem azért is, mert kapásból még az önkormányzatok munkatársainak sem jut eszébe a rutin válasz. A kérdés (tisztázó jellegű, átfogalmazott) megisméltésére legtöbbször valamiféle jogi meghatározást fognak adni – a törvény megfelelő paragrafusának valamiféle összegzését arról, mi az önkormányzat, mit csinál, kikből áll, stb. Határokról az esetek többségében még igazán nem esik szó. További tisztázó kérdésekkel (pl. „honnan tudható, hogy valaki az önkormányzathoz tartozik-e, vagy nem?”) körülbelül odáig lehet eljutni, hogy aki státuszban van, az belül van az önkormányzati szervezet határán, aki meg szerződéssel dolgozik, az nincs. Innentől kezdve úgy tűnik, mintha mindenkinek minden világos lenne: a törvény által meghatározott intézmény határa is nyilvánvalóvá válik.

Aztán persze el lehet kezdeni bonyolítani a helyzetet, és – ha hagyják magukat, és ha nem képzett jogászok – bele lehet zavarni a kérdezetteket a maguk feleleteibe. Mi van például azokkal a tevékenységekkel, amelyeket a törvény az önkormányzatokhoz rendel? Belül vannak-e ezek az önkormányzat mint rendszer határain? Az általában meglehetősen határozott igenlés után rá lehet kérdezni arra, mi van, ha ezeket a folyamatokat egy önkormányzati tulajdonban lévő szervezet végzi? És ha nem önkormányzati tulajdonban van az a szervezet? Kívül kerülhet-e az önkormányzati folyamatok egyike-másika az önkormányzati modellünk határain?

A növekvő bizonytalanság érzékelteti, hogy valami nem stimmel. Egy közigazgatási jogban járatos munkatárs ugyan „rendet vághat” a kuszaságban, és akkor a résztvevők természetesen támogatni fogják, hiszen tkp. ők is így gondolják, így tanulták, ezt sugallja a közeg, amelyben dolgoznak, erre vannak „szocializálva”. Azonban mindenkinben több különböző „szocializáltság” létezik egyszerre; megszólíthatjuk a következő kérdésekkel bennük a pl. „helyi lakost”, a közösség tagját, az állampolgárt stb., és rögvest újra más jellegű válaszokat kaphatunk, még akkor is, ha érzékeltetni fogják, hogy ezek a nézetek mennyire „nem szakszerűek”.

Előhozható, mennyire integráns vagy épp elkülönülő részének látják az önkormányzatot a lakosok; a központi akarat hivatalnok-végrehajtójának vagy éppen a helyi közösség patrónusának; vezetőinek (*leader*) a polgármes-

tert, jegyzőt, képviselőket; segítőnek vagy akadályozónak a helyi igazgatási szervezetet; minden (többnyire rossz) (legalábbis egyik) okának vagy partnernek a problémák megoldásában; a helyi közösség részének vagy attól elkülönülő, elidegenedett testnek élik meg azt ... sőt még az is kiderülhet, hogy a törvényi meghatározás, a szervezet önképe, a vezető(k) elképzelése, a helyi lakosok véleménye és az önkormányzat (és vezetői) képe arról, mi is lehet a helyi lakosok véleménye mind-mind más, egymást esetleg csak kis részben fedő, sőt akár ellentétes dolog. Ez a fajta „plurális arculat” jelentős problémákat okozhat, hiszen az elvárások és szolgáltatások ezek hatására szinte kizárt, hogy találkozzanak.<sup>130</sup>

Nézzük meg legalább vázlatosan, hogy a „jó önkormányzatok” kutatása szempontjából milyen jellegű megfogalmazások tűnhetnek érvényesnek aszerint, hogy melyik szinten modellezzük a vizsgálandó rendszert, illetve milyen analógiákat, metaforákat keresünk és alkalmazunk. Az alábbi táblázat összefoglalja a „jó” fogalmával kapcsolatban néhány jellemző lehetőséget, és hogy érdekesebb legyen, néhány tipikus félreértést. E téren a XX. század második felének tudományfilozófiai meglátásai, különösen a tudomány fejlődésének és szervezeti hátterének viszonyát kritizáló elméletek (Kuhn, Feyerabend stb.) járták körül a kutatások, kutatók és kutatási intézmények viszonyának szempontjából a problémát. Meglátásaikat a magunk számára a következőképp desztillálhatjuk ökölszabállyá: *mindaz, ami a kutatási eredmények megszületését és értelmezését a vizsgált valóság rész jobb megértésének lehetőségét korlátozó módon befolyásolja, mindaz, amit a gondolkodásunk „személyiségbeli”, „szerep szerinti”, „közösségi”, „intézményi”, „társadalmi” stb. korlátozottságának nevezhetünk, egyrészt lassítja a megismerés ütemét, és ezzel – többek között – a döntési alternatíváink körét szűkíti, és értelmezésüket torzítja, másrészt lassítja a végső elszakadást a valóság bizonyos szegmenseit egyre jobban megismerők és a valóságképek pillanatról pillanatra avuló, különböző korokban, szakaszokban létrejött változatait a világgépükbe beépítő közösségek között.* Amikor tehát a rájuk épülő döntések vagy más következmények minősége fontos, fontos garantálni a kutatások minél kisebb szintű külső befolyásoltságát, ugyanakkor amikor az eredményeket és a rájuk épülő következmények széles körű elfogadtatásáról lesz szó, akkor a kommunikációnak a közösségi érték- és érdekrendszerek elemeiből kell kiindulnia. A látszatra jelentős ellentét feloldása tehát valahol az egyeztető-harmonizáló mechanizmusok terén kereshető.

---

<sup>130</sup> A helyi önkormányzat (mint szervezet) és a helyi (ön)igazgatás (mint tevékenységrendszer) összekeverése nem magyar sajátosság, gondoljunk csak pl. a government és governance szavak alkalmazása közötti átfedésekre.

**3. táblázat: A „jó” jelentéseinek változásai a bonyolultsági hierarchia egyes szintjein**

Szint (domináns tulajdonság):	A „jó” ...	
	megfelelőnek tűnő megfogalmazás:	gyanús megfogalmazás:
Struktúra:	A „jó” az, ha a rendszer részei között bőséggel vannak viszonyok, összefüggések, kapcsolatok stb.	A „jó” az, ha a rendszer részei közt a ... elvárásainak megfelelő viszonyok, összefüggések, kapcsolatok stb. vannak.
Dinamika:	A „jó” az, ami mozog és/vagy mozgat a lehatárolt rendszerben.	A „jó” az, ami úgy mozog/mozgat a lehatárolt rendszerben, ahogy azt a ... elvárja.
Alkalmazkodás:	A „jó” az, ami a környezeti lehetőségek és veszélyek alakulása szerint változik, és ezzel segíti a rendszer fennmaradását, fejlődését.	A „jó” az, ami a ... elvárásai alakulása szerint változik, és ezzel segíti a rendszer fennmaradását, fejlődését.
Proaktivitás:	A „jó” az, ami segíti a rendszert környezete céltudatos (ki) alakításában, javításában.	A „jó” az, ami segíti a rendszert a környezete ... elvárásainak megfelelő kialakításában.
Érdekrendszer:	A „jó” az, ami a rendszer célcsoportjainak és egyéb érintetteinek, érintettjeinek megmaradását, fejlődését segíti, számukra hasznos, előnyös stb. (vö. pl. Platón) A „jó” az, ami a rendszer érintettjeinek minél szélesebb körét helyezi erősebb pozícióba.	A „jó” az, ami a ...-nak hasznos, előnyös, erősíti az alkupozícióját stb.
Értékrendszerek:	A „jó” az, ami a rendszer célcsoportjainak és egyéb érintetteinek, érintettjeinek az értékrendszerét (az előbbieket károsítása nélkül) fejleszti.	A „jó” az, ami a ... értékrendszerének megfelel.
[Tipikus jelleg:]		[elfogultság, prekoncepció, önérdek stb.]

*Forrás: saját ábra*

Ugyanezt a keretrendszert felhasználva nézzük meg, milyen lehetséges és lehetetlen elképzeléseket tudunk megfogalmazni a segítségével a JÖK-vizsgálatok tárgyáról.

**4. táblázat: A „jó” önkormányzat néhány lehetséges értelmezése**

Szint (domináns tulajdonság):	A vizsgálatok tárgya	
	megfelelőnek tűnő megfogalmazás:	gyanús megfogalmazás:
Halmaz:	A („jó”) önkormányzat az, amelyik a megfelelően meghatározott kutatási célok igényei szerint a lehatároláson belül esik.	A „jó” önkormányzat az, amelyik a ... <sup>131</sup> igényei szerint e lehatároláson belül maradhat.
Struktúra:	A („jó”) önkormányzat az, amelynek külső és belső környezetében egyaránt bőséggel vannak kapcsolatok, összefüggések, viszonyok stb.	A „jó” önkormányzat az, amelynek a szerkezete a ... elvárásainak megfelel, és amelynek részei között a kapcsolatok, összefüggések, viszonyok stb. ... számára elfogadhatóak.
Dinamika:	A („jó”) önkormányzat az, amely külső és belső környezetében egyaránt sok, a lakosság és más releváns érintettek számára többnyire megfelelő irány(ok)ba vivő mozgást kelt.	A („jó”) önkormányzat az, amely úgy mozog és/vagy mozgat másokat, ahogy azt a ... elvárja.
Alkalmazkodás:	A („jó”) önkormányzat az, amely a környezeti lehetőségek és veszélyek alakulása szerint változik, és ugyanígy segíti a képviselt terület lakosságát is a változásban, hogy ezzel segítse önmaga és a közösség fennmaradását, fejlődését.	A („jó”) önkormányzat az, amely a ... elvárásai alakulása szerint változik, és ezzel segíti a rendszer fennmaradását, fejlődését.
Proaktivitás:	A („jó”) önkormányzat az, amelyik segíti és támogatja a lakosságot környezete céltudatos alakításában, javításában, céljai elérésében.	A („jó”) önkormányzat az, amely segíti a rendszert a környezete ... elvárásainak megfelelő kialakításában.
Érderendszer:	A („jó”) önkormányzat az, amely a maga célcsoportjainak és egyéb érdekeltjeinek, érintetteinek megmaradását, fejlődését segíti, számukra hasznos, előnyös stb. (vö. pl. Platón) A („jó”) önkormányzat az, amelyik a képviselt terület lakosságának minél szélesebb körét helyezi egyre erősebb pozícióba.	A („jó”) önkormányzat az, amely a ...-nak hasznos, előnyös, erősíti az alkupozícióját stb.
Értékrendszerek:	A („jó”) önkormányzat az, amely a rendszer célcsoportjainak és egyéb érdekeltjeinek, érintetteinek az értékrendszerét (az előbbieket akadályozása nélkül) fejleszti.	A („jó”) önkormányzat az, amely a ... értékrendszerének megfelel.

*Forrás: saját ábra*

A szervezetelmélet olyan modellezési lehetőséget keres, amely az elemzendő rendszert képes olyan egészként mutatni, amelyben annak releváns folyamatai a lehető legkisebb torzítással jeleníthetők meg. Henry Mintzberg szervezetelemzési módszere szerint pl. az „önkormányzás mint rendszer” részeként kell szerepeltetni mindenkit, akit a szervezet közös „ideológiája” összeköt – helyi lakost, más ügyfeleket, dolgozókat, vezetőket, minden érdekeltet és érintettet. Természetesen ennek az igen tág lehatárolásnak az alapján a (nagyon szűk) jogitól jelentősen eltérő képet rajzolhatunk fel. Láthatóvá válhatnak pl. (akár csak ott helyben jellemző vagy releváns) igények, melyek

<sup>131</sup> Az üresen hagyott helyeken bármely, az első oszlopban leírtakkal ütköző hatást kiváltó külső tényezőt megnevezhetünk.

nem „intézményesülnek” annyira, hogy helyi, területi vagy országos szinten „formális” (formalizált, normalizált, jogi) dokumentumban rögzített céllá váljanak, ugyanakkor a helyiek teljes természetességgel úgy gondolják, hogy „de hát ez a polgármester (önkormányzat, testület stb.) dolga”, sőt maguk a helyi igazgatási szervezetek és vezetőik ezt a fajta „informális” közösségi igényt elfogadják, és próbálják teljesíteni. Különböző példák felvetésével eljuthatunk oda is akár, hogy egy-egy (kis)közösségben, településen igen jól meghatározható a „formális” feladatok mellett az olyan „informális” feladatok köre is, amelyekről a törvény esetleg nem intézkedik, vagy nem szabályozza a végrehajtását, nem biztosít hozzá eszközöket, stb. – és mégis meg kell oldani ahhoz, hogy a település mint közösség „működhessen”.

Az, hogy a vizsgált szervezetet a bouldingi, morgani, vagy bármely más hasonló rendszerben gondolkodásunk (a kutatási kérdésünknek megfelelően) mely kategóriába sorolt „nézőpontok” alapján vizsgálja, meg fogja szabni, hogy hogyan húzzuk meg a rendszerhatárokat; mely környezeti igényeket vesszük figyelembe, fogalmazzuk meg szervezeti célokként, és melyeket nem; mely szervezeti folyamatokat keressük és tartjuk relevánsnak stb. ... vagyis tkp. mindenre kihat. A kutató és célja meg fogja határozni az eredmény érvényességének korlátait. Ha a túlságosan „operatív”, strukturális szemléletünk miatt a szervezeti („formális”) oldal mellől lemarad a közösségi („informális”), akár a külső közösségről, akár a szervezeten belüli informális csoportokról legyen is szó, csakis igen szűk érvényességi körben alkalmazható, egyébként viszont hiányos, torz, legalábbis részben téves és félrevezető eredményekkel kell számolnunk.

### 3.5. Hogyan határozható meg a rendszer működési célja?

Gondoljuk végig, mi működteti a valóság bármely komplex nyílt rendszerként lehatárolható részét. Az egyszerűség kedvéért a következő (képletes) kijelentéseket tehetjük:

- (1) Rendszertani alapelv a rendszerek teleologikus vizsgálatának lehetőségessége. Minden rendszernek van olyan működési célja („rendszercél”), amely felől a rendszer jellemzői és tulajdonságai (működése, felépítése stb.) egyéb befolyásoló körülmények figyelembevételével magyarázhatók.
- (2) Minden rendszercél valamely környezeti szükséglet kielégítését célozza. Minden rendszer létrejöttét, fejlődését, alapműködéseit stb. elsősorban a környezete valamely szükségletének a kielégítése „magyarázza”.
- (3) A rendszer kialakításához, fejlesztéséhez, fennmaradásához, működtetéséhez szükséges „célzott” inputokról a „releváns külső környezet” azért „mond le”, mert ...
  - ezek az inputok más, fontosabb cél elérésére nem használhatók fel;
  - ezekkel az inputokkal, de más módon ugyanez az igény hatékonyabban és eredményesebben nem elégíthető ki;
  - ezekre az inputokra nagyobb „hatalommal” (jobb adottságok, jobb technikák, nagyobb erő stb.) rendelkező felhasználó semmilyen más okból igényt nem tart.
- (4) A rendszer alapjában véve az erőforrás-felhasználás racionalizálására törekszik, vagyis mind az elosztás (allokáció), mind a mozgatás, mind a felhasználás lehetséges módjai közül a leghatékonyabbat és legeredményesebbet fogja alkalmazni, ha ...
  - és amennyiben tudja, melyek azok a módszerek;
  - és amennyiben a szükséges anyagi (fizikai, pénzügyi stb.) tényezők rendelkezésre állnak vagy megszerzhetőek úgy, hogy a ráfordítási kereteket ne lépjék át ezzel;

- a belső erőforráselosztást, -mozgatást és -felhasználást nem befolyásolják érdekviszonyok, hatalmi játszmák stb.;
- a belső erőforráselosztást, -mozgatást és -felhasználást nem befolyásolják kulturális (értékalapú, etikai, vallási stb.) hatásmechanizmusok;
- a vizsgált rendszer lehatárolása megfelelő, nem túl szűk, nem tükröz semmiféle „vezetői rövidlátást”<sup>132</sup> vagy „vakságot”.

A 4. pont alapján kijelenthető, hogy – tudjuk-e miért, vagy sem – a rendszer belső erőforráselosztó, -mozgató és -felhasználó mechanizmusai gyakorlatilag soha nem tűnnek racionálisnak mindaddig, amíg teljes körű célelemzés nem áll rendelkezésünkre.

A teljes körű célelemzés

1. *meghatározza a rendszer működési célját a rendszert létrehozó és fenntartó környezeti szükséglet(ek) alapján;*
2. *lebontja a működési célt részcélokra, létrehozva azt a (moduláris) célhierarchiát, amely elemeinek megvalósítása a működési cél teljesítéséhez kelleni fog;*
3. *kiegészíti a célhierarchiát a rendszer, a rendszerrészek és a részrendszerek működésének biztosításából következő célokkal, beleértve ezek „saját céljait” (pl. fennmaradás) is;*
4. *kiegészíti a célhierarchiát (legalább) a(z) (tipikus) egyéni informális (személyes és professzionális) célokkal.*

Az így létrejövő célhierarchia mutatja, mely szinteken, kiknek mit kell tennie a szervezeti célok teljesüléséért, de azt is, mit kell nekik biztosítani ahhoz, hogy erre motiváltak is legyenek. A szervezeti célhierarchia részletes kidolgozása nélkül feltáratlan marad(hat), hogy a rendszercél elérésére optimalizált szervezeti működések teljesítménye a valóságban miért nem optimális.

A legtöbb szervezet a helyi közösség és a társadalom egésze számára számos olyan „mellékszolgáltatást” nyújt, amelyek közül egyik-másik esetleg a körülmények változásával fontosabbá válhat, mint az eredeti (akár meg is szűnt) működési cél. Ilyen helyzetben a szervezet „átpozicionálása” lenne logikus és várható, de számos esetben az érdek- és értékviszonyok ezt nem teszik lehetővé. Lehetősége van azonban bizonyos feltételek mellett a rendszernek arra, hogy „tettesse magát”, a kommunikációjában látszatra továbbra is az eredeti tevékenységre fókuszáljon, tevékenységeiben viszont a „saját” érdekeire és/vagy az újonnan tételezett, de valamiért kimondhatatlan („magasabb” érdekekbe vagy értékekbe ütköző) rendszercélra.

A rendszerként modellezett célhierarchia a kiindulási pontja a folyamathierarchia megtervezésének, amely viszont a működtető hierarchia felállításának az alapja – elvileg, ideális esetben (ami, tudjuk, elérhetetlen) a célhierarchia, a folyamathierarchia és a szerkezet (szervezeti felépítés) egymással egybevágó lenne.

---

<sup>132</sup> Rendszertani alapon megfogalmazva a „vezetői rövidlátás”, illetve „vakság” az a jelenség, amikor a vezető gondolkodásában élő modellek túl szűk lehatárolásra, rendszercél-meghatározásra épülnek, és ennek igen szűk működési terület-meghatározás lesz az eredménye; vagyis vagy kimaradnak jelentős tényezők a helyzetképükből, vagy csak hiányosan, torzan fognak megjelenni. Ilyenkor a szervezet „vak” lesz mind lehetőségei, mind a rá nézve fenyegető veszélyek egy részére, így optimális működése nem várható, sőt (különösen a versenyszférában) fennmaradása is kétséges lehet.



### 3.6. A vezetési szintek, a képzettségi szintek és a komplexitási hierarchia

A hagyományos, pozicionális, erősen tagolt (l. „magas szervezeti piramis”), centralizált-bürokratikus-hierarchikus szervezetek esetében a hagyományos (szakmai és vezetői) képzési hierarchia (középfokú szakképzés, felsőfokú szakképzés, alapszak, mesterszak) és a képzettségi hierarchia (segédmunkás, betanított munkás, szakmunkás, technikus, diplomás szakember, szakértő és/vagy szakmai vezető) nagyjából megfelel a szervezeti komplexitási és vezetési szinteknek (l. 4. sz. táblázat).

Amennyiben a valamely bonyolultsági szinttel jellemezhető szervezeti szint jelenségeit határoljuk le vizsgálat céljából, és kezdjük el elemezni, látni fogjuk, hogy az elemzésben megjelenhetnek az összes többi komplexitási szintű folyamatmodellek is. A proaktív (szervezetvezetési) szint ráadásul még különleges is, hiszen az agilis jövőtervezés tevékenységében nem csupán az operatív és adaptív szintek folyamatai jelennek meg, de az ennél bonyolultabbak, az értékek és érdekek folyamati komplexitásszintjei is. Az, hogy a szervezet „jövőalakító” folyamatait és az azokat működtető szervezetrészeket az operatív modellekkel; a („felsőbb”) szervezet egészének mint környezetnek a hatásait és a jövőalakító rendszer reakcióit az adaptív modellekkel; a proaktív döntéseket pozitív vagy negatív irányba befolyásoló érdekrendszereket a politikai modellekkel; a „jó” (etikus, kulturálisan elfogadott stb. értékek) korlátozásait és hatásait pedig a kulturális modellekkel fogjuk tudni azonosítani. Ugyanez igaz „felfelé” is: a lehatárolt rendszer nagysága és összetettsége nem befolyásolja a többi szint képviselte szempontrendszerek alkalmazhatóságát. A hierarchia „csupán” azt mutatja, hogy a magasabb szinteken bemutatott rendszerek *biztosan* tartalmazzák az elnevezésükben szereplő új jellemző előállítására alkalmas folyamatokat az alsóbb szintekéi mellett, illetve hogy a magasabb szinthez tartozó, a megnevezett nívumot produkáló folyamatok önmagukban is komplexebbek, mint az alacsonyabbak. A proaktív szint vizsgálatára alkalmas módszerek annyiban térnek el a többiektől, hogy a maguk szempontjai szerint sajátosan, de átfogóan képesek a többi szinthez tartozó folyamatok megmutatására is. Ilyen módon a proaktív modellek mintegy „összefogják”, bár nem helyettesítik a többi szint jelenségeit – igaz, csupán a tudatos jövőalakítás szempontjából fontos aspektusaikban.

**4. táblázat: A centralizált-bürokratikus hierarchiák szervezeti szintjeinek jellemzői**

8	stratégiai (csúcs- és felső) vezetési szintek	politikai és kulturális meghatározottságú működési keretek		mesterszak +	stratégia kapcsolatmenedzsment
7		mesterszak +			
6	középvezetési (szervezetvezetési, szakmai vezetési) szintek	proaktív	facilitálás	mesterszak +	utasítások feltöltése tartalommal
5		adaptív	tervezés szervezés irányítás	mesterszak	utasítások lebontása és strukturálása
4		operatív		alapszak +	
3	operatív vezetői szintek	operatív összehangolás & kontroll		alapszak	feladatok végrehajtása
2		operatív kontroll		„technikus” felsőfokú szakképzés	
1	végrehajtó szint	–		középfokú szakképzés betanítása	–
Szervezeti szintek és típusaik		A döntések fő fókusza		Képzettségi szint	Tevékenységek jellege

Forrás: saját ábra

Természetesen más szervezettípusoknál (pl. decentralizált szervezetek, projektszervezetek, hálózatok, professzionális-konszenzuális szervezetek, kreatív szervezetek stb.) a vezetési szintek és szerepeik akár a tevékenységek, akár a problémamegoldás és döntés, akár a hatalom- és érdekérvényesítés– és így természetesen a szükséges felkészítettségi szint esetében is – rendszere és jellege teljesen eltérő lenne.

### 3.7. A szervezeti erodálódás komplexitási hierarchiája

Nem csupán a szervezeti célok, feladatok, folyamatok, egységek és problémák állíthatók komplexitásuk szintje szerint hierarchikus modellbe, hanem a „jó” szervezet (modellezhető, de sosem teljesen valóságos) működéseinek romlása is. A „lépcsőjelleg”, az egymásra épülés itt is megfigyelhető, sőt a (részleges) párhuzamosság a hasonló modellekkel szintén gondolatébresztő (és persze némileg félrevezető is) lehet. Egymás mellé állíthatjuk pl. a szervezeti folyamatrendszer típusainak komplexitáshierarchiáját és (hogyan a legismertebbet válasszuk) a Maslow-féle motivációs lépcsőt a szervezeti erodálódás (egyre komplexebb) fokozataival:

1. *operatív szint – pillanatnyi életben maradás – másolás: új, „modern”, a változó körülményekhez illeszkedő megoldások, folyamatok stb. nem születnek, nem kerülnek bevezetésre;*
2. *adaptív szint – hosszabb távú biztonság – tehetetlenség: a környezeti változásokhoz felzárkózni egyre nehezebb lesz, később lehetetlen;*
3. *proaktív szint – csoporthoz tartozás – aluloptimalizálás: a teljesítmény informális alakítása nem a kívánatos legjobb, hanem a saját erőforrásokkal és képességekkel még (erőfeszítés és fájdalmak nélkül) elérhető legalacsonyabb szintet célozza meg;*
4. *politikai szint („érdekrendszerek”) – elismertség – a játszma újradefiniálásának elmaradása: ha nem érhetünk célt az adott keretek között, a logika azt kívánja, hogy megnézzük, hogyan és miként lehet az érdekeinknek megfelelőre tágítani;*
5. *kulturális szint („értékrendszerek”) – önmegvalósítás – a paradigmaváltás elmaradása: amennyiben az önmegvalósítás valamilyen már meghaladott paradigmát követ, hatékony akadályává válhat a fejlődésnek.*

A három modell áthallásossága megfontolandó. Ha „összeolvassuk” mondatokká az egymás mellé tett kifejezéseket, és figyelembe vesszük a hierarchikus rendezést, igen érdekes (de természetesen még semmivel alá nem támasztott, vagyis harmatgyenge) hipotéziseket kaphatunk, melyek azonban összezsenghetnek a klasszikus vezetéstudományi kutatások eredményeivel – pl. ilyeneket:

1. *„A pillanatnyi megfelelési kényszer a szervezetekben a dolgozókat arra készíti, hogy feladataikat a csoport által követett gyakorlatnak, illetve a csoport által támasztott elvárásoknak megfelelően, a mintákat pontosan követve tevékenykedjenek, azoktól lehetőleg el ne térjenek.” Ez a meglátás összezseng a hasonló szervezetek informális viselkedési alapszabályával: „Ne tünj fel!” Kapcsolható továbbá a Hawthorne-i tanulmányok azon felismeréséhez is, miszerint az informális csoport mintái és elvárásai erősebben érvényesülnek, mint a menedzsmentéi, így könnyen felülírják a formális szervezet utasításait. (MAYO 1949; WALDSTROM 2001)*
2. *„A csoport bezárkózása és a másolás gyakorlata egy idő után olyan szinten akadályozza, sőt teszi lehetetlenné a környezeti változások pusztán érzékelését és követését, hogy mire azok átlépi az érzékelési küszöböt, a csoport már nem fogja tudni a maga tudásával, eszközeivel, lehetőségeivel stb. kezelni a helyzetet. A tehetetlenné váló szer-*

vezeti szintről a probléma kezelésének annyival magasabbra kell kerülnie, amennyi ahhoz szükséges, hogy az ott felhasználható tudások és egyéb erőforrások elégségesek legyenek a megfelelő lépések végrehajtására". Ez a megfogalmazás esetleg felidézheti bennünk a „marketing-rövidlátás” (Levitt 1975) jelenségét, vagy a klasszikus kísérletet a végzős hallgatók munkaválasztásáról, esetleg a de Bono-féle elemzést (Bono 1970) a beidegződésekről és az inputmaximalizálás elmaradásának hatásairól a szervezeti döntéshozatalt illetően.

3. „A csoport (team, klikk, munkacsoport stb.) informális közössége olyan informális önvédelmi szabályokkal befolyásolja a tagjainak teljesítményét, melyek a szervezeti akarat helyett a dolgozói közvetlen érdekeket érvényesítik. A menedzsment és a munkavállalók közti elégtelen kommunikáció és bizalomhiány, valamint a motiváció folyamatának és értelmének az autokratikus vezetésre legtöbbször jellemző teljes félreértése következtében a hagyományos feladatorientált, autoriter vezetési szervezetekben a teljesítménynormák meghatározója bármiféle vezetői iniciativa mellett, sőt ellenére az informális csoport lesz.” Ha a vezetésstudományi kapcsolatokat keressük, hogy a megalkotott mondat tartalmának alátámasztást találjunk, ismét csak rámutathatunk a klasszikus hawthorne-i tanulmányok kutatási eredményeivel való összecsengésre, sőt megfelelésre.
4. „A »játékszabályok átírását« megakadályozza, hogy a (részben elavult csoportnormák támogatásán, sőt megélésén alapuló) elismertségen (legyen az szakértői vagy vezetői) csorba eshetne.” Ugyanakkor ha a csoport (és a szervezet) legelismertebbjei nem állnak a játszma újradefiniálása mögé (akár azért, mert nem tudják, mi az, miért kell, hogyan kell, akár azért, mert bár tudják, visszatartja őket a presztízvesztés veszélye), az átalakulás sosem fog végigjutni a szervezeti hierarchián. Ahhoz kellene a legelismertebbek, a csúcavezetők példamutató részvétele és támogatása. A szervezeti változások kudarcának lehetséges okai közt ott találunk hasonló mintát követő eseteket a szakirodalomban.
5. „Ahogy a (rosszul értelmezett) elismertség, úgy a (rosszul értelmezett) önmegvalósítás is katasztrófát idéz elő, ha annak fogalmi keretei és »jövőképe« nem a jelen és a jövő, hanem inkább a múlt valamely fázisához nyúlnak vissza. Egy gyorsan fejlődő világban könnyen lehet, hogy nem bírja a (szakmai, technológiai, társadalmi, politikai stb.) változást követni az, akinek a karrierjével kell törődnie, hogy elérje azt a posztot, ahol megvalósíthatja (menet közben folyamatosan avuló) elképzeléseit.” Nem véletlen, hogy míg a fiatal, frissen kinevezett vezetők esetében, akiknek még „bizonyítania kell”, a határozottságot és a saját elképzelések melletti elkötelezettséget a vezetési stíluskutatók eredményesen találják, a „befutott”, magas pozíciókat elért, már „bizonyított” vezetőknek ellenben (a sokszor megfigyelhető gyakorlattal szemben) participatív, megengedőbb vezetési stílust ajánlanak. (l. pl. Galer – Vriesendorp – Ellis 2005; vö. Vroom – Jago 2007, Jago – Vroom 1977, Hunt – Ropo 1995), Kaithapalli – Gundala 2006 stb.)

Ha nem is keresünk érveket e hipotézisek további megmagyarázására, ahhoz éppen elég ez a párhuzamosság, hogy a gondolatainkat egy-egy helyzettel, jelenséggel kapcsolatban mindhárom elvrendszer szerint végiggondoljuk, adatainkat újrendezzük, és a (rész)eredményeket összevetve figyeljük, hogyan alakul az összkép. Bár így összehangolatlanul a három modell közötti eltérések elfedése, elfelejtése miatt könnyebb a tévedés, arra mindenképp alkalmas az ilyen többsikú gondolkodás, hogy megsejthessük: a „jó” szervezeti működéseket károsító folyamatok éppúgy, mint az általuk létrehozott hibák, a komplex közösségi/társadalmi rendszerekben, szervezetekben természetes velejárói a szervezeti létnek és működésnek. A „jó” önkormányzásra való törekvés tehát nem valamiféle ellenség megsemmisítésére irányuló projektjellegű tevékenység kell hogy legyen, hanem önszervező, dinamikus, folyamatos „életmód”-jellemző, része a XXI. századi közigazgatási „lifestyle”-nak, részben a fejlődési szakaszok közti átalakulási periódusok természetes velejárói (Comfort et al. 2001). A modellek (nagyjából párhuzamosan) leképe-

zik a valós mozgásokat, még ha a valódi folyamatok a mélyben láthatatlanok is maradnak. Annyi mindenesetre kiderül, hogy a valóság változásai (tehát magának a valóságnak a holonjai vagy komplexumai, illetve azok működése is) rendszerszerűek.

## 4. A KOMPLEX MODELLEZÉS SZÜKSÉGESSÉGE

Ahogy a fentiek alapján sejthetjük, a bonyolultsági hierarchia egy-egy szintje mindig mást és mást mutat meg a rendszer valóságából. Hogy még nyilvánvalóbbá tegyük ezt a sajátosságát, vessünk egy pillantást arra, milyen típusú kérdéseket sugallhatnak pl. egy önkormányzat elemzőinek az egyes bonyolultsági szintek, ha – a komplex kapcsolatok megértése érdekében – a mintzbergi „szervezeti ideológiát” jelöljük meg a lehatárolás szempontjával, és így az önkormányzati működések gyakorlatilag minden érdekeltjét egyetlen rendszerben modellezzük.

### 4.1. A mechanisztikus modellezés szabványos kérdései

*Az operatív szinten, ahol a fókuszban a szabványinputok átalakítása áll szabványoutputokká, a mechanisztikus metaforák segítségével egy sor olyan kérdést fogalmazhatunk meg, amely egy gépről – és a szervezetek ilyen vetületéről – fontos információkat adhatnak.*

- (1a) Rákérdezhetünk elsősorban, milyen „alkatrészekből”, elemekből (értsd: tevékenységtípusokból) épül fel egy önkormányzat. Hányféle kategóriába oszthatók a dolgozói, a végzett tevékenységeik szerint? Hogyan jellemezhetők az így kategorizált tevékenységek? Mely tevékenységek tartoznak a szervezeti alaptevékenységek közé, vagyis adnak közvetlen módon használati értéket a tevékenység eredményéhez? Mely tevékenységek irányító jellegűek, „menedzsmenttevékenységek”? Melyek azok a tevékenységek, amelyek a folyamatokat működtető szervezet mint jogilag meghatározott intézmény fenntartásához és működtetéséhez szükségesek? Melyek azok, amelyek a műszaki és egyéb üzemeltetői feladatokat végzik? És végül milyen tevékenységek végzik az „agymunkát”, felelősek a stratégiai menedzsmentért, a szervezeti kapcsolatok működtetéséért és fejlesztéséért? Milyen más alkotóelem-csoportok osztoznak a közös szervezeti ideológiában? Melyik tevékenységtípust kik, hányan, hány órában, milyen ráfordításokkal és milyen eredményekkel (pl. hozzáadott érték szempontjából) végzik?
- (1b) Azonosíthatjuk továbbá, milyen koordináló mechanizmusok lesznek azok, amelyek a tevékenységek végzőit összefogják; hol, milyen körülmények között, milyen hatékonysággal és eredményekkel, illetve milyen hibákkal és hiányosságokkal (vö. RADIN 2006:12ff. és 33ff.!) sikerül alkalmazni az alapvető koordináló mechanizmusokat [pl. (1) kölcsönös illeszkedés, (2) közvetlen ellenőrzés, (3a) a munkavégzés szabványosítása, (3b) a részeredmények szabványosítása, (3c) az autonóm munkavégzés feltételeinek szabványosítása, (3d) az osztott értékek szabványosítása].
- (1c) A logikusan következő kérdés, hogy milyen folyamat típusok jellemzőek a vizsgált önkormányzati szervezetre. Hogyan működnek pl. maguk az operatív folyamatok, az információs és döntési folyamatok? Milyen jellemzőkkel írhatóak le a döntési folyamatok? Hogyan működnek a hatalmi rendszer folyamatai (hatalomforrások típusai, hatalmi központok helye és funkciói, hatalomszerzés és -vesztés, -átadás és -megvonás stb.)? Hogyan az érdek- és értékalapú folyamatok?

(2) A folyamatrendszerek összetevőinek, összetartó erőinek, valamint működésének tisztázása után rátérhünk a folyamatokat működtető szervezeti felépítés elemzésére. Itt is érdemes a legkisebb értelmes egységtől az egyre bonyolultabbak irányába rendezni a kérdéseinket.

(2a) Milyen „elemekből” épül fel a szervezet? Milyen típusaik vannak, és hogyan jellemezhetők ezek? Ne feleddünk meg arról, hogy a rendszerhatárok tágsága okán itt nem csupán a „munkakörök” fognak szerepelni, hanem minden olyan közreműködői kategória, amely bármilyen, az önkormányzat irányában a közösségben megfogalmazódó hivatalos (formális) vagy nem hivatalos (informális) elvárások kielégítésében részt vesz. [Eklatáns – bár nem éppen gusztusos – példa, hogy teljesen mindegy, kinek a kötelessége a törvény szerint a kutyapiszok eltakarítása, ha a közhangulat a főpolgármestert teszi felelőssé: az ilyen tágran lehatárolt modellben szerepelni fog ez a folyamatrendszer is, a kutyáktól és tulajdonosaiktól a köztisztasági szolgáltató vállalatokon keresztül a jogilag felelős intézményeken át a (legalábbis informálisan) a fókuszban álló főpolgármesterig.]

A „munkaköri leírások” és más hasonló rögzített viszonyok, a *feladatkör-elemzés* [munkakör színessége: hány tevékenységet köt a munkakörhöz; mennyire egysíkú, hasonló, vagy eltérő, különböző tevékenységekből áll; mennyire lesz motiváló vagy demotiváló; milyen intelligenciaszintet, tulajdonságokat és képességeket, tudást, iskolázottságot stb. igényel a végzőjéről; tartalmaz-e a végrehajtói feladatokon kívül vezetői (tervezési, szervezési, irányítói, ellenőrzői) feladatokat is; milyen arányban; van(nak)-e teljes egészükben delegált feladatok a munkakörhöz kötve; milyen arányban vannak a motiváló (kihívást jelentő és fejlődést, elismerést stb. hozó) és a rutin, pihentető jellegű feladatok; mennyi hely marad az időbeosztásban esetleges projektfeladatokra; stb.] és a *hatáskör-elemzés* (hány ember munkájáért felelős; hányra van hatással; az ő teljesítménye hány munkatársáét javíthatja vagy teheti tönkre; az ő teljesítménye milyen súllyal befolyásolja az ún. értékteremtő folyamatok hatékonyságát és eredményességét; stb.] mellett fontos forrásai lesznek a szervezeti hierarchia elemzésének is, hiszen rögzítik, ki a munkáltató vagy megbízó (vagyis ki mondhatja fel a viszonyt), ki a felettes (vagyis ki utasíthat); sejteti, hogy e kettő milyen távol vagy közel van egymáshoz a szervezeti „formális” hierarchiában (vagyis egy fontos adalékot közöl a közvetlen felettes pozicionális hatalmának megítéléséhez), hány közvetlen beosztottja van a munkakör betöltőjének, milyen széles területet felügyel, stb. Ha ezek a (és más, a munkakörökre, dolgozókra, szervezeti felépítésre és működésekre stb. vonatkozó) dokumentumok elérhetők és pontosak, a „hivatalos” szervezeti felépítési diagramot korrigálni lehet, és kiegészíthető, mintegy mondanivalóval, illetve adatokkal is feltölthető a segítségükkel.

(2b) A „hivatalos” szervezeti dokumentumok azonban úgy tűnik, nem is lehetnek a kutatók és elemzők igényeinek megfelelően pontosak és elérhetőek. Mindig van korrigálnivaló – egyetlen nagy szervezetben sem igazán képzelhető el realiztikusan, hogy a „naprakészség” és a „pontosság” egyszerre teljesüljön. Rádásul hiába férünk esetleg hozzá az önkormányzat összes létező dokumentumához, és hiába van meg nekik minden olyan iromány, amit a törvény előír, sőt még azok is, amelyeket nem, mindig lesznek olyan elvárások a munkatársakkal szemben, amelyeket egyetlen papír sem rögzít. Az ilyen elvárások feltárása különböző megfigyelési és interjúmódszerek kombinált alkalmazásával fontos kiegészítéseket tehet hozzá a „munkakörök” leírásaiban, a szerződésekben és egyéb dokumentumokban található információtömeghez.

Milyen olyan „informális” elvárások érvényesülnek, amelyek nincsenek írásban rögzítve? Pl. esetleges öltözökös, viselkedési vagy más, nehezen definiálható szabályok? Hol „lilik” parkolnia az újoncnak? „lilik”-e pl. kávéval beszállni a liftbe? És mobiltelefonás közben? Vannak-e (hivatalosan definiálatlan) szabályok, szín-

kódok, támogatott, túrt és tiltott mentális listák a ruházatot, a kiegészítőket, hajviseletet, illatokat, köszönéseket és megszólításokat stb. illetően? És a hangosságot vagy a mobiltelefon-használatot illetően? A sor végtelen lehet.

Milyen olyan „informális” elvárások vannak, amelyek kiegészítik az írásban rögzítetteket? Esetleg módosítják, sőt felülírják? Pl. ha a hivatalos munkakezdés időpontja munkanapokon 8:00, akkor „illik” bemenni 7:30-ra, hogy legyen az embernek ideje átöltözni, meginni egy kávé stb., és „ráhangolódni” a kezdésre? Vagy elég 8:15-kor megérkezni és 8:30 és 8:45 közt valamikor elkezdni? Mi a követendő minta ilyen téren (értsd: a főnök mikor érkezik)? Kinek van „joga” rászólni a másokra bármiért? Stb. Ugyanígy a távozás, a munkaruha, a számítógéphasználat stb. terén számos példát találhatunk az „informális” és a (sokszor nem is ismert) „formális” elvárások közti különbségre.

- (2c) További adalékokat nyújt – még mindig csak mechanisztikus rendszerben gondolkodva –, ha végigkísérjük azt a folyamatot, amellyel az új munkatársakat „beavatják” ezekbe az írott és íratlan normákba, miközben el kell sajátítaniuk az új munkakörhöz tartozó szakmai ismereteket, eljárásmodokat stb. is. Hogyan néz ki a szervezeti szocializációt bevezető (ún. indoktrinációs, beavatási) folyamat? Milyen formális és informális részei, szakaszai, állomásai vannak? Milyen fejlődési folyamat során válik az új dolgozó „teljes értékű”, felelős munkatárssá? Hogyan alakul a további „szinten tartás” és fejlesztés?
- (2d) A következő kérdéscsoport a szervezet felépítési szabályaira kérdez rá. Milyen felépítési elvek a „hivatalosan” előírtak? Milyen eltérések vannak az érvényesülő és az előírt elvek között? Milyen „informális” szabályok figyelhetők meg a szervezet felépítésében? Vannak-e különbségek a felépítési elveket illetően az egyes szervezetszintek vagy szervezetrészek között? Olyan részletek érdekesek többek között, mint pl. hány beosztottja lehet egy vezetőnek? Vannak-e „üres”, „feltöltetlen” és „egyszemélyes” részlegek? Milyen logika alapján állnak fel az egyes egységek (pl. funkcionális; termékalapú, piaci, területi stb. divizionális; projekt stb.)? Hogyan működnek a tervezési és ellenőrzési alrendszerek? Milyen kapcsolattartó megoldásokat alkalmaz a kommunikáció, az információáramlás stb. megkönnyítésére a szervezet? Hogyan alakul a vertikális és horizontális (de)centralizáció? Stb.
- (3) Még mindig a szélesen lehatárolt mechanisztikus modelljeinken belül képesek vagyunk releváns (ha nem is mindig teljes vagy sokoldalú) válaszokat kapni olyan kérdésekre is, amely az önkormányzati működések sikerességét befolyásoló kontextuális tényezőket firtatják. Mennyiben kötik (vagy segítik) a szervezet korából következően annak hagyományai, szokásai a tevékenységét? A méretei milyen téren jelentenek korlátokat vagy éppen lehetőségeket? A szükséges és alkalmazott felszerelés, a technikai rendszer megfelel-e a munkavállalók felhasználói színvonalának? Követhető-e saját erőből a környezeti változások sebessége, vagy sem? Mennyire barátságosak, támogatóak, vagy éppen ellenségesek a szervezet iránt az érintettek és érdekeltek különféle csoportjai? Vannak-e semlegesek? A szervezet irányukban milyen viszonyt (támogató, semleges, élösködő) alakított ki? Hogyan alakulnak az itt érvényesülő hatalmi viszonyok?
- (4) Ezen és hasonló kérdések megválaszolása után tudjuk egyáltalán tisztázni, hogy (a mechanisztikus gondolkodás szintjén) milyen eredményességi és hatékonyságelemzési kérdések merülhetnek fel.

Számos esetben az itt és az előbbieken adott válaszok előre fognak mutatni más rendszerszinteken feltehető kérdések irányába. Pl. a mechanisztikus modellek általában adottnak veszik a „külső” feladatszabást a rendszer részeként. Ha ezt nem tudjuk érdemben ellensúlyozni a széles lehatárolással, akkor a feladat, sőt a cél meghatározása is azokon kívül maradhat. Akár meg tudjuk oldani ezt a rendszermodellezési prob-



lémát, akár nem, akár „belevesszük” a „felettes rendszert” vagy annak releváns részét a modellünkbe, akár nem, a gyakorlatias modelleknél a feladatok olyan végrehajtási utasításokkal körbefalazva fognak eljutni a végrehajtó részekhez, hogy nemcsak a lehetséges alternatívák számát fogják jelentősen csökkenteni, de sokszor a valóban ott helyben hasznos és értelmes megoldásokat majdnem hogy ki is szűrik. Ennek a jelenségnek a szimptomáit legalábbis részben érzékeltetheti ugyan egy mechanisztikus modell, de valószínűleg releváns és megvalósítható megoldást nem lesz képes ajánlani.

## 4.2. Az organikus modellek

Ahogy láttuk, az olyan organikus modellek, mint pl. a „sejt” metafora, már nyílt rendszerként képezik le a valóság elemzendő részét, ezért képesek olyan dinamikus és komplex<sup>133</sup> környezeti kapcsolatok elemzésére is, amilyenek a szervezeti alkalmazkodás, túlélés, fejlődés, sőt a ciklikusság, az evolúció vagy a szervezeti szimbiózis esetében meghatározóak lehetnek (l. még HOLLAND 2014: 24ff.).

Azok a kérdések, amelyekre az organikus modellek segítségével választ kereshetünk, nemcsak hogy kiegészítik, de sokszor más színben is tüntetik fel a mechanisztikus modell segítségével kapott információkat. A kérdések az önkormányzatokra (illetve azok vizsgált részeire), többek között az alábbi témákra vonatkozhatnak: az önkormányzati ügyfelek köre; az ügyfelekről beszerzendő információk forrásai; azok a szükségletek, amelyek kielégítése a vizsgált szervezet feladata; az ügyfelek csoportosításának lehetőségei; a szükségletek csoportosítási lehetőségei; az ügyfélcsoportok, valamint a szükségletcsoportok változásai, illetve ezek felismerhető trendjei az elmúlt időszak(ok)ban; azoknak az elveknek az azonosítása, amelyek alkalmasak a célcsoportok és a kielégítendő szükségletek listájának pontosítására; az egyes önkormányzati szolgáltatások módja, folyamata, hatékonysága, eredményessége; van-e a vizsgált szervezeten kívül másik, aki ezeket vagy hasonló szükségleteket összevethető módon elégít ki, hogyan, milyen hatékonysággal és eredményességgel. Miért választják az ügyfelek a vizsgált önkormányzati szolgáltatót, és miért az alternatívát? Milyen az ügyfelek véleménye az egyikről, illetve a másiktól? Milyen egyéb környezeti akadályozhatják, segíthetik vagy befolyásolhatják más módon a folyamatokat? A vizsgált önkormányzati szervezetnek milyen szabad kapacitásai vannak? Melyek a foglalt és a szűkös kapacitásai? Elképzelhető-e, hogy a létező kapacitásokat fontosabb (sikeresebb, hasznosabb, költséghatékonyabb módokon ellátható stb.) szolgáltatásokra fordítsák?

Természetesen az adaptív modellek akkor alkalmazhatók eredményesen, amikor a környezeti változás mérsékelt sebessége lehetővé is teszi annak szervezeti követését. Az organikus modellekkel nem tudjuk a vizsgált szerve-

---

<sup>133</sup> A rendszerelméletben komplexitás alatt azt a helyzetet értjük, amikor a rendszer egyszerre összetett és bonyolult, vagyis nem csupán kisszámú elemfajta kisszámú viszony által meghatározott (de akár végtelen sokszori) kombinációjából áll, hanem a felépítésében résztvevő (igen különböző) elemfajták száma is nagy, és a köztük lévő viszonyok szabályai is. Az ilyen szintű (összetettség és) bonyolultság a „komplexitás”, az ilyen rendszer(modell) egyik elnevezése „komplexum”. Természetesen sem az angol, sem a magyar (anyanyelvű vagy fordított) szöveganyag nem feltétlen alkalmazza következetesen ezeket a kifejezéseket, mint ahogy a többi kapcsolódó megjelölést sem. A komplexitás matematikai meghatározásához ld. pl. TALBOT – WELSH (2006: 10ff)



zeteknek sem a társadalmi jellegét, sem azokat a legkülönbözőbb politikai és kulturális viszonyokat megmutatni, melyek annyira fontosak lennének a konfliktusokkal terhelt vagy a kényszer alatt működő folyamatokra. Más szóval: az adaptív modell ott is harmóniát és együttműködést mutat majd, ahol erről szó nincs a valóságban. Ezenkívül további furcsasága, hogy a szervezeti változást, a fejlődést csakis mint a külső környezet hatásai által hajtott alkalmazkodási folyamatot képes bemutatni, vagyis (természetesen) teljesen érzéketlen a szervezetek saját, célzott és menedzselt jövőalakító tevékenységeire.

### 4.3. A proaktív modellek

A tudatos jövőformálás egyfajta integráló képességgel rendelkezik – a maga sajátos célja (pl. a stratégiai alrendszer modellezése) érdekében képes a bonyolultságuk szerint máshová tartozó rendszerek szempontjait is figyelembe venni. A kérdések, amelyekre az ilyen szintű metaforák (pl. agy- és idegrendszer) és modellek segíthetnek megválaszolni, természetesen ismét csak jelentősen különbözöek az előzőktől.

- 1. Első lépésként fel kell mérni az aktuális helyzetet. Az alapkérdés ilyenkor, hogy milyen jövőre számíthat a vizsgált szervezet – a mi esetünkben önkormányzat –, ha nem változtatunk semmin? Ehhez szükségünk lesz (1a) a rendszer részletes vizsgálatának eredményeire, melynek ki kell térnie a rendszer jellemzőinek, működéseinek elemzésére, beleértve az érintettek, befolyásolók és hatáskapcsolatok értékelését, valamint a rendszer és „környezeteinek” viszonyát. Ezután (1b) meg tudjuk vizsgálni, milyen érvek és tények szólnak a szervezetfejlesztés ellen. (1c) A szervezet jelenlegi teljesítményeinek, eredményeinek kivetítése a jövőre feltételezve, hogy a jelen környezeti trendek továbbra is érvényesek maradnak, teljessé teszi a képet.*
- 2. A második lépés az érintetteknek megfelelő idealizált jövőkép megtervezése két változatban: (a) minimális tervként, amelynek a kiindulási alapja, hogy a környezet változatlan marad, valamint (b) maximális tervként, amely szerint a szervezet számára kedvező, célzott pozitív változásokat sikerül kiváltani a környezet(ek)ben. A jövőtervek három fő részre oszlanak. (2a) Az első a küldetés lesz, amely tartalmazza egyrészt annak részletezését, hogyan, miben és mennyiben vállal felelősséget a szervezet a környezete, valamint az érintettek irányában, másrészt pedig annak a jövőképnek a leírását, amely mellett a szervezet (külső és belső) érintettjei egyaránt szívesen köteleznék el magukat. A következő, (2b) második rész részletesen, strukturálva sorolja fel mindazokat a kritériumokat (jegyeket, jellemzőket, tulajdonságokat), amelyeket az érintettek elvárnak az új felállástól. A (2c) harmadik rész pedig magát az új rendszer terveit tartalmazza úgy, hogy be tudja mutatni, miként fog az megfelelni az elvárásoknak, milyen funkcionális alrendszerek kellene ehhez, és hogyan kell azoknak működni. Ebben a modellben természetesen a „funkciók” leginkább a legszélesebb értelemben vett problémamegoldó tevékenységi körök lesznek, azaz a problémaazonosítás, a döntéshozás, a megvalósítás, az ellenőrzés, az információszerzés és -előállítás, illetve az információelosztás tevékenységcsoportjai.*
- 3. Az eljárások megtervezésének fókuszában a szervezeti szabályzatok (szervezetpolitika, szervezeti kézikönyv, szervezeti működési szabályzat stb. – policy) állnak. Ezek a szabályok rögzítik azokat a kereteket, amelyek között a szervezet tenni akar a referenciaként választott minimális jövőkép elmozdításáért a maximális (ideális) jövőkép irányában.*
- 4. A proaktív jövőalakításnak megvan a maga költségigénye is, a tervnek tehát tartalmaznia kell a szükséges erőforrások elérhetőségi, megszerzhetőségi adatait, valamint azt, hogy mennyire, mikor és hol lesz rájuk szükség. Az erőforrástervek természetesen érintik a szükséges inputok minden fajtáját (anyagok, résztermékek, energia, szolgálta-*

*tások stb.), a használandó épületeket, gépeket stb., az emberi erőforrásokat (munkaerő, szakértelem, heterogenitás, kreativitás, szinergia), valamint a pénzforrások releváns adatait.*

5. *Az utolsó rész a megvalósítási és ellenőrzési terv. Ennek keretében válaszolni kell olyan kérdésekre, mint pl. a megvalósítás egyes lépéseit ki, mikor, hol és hogyan fogja végezni; a felügyelet (monitoring) hogyan fogja biztosítani az elért részeredmények folyamatos mérését; az ellenőrzés milyen részeredményeket milyen elvek alapján hasonlít mely tervezett értékekhez, hogyan lehet megkeresni az esetleges eltérések okát, és beleavatkozva javítani a folyamatokon, vagy hogy ez a folyamatos korrekció és javítás milyen elvek alapján és hogyan fog működni.*

Egyetlen proaktív modellel nem tudjuk megmutatni a szervezeti célok és a szervezetrészek saját (sokszor eltérő, sőt ellentétes) céljait, sem a status quo féltésének ismert jelenségét, vagy a szervezeti ellenállást a tervezendő változtatásokkal és bevezetésükkel szemben – tkp. semmit, ami a szervezet „társadalmi jellegéből”, közösség voltából következik. Mivel alrendszerként külön modelleket készíteni azért, hogy ezeket és a hasonló eltéréseket ütköztetni lehessen, lehet, hogy túl sok időbe és energiába kerülne; érdemesebb ezekhez a jelenségekhez a kulturális és politikai modellekkel közelíteni.

#### 4.4. Kulturális modellek

Az értékek (és ugyanígy az érdekek) szintjének modelljei és metaforái az előbbiekhöz képest a közösségi-szervezeti élet teljesen más oldalait mutatja meg. Ezek a szinteken a klasszikus értelemben vett racionalitás erősen viszonylagossá válik. Olyan, a „hivatalos” szervezetek „hivatalos” kultúrájával nem egyező, sőt sokszor szembemenő „informális” csoport- és egyéni értékek, érték kombinációk kerülnek a látómezőnkbe, amelyek megfelelően menedzselve a szervezeti kreativitás, innovativitás, alkalmazkodóképesség és fejlődés szolgálatába állíthatók. Ugyanakkor ha le akarjuk törni az ilyen „különködést”, magunk akasztjuk meg a szervezeteink fejlődését, sőt akár célteljesítését.

A szervezeti kultúra tudatos menedzselése az osztott társadalmi és szervezeti értékek és normák hatásmechanizmusainak tudatos felhasználása és a „szubkultúrák” különbségeinek ütközései között kell hogy fenntartsa azt az egyensúlyt, amelyben mind az összetartozás, mind a színesség értékei a szervezetet erősítik ahelyett, hogy azt (és egymást) rombolják.

Az értékrendszerek működésének megértése nélkül nehezen válnak megérthetővé olyan alapvetően fontos vezetési és szervezeti jellemzők, mint a percepcionális folyamatok vagy éppen az értékrendek sajátosságai. Ugyanakkor mivel az értékekkel való érvelés egyúttal a propaganda és az ideológiai kontroll hagyományos eszköze is, sokszor az alkotó és előrevivő, etikus alkalmazása is gyanút kelthet, sőt elutasításhoz is vezethet.

Képtelenek vagyunk azonban az értékek elemzése nélkül feltárni és elemezni azt a viszonyítási rendszert, amely pl. a társadalmi felelősség megnyilvánulásaival tanúsítja, hogy a közösség erős és egészséges értékrenddel bír, és amely, ha ismerjük a működését, hatékony alapul szolgálhat pl. a közéleti átláthatóság megteremtése, a közigazgatási működések érthetővé tétele, illetve a lakosokkal való kommunikáció számára. Nem visz messze persze a közösségi értékrendnek és működésének ismerete nélkül beszélni pl. a helyi szervezeti, közigazgatási, vagy vezetési etikáról sem.

A kulturális modellek a fentiek mellett hatékony segítséget nyújthatnak a közösségen belüli kulturális (értékrend-, illetve norma-) ütközések feltárásában és magyarázatában is. Egy olyan sokszínű társadalomban, ahol külön

szubkultúrával bíró csoportokat alkotnak regionális és nemzetiségi csoportok, foglalkozásrendek és alumnus csoportok, generációk és nemek stb., szükséges és hasznos a kulturális modellek alkalmazása a rendszerelemzésben.

Ha egy vizsgált önkormányzatról szeretnénk ilyen jellegű modellt készíteni, annak segítségével nagyjából olyan kérdéseket tisztázhatunk többek között, hogy milyen saját kultúrával rendelkező csoportok alkotják (a) a szervezetet magát, illetve (b) annak releváns környezetét. Ezeknek a csoportoknak milyen jellemzőik vannak? Mely értékek és normák azonosíthatók a jellemzők mögött? Hogyan viszonyulnak ezek a csoportkultúrák (a) a szervezet kultúrájához, (b) egymáshoz, (c) a nemzeti kultúrához, (d) a közösség (település, régió) kultúrájához? Hogyan viszonyul a szervezeti kultúra a nemzeti kultúrához és a többi releváns csoporthoz? Hol vannak a (szub)kultúrák között megfigyelhető értékrendi különbségek? Hol vannak megfigyelhető (vagy várható) értékrendkülönbségeken alapuló ütközések? Milyen értékrendet fejeznek ki a szervezeti kultúra egyes jegyei (pl. a klasszikus megjelenítési módok terén: hősök, legendák, rituálék és rítusok, szimbólumok)?

A szervezeti kultúra menedzsmentje és kutatása egyaránt erősen ráfordításigényes, a várható hatások azonban pl. az identitástudat, az arculatfejlesztés és a hatékony kommunikáció terén igen jelentős lehet. Ezenkívül számos esetben a kulturális szinten megjelenő információk magyarázatot adhatnak az alacsonyabb bonyolultsági szinteken felmerülő sajátosságok egy részére, ugyanakkor számos esetben kulturális különbségekként jelennek meg és fogalmazódnak meg olyan érdekellentétek is, melyekre a valódi megoldásokat majd a politikai modellekkel kereshetjük meg.

#### 4.5. A politikai modellek

Az érdekrendszerek működésének bemutatására és elemzésére szolgáló modellek, hasonlóan a értékrendszerek modelljeihez, olyan relatív összefüggésekre világítanak rá a szervezeti „racionális” folyamatkezelési technikáinak alkalmazása mögött, melyek az összképet ismét más aspektusban mutatják meg. Az érdekek hálózatai és konfliktusai, az egyéni és csoportos versengés és az érdekharc civilizált és kevésbé civilizált formái olyan elemzési módszerekkel ismerhetők meg, amelyek nélkül nehéz lenne korunk kihívásait megfelelően értelmezni.

A „formális” szervezetek és az „informális” közösségek és csoportok politikai rendszereit három csoportba oszthatjuk aszerint, hogy milyen érdekviszonyok, konfliktusok és hatalommegosztás érvényesül az esetükben. (1) Egységesnek tartjuk azokat, ahol az érdekek nagyjából egységesek, a konfliktusok nem érdekellentétek mentén törnek ki, és ezért ritkák és átmenetiek, a hatalom pedig nem meghatározó, sőt akár még csak nem is fontos egyeztető erő – ezt a szerepet a pl. a vezetési stílus és más szociálpszichológiai folyamatok veszik át. (2) Plurálisnak nevezzük azokat a formális vagy informális csoportokat, melyek a szervezetétől eltérő érdekek időszakos egyeztetésein alapuló laza érdekszövetségben működnek, ezért a konfliktusok az így felépülő szervezetek inherens tulajdonságaiként jelennek meg. A nyílt konfrontáció, érdekütköztetés folyamatában vagy képesek a hatalom megosztásával fenntartani a koalíciót, vagy az felbomlik, és vagy szétesik, vagy átalakul (3) kényszerszervezetté. A kényszerszervezetek (és az ilyeneket alkotó domináns koerzív csoportok) jellemzően a hatalmi központ elfoglalásával hatalmukba kerítik a szervezeti hierarchiát, melyet centralizálva erős központi irányítást hoznak létre, amely a szervezet addigi struktúráit nemcsak hogy saját irányítása alá vonja, de radikálisan át is fogja alakítani.

Az érdekrendszerek vizsgálatát két szakaszra oszthatjuk. Mindkét szakaszban tulajdonképpen ugyanazokat a kérdéseket tesszük fel, csak az eleje változik: az első szakaszban a „milyen ...?” kérdésszóval a jelen valós állapotra,

a második szakaszban viszont az ideális vagy optimális állapotra („milyen kellene, hogy legyen ...?") kérdezzük rá. A jellegzetes kérdéssor tehát egy vizsgált önkormányzatra vonatkoztatva olyan kérdéseket tartalmazna az első szakaszban, mint pl.: Milyen csoportok igényeit és szükségleteit elégítik ki a valóságban a szervezet? Melyek azok a csoportok, amelyek szükségleteinek a kielégítése nem jelenik meg a szervezeti működési célok között, ugyanakkor fizetik annak költségeit, illetve részesülnek a szervezet működése által teremtett hátrányokból? Mi a szervezet valódi célja, annak valós eredményei alapján megfogalmazva? Hogyan térnek ezek el a hivatalosan deklarált, kommunikált céloktól? Mik a szervezeti működések valódi belső értékmérői a tapasztalatok alapján? Mennyiben térnek el ezek a hivatalosan deklaráltaktól? Ki képes megváltoztatni a szervezet sikerességének értékmérőit – vagyis ki a valódi döntéshozó a rendszerben? A sikeres szervezeti tervezés és végrehajtás mely feltételeit tartja valójában a kezében? Melyeket nem – vagyis mi alkotja a releváns vezetési környezetet? A szervezet jelenét és jövőjét valójában befolyásoló tervezési folyamatokba kiket vonnak be ténylegesen? Ugyanitt kik a szakértők? Milyen szakértelemmel bírnak, és milyen szerepet játszanak valójában? Miben látják a tervezésbe bevontak a tervezés sikerének garanciáját (pl. kompetencia, konszenzus; helytálló empirikus adatok; releváns matematikai modellek és számítógépes szimulációk; az érdekcsoportok támogatása; a bevontak tapasztalata, esetleg intuíciója; stb.)? A megjelölt tényezők valóságosak-e, vagy hamisak? A bevontak közül ki milyen érintettcsoportot képvisel? Van-e képviselő nélküli érintettcsoport? A kirekesztetteknek milyen lehetőségeik vannak arra, hogy „emancipálódjanak”, vagyis befolyást szerezzenek a saját jövőjük alakulására? Vagy csupán kiszolgáltatottak, mások céljainak eléréséért léteznek, nem öncélú csoportok, akiket a rendszer is ügyfélnek, partnernek tekint?

A második szakaszban pedig ugyanezek a kérdések, ahogy mondtuk, az ideális állapotra vonatkoztatva köszönnek vissza. Kinek kellene az önkormányzati átalakítás haszonélvezőjének lennie? Vagy másképpen: kinek az érdekei szerint kellene változtatni az önkormányzaton, illetve annak kiválasztott folyamatán, ki a valódi ügyfél? Milyen szervezeti célokat kellene kitűzni ahhoz, hogy a valódi ügyfél érdekeit szolgálja az önkormányzat(i folyamat)? Milyen szervezeti sikermérők lennének szükségesek és megfelelőek az átalakítás szempontjából? Kinek kellene a döntéshozónak lennie, vagyis kinek kellene a hatalma alá rendelni az átalakítási sikermérők megváltoztatásának jogát? Milyen összetevőket (forrásokat, korlátokat stb.) kellene a döntéshozónak ellenőriznie? Mely forrásokat és feltételeket NEM kellene a döntéshozónak ellenőriznie – vagyis mely források és feltételek tartozzanak a vezetési környezethez? Kit vagy kiket kellene bevonni az átalakítás tervezésébe? Milyen szaktudások szükségesek a tervezéshez? Kiket kellene szakértőnek tekinteni és bevonni? Milyen szerepet kellene nekik adni? A sikeres átalakításnak, a módosított rendszer sikeres működésének milyen garanciáit kellene figyelembe venni a tervezéskor? Kik az átalakulás érintettjei? Kiket kellene a körükből bevonni az átalakítás tervezésébe, hogy képviseljék őket? Milyen mértékben és mi módon kellene lehetőséget biztosítani az érintetteknek, hogy aktívan részt vegyenek jövőjük alakításába, és ne elégedjenek meg azzal, hogy mások hozzanak róluk, de nélkülük döntéseket? Milyen világnézeten kellene alapulnia a bevontak és érintettek, valamint az önkormányzat új viszonyának?

A kérdések láttán az első természetes reakció az önkormányzati működésekkel tisztában lévők részéről az, hogy a kérdések javát nem az önkormányzatoknál, hanem valamely felettes szervezet döntéshozási szintjén, a valódi hatalmi központban kellene feltenni. A válasz erre két részből állhat. Egyrészt a tág lehatárolásnak magában kell foglalnia a döntéshozást, vagyis a hatalmi központot; az elemzés szempontjából tehát annak (jogi) szétválasztása a szervezet többi részétől csupán látszólagos. Ha olyan elemzési módot választanánk, amely a jogi elhatárolásoknak megfelel, akkor minden olyan szervezet, amelynek döntéshozási jogköreit elvonták, és egy felettes szervhez helyezték át, ún. „csonka szervezetként”, hatalmi központ nélküli, függő alrendszerként kell modellezni, amely (más

utakon ugyan, de) hasonló eredményekre fog vezetni. A másik válasz, hogy az önkormányzat mint „formális” szervezet működése és kötelességei mellett a modellnek és az elemzésnek követnie kell az „informális” lehetőségeket is minden olyan esetben, amikor a lakosok érdekeinek megfelelő intézkedés hivatalos úton a probléma és a döntési szint távolsága miatt lehetetlen. Nevezzük ezt a kötelességet „társadalmi felelősségnek” vagy „láthatatlan alkotmánynak”; amikor a döntések a lakosok életvitelének minőségét, sőt akár magát az életét érintik, a jogi szabályozás vagy a szervezeti működések elégtelensége nem lehet elegendő indok ahhoz, hogy a közösség egyéb lehetőségeit ne keressük meg és használjuk fel a probléma megoldásában.

A politikai modellek önmagukban – a többiekhez hasonlóan – csak az összkép bizonyos vetületét mutatják meg. Használatuk a többi modelltípus kiegyenlítő hatása nélkül a végletek kiéleződéséhez, a közreműködők közötti teljes bizalmatlanság kialakulásához vezethet.

#### 4.6. Megjegyzések

A rendszerszemléletű hipotézisalkotás és döntéshozatal alkalmazása nyilvánvalóvá teszi, hogy az önkormányzatokra és más helyi igazgatási szervezetre is igaz: a problémák és megoldási lehetőségeik egysíkú vizsgálata az esetek egy részében biztos, hogy hibás döntéshez fog vezetni. A vezetői gondolkodás programozása arra, hogy a fő vetületek mindegyikének végiggondolása után szülessenek meg mind az egyéni, mind a csoportos vagy a szervezeti döntések, elengedhetetlenek, hiszen másképpen szimptómák, összefüggések és megoldási alternatívák széles köre maradhat rejtve. Amennyire lehet, ajánlatos az önkormányzati rendszert úgy modellezni, hogy a rendszer része legyen a döntéshozatali folyamatokat működtető alrendszerek mindegyike, beleértve a (valódi) döntéshozót is. Ha ez nem lehetséges, a szűk (jogi) lehatárolás okozta információvesztés ellensúlyozására alkalmas az informális és formális folyamatok és rendszerek párhuzamos vizsgálata, illetve bevonása a megoldás keresésébe és végrehajtásába. Az ötszintes vizsgálat alkalmi használata a gyakorlatban szinte lehetetlen lesz, mivel mire végighaladunk a szinteken, annyi új kérdésünk keletkezik a szervezeti működésekkel kapcsolatban, hogy kezdhettük újra. A bonyolultsági rendszerszintmodell tehát egyfajta metamodellként programozni fogja, ha minden jól működik, az alkalmazók gondolkodását a szervezetükről és a világról akkor is, amikor nem valamely probléma megoldásán dolgoznak. Jó példát nyújt erre DESPRÉS (2016: 71FF.) MÓDSZERTANA.

*A döntési hibák egy részének keletkezésében jelentős szerepet játszik, hogy a döntéshozatali folyamatokban szerepet vállalók akár a szervezeti, akár a professzionális kultúrájuk hatása alatt csak bizonyos bonyolultsági szint(ek)en képesek vagy hajlandóak a problémahelyzetről gondolkodni, és így egyrészt a megoldási lehetőségek jelentős részét elmulasztják, a választott megoldás hatásaival, esetleges hátrányaival pedig nem lesznek tisztában. Ennek a helyzetnek a kiküszöbölésére – számos más lehetőség mellett – a bonyolultsági hierarchiamodell alapján rendezett metodológiák, rendszermodellek együttes alkalmazása a döntéshozatalban alkalmas akkor is, ha csak a vezetői gondolkodást programozzuk a többszintű gondolkodásra, és természetesen akkor is, ha a szinteket bejáró komplett modellsorozaton futtatjuk keresztül a döntés-előkészítő sorozatot.*

## II. A JÁK ÉS A JÖK RENDSZERELMÉLETI SZEMMEL

### 5. AZ ÁLLAM ÉS AZ ÖNKORMÁNYZAT

Ha a rendszertani fogalmak alapján megpróbáljuk megfogalmazni az állam verbális modelljének sajátosságait, a követendő logikai menet és a meghatározás sarokkövei a következők lehetnek.

A(z) (modern) állam fogalma olyan történetileg kialakult, kulturálisan megalapozott és intézményesült elvonatkoztatás, amely a valóságban formális (formalizált, normalizált stb.) szervezetek (szuper)rendszerében testesül meg, nyelvileg pedig megszemélyesítésként jelenik meg. Funkcióját tekintve eredetileg meghatározóan „védő” (stratégiai-katonai), „vezérlő” (munkaszervező-menedzselő: tervező-szervező, irányító-összehangoló, ellenőrző) és „újraelosztó” jellegű, fejlődése során egyre több társadalmi tevékenységi kört von a felügyelete alá. A „felülről”, „központilag” irányított jelleg (centralizált hierarchia) és a szervezeti jelleget érintő vonzatai – weberi értelemben vett bürokratikus működés, funkcionális (= szakmai) illetve divizionális (ágazati, az irányított tevékenységkörök szerinti) szervezetfelépítési logika, lineáris szerkezet törzskari kiegészítőkkal stb.– meghatározzák természetes viselkedését (vertikális meghatározottság, hivatali út, döntési jogkörök központhoz rendelése stb.), melynek ellensúlyozásához külön vezetői idő- és energiaráfordítás szükséges, illetve melyen változtatni (1) a folyamatok működtetési szabályainak, (2) a szervezeti felépítés decentralizálásának, (3) a stratégiai csúcs értékrendjének és ezen keresztül a szervezeti kultúrának a radikális átalakításával lehet csupán. Mivel ez az átalakulás valószínűleg történelmi folyamat – amely kulturális területenként más kiindulási alapokkal, saját fejlődési tempókkal illetve a történelmi időben jelentős eltolódásokkal és sajátságokkal jellemezhető – egységes modellt készíteni az állam rendszeréről ilyen tekintetben sem lehet.

Az eltérések érzékeltetésére egyetlen példa is elég. Az Egyesült Államok igazgatási rendszere kialakulásának és fejlődésének egyik alapvető kiindulási pontja és meghatározó korlátja az egyéni szabad cselekvés jogi védelme az igazgatási szervezetekkel szemben, amely tkp. a hierarchia minimalizálásához vezet („államellenesség”). Mivel a modern politikaelméleti stb. gondolkodást jelentős mértékben meghatározzák az amerikai eredetű elméletek, a nemzetközi porondon ennek a gondolkodásnak a súlya jóval nagyobb, mint az pl. területi szempontból indokolt lenne. A (poszt)modern, (poszt)indusztriális, (poszt)nemzet- *laissez-faire* állam azon ideája, ahol a közösségnek és társadalomnak (és annak különböző megnyilvánulásainak, pl. az államnak is) a feladata az egyéni kiteljesedés és boldogság lehetővé tétele, részben pontosan azért, hogy minimalizálják a saját, az egyénre nehezedő nyomásokat, erre az amerikai gondolkodási irányra alapul.

Ugyanakkor az európai fejlődés a felvilágosult abszolutizmus jegyében francia mintára létrejövő modern (nemzet)állam központi erejére támaszkodó modernizációs törekvéseinek sikerein és kudarcain alapszik, ahol nem az állam ellenében definiálják az állampolgári jogokat, hanem éppen ellenkezőleg: az állam diktálta jog definiálja (egyfajta – nem mindig nyílegyenes, de – evolúciós fejlődést mutatva) azokat. Innentől kezdve, míg az amerikai fejlődés az igazgatási szervek küzdelmének története a működési feltételeik megszerzéséért és biztosításáért, addig az európai nagyrészt a lakossági csoportok küzdelme az igazgatási rendszer emelte jogi korlátok tágításáért.



Az „ázsiai” (pl. japán) igazgatási rendszerek még inkább különböznek, hiszen míg az angolszász és a kontinentális európai igazgatás a közalkalmazottak és a foglalkoztató közigazgatási szervezetek vezetői közötti kapcsolatot alapvetően munkavállaló-munkáltató jellegű viszonyként definiálja (melyet bizonyos kölcsönös lojalitási viszonyok is színeznék), addig az „ázsiai” minta alapvetően (mind a gazdasági, mind az állami szervezetek tekintetében) a vezető-beosztott kapcsolatot alapjaiban mint egyfajta kliensi viszonyt („védelemért hűséget”) láttatja, mely erőssé teszi a kölcsönös lojalitási hálók bizonyos kapcsolatait, és nem engedi, legfeljebb csak kisebb részben érvényesülni az „európai” munkajog bizonyos (számunkra alapvetőnek és meghatározónak tűnő) sarokköveit.

Elviekben inntól kezdve nehéz, sőt lehetetlen pl. a japán államot ugyanabba a rendszertani kategóriába sorolni, mint a franciát, németet vagy akár az amerikaiat. Ugyanakkor azt kijelenteni, hogy a világ java olyan országokból áll, ahol a modern euro-amerikai értelemben vett állam kialakulására jelenleg esély sincs, nagyon furcsa (és nem csak igazgatáseméleti) következményekhez vezetne. Gyakorlatiasabb lehetőség az egyes államokat mint formális szervezetrendszereket vizsgálnunk, ha nem állítunk előfeltételeket a „modernséget” illetően, hiszen így nagyobb kompromisszum nélkül is összehasonlíthatóvá válnak. Igaz, hogy így több, egymástól akár alapvető tulajdonságaikban is jelentősen eltérő, ugyanakkor felszíni megjelenési formáikban egymásra meglehetősen hasonlító államtípussal kell dolgoznunk, viszont ez a megoldás a francia forradalom előtti történelmi példák bevonását is lehetővé fogja tenni.

Az állam mint formális szervezetrendszer – mechanisztikus hasonlattal élve – a társadalom mint komplexum *formalizált szabályzó (vezérlő) alrendszere*. Működési célja az elvárttól való eltérések és ezek lehetőségének megszüntetése. Mint komplex, önfejlesztő rendszer, saját működési logikájából kifolyólag folyamatosan keres, beavatkozik, szabályoz, ellenőriz – egyre mélyebben, egyre részletekbe menőbben, egyre több területen, egyre több és komplexebb folyamat révén, melyeket egyre több szervezeten keresztül működtet. Az állam, úgy tűnik, a maga fejlődési logikája szerint nyílegyenesen törne a teljes centralizáció felé – tökéletes formájában minden téren mindent szabályoz, ráadásul úgy, hogy eltérésre sem lehetőség, sem szándék nem marad a vezérelt rendszer. A társadalom és a közösségek más, részben formális, részben informális működései kellene ahhoz, hogy az állam ne gyűrhesse maga alá azokat, illetve az individuumokat. Hogy ez nem könnyű dolog, mutatja az is, hogy a XXI. században sem, ötezer éves írott történelem után sem tudjuk a személyes potenciál fejlődését a társadalomszervezés eszközeivel optimális lehetőségekkel támogatni még a legfejlettebb államokon belül sem, nemhogy globálisan. Az a XXI. századi állam, amelynek egyrésztől feladata minden, a területén megszülető csecsemő előtt megnyitni a fejlődés és boldogság legkülönbözőbb lehetőségeit, önmagára hagyva mindezt csupán azon az áron tudja megkísérelni, hogy (1) lefelé nivellál, vagyis a „szabadságok” legalacsonyabb, még kulturálisan tolerált szintjén teremti meg az „egyenlőséget”, (2) ami alól kivételeket tesz olyan társadalmi érdekcsoportokkal, amelyek az állam hatalmi központjához közel állnak, annak működésében részt vesznek, vagy azt támogatják, illetve számára hasznosak. Az értékrend, a kultúra rendszere tehát meghatározó lehet, ha az értékmérőkre, a „jó” fogalmának az adott közösségben érvényes tartalmára leszünk kíváncsiak, de magának az államnak a működési rendszere alapvetően politikai.

Az állam formális szervezetét *az adott ország politikai földrajzi határai* által lehatárolt közösség (társadalom) hozza (hozta) létre, működteti, és tartja el. Az állam *működési célja* tehát az adott ország lakosságának közös, csoport- és egyéni szükségleteinek (stb.) teljesítését segíteni, méghozzá úgy, hogy mindez a lehetőségek keretei között a legoptimálisabban megvalósulhasson. Mindez azonban nem jelenti, hogy az állam szükségszerűen minden lakossági igényt vagy szükségletet automatikusan ki kell elégítsen – az ilyen szintű centralizáció elleni kemény érvek a hatékonyság, eredményesség és egyáltalán a megvalósíthatóság körében keresendők. Alapvetően azonban nem lehetetlen, hogy egy (relatív kicsi) ország a társadalmi igények kielégítését tkp. közszolgáltatásokként



végezze, mint ahogy az sem, hogy egy minimalizált (de pl. területileg és lakosságszám szerint nagy) állam minden ilyesmit más, nem állami szervezeteken keresztül biztosít. A brit korona India gyarmatosítását is részvénytársaságon keresztül intézte jó ideig, az amerikaiak a közlekedési hálózatok (pl. a transzkontinentális vasút) megépítését és működtetését szintén, Magyarországon a kommunikációs szolgáltatóhálózatok magántulajdonban vannak, stb., tehát példával bőven szolgálhatunk (bár azok értelmezésében lehetnek eltérések).

*A lakosság közös, csoport- és egyéni érdekei* számtalan szinten, számtalan valós és relatív idejű viszonyban, kapcsolatban, kölcsönhatásban létező komplexumot alkotnak, melynek prioritási rendszerének elviselhető beállítása és érvényesítése nehezen képzelhető el az állam megfelelő működése nélkül. Ez az érzés viszont kulturálisan meghatározott, tehát óvatosan kezelendő. Ahogy látni fogjuk, a „megfelelő működésnek” ráadásul számos esetben az állam mint rendszer sajátosságaiból adódó természetes tendenciái ellenében kellene érvényesülnie.

A lakosság alkotta komplex társadalom értékrendjének és domináns informális működéseinek tipológiája (társadalmi forma, társadalmi berendezkedés stb.) építkezhet (mondjuk) demokratikus, timokratikus, arisztokratikus, oligarchikus stb. jellegű viszonyokból. Egyes részeiben, sőt egészében akár még jellemző is lehet egy bizonyos típusú (vagy „ötvözetű”) érték- és viszonyrendszer; ezek ösztársadalmi szerepét és erejét azonban a hatalmi központot működtető csoport(ok) értékrendszere(inek keveréke) fogja meghatározni. Amennyiben ennek érték- és érdekszerének nem erőssége a különbségek tisztelete és támogatása, sokféleség értékékként kezelése (Flood – Romm 1997), stb., a rendszer nem fog hosszú távon ellenállni saját természetes központosítási logikájának. A hatalmi központ szerepének értékeléséhez a racionális lehetőségek közül talán az egyik legérdekesebb kiindulópontot a központi beavatkozásoknak a lakosság élethelyzetének mutatóira gyakorolt (mérhető) hatásai, valamint a hivatalos kommunikáció üzeneteinek tartalmi nyújthatják.

Alapvetően hierarchikus rendszerű pozicionális szervezetekben elvileg a *a hatalmi központ* elválhat a *döntési központtól* – az utóbbi ott van (vagyis a döntések tartalmának kialakítása ott történik), *ahol a szervezeti csúcs engedi*. A „természetes” rendszertani viselkedés, ahogy láttuk, (részben vagy egészben) önmagánál tartja (vagy meg akarja szerezni az ellenőrzését, illetve befolyásolni akarja a működését), ugyanakkor a „racionális” szerint pedig oda próbálja telepíteni, ahol a legjobb döntések megszületésére és végrehajtására megvannak a feltételek.

Semmi nem akadályozza, hogy egy komplex nagy rendszerben több döntési (vagy akár hatalmi!) központ működjön. Ezek helye természetesen függhet a meghozandó döntések típusaitól, jellemzőitől, de a vizsgálati szempontoktól és módszertantól stb. is. A hivatalos kommunikáció közel sem mérvadó, pl. olyan megkülönböztetések, mint „az irányítás” és „a vezetés” szembeállítását mögött állhat a „hálózati (csúcs)vezetés” és a „(szakmai) szervezetirányítás”, a szervezatkormányzás (*governance*) és a szervezetvezetés (*executive management and leadership*) megkülönböztetése éppúgy, mint a döntéshozatal és az utasítási jog szélsőséges elválasztása az operatív végrehajtástól, illetve a kettő közt tkp. bármilyen érdek vagy elképzelés diktálta átmenet.

Az állam által kitűzött célok rendszerének másik jelentős összetevő csoportja *az állam és részei működtetéséhez* fűződő érdekekből következik, melyek lehetnek indokoltak és szükségszerűek, de ugyanakkor állandó forrásai a látszólagos vagy valós pazarlásnak, valamint az ezek által esetenként kiváltott (időben és térben általában korlátozott, indokolt vagy indokolatlan) érzelmi hullámoknak, beavatkozási ingereknek.

Az államon belül érvényesülő, de *sem a társadalmi célhoz, sem a* (legtágabb értelemben vett) *működési feltételek biztosításához nem kötődő* formális és informális egyéni és csoportérdekek képezik a célhierarchia elemeinek harmadik csoportját. Amennyiben ezek kielégítése a rendszercélok és a szervezeti működési feltételek biztosítása után valósul meg, (valószínűleg motiváció- és elkötelezettség-építő hatásuk miatt) érdemes figyelni rájuk is.

A „megfelelő működés” biztosítása a rendszerben tehát olyan érdekütközések mentén kell hogy megvalósuljon, ahol az értékrendeken alapuló (egyéni és csoportos informális) önszabályozás mellett a formális szabályozási rendszerbe épített gátak is szerepet kaphatnak. (Kérdés, hogy milyen társadalmi környezetben melyik hogyan, mikor, mennyire hathat.) A „megfelelő működés” rejtett tartalékait az „informális” közösségek és kapcsolatok létező, illetve kialakítható és fejleszthető hálózataiban is lehet keresni. [A közösségépítés ezek nélkül amúgy is nehezen elképzelhető – ki büszkébb a tiszta utcára: aki befizeti a helyi adót, amiből finanszírozzák pl. az árkok karbantartását, vagy aki részt vesz a közösség pl. őszi és tavaszi ároktisztító hétvégéin a munkában (és a kapcsolt örömeiben) maga is? És melyikük fog vigyázni év közben, mit is dob az árokba, és mit nem?]

A valódi és eredményes együttműködés képességének kifejlődése, léte, működésének formái és keretei az informális (és a formális) hálózatokban nagyban függ a rendszer mintáit meghatározó csoport(ok) kulturális és érdekrendszerétől. [A „koordinál” és a „kooperál” („kollaborál”, „együttműködik” stb.) szavak felszíni jelentései és tartalmi mélységei megfigyelhetően ütközhetnek.]

Az állam mint formális komplex szuperszervezet maga is formális alrendszereket hoz(at) létre. Az állam és a részét alkotó formális szervezetek, illetve azok részei stb. mind létrehozzák a maguk határain belüli formális egységeket. A formális egységek mellett a szociálpszichológiai szabályoknak megfelelően létrejövő emberi kapcsolatok mentén kialakulnak minden formális egységben, szervezetben stb. azok az informális csoportok, melyek tagjainak (egyik) közös tulajdonsága lehet, hogy a szervezet felépítési rendszerében vagy struktúrájában ugyanahhoz a formális egységhez tartoznak.

Informális csoportosulások szintén létrehozhatják formalizálódó-intézményesülő rendszerrészeikből a maguk formális/hivatalos szervezeteit, belül (ha elfogadtatják magukat a felettes szintekkel, ha kialakulnak az együttműködés „interfészei”, ha az illetékesek kijelölik a helyüket a hierarchiában, és szentesítik a működési kereteket és szabályokat stb.) vagy kívül a (felettes) rendszeren (ha nem) (l. pl. szakszervezetek, klubok, vitakörök, új szervezeti egységek stb.).

Minden formális és informális csoport és tagjaik a maguk személyes és szakmai céljaival egyaránt gazdagítják az állami szervezetek, illetve az állam célhierarchiáit. Ezek bizonyos típusú szervezeti politikai-kulturális komplexumokban negatívumként („ellenérdekeltként”, „versenyársként”, sőt „ellenségként”, „veszteségként”, „pazarlasként” stb.) jelennek meg, más típusú szervezeti érték- és érdekrendszerek meghatározta szemléletben viszont felhasználható erőforrásként („szövetség”, „partner” stb.). Nagyon sokszor az „ellenségkép” mögött valódi érdekkonfliktusok nincsenek, vagy ha mégis, azok egyeztethetők lennének. A viszonyok érzelmi töltöttségeinek skáláját még az sem okvetlen szűkíti, hogy ha az államszervezet „alrendszerei” gyakorlatilag kivétel nélkül központi felügyelet alatt állnak. Az önkormányzati szervezet felépítését, jogköreit, hatásköreit, pénzügyi és emberi erőforrásainak körét stb. minél szorosabban szabályozza a rendszer központja, annál kevesebb (formális, hivatalos) mozgástér marad a közösségek sajátos és alkalmi problémáinak kezelésére, annál inkább feszültségek keletkezhetnek a helyi lakosság és a helyi igazgatási szervek, valamint a helyi szervek és a központi igazgatás között.

Személyi viszonyok és kapcsolatok segítségével és technikai megoldásokkal (pl. közbülső, „szigetelő” szervezeti szintek beiktatásával) lehet ugyan a rendszer belső feszültségeit ideig-óráig kezelni, de mindezen lépések többletforrásokat emésztenek fel. A probléma okát természetesen lehetne a végrehajtó jellegű aprólékos szabályozás enyhítésével, kerettörvények alkalmazásával, a helyi rendszerek intézkedési és szabályozási jogainak biztosításával és megerősítésével kezelni, ha a központ érték- és érdekrendszere, illetve az össz-szervezeti kultúra megengedné. Számos példa mutatja, hogy a szervezetek kultúrájának, értékrendszerének a tudatos menedzselése

megfelelően helyettesítheti a végletes szabályozást, egyrészt megőrizve és építve a szükséges (pl. lojalitási) viszonyok szervezetten belüli és szervezetek közötti hálózatait, ugyanakkor lehetővé téve a problémák helyi (valódi és eredményes) kezelését is (Shiflett 2013; Cabrera – Cabrera – Barajas 2001, Kellis, 2012, Waller 1998, Harris – Clegg – Höffl 2011: 1ff., O’Connell 2016) – ennek felvállalásának azonban komoly politikai és értékrendszerbeni akadályai lehetnek (vö. Belényesi 2018).

A helyi közigazgatás szervezetei előtt ilyenkor két lehetőség áll fenn. Az egyik a tökéletes illeszkedés a centralizált bürokráciába, a problémák közvetítése felfelé, hiszen az ilyen rendszerekbe beépített kommunikációs gátak átszakadása előbb-utóbb óhatatlanul bekövetkezik, és a szükséges (központi) intézkedéseknek valamilyen formában és módon meg kell történnie. Az ilyen rendszerek idővel a helyi szervezetek olyan szintű ellehetetlenedéséhez vezetnek, amely a közösségek legalapvetőbb szükségleteinek biztosításához is magasabb szintű beavatkozást tesznek elkerülhetlenné. Az orosz közigazgatás rendszerében, pl. egy faluközpontban valamely fejlesztés, pl. játszótér építése, általában a helyi források hiánya miatt csak felsőbb jóváhagyással és erőforrásokból történhet. Ennek az útnak a veszélye, hogy olyan szinten romlik a helyi igazgatás végrehajtó ereje, hogy a közösségi igények kielégítését – informálisan – átveszik nem állami, nem igazgatási szereplők (ld. pl. a maffia jellegű szerveződések kialakulása és belépése a helyi közösségek működésébe Dél-Olaszországban, Oroszországban stb.).

A másik út, hogy az informális közösségszervezés hálózatos eszköztárát az önkormányzati és más helyi igazgatási szereplők veszik a kezükbe, és ha központi források a megfelelő időben és helyen nem elérhetők a helyi igények kielégítésére, megoldják valahogy másképp. A szakirodalomban „hálózatmenedzsment”, kooperatív vezetés stb. néven a 90-es évektől egyre jelentősebb súllyal megjelenő elképzelések a fejlődő és a fejlett országok helyi és központi igazgatási nehézségeinek megoldására az érdekeltek olyan hálózati együttműködését javasolják, amelynek akár facilitálója, akár egyik résztvevője lehet helyi vagy magasabb szintű területi vagy központi igazgatási szerv is, de működhet tisztán helyi vagy akár nemzetközi érintettek önkéntes hálózataként is. A példák az üzleti élettől a településfejlesztésig számos területen, minden kontinensen sokasodnak, és érdekes eredményeket mutatnak.

A helyi közösség informális mozgósítása akár az önfenntartás biztosítására, akár az autarkia keretei közül való sikeres kitörésre is alkalmas lehet. Azonban nem csupán egyfajta települési vagy más jellegű szélsőséges krízismenedzsment-lehetőségről van szó, bár számos (pl. afrikai, brazil stb.) példa erről szól, hanem bármilyen, a formális rendszernél gyorsabban, jobban, másmilyen eredménnyel stb. kielégítendő kisebb-nagyobb közösségi szükséglet vagy igény teljesítése is történhet hasonló formában.

A centralizált-pozicionális szervezetek gyenge pontja, hogy a XXI. században gyakorlatilag megoldhatatlan feladat elé állítják a humánpolitikát. Mivel a megoldandó problémák egyre komplexebbek, a munkatársak egyre képzetesebbek, az ilyen szervezetek csak akkor tudják működésüket fenntartani, ha (a klasszikus fayoli 14 elv betartása mellett) az alábbi minimálfeltételek teljesülnek:

1. *A vezetők szakmai és vezetői képzettsége és képességei elméletben és gyakorlatban egyaránt kimagaslóak a csoportjuk teljesítőképességéhez képest.*
2. *A vezetők szakmai és vezetői képzettsége és képességei elméletben és gyakorlatban egyaránt elegendőképp sokoldalúak és naprakészek az egyre komplexebb problémák megoldásához.*
3. *Ha a vezetők szakmai és vezetői képzettségének és képességeinek fejlődése, helyzetismeretük, problémamegoldó képességük stb. legalább annyira lépést képes tartani a környezeti változásokkal, mint a csoportjuké.*

A vezetői elméleti tudás és gyakorlati tapasztalat megfelelő szintje már önmagában is magával hozza a decentralizáló módszerek előnyben részesítését, hiszen manapság a folyamatosan alkalmazott, a vezetési helyzetnek megfelelően beállítható „emberközpontú” vezetési stílus(ok) (I. kontingenciaelméletek) a törzsanyagát képezik minden vezetőképzésnek. Nyilvánvaló lehet mindenki számára tehát, hogy ezek alapozzák meg a belső motivációépítésnek, a dolgozó és a szervezet fejlesztésének és számos más kulcsterületnek a lehetőségét. Ha tehát a vezető érti, miről szól a menedzsment, szélsőséges, erőforrás-hiányos vagy veszélyes helyzetek kivételével (háború, katasztrófa, krízishelyzet stb.) nyilvánvalóan a „demokratikusabb”, decentralizáltabb lehetőségek irányában keresi a megoldásokat. (Vroom – Jago 2007)

Ha a fenti pontok nem teljesülnek, a vezető legfőbb lehetősége a teljesítmény színvonalának fenntartására a csoport (és önmaga) folyamatos fejlesztése mellett a szervezet sajátos logikájával szembeni erőfeszítések alkalmazása: a teammunka, a partícipatív vezetés, a delegálás és *empowerment*, a csoport kreatív-innovatív erőforrásainak aktivizálása, stb. Az, hogy a szervezet típusa szerint alapfelállításában centralizált, nem jelenti, hogy nem lehetne, sőt nem kellene bizonyos részein és szintjein külön vezetői figyelem és erőfeszítés mellett alkalmazni ezzel ellentétes jellegű vezetési lehetőségeket. Egyszerűbb persze olyan szervezetben, amely eleve úgy épül fel, hogy ezeket a vezetői technikákat támogatja, de egy szélsőséges centralizáció mellett a szervezeti felépítés és a működések szabályozása is olyan messze lesz az egyes szervezetek helyi vezetésétől, hogy ha nem működtetnek hatékonyan és folyamatosan külön kommunikációs csatornákat az ilyen jellegű szervezetfejlesztési döntések előkészítéséhez, az állami szervezetek felépítése és a helyi vezetési szükségszerűségek és folyamatok közötti távolság, a közbülső vezetési szintek (mint minden centralizált-pozicionális szervezetben) – ha a kommunikációs alapmodellre gondolunk – (1) lassítják az információátvitelt, (2) a folyamatos dekódolással-újrakódolással torzítják az üzeneteket, (3) saját (egyéni, szakmai és szervezeti) szempontjaik szerint alakítják az üzeneteket, (4) zavaró zajokat produkálnak, (5) szűrik a kommunikációt, (6) szigetelnek. Általános ökölszabályként minden centralizált-pozicionális szervezetben a probléma jelentkezésének szintje és a döntéshozóé között bizonyos feltételek fennállása esetén elég két közbülső vezetési szint ahhoz, hogy a döntéshozónak ne állhassanak megfelelő információk a rendelkezésére.

Az önkormányzatok mint az állam felvázolt modelljében működő (al)rendszerek (mint eredetileg a legtöbb európai kontinentális modellben) egyértelműen felülről determináltak: formális (formalizált-normalizált-szabályozott stb.) szervezeti felépítésük, működési folyamataik, működtetőik feladat- és hatáskörei, felelősségei stb. mind az állami döntéshozatali rendszer csúcán lesznek meghatározva (az is, hogy milyen szinten, melyik szervezetnél, milyen keretek között engednek vagy nem engednek autonómiát). Ezek alakítására, fejlesztésére, változtatására olyan politikai stb. kapcsolatrendszereket kellene működtetni, melyek, ha léteznek is, a szervezeti piramis magassága, a szervezeti szintek száma, a kommunikációs módszerek és technikák stb. miatt formális módon nehezen lehetnének hatékonyak. A helyi szempontok érvényesítését lehetővé tevő keretjellegű szabályozás viszont a centralizált-pozicionális rendszer természetes működése ellen való, tehát „önmagától”, a központi vezetés akaratától függetlenül, külön erőbefektetésük nélkül ez nem lehetséges. Az önkormányzatok működésének az a része tehát, amelyet az „ön-” tag fejez ki, teljesen a központi vezetés beállítottságától és akaratától függ. Ennek következményeként az ilyen rendszerek belső dichotómiája világossá válik: bár számos tényező miatt a centralizált-pozicionális rendszerek bizonyos méret nagyságig és (relatív) alacsony komplexitásszinten működhetnek jól, ha számos más faktor is kedvezően van beállítva (vezetés, technológia, értékrendszerek, professzionalitás, kommunikáció, külső és belső környezeti támogatás stb.), ugyanakkor az ilyen rendszereket belső természetük folyamatos növekedésre és egyre bonyolultabbá válásra kényszerítené. Az előbbi gátja, az utóbbi kezelési módja tkp. ugyanaz: a közvetlen ál-

lami felelősség feladása a nem kulcsfontosságú területeken (outsourcing, outcontracting stb.) – szervezeti decentralizáció (laterális decentralizációs törések beépítése a „szigetelő” rendszerszintek között vagy helyett), a döntési központon kívüli tudások fokozódó bevonása (konzultáció, participáció, tudásmenedzsment stb.), partikularitás természetes elfogadása (vertikális diverzifikáció/decentralizáció) – lehetne kezelhető. A centralizált-pozicionális szervezeteket létrehozó és építő érték- és érdekrendszerek azonban mindezeket nehezen tolerálják, tehát megfelelő vezetői hozzáállás-változás nélkül a permanens újrasztabilizáció és a permanens ellenőrzés fenntartásának kényszere akár mindaddig akadályozhatja a decentralizációt, amíg a rendszer végképp le nem bénul.

Egy komplex rendszer valamely alrendszere akkor kezdhet el (akár csak korlátozottan is) önvezérlővé válni, ha az alábbi feltételek adottak:

- a működési céljait meghatározó tényezők (közösségi/társadalmi rendszerekben ezek az érdekek) élesen megkülönböztethetők és elhatárolhatók a magasabb rendszer működési céljaitól;
- olyan erőforrástöbblettel rendelkeznek az alapfolyamatok működtetéséhez szükségeseken felül, amelyek minőségileg is megfelelnek a saját döntési, irányítási és szabályzórendszer(ek) kiépítéséhez és működtetéséhez;
- a felettes rendszer mint „belső környezet” nem képes a megfelelő erőforrástöbbletek (a) elérésére és mozgósítására, (b) hasonló hatékonyságú és eredményességű felhasználására, mint a (specializáció útjára lépő) alrendszer.<sup>134</sup>

Ha metaforáknak alkalmas jelenségeket keresünk, például az egyes szervek evolúciós története vagy akár a beszéd biológiai hátterének alakulása tájékán, könnyen fogunk találni ilyeneket.

A klasszikus közigazgatásemélet megfelelő szabályai (CARPENTER 2001: 15.) a rendszerelméletiekkel gyakorlatilag egybevágóak. Ezek szerint igazgatási szervezetek akkor kezdhetnek el „önigazgatóvá”, magyarul autonómmá válni, a maguk sorsát (részben legalább) maguk alakítani, ha:

- politikailag külön vannak választva az őket ellenőrizni kívánó csoportoktól, szervezetektől, intézményektől stb.;
- ki tudnak fejleszteni sajátos szervezeti kapacitásokat az „önigazgatáshoz” szükséges elemzéshez, új programok megalkotásához és hatékony lebonyolításához, a problémák megoldásához, a korrupció megelőzéséhez stb.;
- saját hatalomforrásokkal, és ezekbe ágyazottan erős saját politikai legitimitációval és/vagy szervezeti tekintéllyel rendelkeznek.

Az evolúciós biológia bőven szolgál (vigyázat, csak korlátok között alkalmazható) fogalmakkal és hasonlatokkal mind az európai kontinentális (alapvetően centralizált-pozicionális logikára építő) államok önkormányzati fejlődése modellezésére, mind az amerikai ön- és közigazgatás-történetet alakító folyamatokra. Elég, ha a kooperáció, konkurencia, parazitizmus, viktimizálódás, szimbiózis, összeolvadás, másolás, alkalmazkodás, asszimiláció stb. folyamataira vagy akár az ökológiai rendszermodellekre (pl. ragadozó és préda viszonya, ld. pl. időben csúsztatott adaptáció jelensége) gondolunk.

<sup>134</sup> Hasonló helyzetekkel speciális közigazgatási szervezetek is küszködhetnek. I. pl. Szegedi (2018a, 2018b, 2018c) és Koronváry – Szegedi (2018).

A három előfeltétel biztosításának igénye találkozhat (1) központi támogatással (kooperáció), (2) központi túrréssel (semlegesség) és (3) központi tiltással (konkurálás). Az első esetben a teljes rendszer „alulról történő”, „organikus”, folyamatos, pl. *lean management* jellegű fejlesztése indulhat el, a másodikban egyes önkormányzatok és vezetőik ráatalálhatnak a helyi „informális” hálózatok bevonásának új lehetőségeire és a felmerülő (és központilag túl lassan vagy nem a számukra megfelelő módon megoldható) problémák ezek segítségével való megoldási módjaira, valamint a központi megoldások helyi kiegészítésére, „testreszabására” lehet számítani (Lepore – Montgomery – Siepe 2016: 35ff.), a harmadikban pedig magának a központnak kell felnőnie a felvállalt feladatokhoz; ez azonban az ilyen rendszerekben érvényes hatékonysági és eredményességi korlátok miatt, valamint a szabványmegoldások szabványeredményeinek szabványszínvonala miatt legalábbis szabványszerűen kérdéses. A magasabb rendszer a saját szabályzó alrendszere túlbujánzását valamely más módon fogja korlátozni.

## 6. A JÓ ÁLLAM KUTATÁS ÉS A JÓ ÖNKORMÁNYZAT KUTATÁS VISZONYA, VALAMINT LEHETŐSÉGEI

A 2010. évi választásoktól kezdődő szakasz a magyar államfejlődésben jelentős irányváltást hozott. Ennek egyik ikonikus jele a politikával, stratégiával, tervekkel és helyzetértékeléssel foglalkozó hivatalos dokumentumok formai, nyelvi és tartalmi átalakulása. A közigazgatás átalakításához és fejlesztéséhez kapcsolódó dokumentumok közül ilyen szempontból is kiemelkedő a Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program, a Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Stratégia, valamint a Jó Állam Jelentés körül szinte folyamatosan keletkező részprogramok, kutatási jelentések és egyéb anyagok áttekintésére itt és most már csak terjedelmi okokból sem vállalkozhatunk, néhány, a Jó Önkormányzat Kutatáshoz kapcsolódó, szerintünk fontos gondolatot az Egyetem vezető oktatói és kutatói nevével fémjelzett Jó Állam Jelentés ürügyén szeretnénk itt írásban is rögzíteni.

1. *A Jó Állam Jelentés, illeszkedve az előzmények által lefektetett gondolati alapokhoz, olyan sarokpontokat jelöl ki (KAISER 2017: 4ff.), amelyek ahhoz illeszthetővé teszik a Jó Önkormányzat Kutatás programját és módszertanát.* Mivel a Jó Állam Jelentés (és a kapcsolódó dokumentumok, illetve a mögöttük álló kutatások) fő vonalaiban a nemzetközi (főként az amerikai közpolitikai hagyományokon alapuló) értékrendet követik, értékelési módszertanuk szempontrendszerei igen hasonlóak egyrészt a fejlett országok közigazgatási ideálképeinek jellemzőihez, másrészt azokhoz az elképzelésekhez, amelyekre a Jó Önkormányzat Kutatás is építhet.

- Jelentősen eltér azonban – ahogy látni fogjuk – az alkalmazott fókusz középpontja és „szélessége”, valamint más az a „célcsoport” is, amelynek számára a két kutatás és értékelés készül. A JÁK megjelenítette kép az egész államról kíván szólni, és minden érintett és érdekelt személyhez és intézményhez; az önkormányzatok tekintetében, mondjuk úgy, meglehetősen periférikus és nehezen használható részletinformációkat nyújt csupán. A Jó Önkormányzat Kutatás – a metodológiai kompatibilitás fenntartása mellett – *gyakorlatias és azonnal használatra kész* információkat és tudást kíván az önkormányzatok és vezetőik számára rendelkezésre bocsátani.
- A hasonlóságok egyik forrása, hogy – miként a rendszertan szerint az egész rendszer és a részrendszer viszonyából, valamint a „nagy” rendszer és a „kis” rendszer közötti analógiaállítás lehetőségéből az következik – egyrészt párhuzamba állíthatók a két szinten érvényesülő elvárások, másrészt ráadásul még a lakosság szempontjából az állami megnyilvánulások jelentős része (valóban vagy látszatra) a helyi önkor-



mányzat (és más, az állampolgárral közvetlenül érintkező, „frontvonalbeli” szervek) magatartásában fog megjelenni, illetve annak a rovására fogják írni.

2. *A Jó Állam Jelentés értékelési rendszere, a Jó Állam Index (JÁX) alkalmas arra, hogy a Jó Önkormányzat Kutatás hasonló értékelési rendszerének, a Jó Önkormányzat Indexnek (JÖX) az eredményeit az övékkel összevethetővé, kompatibilissá tegyék. Az értékelésben megjelenő, a nemzetközileg elfogadott és alkalmazott értékrendben és értékelési rendszerekben is sarkalatos területek (környezet, biztonság, igazgatás, gazdaság, bizalom, demokrácia, közösségi élet) a Jó Állam Jelentésben mint az állam, az ország és társadalma, illetve az állampolgárok különféle szempontjaiból alkalmazott vetületeikben jelennek meg – ugyanakkor ugyanezek a területek „kis”, „helyi” viszonylatokban közvetlenül érvényesülő hatást gyakorolnak az egyes lakosokra, a településekre és közösségekre, valamint ezek „menedzsmentjére”, az önkormányzatokra.*
3. *A Jó Állam Index szolgáltatja információkat a Jó Önkormányzat Index (és a mögötte levő kutatás) hasznos és fontos információkkal fogja kiegészíteni. A célcsoport pontos megjelölésével és a fókusz élesítésével (fényképészahasonlaltal élve, a blende szűkítésével), valamint azzal, hogy a hazai önkormányzatok itthon bevált gyakorlataiból indulunk ki, a Jó Önkormányzat Kutatás reményeink szerint már a hazai viszonyok között valahol bevált megoldásokat és lehetőségeket keres és kínál az ország önkormányzatainak és önkormányzati vezetőinek. Az illeszkedés jegyében természetesen ezek mögé odatesszük, amennyire arra szükség lehet, az elméletet és a módszertani ismereteinket, mindezt úgy megfogalmazva és rendszerezve, hogy az önkormányzatok és a kapcsolódó helyi szervezetek vezetői, elsősorban a polgármesterek, jegyzők és helyi képviselők számára kezelhető legyen. Reméljük, az első változatot további evolútív fejlődést mutató kutatások, eredmények és dokumentációk fogják követni, melyek – már a visszajelzéseket is figyelembe véve – egyre inkább illeszkedni fognak a helyi gyakorlat igényeihez.*

Ha egy pillantást vetünk a Jó Állam Jelentésekbe, és megnézzük, milyen képet tükröznek azok a magyar önkormányzatokról, a nemzetközi ideálkép és a magyar valóság érdekes keverékét találhatjuk. Ha az önkormányzatokat említő szövegrészeket megkeressük, az önkormányzat fogalmi meghatározásának egymást ellentéteikben is kiegészítő töredékeket találunk. Az önkormányzat, a Jó Állam Jelentések szövegei szerint,

- a (helyi) közösség, a település része (Kaiser 2017: 56.);
- a társadalom politikai alrendszere (Kaiser 2017: 130.);
- a jogalkotásban részt vevő politikai intézmény (Kaiser 2017: 133.);
- a politikai részvétel, illetve a politikai verseny színtere (Kaiser 2017: 125, 127.);
- finanszírozó (Kaiser 2017: 51, 109.);
- munkáltató (Kaiser 2017: 158)162.);
- közigazgatási ügyintézési csatorna (Kaiser 2017: 176);
- az önkormányzati ASP-központ „ügyfele” (kellene hogy legyen, illetve már az, vagy lesz majd) (Kaiser 2017: 158.).

Ha ezeket a definíciórészeket (melyek sosem állnak össze teljes arisztotelészi meghatározássá) közelebbről megnézzük, mindegyik más professzionális szemléletet tükröz, melyekben az „amerikai” és az „európai kontinentális” minta egyaránt ott van a háttérben. A helyi közösség, a település integráns részeként, a közösségi ügyek intézésében, a helyi problémák megoldásában aktívan részt vevő partnerként azonban, ha továbbhaladunk a logikai menet mentén, egy olyan önkormányzatkép bontakozhatna ki, amely a települési közösségi érdekek érvényesülé-



sének, a helyi célok elérésének folyamataiban aktív szerepvállaló, amelyek lehetőségeit és korlátait voltaképpen (az állam szabta formális keretek és a lehetőségeik engedte informálisak között) a település és a lakosok befolyásolják. Ez az „alulról építkező” amerikai mintának lényegében megfelelő ideálkép, ahol a „nagy rendszerek” (társadalom, ország, állam) környezeti feltételein belül tevékenykedő „kis rendszerek” (közösség, település, közigazgatási egység) szolgálják az individuum (egyén, lakos, polgár) emberi és szakmai kiteljesedését, boldogságát, a *laissez-faire* jegyében – vagyis a legfőbb hatalmi forrás és a legfőbb „döntéshozó” (a szükséges, de a lehető legtágabb keretek között), a „piramis csúcsa” az ember.

Ha a politikai vetületet hangsúlyozó meghatározáselemeket nézzük, azok egy másik fontossági hierarchiát tükröznek, melyek csúcsa, értelme és célja az ideális (és idealizált) jogalkotás. A közösségi folyamatok, ezen belül a helyi politikai részvétel és verseny mind azért van, hogy az önkormányzatok szintje mint a helyi érdekek és értékek képviselői részt vegyenek ebben. A jog ebben a szemléletben, ha kicsit eltúlozzuk a gondolatmenetet, nem mint a társadalmi közösség formalizált szabályzó alrendszerének formalizált produktuma jelenik meg, amelyet vagy elfogad a társadalom és az azt alkotó csoportok, vagy nem, és vagy megtartja, vagy megváltoztatja, hanem egy olyan létrehozandó és csiszolgatandó ideál, amely az egyén, a közösségek és a társadalom napi életének irányítására feltétlen és megcáfolhatatlan alkalmas. Egyszerűbben: a jog határozza meg az életet, és nem az élet a jogot. Voltaképpen Napóleon óta létező és terjedő ez a kontinentális hozzáállási mód, amióta a „természeti” vagy „isteni” törvény (és az abszolút uralkodó tekintélyének) helyébe a *Code Civil* került, tkp. a természeti törvények érvényességéhez hasonló egyetemes igényekkel a társadalmi mozgások és folyamatok szabályozásának szintjén.

Az „ügyintézési csatorna”, illetve az ASP-központra utaló részletek egy harmadik hierarchiát, a szintén nagyon európai, mondhatni a Habsburg-birodalmi hagyományokra visszavezethető bürokratikus hozzáállás fontossági sorrendjét vázolják fel, ahol a piramis tetejét elfoglaló „ügyek” minőségi bonyolításának megalapozásául szolgálnak mind a közigazgatási ügyintézés (hagyományos vagy virtuális) csatornái, az igazgatás rendszere, sőt a közösség és a társadalom is. Az „ügyrend”, az ügyek rendje, rendben léte, a bonyolítás szakszerűsége (ilyen tálalásban biztosan furcsa, de) a közigazgatási szakma professzionális kultúrájának vagy ethoszának szempontjából fontos idealizáló szemlélet, mely – jó esetben – kiegészül, vagy legalábbis kiegészíthető az ügyfél elégedettségével mint eredményességmérővel, rossz esetben azonban a „kiszolgáltatót” kliens képével, aki pont azt teheti, amit előírnak neki. A Jó Önkormányzat Kutatás reményeink szerint a szemléletek (és a definíciók) között „rendet fog tenni”, vagyis mindegyik érvényességi körét és alkalmazhatóságának módját (megfelelő kiegészítésekkel) képes lesz pontosítani.

A Jó Állam Jelentés, ha a szöveget részletesen elemezzük, részben a fenti három szemléletnek megfelelően összevethetőnek tartja az önkormányzatokat a következő intézményekkel:

- más állami alrendszerek, szervezetek: rendőrség, igazságszolgáltatás, állami hivatalok stb. (Kaiser 2017: 18.);
- a település többi cselekvő intézményi tényezője: helyi közszolgáltatások, érdekképviselések, vállalkozások stb. (Kaiser 2017:164.);
- az Európai Unió, illetve Magyarország (mint a „politikai harcok terepei”) (Kaiser 2017: 125.);
- más, a legmagasabb vezetési szintekhez tartozó országos intézmények mint problémamegoldók, beavatkozók, szabályozók stb. (országgyűlés, kormány) (Kaiser 2017: 130., 133. stb.);
- egyéb „ügyintézési csatornák”,(postai, online, telefonos vagy személyes) (Kaiser 2017: 169.).

A Jó Önkormányzat Kutatás ehhez képest az önkormányzatok működését egymáshoz tartja, majd elsősorban hasonlíthatónak. Ebből kiindulva a helyi tapasztalatok, „jó gyakorlatok” rögzítésével, tudományos elemzésével, alkalmazási lehetőségeik és korlátaik számbavételével fogjuk kezdeni. Nem közelebbi vagy távolabbi allegóriák, hanem közvetlenül összevethető, azonos kategóriába tartozó (vagy legalábbis formális módon abba belekényszerített) szervezetek tapasztalatai lesznek a kiindulópont, és ezek – a helyszíni környezet adottságainak megfelelő – kiválogatása, valamint szelektív adaptációjuk lehetősége lesz a kínált nyereség.

A Jó Állam Jelentés az önkormányzat feladataiból csak közvetlenül és csak említésszerűen tér ki egyikre-másikra. A biztonság és bizalom vagy a pénzügyi stabilitás és versenyképesség területén pl. semmilyen önkormányzati feladatot nem említ tételesen, sőt a fenntarthatóság címszava alatt is csak a szennyvíztisztítást nevesíti. Ehhez képest a Jó Önkormányzat Kutatásban reméljük, ki tudunk térni minden olyan önkormányzati tevékenységre, feladatra vagy problémátípusra, amelyek azok vállát terhelik, illetve amelyeket ők maguk fontosnak, kiemelendőnek tartanak.

Ugyanilyen hiányos az önkormányzatok perspektívájából szemlélve a Jó Állam Jelentésben alkalmazott mérhetőségi és megítélhetőségi szempontok listája. Az említett értékmérők voltaképp két csoportra oszthatók. A „demokratikussághoz” és az „ügyintézéshez” kapcsolódó szempontok: egyrészt a helyi részvételi demokrácia erejének értékelésére mérőszámként alkalmazott választásokon és népszavazásokon való részvétel aránya, valamint a helyi érdekképviseleti szervezetek száma és részvételük mértéke a „döntéselőkészítő munkában”, másrészt az ügykezelés minősítésére szolgáló „bizalom”, az önkormányzati ügyintézés értékelni kiválasztott mérőszámok, úgymint annak gyorsasága, költségei, a dokumentumok száma és egyszerűsége, valamint a várakozási idők stb., no meg természetesen az ügyfelek elégedettsége, illetve a számítástechnikai felkészültség, beleértve az igazgatási informatikai infrastruktúra adatait. Első ránézésre hiányoznak a szövegből olyan alapvető és mérhető szempontok, mint a helyi lakosság biztonságérzete; a gyülekezési törvényben szabályozott helyi témájú rendezvények száma, és méreteik mellett az egyéb önkormányzati és más helyi rendezvények adatai; a helyiek (egyéni vagy csoportos) bevonása bármilyen közösségi cél érdekében szervezett tevékenységbe; a lakosság (és az önkormányzati munkatársak!) képzettségének alakulását jellemző adatok; a helyi finanszírozású közösségi jóléti, egészségügyi, oktatásügyi, kulturális stb. intézmények fenntartására jutó összegek és egyéb erőforrások; az élhetőséget jellemző adatok (parkok, fák, szökőkutak, artézi kutak, szórakozási és kulturális lehetőségek stb.), köztük a gazdasági élet adataival (boltok, üzlethelyiségek, műhelyek, piaci árusok stb. száma, különböző árufajták és szolgáltatások hozzáférhetősége stb.).

Szeressük hibáinkat, mert kijelölik számunkra a teendőinket. A Jó Állam Kutatás értékrendszere megfeleltethető a XXI. századi elvárásoknak, a bemutatott nehézségei viszont lehetőséget adnak a fejlődésre. Az önkormányzati felhasználhatóságot súlyosan érintő hiányosságok pótlására a Jó Önkormányzat Kutatás során felmérhetőnek tartjuk az önkormányzatok által a maguk működésének értékelésére használt (és használható) adattípusokat, ezek összegyűjtésének és előállításának lehetőségeit, valamint azokat az alkalmazott (és alkalmazható) elemzési módokat és módszereket, amelyek segítségével a gyűjtött adatokból értelmezhető információt és a fejlesztésben felhasználható tudást lehet előállítani. Reményeink szerint olyan rugalmas értékelési keretrendszert tudunk így összeállítani, amelynek a segítségével az önkormányzatok maguk tudják majd a saját helyzetük megítélésére legfontosabb szempontokat, adattípusokat, adatgyűjtő és -elemző módszereket és a maguk fejlődéséhez valóban szükséges tudás előállításának lehetőségeit meghatározni, felhasználni, és tapasztalataikat – a Jó Önkormányzat Kutatás további folytatólagos szakaszai során – megosztani egyrészt a kutatókkal, másrészt a kutatás során elő-

állított eredménytermékek más (önkormányzati vagy egyéb háttérű) felhasználóival. Titkos vágyunk, hogy eredményeink – már csak a kompatibilitás miatt is – megjelenhessenek a Jó Állam Kutatás által (is) felhasznált inputok között, hogy ezzel is színesebb, pontosabb, valósághűbb és részletesebb képet kaphassunk mi, állampolgárok is, „az ország állapotáról”, fejlődéséről, jövőjéről.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Báger Gusztáv – Balogh Gábor (2010a): *Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban*. Állami Számvevőszék Kutatóintézete.
- Belényesi Emese (2018a): Közigazgatási szervezetek változási folyamatai – változásmenedzsment a közigazgatásban. *E-Government Tanulmányok XLII.*
- Belényesi Emese (2018b): Önkormányzati szervezetek döntéshozatali folyamatai. *E-Government Tanulmányok XLIII.*
- Boardman, John – Sauser, Brian (2008) *Systems Thinking; Coping With 21st Century Problems*. CRC Press.
- Bono, Edward de (1970) *Lateral Thinking*. Penguin.
- Boulding, Kenneth E. (1956): General systems theory: The skeleton of science (1956) *Management Science* 2/3 pp. 197ff. <http://pcp.vub.ac.be/books/Boulding.pdf> (2018.08.10.)
- Bowman, James S. – West, Jonathan P. (2007) *American Public Service; Radical Reform and Merit System*. CRC Press.
- Cabrera, Angel – Cabrera, Elisabeth F. – Barajas, Sebastián (2001): The key role of organizational culture in a multi-system view of technology-driven change [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7152/key\\_IJIM\\_2001\\_ps.pdf?sequence=2](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7152/key_IJIM_2001_ps.pdf?sequence=2) (2018.10.01)
- Clegg, Steward – Harris, Martin – Höpfl, Harro (ed.) (2011) *Managing Modernity – Beyond Bureaucracy?* Oxford University Press.
- Comfort, Louise K. – Sungu, Yesim – Johnson, David – Dunn, Mark: Complex Systems in Crisis: Anticipation and Resilience in Dynamic Environments. *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 9. No. 3 pp. 144ff.
- Corlett, John (2007?) *System Theory Applied to Organizations* (Research Paper) <https://pdfs.semanticscholar.org/40fe/c77d4dadfa63070a65302cc732a17c873907.pdf> (2018.08.08)
- Dekkers, Rob (2015) *Applied Systems Theory*. Springer
- Després, Blane (2016): Family of Related Systemic Elements (FoRSETM) Matrix: Big(ger) Picture Thinking and Application for Business and Organizations in: Masys Anthony J. (ed.) (2016) *Applications of Systems Thinking and Soft Operations Research in Managing Complexity; From Problem Framing to Problem Solving*. Springer.
- Flood, Robert L. – Romm, Norma R. A. (1997): Diversity Management; Theory in Action. in: Flood – Romm (edd.) (1997) *Critical Systems Thinking: Current Research and Practice*. Plenum Press, pp. 88ff.
- Galer, Joan Bragar – Vriesendorp, Sylvia – Ellis, Alison *Managers Who Lead; A Handbook for Improving Health Services*. Management Sciences for Health 4. fejezet [http://www.wahooas.org/mshdvd2/book\\_contents/CO\\_ch4.pdf](http://www.wahooas.org/mshdvd2/book_contents/CO_ch4.pdf) (2018.08.12)
- Hjort, Bobo (2003): Drawing, Knowledge, and Intuitive Thinking: Drawing as a Way to Understand and Solve Complex Problems. in: Castri, John – Karlqvist, Anders (2003): *Art and Complexity*. Elsevier.
- Hunt, James G. – Ropo, Arja (1995): Multi-level Leadership: Grounded Theory and Mainstream Theory Applied to the Case of General Motors. *Leadership Quarterly* 6/3 pp. 379ff.
- Holland, John H. (2014) *Complexity; A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Jago, Arthur G. – Vroom, Victor H. (1977): Hierarchical Level and Leadership Style *Organizational Behavior and Human Performance* 18 pp. 131ff.
- Kaiser Tamás (ed.) (2017) *Jó állam jelentés*. Dialóg Campus Kiadó.
- Kaithapalli, Madhavi Latha – Gundala, Raghava Rao (2006): Leadership Styles Across Hierarchical Levels; A Study of Indian Managers [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36657629/Leadership\\_Styles](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36657629/Leadership_Styles).

[pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1539071903&Signature=2ulWfeai%2F845biLG-P%2FERaMEcF2M%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLeadership\\_Styles\\_Across\\_Hierarchical\\_Le.pdf](https://www.researchgate.net/publication/328111111/figure/fig/1/figure-pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1539071903&Signature=2ulWfeai%2F845biLG-P%2FERaMEcF2M%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLeadership_Styles_Across_Hierarchical_Le.pdf) (2018.07.06)

- Kellis, Dana S. (2012) Modern leadership principles for public administration: time to move forward. *Journal of Public Affairs* 13/1(2012 november)
- Koestler, Arthur (2000) *Szellem a gépben*. Európa Kiadó.
- Koronváry Péter (2009) *Rendszertan. Elektronikus bevezető jegyzet a ZMNE hallgatói és a helyi önkormányzatok vezetői számára*. ZMNE.
- Koronváry Péter – Szegedi Péter (2018): Thoughts on Technological Diversity and Knowledge Management in Centralised Organisations. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science* 17 1 pp. 13ff.
- Lepore, Domenico – Montgomery, Angela – Siepe, Giovanni (2016): Managing Complexity in Organizations Through a Systemic Network of Projects. in: Masys Anthony J. (ed.) (2016) *Applications of Systems Thinking and Soft Operations Research in Managing Complexity; From Problem Framing to Problem Solving*. Springer.
- Levitt, Theodore (1975) Marketing Myopia Harvard Business Review [http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/403\\_marketingmyopia.pdf](http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/403_marketingmyopia.pdf) (2018.09.12)
- Mayo, Elton (1949) *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Routledge.
- Meadows, Donatella H. (2008) *Thinking in Systems; A Primer*. Chelsea Green Publishing.
- Mitchell, Melanie (2009) *Complexity; A Guided Tour*. Oxford University Press.
- Mobus, George E. – Kalton, Michael C. (2015) *Principles of Systems Science*. Springer.
- Morgan, Gareth (1986) *Images of Organizations*. Sage.
- Mossman, Kenneth L. (2014) *The Complexity Paradox: The More Answers We Find, the More Questions We Have*. Oxford University Press.
- Mount, Kenneth R. – Reiter, Stanley (2002) *Computation and Complexity in Economic Behavior and Organization*. Cambridge University Press.
- Nakamori, Yoshiteru (2014) *Knowledge and Systems Science; Enabling Systemic Knowledge Synthesis*. CRC Press.
- Norretranders, Tor (2003): Science and Art in Collaboration – The Mindship Method in: Castri, John – Karlqvist, Anders (2003): *Art and Complexity*. Elsevier.
- O’Connell, Darren (2016): Leadership styles and improved governance outcomes. *Chartered Secretary* (2016 május) pp. 202ff. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJpcyhPndAhVLTBoKHxhyDOYQFjALegQIVxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.governance-institute.com.au%2Fmedia%2F879960%2Fleadership\\_styles\\_governance\\_improved\\_outcomes\\_may\\_2016.pdf&usq=AOvVaw0y0M9S2v23PKlqr2k\\_oUll](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJpcyhPndAhVLTBoKHxhyDOYQFjALegQIVxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.governance-institute.com.au%2Fmedia%2F879960%2Fleadership_styles_governance_improved_outcomes_may_2016.pdf&usq=AOvVaw0y0M9S2v23PKlqr2k_oUll) (2018.09.02)
- Power, Daniel J. – Aldag, Ramon J. (1985) Soelberg’s Job Search and Choice Model: A Clarification, Review, and Critique. *The Academy of Management Review* Vol. 10. No. 1 pp. 48ff.
- Radin, Beryl A. (2006) *Challenging the Performance Movement; Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown University Press.
- Shiflett, K. Holly (2013) *The Relationship Between Organizational Culture and Adherence to Regulatory Requirements for Online Programs* (Dissertation). University of Pittsburgh.
- Soelberg, Peer (1967): *Unprogrammed Decision Making* (kézirat) <https://archive.org/details/unprogrammeddecisionsoel/page/n3> (2018. 10. 08.)

Szabó Szilvia (2014) *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás* (NKE 2014)

Szegedi Péter (2018a): A magyar katonák felkészítése a hadviselés generációváltásainak és a szövetségek elvárásainak tükrében (1). *Honvédségi Szemle* 146 (2) pp. 62ff.

Szegedi Péter (2018b): A magyar katonák felkészítése a hadviselés generációváltásainak és a szövetségek elvárásainak tükrében (2). *Honvédségi Szemle* 146 (3) pp. 60ff.

Szegedi Péter (2018c) Az új technológiákhoz, metodikákhoz kapcsolódó kockázatok megjelenése a katonai szervezetekben. *Hadtudomány* 28 (2) pp. 56ff.

Talbot, John – Welsh, Dominic (2006) *Complexity and Cryptography; An Introduction*. Cambridge University Press

Vroom, Victor H. – Jago, Arthur G. (2007) The Role of Situational Leadership. *American Psychologist* Vol. 62. No. 1. pp. 17ff.

Waldstrom, Christian (2001) *Informal Networks in Organizations – A literature review* DDL Working Paper No. 2 <https://pure.au.dk/ws/files/32302046/0003088.pdf> (2018.10.01)

Waller, P. (1998): Bureaucracy Takes New Form. *Professional Manager* (1998 May) p.6.

Weinberg, Gerald M. (2011) *An Introduction to General Systems Thinking*. Weinberg & Weinberg

**Kovács Laura:**  
**A helyi politikai kultúra értékelési,  
mérési lehetőségei a jó önkormányzás  
szempontjából**



# 1. BEVEZETÉS

Napjainkban az önkormányzatoknak a közszolgáltatások minőségi ellátásán túl meg kell felelniük a globalizációval együtt járó kihívásoknak, törekedniük kell gazdasági versenyképességük növelésére, új információs és kommunikációs technológiák alkalmazását (e-kormányzás) kell elsajátítaniuk. A magas színvonalú és fenntartható közszolgáltatások biztosítása érdekében minden érdekelt bevonása szükséges a helyi stratégiák tervezésébe, megvalósításába, az erőforrások mozgósításába, valamint a közszolgáltatások nyújtásába. Mindez meghatározza a helyi politika mechanizmusainak formálódását, egyúttal a helyi politikai kultúra, együttműködési kultúra alakulását.

A helyi politika önálló jelenségvilága lassan vált elfogadottá, a hely szintű politikatudományi kutatások sokáig kizárólag a politikai intézmények megfigyelésére koncentráltak. (PÁLNÉ 2008) A helyi politika értelmezése tehát az önkormányzatokon, intézményes szereplőkön kívül a helyi politikai folyamatokba bekapcsolódó egyéb szereplőkre is vonatkozik. (TAMÁS 2014). A helyi politika problematikája a formális és informális intézményeinek komplexitása mellett, hogy a helyi lakosság nem érdekelt a helyi közügyekben való aktív részvételben, nem látják a helyi döntések relevanciáját a napi gondokkal kapcsolatban. (JÓZSA 2008)

A helyi politikai érettség szintjének értékelése kiemelten fontos a jó önkormányzás meghatározása szempontjából. Ehhez azonban komplex szempontok, többszereplős rendszerek vizsgálatára van szükség. Jelen tanulmány célja, hogy a helyi politikai kultúrát befolyásoló legfontosabb folyamatok mentén, a demokratikus, jó helyi kormányzás és az állampolgári részvétel kapcsolatára vonatkozó indikátorok felsorakoztatásával segítse a hazai viszonyokhoz leginkább adaptálható mérési módszertan kiválasztását a helyi politikai érettség szintjének meghatározásához.

## 2. POLITIKAI KULTÚRA

Pye meghatározása szerint a politikai kultúra attitűdök, hitek és érzelmek olyan hálójára, amely rendet és értelmet biztosít a politikai folyamatok számára, és amely a viselkedést irányítja a politikai rendszerben. (PYE 1961) Attitűdjeink és értékeink befolyásolják a cselekvésünket, hozzáállásunk pedig ezáltal befolyásolja a politikai rendszerünk működését is. A politikai rendszerek különböző mértékben ugyan, de függnek állampolgáraik politikai attitűdjétől. A politikai kultúra lassan változik, de mégis állandó mozgásban van, dinamikus, többdimenziós jelenség. A politikai rendszer dimenziója a rendszer egészével kapcsolatos egyéni attitűdök megnyilvánulása, míg a politikai kultúra „folyamat” dimenziója az egyének politikai folyamatokkal szemben támasztott elvárásait jelenti. A politikai folyamat iránti bizalom alapja, hogy a polgároknak először egymás felé kell bizalommal lenniük, hiszen a köztük lévő szakadékok tönkreteszik a politikai kultúrát. A politikai kultúra közpolitikai szintjén az egyéni attitűdök és elvárások a politika és a végrehajtás felé irányulnak. A politikai kultúra csak abban az esetben fejlődik, ha a kormányzat képes megfelelni állampolgárai elvárásainak. (POWELL ET AL, 2015) Almond és Verba munkássága révén elfogadottá vált, hogy a demokratikus intézmények és a politikusok iránti bizalom meghatározza a demokratikus rendszer legitimitását, stabilitását is. (SIMON 2013)

### 2.1. POLITIKAI KULTÚRÁKAT BEFOLYÁSOLÓ TRENDEK

Az állampolgári attitűdöket a személyes tapasztalat és a politikai szocializáció tényezői befolyásolják, emellett a különböző történelmi periódusokban különböző trendek hatnak a politikai kultúrára.

E tekintetben elsőként kiemelendő a demokratizálódás folyamata. Érdekesség, hogy míg Kelet-Európában a demokrácia erősödése zajlott, addig a nyugati demokráciák egyre szkeptikusabbá váltak a politikusokkal kapcsolatban<sup>135</sup>. Ugyanakkor a legtöbb nyugati demokráciában a demokratikus normák és értékek állami támogatása idővel megerősödött. Az állampolgárok részéről megfogalmazódó kritika pedig a demokrácia intézményét további fejlődésre, alkalmazkodásra készteti, amely a demokrácia legnagyobb erőssége.

A piacosítás folyamata is jelentős hatást gyakorolt a politikai kultúrára. Nyugat-Európában megkérdőjeleződött a kormány gazdaságban betöltött szerepe, ugyanakkor Kelet-Európában és a volt Szovjetunióban a tervgazdaságokat szinte kizárólag állami vállalatok és a kormányzati szervek irányították. E rendszerek összeomlása új helyzetet teremtett.

A globalizáció politikai kultúrát érintő hatása szintén jelentős. A egyre növekvő nemzetközi kereskedelem és egyéb interakciók szerteágazóbbá teszik a nemzetközi rendszer egészének értékrendszerét, mindez együtt jár azazal, hogy bizonyos normák (emberi jogok, nemek közötti egyenlőség, demokratikus értékek) fejlődésen mennek keresztül. (POWELL ET AL, 2015)

---

<sup>135</sup> Például, 1964-ben az amerikaiak háromnegyede nyilatkozta, hogy bízik a kormányzatban, 2012-ben már csak a kérdezettek fele gondolta így.

### 3. HELYI KORMÁNYZÁS (LOCAL GOVERNANCE)

A helyi kormányzás olyan formális és informális szabályok, struktúrák, folyamatok összessége, melyek meghatározzák, hogy a benne részt vevő egyének és szervezetek milyen módon képesek az őket érintő döntések befolyásolására.

A helyi kormányzás tehát:

- többszereplős forgatókönyvvel rendelkezik, amelyben a közös problémák megoldása a résztvevők (állampolgárok, üzleti élet szereplői, média, civil szektor stb.) együttműködésén alapul, nem pusztán a közhatalom feladata;
- egyaránt érinti a formális (alkotmányos, jogi, törvényi) és informális (etika, szokások, tradíciók) szabályozást, ugyanakkor a résztvevők közötti tárgyaláson alapul;
- nem elsősorban a piaci struktúrákat tekinti irányító mechanizmusnak, hanem a hierarchiát, valamint a hálózati együttműködések is figyelembe veszi;
- elfogadja, hogy bizonyos társadalmi folyamatok önmagukban értékesek (átláthatóság, integritás, őszinteség stb.), nem pusztán az „input” és az „output” az ami számít;
- „politikai”, hiszen a résztvevők keresik a lehetőségét annak, hogy saját érdekeiket érvényesítsék, így az érdekérvényesítés nem egy döntéshozó elit kezében van.

Eszerint egy jó helyi önkormányzat nem pusztán kiváló szolgáltatások biztosítója, hanem politikai és társadalmi felelősségének gyakorlásában is kiemelkedő teljesítményt nyújt. A helyi önkormányzatoknak tehát nem csak az objektív és szubjektív eredmények mérésére, hanem egyre inkább a többdimenziós teljesítménymérésre kell összpontosítaniuk. (LOEFFLER 2012)

A helyi kormányzás értékelésének fókuszában a helyi kormányzási és decentralizációs folyamatok, a helyi demokrácia, valamint a helyi önkormányzat vizsgálata áll. A különböző decentralizációs folyamatok okán a decentralizációhoz kapcsolódó indikátorok eltérőek. Emellett más-más mutatók állnak rendelkezésre például a költségvetési, az adminisztratív, valamint a politikai decentralizáció mérésére. A helyi kormányzás értékeléseinek célja, hogy komplexen vizsgálja a legfontosabb helyi szintű dimenziókat, a helyi politikai rendszert (választások, emberi jogok, jogállamiság, civil társadalom, az információ szabadsága), intézményi kérdéseket (korrupció, közigazgatás, pénzgazdálkodás, közbeszerzés stb.), társadalmi és horizontális kérdéseket (politikai folyamat, költségvetési folyamat, bevételek mozgósítása, szolgáltatásnyújtás, környezeti fenntarthatóság stb.), valamint az üzleti, kereskedelmi környezetet. (NAHEM 2009)

A jó helyi kormányzás mint folyamat minőségének meghatározói a formális szabályok, társadalmi, szervezeti normák, az intézményi kapacitás, valamint a források hatékony mobilizálásához szükséges, megfelelő menedzsment. (TAYLOR 2016)

A helyi kormányzás résztvevőinek hat csoportja különböztethető meg:

1. állampolgárok (mint individuumok)
2. önkéntesek (kereskedelmi uniók, politikai pártok, közösségi szerveződések)
3. üzleti szféra
4. média
5. a kormányzás magasabb szintjei (parlamentek, nemzetközi szint)
6. helyi hatalom

**1. táblázat. A helyi hatalom mint szolgáltatások biztosítója és „közösségek fejlesztője”**

A helyi hatalom működése	Jó helyi kormányzás fejlődése
A közösséget különböző közpolitikák előállításával, tudással szolgálja („szolgáltatások biztosítója”)	„Képessé teszi” a közösséget arra, hogy saját ügyeit tervezze, és menedzselje („közösség fejlesztő”)
Belső eredményességet biztosít a helyi hatalom számára	Külső hatékonyságot biztosít a helyi hatalom számára
Növeli a helyi szolgáltatásokkal szembeni elégedettséget	Közbizalom kiépítése átlátható folyamatokkal, felelősségre vonhatósággal, demokratikus dialógusokkal

Forrás: Grote – Gbikpi (2002: 25.)

A kormányzás helyi szintű értékelésének négy fő módszertani célkitűzése van:

- a probléma és hatókörének felmérése (diagnosztika);
- rendszeres időközönként értékelés készítése egy adott kezdeményezés, szakpolitika vagy program sikerének esetleg kudarcának ellenőrzésére (megfigyelés) ;
- értékelés készítése arról, hogy egy kezdeményezés, szakpolitika vagy program elérte-e az előre meghatározott eredményeket (értékelés);
- az értékelés a polgárok és a közösségek bevonásával történik, célokról és prioritásokról folytatott diskurzusok során (párbeszéd) .

### 3.1. HELYI HÁLÓZATOK

A politikatudományban különálló kutatás tárgyát képezi a hálózatosodás. A jelenség szakirodalmának előfutára HECLÓ és WILDAVSKY (1974) tanulmánya, amely felhívta a figyelmet a civilek és a politikusok közti hálózatok fontosságára a politikai döntések befolyásolásának érdekében. Az Egyesült Államokban a hálózatosodás koncepciója a szubnacionális kormányzati szintek munkájából indult ki, azon elképzelés alapján, hogy a politikaalkotást és végrehajtást egy választott képviselőkből álló csoport, törvényhozók, valamint érdekcsoportok is ellenőrizzék. Heclótól származik (1978) az ún. „issue network” fogalmának meghatározása, amely sok nagy befolyású és marginális szereplő laza szerveződését jelenti. A következő áramlat a hálózatosodás tanulmányozásában annak Európai trendjeire vonatkozott. Majd az ezt követő irányzat a kormányzatok közti kapcsolatokat vizsgálta. Ebben már nagy hangsúlyt kapott, hogy a politika alkotás, illetve annak kivitelezése számos résztvevő közti komplex koordinációt

és tárgyalásos mechanizmust igényel. A hálózatok kutatásának harmadik, nagyobb irányzata a „helyi közösség kutatásokból” nőtt ki magát, mely elsősorban a politika társadalmi dimenzióját vizsgálta a városokban. Fenti megközelítések egyaránt kiemelik, hogy a politikai struktúra és folyamat rendkívül differenciált, és benne a résztvevők széles körének közös érdekeik mentén való összekapcsolódása javasolt. Rhodes (1985) a hálózatok stabilitásának vonatkozásában megkülönbözteti az „issue network” és a „politikai közösség” fogalmát. Megfogalmazza továbbá a „hatalomfüggőség” perspektíváját, amely magyarázza, hogy miért és hogyan alakulnak hálózatok, miképpen működnek. A XXI. századi kormányzás (governance) mechanizmusa a különböző kormányzati illetékességi szintek közti politikai koordináción alapul. A hálózatban részt vevők száma folyamatosan nő, ezzel párhuzamosan új interakciós csatornák kerülnek kidolgozásra és fejlődnek folyamatosan. Ansell szerint a hálózatosodás intézményesülése véget nem érő, de ígéretes paradigma. (ANSELL 2006)

**2. táblázat. A hálózatok és a demokrácia összefüggései**

Jellemzők	Összeférhetetlen	Kiegészítő	Átmeneti	Eszközül szolgáló
A governance-hálózatok kapcsolata a képviseleti demokráciával	A hálózatok megkérdőjelezik a reprezentatív demokratikus intézmények legitimitását és döntési szabályait	A hálózatok további kapcsolódási pontokat biztosítanak a demokratikus intézmények és a társadalom között	A hálózatok rugalmasabbak és hatékonyabbak, mint a reprezentatív demokratikus intézménye; a társadalmi döntéshozatal elsődleges módzataként jelennek meg.	A hálózatok lehetőséget nyújtanak a reprezentatív demokratikus intézmények számára, hogy jobban kezeljék a társadalmi összetettséget.
A demokrácia nézőpontjából	A reprezentatív demokrácia a társadalmi döntéshozatal elsődleges eszköze	A reprezentatív demokrácia elsődleges szerepet játszik az alapvető értékeket érintő döntésekben, de a hálózatokban, más típusú döntések esetén egyszerre lehet jelen a deliberatív és részvételi demokrácia.	A reprezentatív demokráciát felváltják a társadalmi döntéshozatal egyéb formái, amelyek tükrözik az értékek sokféleségét	A reprezentatív demokrácia újra megerősödik, olyan, kevésbé elszámoltatható eljárásokon keresztül, amelyekben, az eredmény hangsúlyos nem a döntéshozatali folyamat
A választott politikusok szerepe	A politikusok hatáskörét nem ássa alá az alternatív demokratikus módszerek bevezetése	A politikusok megpróbálnak megbirkózni a komplexitással, hálózatokban való részvétellel politikai döntéshozatalban való részvételük fokozására, ezzel erősítve a legitimitást. Ugyanakkor a választóktól kapott felhatalmazásuk különleges szerepet biztosít a célok meghatározásában, illetve a versengő nézetek közötti döntés jogosultsága is az övék.	A reprezentatív demokratikus rendszerben lévő politikusok képtelenek befogadni a modern világ összetettségét; közvetítő szerepük van.	A politikusok próbálnak megbirkózni a komplexitással úgy, hogy a hálózatokat használják a szereplők ellenőrzésére és a politika megvalósítására, a többi szereplő helyzetbehözásával
Az elszámoltathatóság nézőpontjából	Az elsődleges elszámoltathatóság a megválasztott politikai tisztviselőket érinti (klasszikus elszámoltathatóság)	Az elszámoltathatóság a politikai tisztviselők és más szereplők között oszlik meg, (Megosztott elszámoltathatóság)	Az elszámoltathatóság elsősorban a döntéshozatali folyamatok ellenőrzése és egyensúlya révén valósul meg, a döntéshozatal nyitottságának biztosításával és a döntéshozatal átláthatóságának fokozásával (konstruált elszámoltathatóság)	Az elszámoltathatóságot a választott politikusok meghatározó szerepe biztosítja; az elszámoltathatóság egyéb formáit (például teljesítménymutatókat) a politikai tisztviselők használják a többi szereplő és a döntéshozatali folyamat egészének ellenőrzésére (instrumentális elszámoltathatóság)

Jellemzők	Összeférhetetlen	Kiegészítő	Átmeneti	Eszközül szolgáló
A döntéshozatal nézőpontjából	A döntéshozatal zárt hálózatokban történik, amelyek nem elégséges irányítással vagy elszámoltathatósággal rendelkeznek a reprezentatív demokratikus intézmények számára	A döntéshozatal növekvő bonyolultságához hálózatokra van szükség annak érdekében, hogy az érintett szereplőket bevonják a folyamatba; a politikusoknak a fő döntésekre kell összpontosítaniuk, és alacsonyabb szintű döntéseket pedig átadni a hálózatoknak	A modern társadalmat természeténél fogva a hálózatok és a kölcsönös függőséggel bíró komplex döntéshozatal jellemzi; az információs forradalom és a globalizáció új társadalmi összetettségeket teremt; a demokrácia korábban létrehozott intézményei már nem megfelelőek	A döntéshozatal összetett, de a hierarchia működik.

*Forrás: Klijn – Skelcher. (2007: 591–592)*

A governance-hálózat kifejezést a szakirodalom a közpolitika alakítására és végrehajtására használja, amely kormányzati, üzleti és civil társadalmi szereplők közötti kapcsolatokon keresztül valósul meg. A hálózatok tehát új rendszerbe foglalják a közpolitikai tanácskozást, döntéshozatalt és végrehajtást (KOPPENJAN – KLJN 2004). A hálózatok kölcsönös függőségen alapulnak, de nem feltétlenül egyenrangúak benne a köz-, a magán- és a civil társadalom szereplői. Gyakran olyan „hibrid” szervezeti formákhoz társulnak, amelyek jelentős szerepet játszanak a közpolitika alakításában és megvalósításában.<sup>136</sup> Egyes álláspontok szerint a hálózatok új lehetőségeket kínálnak a közpolitika alakítására; az állampolgárok és az érdekelt felek összekapcsolásával leküzdik a reprezentatív demokrácia és a pártpolitika korlátait; olyan horizontális kölcsönös függőségekből állnak, amelyek révén a szereplők irányítják a politika fejlődését és végrehajtását. (HAJER – WAGENAAR 2003). Az ellenkező álláspontot képviselők szerint a hálózatok hatalmi és kiváltságközpontok, amelyek strukturális előnyöket biztosítanak a közpolitikai döntések meghozatalában, alakításában bizonyos magánérdekek számára. (Lowndes 2001).

Az önkormányzás hálózati modeljében a résztvevők kölcsönös függőségeiket felfedezve tanulnak meg együttműködni, tárgyalásos folyamatokon, nyílt kommunikáción keresztül. A közös tudás és tapasztalat a hálózatban résztvevők hosszú távú elköteleződését eredményezi. A hálózatban résztvevő önkormányzatnak megfelelő pénzügyi forrásokkal is rendelkeznie kell. Stoker a hálózatosodás tekintetében különbséget tesz független és nem független önkormányzat között. A megfelelő forrásokkal, szervezeti és szakmai kapacitásokkal, autonómiával rendelkező önkormányzat független hálózati résztvevőként saját stratégiai vízióját tudja fejleszteni. Mindezek híján része lehet ugyan a hálózatnak, de más szervezetek rendelkezése alapján tevékenykedik leginkább. (Stocker 1991)

A hagyományos benchmarkingmodellek alapvető problémája, hogy csak azokat a dimenziókat értékelik, amelyeket a szervezet közvetlenül irányíthat. Azonban, ahogy korábban már volt róla szó, a köz-, és a magánszektorok határai egyre homályosabbá válnak, a felelőségek egyre inkább megosztódnak a helyi érdekelt felek között, tehát folyamatosan fejleszteni szükséges a helyi kormányzás minőségének mérését. Emögött az a logika áll, hogy a helyi kormányzás teljesítményének mérése olyan „governance” típusú kérdéskörökre összpontosít, amelyek elhanyagoltak az önkormányzaton belül, mint például, az elszámoltathatóság, állampolgári szerepvállalás, a társadalmi bizalom szintje, a demokratikus folyamatok és egyenlőség tiszteletben tartása. A szervezeti határokat átlépve szüksé-

<sup>136</sup> Például kvázi kormányzati szervekhez, köz- és a magánszféra közötti partnerségekhez, több szervezetet tömörítő testületekhez.

ges bevonni az összes fontos helyi érdekelt felet az értékelésbe, azt vizsgálva, hogy mennyire jól kezelik ezeket az irányítási kérdéseket a saját területükön. (Bovaird-Loeffler, 2002)

**3. táblázat. Az értékelési szempontok keretei a helyi önkormányzati fókusz „jó helyi kormányzás” irányába történő tágitásával**

az önkormányzatnak nem csupán az alábbi szempontokat szükséges fegyelembé venni	hanem, egyre inkább az alább felsorolt szempontokat is
Szervezeti vezetés	Hálózatok vezetése
Szervezetfejlesztés A szervezeti egységek és szolgáltatások közötti szakpolitikai koherencia biztosítása Azon értékek és irányok megjelölése, amelyek lehetőséget biztosítanak a középszintű vezetők és alkalmazottak számára az egyéni autonómia és kreativitás alkalmazására	Közösségfejlesztés A szakpolitikai koherencia biztosítása (szervezeti, ágazati határokon és a kormányzati szinteken keresztül, fenntartható fejlődés) A polgárok, vállalatok és más érdekelt elvárásainak figyelembevétele, annak érdekében, hogy mélyebben elkötelezzék magukat a demokratikus folyamatok iránt, részt vegyenek a döntéshozatalban és a szolgáltatások irányításában
Politika és stratégia	Politizálás, a stratégiai érdekek kiegyensúlyozása
az ügyfelek igényeire összpontosít politika és a közigazgatás szétválasztása éves tervezésre, aktuális kiadásokra koncentráll	A civil társadalom (információ, konzultáció és részvétel biztosításán keresztül) aktivizálása a helyi politikákban A közigazgatás mint választott tisztviselők, kinevezett tisztviselők, tanácsadók, külső érdekelt közötti kölcsönhatás folyamata Hosszú távú tervek, közösségi tervek, tőkeháztartási tervek és vagyonkezelés
Emberekkel való bánásmód tudatossága	Munkaerő piaci irányítás
produktivitás növelése leépítés útján a szolgáltatás minőségére összpontosítanak a foglalkoztatottak motiváció: objektív értékelés és rugalmas jutalmazás képzett munkavállalók megtartása és toborzása, versenyeztetés, bérek minimalizálása munkaerő toborzása és megtartása csupán az alapján, hogy megfelelnek-e egy specifikus munkaköri leírásnak humán erőforrás jobb kihasználása a szervezeten belül	A munkavállalók hozzájárulása a vállalat céljaihoz az életminőségre összpontosít motiváció: készségek elsajátítása munkavállalók toborzása és képzése, akik hatékony szolgáltatásokat nyújtanak, és „képesek teszik” az érintetteket hogy segítsenek magukon A megfelelő személyi állomány felvétele, megtartása oly módon, hogy növelje a közszolgáltatások sokféleségét a nemek, az etnikai hovatartozás, az életkor és fogyatékoság tekintetében A személyzet erőforrásainak jobb kihasználása azzal, hogy növeli a közszférán belüli valamint más ágazatok közötti mobilitást
Forrásmenedzsment	Forrás és tudásmenedzsment
költségvetés top-down alakítása, felső korlát a kiadásokat illetően a teljesítmény javítása és ellenőrzése érdekében méri a költségeket átlátható pénzügyi beszámoló technikai hatékonyság növelése Információ- és kommunikációtechnológia (ICT) mindenki számára elérhetővé tétele a hatékonyság növelésére munkavállalók képzésekkel való támogatása a hatékonyabb munkavégzés érdekében	helyi költségvetések készítése a képviselők aktív részvételével A szervezet tevékenységeinek pénz- és idő felhasználásának mérése, mind a szervezet, mind az érdekelt szemszögéből pénzügyi átláthatóság a külső érdekelt felekkel (üzleti vállalkozások, állampolgárok, média stb.) való kommunikációval, a tevékenységek ár-érték arányával kapcsolatban A társadalmi hatékonyság növelése, beleértve a költségkeretek és a szolgáltatások méltányos elosztását Az ICT hozzáférhetővé tétele minden érdekelt számára az életminőség javítása érdekében Új ismeretek elsajátítása, fejlesztése a tudásmenedzsment révén, mind a személyzet, mind a többi érdekelt fél számára
Folyamatok	Belső és külső kapcsolatrendszerek
belső folyamatok fejlesztése (Business Process Reengineering) pályázható feladatokért való versengés	A szervezeti határokon túli folyamatok kezelése, beleértve a kormányközi kapcsolatokat és korlátokat szerződések és beszállítói kapcsolatok kezelése; partnerségek létrehozása és fenntartása, a felhasználók, közösségek és egyéb szervezetekkel való kapcsolattartás



az önkormányzatnak nem csupán az alábbi szempontokat szükséges fegyelembbe venni	hanem, egyre inkább az alább felsorolt szempontokat is
Objektív és szubjektív eredmények mérése	Többdimenziós teljesítménymérés
beszámolási rendszer a felettes szervek elvárásaihoz igazodik benchmarking, belső folyamat és teljesítményértékelés más önkormányzatokhoz mérten teljesítmény információkat a célok ellenőrzésére használja	A teljesítményadatok közzététele a közösség érdekelt felei igényeinek megfelelően (társadalmi, etikai és környezetvédelmi jelentés) érdekcsoportok bevonása az előírások meghatározásába valamint a teljesítmény mérése Teljesítményadatok felhasználása az innováció és a tanulás ösztönzésére (egyéni, szervezeti, hálózatok) szintjén egyaránt
Önkormányzat működése	Jó helyi kormányzás alakulása
szolgáltatások biztosítója az önkormányzat belső hatékonyság növelése helyi szolgáltatások felhasználóinak elégedettségének növelése	Lehetővé teszi a közösség számára, hogy saját ügyeit tervezze és kezelje („közösségi fejlesztő”) A helyi önkormányzatok külső hatékonyságának javítása A helyi önkormányzatokba vetett bizalom építése az átlátható folyamatok, elszámoltathatóság, valamint a demokratikus párbeszéd révén

*Forrás: Bovaird-Loeffler (2002: 13–15.)*

### 3.2. HELYI DEMOKRÁCIA

Mill szerint a képviseleti demokrácia helyi intézményei sokkal nagyobb mozgásteret biztosítanak a politikai kompetenciák fejlesztésére, mint a központilag szervezett intézmények, hiszen a helyi önkormányzatok sokaknak adnak lehetőséget a helyi politikai folyamatban való részvételre. Manapság azonban nagyobb érdeklődés irányul a részvételi demokráciát elősegítő helyi önkormányzati kapacitásra. A helyi demokratikus intézmények lehetőséget biztosítanak a képviselők választására, közel vannak a polgárokhoz, ösztönözni tudják az elköteleződés részvételi formáit. Mind képviseleti, mind pedig részvételi formájában a helyi demokrácia a szélesebb értelemben vett demokratikus politika alapvető jellegzetessége. A választott helyi önkormányzati képviselők demokratikus kompetenciákat gyakorolnak és elszámoltathatóak az állampolgárok felé. A helyi szint tehát az, ahol a képviseleti demokrácia és a széles körű állampolgári részvétel közötti kapcsolódás értelmet nyer. (PRATCHETT – LAWRENCE 2004)

A helyi szintű demokrácia értelmezhető egyrészt az önkormányzatok intézményeinek tekintetében (polgármesterek, bizottságok, adminisztratív szolgáltatások), másrészt a civil társadalom szervezeteire és tevékenységeire vonatkozóan. A helyi demokráciát mérő módszereknek tehát vonatkoznia kell mind a formális mechanizmusokra, amelyek lehetővé teszik az átlátható, reprezentatív és elszámoltatható kormányzást, mind pedig a polgárok ezekre vonatkozó tapasztalataira, véleményére. (НАНЕМ 2009)

### 3.3. A HELYI DEMOKRÁCIA KRITÉRIUMAI – ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK

A Hunger Project a decentralizáció két típusát is a részvételi helyi demokrácia fontos dimenziói közé sorolja:<sup>137</sup>

- Az állampolgárok rendelkeznek a helyi vezetők megválasztásának jogával; ismétlődő, szabad, tisztességes választások útján adott a helyi kormányzásban való részvétel joga (*aktív állampolgárság*).
- Olyan jogi rendszer, amelyben a helyi önkormányzat hatalma, szerepe, felelőssége tisztázott, lehetőség van a közvetlen állampolgári részvételre (*politikai mandátum*)-
- A kormányzati szolgáltatások biztosítói közelebb kerülnek az állampolgárokhoz (*adminisztratív decentralizáció*).
- A helyi önkormányzatok megfelelő forrásokkal rendelkeznek, hogy önállóan finanszírozzák az általuk biztosított szolgáltatásokat (*penzügyi decentralizáció*).
- Helyi ügyekben az állampolgárok bevonásra kerülnek mind a hosszú mind pedig a rövid távú tervezés folyamatába. (*sokrésztevős tervezés*)

A *State of Local Democracy* értékelési keret (SoLD) szintén a helyi demokrácia értékelésére hivatott. Az első értékelés, *Leadership for Local Democracy: a Local Democracy Assessment Guide*,<sup>138</sup> címmel 2002-ben készült, az „International IDEA Handbook Democracy at the Local Level”<sup>139</sup> című publikációt követően. A kiadvány a képviseleti és részvételi intézmények, valamint a helyi szintű demokrácia folyamatainak értékelését helyezte a középpontba. A megjelenését követő évtizedben több mint 11 ország 60 önkormányzatának értékeléséhez alkalmazták.

**4. táblázat. A SoLD 3 pillérű rendszere**

Állampolgárság, egyenlő jogok, igazság	Képviseleti, és elszámoltatható intézmények, folyamatok	Állampolgári kezdeményezés és részvétel
helyi állampolgárság	választások, közvetlen demokrácia mechanizmusai helyi szinten	aktív állampolgári részvétel
civil és politikai jogok	helyi jogalkotás	média
gazdasági, társadalmi, kulturális jogok	politikai pártok	
jogállamiság és igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés	helyi végrehajtó/kormányzó testületek	
	tradicionális intézmények	

Forrás: Kemp – Jiménez (2013: 22.)

<sup>137</sup> 2014 State of participatory democracy <http://stateofparticipatorydemocracy.files.wordpress.com/2013/09/spdr14.pdf>

<sup>138</sup> Leadership for Local Democracy: A Local Democracy Assessment Guide <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/state-of-local-democracy-assessment-framework.pdf>

<sup>139</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKewj54qWnx4\\_cAhWDZIAKHSibDLoQFgg6MAI&url=https%3A%2F%2Fwww.idea.int%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2Fdemocracy-at-the-local-level-handbook\\_0.pdf&usg=AOvVaw0-WJGJLzJBxD2UIBVaXZyY](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKewj54qWnx4_cAhWDZIAKHSibDLoQFgg6MAI&url=https%3A%2F%2Fwww.idea.int%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2Fdemocracy-at-the-local-level-handbook_0.pdf&usg=AOvVaw0-WJGJLzJBxD2UIBVaXZyY)

A V-DEM<sup>140</sup> által meghatározott helyi demokráciaindikátorok a demokrácia három alapvető elemére épülnek: helyi választások, kormányzati felelősség, és civil szabadság. A projekt során 22 indikátort határoztak meg, az alábbi csoportosításban:

- önkormányzat léte (4 indikátor),
- önkormányzati választások léte (4 indikátor),
- választott önkormányzati hivatalok önállósága (2 indikátor)
- helyi választások szabadsága és tisztességessége (7 indikátor),
- civil szabadság (5 indikátor).

A helyi politikai rendszerek demokrácia minőségének méréséhez MOURITZEN ET AL. (2009) 4 dimenziót (állampolgári kompetencia, politikai bizalom, állampolgári elégedettség, aktív részvétel) és 7 indikátort határoztak meg:

1. *helyi politikai érdek;*
2. *helyi politikai tudás;*
3. *személyes politikai kompetencia;*
4. *helyi politikusok iránti bizalom;*
5. *elégedettség a helyi önkormányzat teljesítményével;*
6. *helyi választási részvétel;*
7. *nem a helyi választásra vonatkozó, más típusú részvétel (egyéb kapcsolódások, párt aktivitás, közösségi cselekvés).*

Soós és Kálmán, (2002: 15–105.) az alábbi szempontok segítségével értékelik a magyar helyi demokrácia helyzetét: az önkormányzat meghatározó jellemzője az adott településen élők száma;

az önkormányzat földrajzi elhelyezkedése: a szerzők az ország nyugati határához viszonyított távolságot, valamint a fővárostól való távolságot veszik számításba;

társadalmi-gazdasági fejlődés demokráciára gyakorolt hatása;

az önkormányzat pénzügyi helyzete, egy főre eső önkormányzati bevétellel mérve;

az államtól való függés határozza meg az önkormányzati autonómiát valamint az önkormányzatoknak juttatott források mértékét (állami források nyomonkövetése az önkormányzati bevételben);

civil társadalom és politikai kultúra (civil szervezetek száma, képviselők aránya, akik civil szervezetben funkciót töltenek be) (SOÓS – KÁLMÁN 2002)

---

<sup>140</sup> Varieties of Democracy (V-Dem) a demokrácia meghatározásának és mérésének új megközelítése. A Gothenburg Egyetem, valamint a Notre Dame Egyetem gondozásában készült.

### 3.4. A HELYI DEMOKRÁCIA NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ÁLTALI ÉRTÉKELÉSE

Napjainkban az önkormányzatoknak már különféle külső tényezőket, globális prioritásokat is figyelembe kell venniük saját értékelésük során; nem elegendő kizárólag a belső szervezeti struktúrákat értékelni. A nemzetközi szervezetek egyre inkább töreksenek a decentralizáció és a helyi kormányzás világszerte alkalmazható, egyetemes kereteinek kidolgozására. Állásfoglalásaik fontos szerepet játszanak az értékelési módszerek kidolgozásában, alkalmazásában.

Az előzőekben kifejtett helyi kormányzás és a demokrácia vonatkozásában elmondható, hogy a decentralizáció (pénzügyi és adminisztratív) a jó helyi kormányzás szükséges feltétele. A pénzügyi és adminisztratív decentralizáció, a helyi demokrácia fejlesztése valamint az aktív állampolgárság összefüggéseit számos nemzetközi szervezet vizsgálja, például: ENSZ, Világbank, Európai Unió, a Commonwealth Local Government Forum (CLGF), az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG), amelyek mindegyike a decentralizáció és a helyi demokrácia aktív támogatója. Fontos azonban leszögezni, hogy a decentralizáció nem elégséges feltétele a helyi demokráciának és a jó helyi kormányzásnak. Inkább az aktív állampolgári részvétel valamint, a helyi demokrácia azok, amelyek kulcsfontosságúak e folyamatban<sup>141</sup>

### 3.5. COMMONWEALTH LOCAL GOVERNMENT FORUM (CLGF)

A *Commonwealth Local Government Forum* (CLGF) elnevezésű szervezet a demokratikus önkormányzás elősegítésére törekszik a Nemzetközösségen belül. A jó gyakorlatok átadásának ösztönzését konferenciák szervezésével, technikai segítségnyújtással, kutatásokkal támogatja. A helyi demokrácia és helyi kormányzás jó gyakorlatának 12 összetevőjét azonosította a szervezet *Aberdeen Agenda*<sup>142</sup> c. dokumentumában:

1. *a helyi demokrácia alkotmányos és jogi elismerése;*
2. *helyi képviselők választásának lehetősége;*
3. *kormányzati szférák közötti partnerség;*
4. *meghatározott jogi keret;*
5. *helyi döntéshozatalban való részvételi lehetőség;*
6. *nyílt helyi önkormányzat – elszámoltathatóság*
7. *nyílt helyi önkormányzat – átláthatóság;*
8. *részletekbe menő nyitottság;*
9. *társadalmi integráció;*
10. *megfelelő forráselosztás;*
11. *méltányos szolgáltatás, ellátás;*
12. *erős helyi demokrácia és jó kormányzás kiépítése.*

---

<sup>141</sup> Leadership for Local Democracy: A Local Democracy Assessment Guide <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/state-of-local-democracy-assessment-framework.pdf>

<sup>142</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136337/Cm\\_8572.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136337/Cm_8572.pdf)

### 3.6. VILÁGBANK

A Világbank álláspontja szerint is a részvétel és a decentralizáció szimbiotikus kapcsolatban állnak egymással. Egyrészt a sikeres decentralizáció bizonyos fokú helyi részvételt igényel. A helyi önkormányzatok választóikhoz való közelségük okán csak akkor képesek jobban reagálni a helyi szükségletekre, és hatékonyan igazítani az állami kiadásokat a magánszükséglethez, ha valamilyen információ áramlik a polgárok és az önkormányzatok között. Másrészt, a decentralizációs folyamat önmagában növelheti a részvételi lehetőségeket, mivel nagyobb hatalmat ad egy helyi választópolgárok által könnyebben befolyásolható kormányzati szintnek.<sup>143</sup> A szubnacionális szintű szervezeti kapacitás a Világbank szerint az egyik legfontosabb tényező a kormányzat hatékony működésében szerte a világon. A helyi (vagy szubnacionális) kapacitás az egyik legfontosabb tényező, amely jól működő, decentralizált közszolgáltatást hoz létre. Azokban az országokban, ahol az ehhez szükséges helyi intézmények már léteznek, a kihívás az intézményi és jogi megerősítés, valamint a személyi állomány irányítási kapacitásainak megerősítése.<sup>144</sup> A Világbank decentralizációs indikátorokat határozott meg<sup>145</sup>, amelyek célja, hogy a különböző országok politikai, pénzügyi és adminisztratív intézkedéseiről áttekintést nyújtsanak, valamint felvázolják a globális, regionális és országokon belüli decentralizációs trendeket.<sup>146</sup> (KOVÁCS 2016)

### 3.7. EGYESÜLT VÁROSOK ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VILÁGSZERVEZETE (UCLG)

Globális szintű szervezetként az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG) képviseli a helyi önkormányzatok érdekeit.<sup>147</sup> Az UCLG hét regionális hálózattal rendelkezik, amelyek mind önálló tevékenységet folytató, különálló jogi entitások. Az UCLG szándéka, hogy rendszeresen elemezze a világszerte zajló, helyi demokráciával és decentralizációval kapcsolatos lehetséges fejlődési irányokat, folyamatokat. Ebből a célból készült a 2008-ban publikált „First Global Report” amely a helyi önkormányzatok helyzetének első globális szintű összehasonlító elemzése, a világ minden régiójára kiterjed. A dokumentum az önkormányzatok vizsgálatára koncentrálna, de az önkormányzatok és egyéb területi szintek közötti kapcsolat szintén figyelmet kapott. A dokumentumot

<sup>143</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm#2>

<sup>144</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

<sup>145</sup> Az indikátorok alapján meghatározható a pénzügyi (szubnacionális bevételek és kiadások, kormányközi átutalások), valamint a politikai decentralizáció (helyi választások, politikai megosztottság) foka. A Világbank erre vonatkozó adatbázisa 1972–2010 közötti időszakra vonatkozóan tartalmazza az adatokat, bár a jelentésekben (országoként, időszakonként) jelentős hiányosságok mutatkoznak az elsődleges források korlátozott száma miatt.

<sup>146</sup> <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326399585993/8366509-1332861347588/DatabaseFisPolDecVariablesDefinition.pdf>

<sup>147</sup> Helyi önkormányzatok, nemzeti önkormányzati érdekszövetségek, illetve nemzetközi önkormányzati hálózatok lehetnek tagjai. Az ENSZ 191 tagállamából 140 önkormányzatot képvisel, a világ 7 régiójában. 95 ország több mint 1000 városa közvetlenül csatlakozott a szervezethez, valamint 112 önkormányzati érdekszövetség.

szakértők, akadémikusok hálózata állította össze a GRALE<sup>148</sup> („Európai Helyi Igazgatás” kutatócsoport) tudományos felügyelete alatt. A vizsgálat az alábbi szempontokra terjedt ki: önkormányzatok előtt álló globális kihívások, önkormányzati szövetségek szerepe, nagyvárosi önkormányzatok, decentralizáció és helyi demokrácia aspektusai, fejlődési irányok és buktatók az önkormányzatokat érintő területeken.<sup>149</sup> 2010-ben jelent meg a Global Report második része „Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century” címmel, amely kimondottan a decentralizáció pénzügyi vonatkozásaira összpontosít. (Kovács 2016)

A helyi demokráciához közvetlenül kötődő területek az UCLG *“City of 2030 – a Manifesto”*<sup>150</sup> c. dokumentuma alapján:

- demokratikus, önkormányzó város (közvetlenül megválasztott vezetők által irányított város, amely jogokkal, hatalommal, pénzügyi erőforrásokkal, emberi erőforrással rendelkezik);
- részvétel tekintetében bevonó város (ahol a képviseleti és a részvételi demokrácia kiegészíti egymást);
- A kormányzás megosztott felelőssége (helyi, regionális, nemzeti együttműködés).

### 3.8. ENSZ

Az ENSZ Kormányzó Tanácsának több határozata<sup>151</sup> támasztja alá, hogy a szervezet a munkája során nagy hangsúlyt helyez a decentralizációs folyamat támogatására. Az ENSZ-HABITAT (Emberi Települések Központja) az, amely kiemelten a helyi önkormányzás erősítésére törekszik. 1976-ban jött létre, a településfejlődés világméretű problémáinak megoldása, enyhítése céljából a Vancouverben rendezett világkonferencián, mint az ENSZ új szakosított szervezete. Az ENSZ Helyi Önkormányzatok Tanácsadó Bizottságának (UNACLA<sup>152</sup>) alapító ülését 2000. október 23–24-én Velencében tartották, ahol elfogadták az alapító szabályzatot.<sup>153</sup> A találkozó eredményeinek összefoglalását a Velencei Nyilatkozat tartalmazza.<sup>154</sup> A szervezet célja, hogy élénkítse a helyi önkormányzatok, a központi kormányzatok és az ENSZ közötti párbeszédet. 2003-ban az UNACLA-t felkérték, hogy működjön közre a hatékony decentralizációról és a helyi önkormányzatok erősítéséről szóló nemzetközi párbeszédben. Ennek eredménye a *„The International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities”* című dokumentum, amelyet az ENSZ HABITAT Kormányzó Tanácsa 2007. április 20-án fogadott el.<sup>155</sup> A dokumentum a nemzeti szintű politika és

<sup>148</sup> GRALE egy nemzetközi tudományos hálózat, amely a párizsi székhelyű Francia Nemzeti Tudományos Kutató Központhoz kapcsolódik.

<sup>149</sup> Önkormányzati politika, önkormányzatokra vonatkozó nemzeti szintű stratégiák, szervezeti struktúra, felelősség kérdésköre, finanszírozás, részvételi mechanizmusok és elszámoltathatóság, intézményi kapacitás.

<sup>150</sup> City of 2030 Manifesto [www.uclg.org/sites/default/files/manifestorecommendations\\_en.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/manifestorecommendations_en.pdf)

<sup>151</sup> Resolution 18/11. Intensifying dialogue on effective decentralization and strengthening of local authorities within the framework of implementing the Habitat Agenda. Resolution 19/12. Decentralization and strengthening of local authorities. Resolution 20/18. Decentralization and strengthening of local authorities. Resolution 21/3. Guidelines on decentralization and strengthening of local authorities.

<sup>152</sup> United Nations Advisory Committee of Local Authorities.

<sup>153</sup> [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/130\\_1\\_110.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/130_1_110.pdf)

<sup>154</sup> <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=408&catid=366&typeid=24>

<sup>155</sup> <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>

intézményi reformok számára kíván iránymutatást adni, támogatva a helyi önkormányzatokat a helyi kormányzás elsajátításában. (KOVÁCS 2014) A dokumentum rögzíti, hogy a fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen a felelősségi körök, a politikai irányítás, a döntéshozatali jogkörök, valamint a helyi önkormányzatoknak biztosított elégséges források decentralizálása. A dokumentum továbbá meghatároz bizonyos elveket a szubszidiaritás elvén működő helyi hatóságok számára. Kiemeli, hogy a decentralizációhoz összehangolt erőfeszítésekre van szükség a kapacitásépítés és az intézményi reform terén, amelynek együtt kell járnia a helyi hatóságok megerősítésével. Hangsúlyozza továbbá a polgárok felhatalmazásának szükségességét, a civil társadalom helyi döntéshozatalba történő bevonásának szükségességét. A diszkriminációmentesség elvének valamennyi résztvevővel történő együttműködésre, nemzeti és regionális kormányzatok, a helyi hatóságok és a civil társadalmi szervezetek közötti együttműködésre vonatkozni kell. Szükséges emellett a polgárok képviselőinek megerősítése a szakpolitikai folyamat minden szakaszában történő részvételi lehetőség biztosításával. A polgári szerepvállalás megszilárdítása érdekében a helyi önkormányzatoknak új részvételi formák elfogadására kell törekednie. Az információkat hozzáférhetővé kell tenni, de nemcsak a helyi hatóságok hatékonyságának növelése érdekében, hanem azért is, hogy a polgárok élhessenek helyi döntéshozatalba történő bekapcsolódás jogával, rendelkezzenek az ehhez szükséges tudással, információval.

### 3.9. HELYI TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL

Burke szerint az állampolgári részvétel nem eredmény, hanem olyan stratégia, amely konkrét, előre meghatározott eredmények elérésére használható, az erőforrások újraelosztásától a hatékony szociális szolgáltatások fejlesztéséig, vagy akár a közvélemény manipulálásáig. Az állampolgárok önkormányzati ügyekbe történő bevonása tehát elősegíti a hatalom – helyi döntések által közvetlenül érintett – közösségre való átruházását. (BURKE 1983)

ALMOND (1963) és PUTNAM (1993) munkássága óta a civil társadalom a jobb teljesítményt nyújtó kormányzati működéssel, gazdasági növekedéssel és a társadalmi kohézióval kapcsolódik össze. A civil társadalmi szervezetekbe történő befektetés nem lesz eredményes a közösségépítésre és a helyi vezetők polgári életben való részvételére irányuló szakpolitikák nélkül. Az állami szektor és a civil társadalom, valamint maguk az állampolgárok közötti versengés helyett az együttműködést elősegítő struktúrákat és szociális normákat szükséges ösztönözni. (MÁTHÉ – HAJNAL 2017)

A részvétel aktív tevékenységre, diszkusszióra, analízisra ösztönzi a polgárokat a lehetséges közös megoldások feltérképezése érdekében, ezenkívül lehetőséget teremt arra, hogy mindennapi tapasztalataik közösségi cselekvéssé váljanak. Az állampolgári részvétel, egyrészt hozzájárul az egészséges közösségek fejlődéséhez azzal, hogy a magabiztos, „felhatalmazott” közösség képes kihasználni a rendelkezésére álló erőforrásokat (FOSTER ET AL. 2009), másrészt növeli a társadalmi tőke szintjét. (PUTNAM 2000). Az állampolgárok bevonásának különböző formái más-más hatással lehetnek a közösségi részvétel minőségére, a helyi önkormányzat és a közösség szintjén egyaránt. (HALVORSEN 2001)

A szakirodalomban két eltérő perspektívát találunk a részvételi kezdeményezések és a helyi képviselői demokrácia közötti problémás kapcsolattal összefüggésben. Az egyik szempont szerint a részvételi kezdeményezések alapvetően összeegyeztethetetlenek a reprezentatív demokrácia intézményével (MCKENNA 2011). A politikai részvétellel, az állampolgárok és a politikai elitiek közötti együttműködés vagy együttdöntés új arénájának kialakítása a képviselői demokrácia egészének átalakulását vagy radikalizációját igényli (BLAUG 2002). Az ellentétes nézet alapján



a kapcsolat függ a politikai intézmények kialakításától, a politikai elit normáitól és szerepétől, valamint a politikai kultúrától. Ebből a szempontból a részvételi kezdeményezéseket össze kell hangolni a képviseleti demokrácia és a létező demokratikus intézmények alapelveivel. Azonban a részvételi kezdeményezések összeegyeztethetősége a meglévő intézményekkel és szereplőkkel nem egyoldalú folyamat, hanem attól is függ, hogy a politikai intézmények és szereplők milyen mértékben alkalmazkodnak a részvételi politika logikájához (RESENDE ET AL. 2012).

Michels megállapította, hogy az állampolgári részvétel előnyei az alkalmazott részvételi stratégia típusától függően változnak. A tanácskozó fórumok és különböző felmérések hatékonyabbak a gondolatcsere előmozdításában, míg a népszavazásokon és a részvételen alapuló politikai döntéshozatali mechanizmusokon keresztül a polgárok jobban tudják befolyásolni a közpolitikák alakítását. A megfelelő stratégia kiválasztásához fontos, hogy a részvételt milyen célból kívánjuk ösztönözni (MICHELS 2011). Fontos például a nonprofit szervezetek „használata” a lakosság és az önkormányzatok közötti szakadék áthidalására. (HARDINA 2006).

BURKE (1968) az állampolgári részvétel öt különböző stratégiáját azonosítja:

### ***Oktatás-Terápia stratégia***

A részvétel ez esetben az állampolgárok képzésének egyik formája, amelyben a közös problémák megoldása érdekében együttműködő polgárok nem csak megtanulják a demokrácia működését, hanem magára az együttműködésre tekintenek problémamegoldó módszerként. Mindez elősegíti a közösségfejlesztést, és a közösségi érzés kialakulását.

### ***Viselkedés-Változás stratégia***

A csoportban való részvétel az egyéni viselkedés megváltoztatásának egyik fő motiválója. Az egyéneket befolyásolják azon csoportok, amelyekhez tartoznak; könnyebben fogadják el a változtatásokra irányuló csoportos döntéseket. A stratégia az egyéni viselkedés befolyásolására törekszik a csoporttagságon keresztül, gyakran kapcsolódik valamely közösség szervezési gyakorlathoz.<sup>156</sup>

### ***Személyiállomány-kiegészítő stratégia***

Nagy valószínűséggel az állampolgári részvétel egyik legrégebbi és bizonyára az egyik legelterjedtebb formája, az önkéntesség elvére épül. Az állampolgárok toborzása olyan feladatok ellátására, amelyekhez nem állnak rendelkezésre személyi erőforrások.<sup>157</sup> A stratégia célja az egyének képességének, szabad idejének és/vagy szakértelmének kiaknázása a kívánt cél elérése érdekében. Ideális esetben az önkéntes résztvevő specifikus feladatot lát el.

### ***Kooptálás stratégiája***

A várható szervezeti ellenállás megelőzése érdekében történik a bevonás. (pl.: számos vállalat választja az igazgatótanácsát). A politikusok különösen ötletesek e tekintetben.

---

<sup>156</sup> Pl. a városmegújítás szakirodalmában gyakori.

<sup>157</sup> Pl. rekreációs szolgáltatások.

### **Közösségi hatalom stratégiája**

Az egyének képesek a hatalom és befolyás megszerzésére az intézmények irányításával. Vitatott, hogy ez a hatalom minden esetben gyakorolható-e, ahogy az is, hogy résztvevők egy kis csoportja képes-e minden közösségi döntést ellenőrizni.

A folyamatértékelés meghatározó szerepet játszik a közösségi tevékenységek eredményeinek értékelésében. A részvételt mérő eszközök közé tartoznak a felmérések, különböző események vagy tevékenységi naplók, interjúk, fókuszcsoportok, találkozók, meglévő dokumentumok áttekintése. A folyamatok elérni kívánt célokhoz képest történő értékelése elősegíti a közösség tagjainak egymás iránti elköteleződését, fokozza programjaik sikerességét. (Butterfoss 2006)

A reprezentatív intézményekben alkalmazott politikai stratégiák eltérnek a hagyományos formális szabályoktól, és a legbefolyásosabb szereplők hatalmi, politikai hálózata és érdekei szerint alakulnak. A politikai szereplők erőfeszítései a részvételi folyamatok elindítására és megerősítésére a különböző történelmi, intézményi, politikai, társadalmi és kulturális kontextusokban változatosak; ideológiai és területi meghatározottságuk fontos tényezők, hiszen stratégiáik ezeknek megfelelően változhatnak. A részvételen alapuló politikai folyamatok megváltoztatják a hatalom gyakorlásának módját, politikai és társadalmi konszenzust igényelnek. A reprezentatív demokratikus rendszer szabályai és normái alapvetően ugyanazok, függetlenül a kontextustól. A liberális demokratikus struktúra közös elemei, a döntéshozatali folyamat hierarchiája, a politikai, társadalmi és gazdasági szereplők közötti hatalmkülönbség, valamint a választási és kormányzati érdekek. (Resende et al. 2012)

A résztvevők számára hozott eredmények és a demokratikus, jó helyi kormányzás szempontjából mi tekinthető jó részvételnek? A vonatkozó szakirodalmak többsége a részvétel fontosságára mutat rá, és nem minden esetben tér ki azokra a normákra, amelyek alapján megítélhető a részvétel minősége, foka. A deliberatív demokráciát ismerető esettanulmányok gyakran utalnak kormányzási potenciálra, de általában a kormányzat egyetlen funkcionális területére összpontosítanak nem átfogó szempontból közelítik meg a kérdést. (Melo – Baiocchi 2006)

Fung és Wright (2003) esettanulmányokon keresztül vizsgálták a „felhatalmazott részvételi kormányzás” (lényege a helyi érintettek képességfejlesztése, tudatosítása) fogalmának létrejöttét, amely tulajdonképpen az intézményi innováció és a társadalmi mobilizáció egy kombinációja. A deliberatív demokrácia nagy hangsúlyt fektet a folyamat szerepére, mivel a döntés „kommunikatív hatalma” attól függ, hogy „megteremtjük-e az érintettek szabadon adott beleegyezésének feltételeit” (Fung – Wright 2003) Mouffe alátámasztja, hogy ez a folyamat valóban fontos, de a résztvevők közötti „ítélkezési megállapodások” még fontosabbak, hiszen a résztvevők életében bekövetkező különbségek okán valószínűleg nem egyformán értelmezik a folyamatokat és a feladataikat. (Mouffe 2000).

Irvin és Stansbury (2004) az állampolgári részvétel előnyei mellett, annak hátrányait is azonosította, az 5. sz. táblázat szerint:

**5. táblázat. Az állampolgári részvétel hátrányai a kormányzati döntéshozatalban**

Az állampolgári részvétel hátrányai a kormányzati döntéshozatalban		
	hátrányok állampolgári nézőpontból	hátrányok kormányzati nézőpontból
Döntéshozatali folyamat	időigényes (akár unalmas) értelmetlen, ha döntésüket figyelmen kívül hagyják	időigényes költséges visszafelé is elsülhet, több ellenérzést válthat ki a kormányzat felé
Eredmény	rossz döntések szülehetnek az ellentétes érdekcsoportok erős befolyása alatt	döntéshozatal feletti kontroll elvesztése rossz döntések lehetősége, melyeket politikailag nem lehet figyelmen kívül hagyni kevesebb forrás a futó projektek végrehajtására

*Forrás: Irvin – Stansbury (2004: 56.)*

Az önkormányzatok által kezdeményezett állampolgári részvétel módozatai öt csoportba sorolhatók:

1. *Ügyfélközpontú módszerek: a részvétel formái az ügyfelekre összpontosítanak, a szolgáltatás nyújtásának különböző aspektusait hangsúlyozzák (panasztételi lehetőségek, elégedettségi felmérések, közvélemény-kutatások).*
2. *Hagyományos módszerek: az önkormányzatoknál régóta használatos, hagyományosan a polgári részvételhez kapcsolódó módszerek (közmeghallgatások, írásbeli konzultáció, kérdések és válaszok).*
3. *Fórumok: olyan események (lakossági fórumok), amelyeken egy adott területen élő közösség tagjai vesznek részt konkrét problémáik megoldása céljából (pl. közbiztonság).*
4. *Konzultatív innováció: olyan új módszerek, amelyek bizonyos speciális problémákkal küzdő polgárookra koncentrálnak, ez esetben nem a hosszú távú párbeszéd megvalósítása a cél (pl. az állampolgárok egy csoportjának szóló interaktív weboldal).*
5. *Deliberatív innováció: olyan új módszerek, amelyek arra ösztönzik az állampolgárokat, hogy az őket és közösségüket érintő kérdésekre reflektáljanak valamilyen tanácskozási folyamaton keresztül. (Lowndes et al. 2001)*

Egy 2014-ben zajlott kutatás vizsgálta, hogy a brit önkormányzatok hogyan támogatják az állampolgárok részvételét. A helyi állampolgári aktivitások meghatározására egy szakértői szemináriumon került sor akademikusok, helyi önkormányzatok és a nemzeti kormányzat, valamint nem kormányzati testületek véleményének becsatornázásával, több önkormányzati weboldal előzetes elemzésén keresztül. A kutatáshoz az alábbi táblázatban szereplő irányított kérdéseket tették fel. (Andrews et al. 2014)

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**6. táblázat. A hatékony állampolgárság támogatása**

A hatékony állampolgárság támogatása	
Milyen erőfeszítései vannak a helyi önkormányzatnak? Támogatja-e a hatékony állampolgárság elérését?	helyi szolgáltatások javítása közbizalom növelése döntéshozatal javítása polgárok tudatosságának ösztönzése állampolgári szerepvállalás növelése vállalati célokra való megfelelés állampolgárok megértésének növelése elégedetlenség csökkentése választási részvétel növelése
Sikeres polgársággal kapcsolatos tevékenységek a helyi önkormányzatokban	
Az önkormányzatnak mi a három legfontosabb állampolgársággal kapcsolatos tevékenysége?	különböző típusú fórumok (állampolgári, ifjúsági, területi) iskolai kapcsolattartás konzultációk kisebbségi szerepvállalás etnikai csoportok/ fiatalok helyi demokrácia hete rendezvény közösségi/szomszédsági tervezés idősek fórumai választási részvételi arányok részvétel a bizottsági üléseken
Az állampolgárság támogatására vonatkozó belső változások	
A helyi önkormányzat bevezetett-e olyan belső munkamódszereket, amelyek érzékenyebbé és nyitottabbá teszik polgárait?	konzultációs stratégia, útmutatás, eszközkészlet jobb internetes hozzáférés és támogatás kapcsolattartó központok, egyablakos ügyintézés ügyfélszolgálat, panaszkezelési eljárás kommunikációs stratégia esélyegyenlőségi képzés vagy útmutatás állampolgárság vagy ügyfélképzés állampolgári panelek kommunikációs irányelvek közösségi fejlesztési terv vagy részvételi terv közösségi fejlesztési csapat

*Forrás: saját szerkesztés, Andrews et.al. (2008: 489–507.) tanulmánya alapján.*

Az állampolgári részvételt biztosító módszerek a helyi hatóságok attitűdjétől függően alakulhatnak.

**7. táblázat. Az önkormányzati ügyekben való hatékony állampolgári részvétel keretei**

Változók csoportosítása	Hatékony részvétel leírása
A város struktúrája Mérete Jogi előírások	Nagyobb városok gyakran támogatják a részvétel népszerűsítését, promócióját Állampolgárok bevonásának jogi alapjai
Résztevők Meghívás Kiválasztás Motiváció	A város vezetése meghívással ösztönzi az állampolgárokat a részvételre A reprezentativitás kritériumainak célzott kiválasztása és a részvételi lehetőség megteremtése mindenki számára Civil felelősség és kezdeményezés, nem csak elégedetlenség

Változók csoportosítása	Hatékony részvétel leírása
Mérések Lehetőségek Idő Terület/hatály	Ismétlődő, interaktív és intézményesített A folyamat kezdetétől, nem egyszeri, de nem is hosszú távú elkötelezettség Az általános városi problémák, nem csak egy ügy vagy helyszín a fókuszban
Folyamat Cél Forma Szükségletek	Világos, oktató jellegű Nem szaknyelven bemutatott anyag (táblázatok, diagramok, összehasonlítások) Meghatározott prioritások
Megfelelő eredmények	A döntéshozók az információt a megadott célokra használják Kétoldalú kommunikáció és visszacsatolás A résztvevők elégedettsége, annak befolyásolása

*Forrás: Stumbraitė – Vilkišienė (9.)*

[http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Citizen\\_Participation\\_in\\_the\\_Local\\_Public\\_Service\\_Provision\\_and\\_Quality\\_Improvement.pdf](http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Citizen_Participation_in_the_Local_Public_Service_Provision_and_Quality_Improvement.pdf)

A szakirodalomban a részvétel számos definíciója megtalálható. Platt (1996) a helyi közösségek és egyének részvételi lehetőségének három típusát különbözteti meg:

- fizikai részvétel: egyéni képességek jó kihasználása;
- mentális részvétel: a részvételi tevékenység konceptualizálása, döntéshozatal, szervezés, menedzsment;
- érzelmi részvétel: felelősségvállalás, a hatalom, autoritás tekintetében. (Meldon et al. 2016)

Zanna (2015) a részvétel további típusait határozza meg:

- manipulatív részvétel: azaz közvetett, nem valódi részvétel;
- anyagi ösztönzőkért cserébe történő részvétel: az emberek részvételükkel hozzájárulnak a forrásokhoz (pl. munkaerő, anyagi ösztönzőkért cserébe);
- konzultáció útján való részvétel;
- önmobilizáló részvétel: saját kezdeményezések a polgárok részéről, kapcsolatot alakítanak ki a külső szervekkel a szükséges forrásokért és technikai tanácsokért, de továbbra is ellenőrzik az erőforrások felhasználását;
- interaktív részvétel: a polgárok közös cselekvési tervek kidolgozásában és a helyi intézmények kialakításában vagy megerősítésében is részt vesznek.

A részvétel lehet felülről lefelé vagy alulról felfelé irányuló, egységes vagy változatos, egyszerű vagy összetett, statikus vagy dinamikus, irányítható vagy ellenőrizhetetlen, kiszámítható vagy kiszámíthatatlan (Zanna 2015)

A fejlett demokráciáknak a politikai szférához való hozzáférés biztosításával és a részvétel több formájának kialakításával konkrét lehetőségeket kell teremteniük a polgárok részvételére. Rokkan küszöbérték tipológiája (Rokkan 1975) a részvétel lehetséges intézményi stratégiáira vonatkozik, míg a klasszikus Lipset–Rokkan-féle törésvo-nal-tipológia a lehetséges politikai részvételi opciókat definiálja. (Lipset – Rokkan 1967)

Arnstein nevéhez fűződik a társadalmi részvétel létrája, amelyen 8 lépcsőfokban különíti el a részvétel mélységét a teljes passzivitástól az aktív részvételig. Nem valódi részvételként értelmezi a manipuláció és a terápia fokozatait, ál-részvételként ábrázolja a tájékoztatás, a konzultáció és a megbékélés fokozatait, valódi részvételként pedig a partnerség, a delegált hatalom, és az állampolgári kontroll fokozatait határozza meg, amelyek esetében a dön-

téshozásba valóban bevonják az érintett csoportokat, a hatalom valóban érdeklődik a véleményük iránt, és épít is azokra. (Arnstein 1969). A létra továbbfejlesztett változata már nemcsak a helyi közügyekben való részvételről szól, hanem a közszolgáltatások megszervezésének ábrázolására is alkalmas a közigazgatás társadalmasításának keretében. (Gáspár 2016)

Az önkormányzatok és a helyi lakosság kapcsolata rendkívül komplex; formális és informális intézményi mechanizmusok egyaránt befolyásolják, amelyek szerepe és súlya országonként változik. Wilson a helyi választás, a döntéshozatal, valamint a szakpolitikai döntések végrehajtása kapcsán elemzi a lakosság és az önkormányzat egymáshoz való viszonyát. Többek között megállapítja, hogy a részvétel formája lehet közmeghallgatás, vagy létrejöhét társadalmi mozgalmakon, különböző csoportokon keresztül, amelyek mind az önkormányzat, mind a tágabb közvélemény felé kommunikálnak. A független helyi sajtónak jelentős szerepe van az elszámoltathatóság megvalósításában, például azzal, ha felhívja a figyelmet bizonyos visszasságokra. Olyan csoportosulások megjelenése szintén a részvétel egyik formája, amelyek célja egy konkrét ügy politikai napirendben történő megjelenítése. (pl. környezetvédelem) (Wilson 2000)

### 3.10. AZ ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTEL TÁMOGATÁSA MAGYARORSZÁGON

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény több ponton érinti a helyi társadalmi részvétel biztosításának szabályozását. A törvény rendelkezése alapján az önkormányzatnak a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában kell meghatároznia, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein. „A testület határozza meg továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.” A képviselő-testület szintén az SZMSZ-ben rendelkezik a nyilvánosság biztosításáról, közmeghallgatásról. 53. § (1) „A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.” 54. § A képviselő-testület ülése nyilvános (zárt ülés tartása részletesebben szabályozott). 6. § (1)

**8. táblázat: A helyi részvételi demokrácia intézményei**

Az önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetett formája	helyhatósági választásokon való részvétel és az önkormányzati képviselők megválasztása
Az önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetlen formái	helyi népszavazás
Egyéb részvételi formák, a helyi közakarat formálásának fórumai	helyi pártok
	civil szervezetek
	petíciós jog
	tiltakozások, demonstrációk
	polgári engedetlenség
	részönkormányzati testületi, illetve bizottsági (választópolgári) tagságok
	közmeghallgatás
	falugyűlés és egyéb formák: rétegtalálkozók, községpolitikai fórumok, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások
	a képviselő-testületi ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége)
	a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga
	a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga
	a helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményezési joga és a rendeletervezetek véleményezésének joga
	fogadóóra, fogadónap
helyi média, honlapok	

*Forrás: MAJERNÉ DR. TÁBIT (2014: 21.)*



**9. táblázat. Az állampolgárok helyi kormányzással való elégedettségének vizsgálata**

Általános hatékonyság indikátora (lehetséges válaszok: egyetért/ nem ért egyet)
A szavazás az egyetlen forma, amivel az olyan emberek, mint én beleszólhatnak a kormányzati döntésekbe Néha a kormányzat és a politika olyan bonyolultnak tűnik, hogy az olyan emberek, mint én nem is értik miről van szó Nem gondolom, hogy a közhivatalnokokat ebben az országban érdekli az, amit én (az emberek) gondolnak Az olyan embereknek, mint én semmi beleszólásuk nincs a kormányzati ügyekbe
Helyi hatékonyság indikátor (lehetséges válaszok: nagyon egyetért, egyetért, nem ért egyet, nagyon nem ért egyet)
Az (adott) önkormányzat nem törődik az olyan emberekkel, mint én Engem nem érdekel, mi történik az (adott) önkormányzaton belül és a politikában, amíg velem és a családommal minden rendben van Nem éri meg figyelmet fordítani az (adott) önkormányzat ügyeire, mert a képviselők csak saját érdekeiket szolgálják Amikor problémák merülnek fel (pl, kátyúk v. szemetes utcák) felesleges panaszt tenni az (adott) önkormányzat hivatalában
„Közösségi kapcsolódás” indikátor (az önkormányzatával kapcsolatban erős, mérsékelt vagy gyenge kapcsolódást érez?)
Ha el kellene költöznie jelenlegi településéről mennyire örülne vagy sajnálná: nagyon sajnálná, valamennyire sajnálná, egyáltalán nem sajnálná? Barátai közül hányan élnek a közvetlen szomszédságában? (egy sem, néhány, több mint a fele, majdnem mind) Rokonai közül hányan élnek a közvetlen szomszédságában? (egy sem, néhány, több mint a fele, majdnem mind) Mióta él itt (település neve) kevesebb mint 1 éve, 1–5 év, 6–10 év, több mint 10 éve

*Forrás: saját szerkesztés, DEHOOG – LOWERY – LYONS (1990: 807-837.) tanulmánya alapján*

A CLEAR-módszer a helyi önkormányzatoknak, valamint más helyi szervezeteknek, csoportoknak nyújt segítséget a településükre jellemző állampolgári részvételt befolyásoló tényezők és azok egyensúlyának megértéséhez, azonosításához. A CLEAR-módszer szerint a közösségi részvétel ott a legsikeresebb, ahol a polgárok rendelkeznek a részvételhez szükséges tudással és erőforrásokkal (can do). Közösségi kapcsolódást éreznek, amely megerősíti részvételi hajlandóságukat (like to). A részvételi lehetőség biztosított számukra (enabled to); hivatalos szervek vagy önkéntes csoportok megszólítják, mozgósítják a polgárokat (asked to). Látszik, hogy a véleményük megfontolásra került (responded to). Ez az önértékelési folyamat megkönnyíti a helyi politikai részvétel jelenségeinek megértését és az azokra történő reflexiót azok körében, akik a leginkább tenni képesek a helyzet javítása érdekében. (Lowndes et al 2006) Az önértékelés első fázisában az adott térségben a közösségi részvétel jellegére, valamint az önkormányzat által az aktívabb állampolgári szerepvállalás ösztönzésére irányuló kezdeményezésekre vonatkozó információk kerülnek összegyűjtésre.<sup>158</sup>

<sup>158</sup> Például: Az önkormányzat lakossága? Melyek az önkormányzat fő szolgáltatási kötelezettségei? Melyek a település legfontosabb jellemzői (például vidéki / városi, gazdasági tevékenységek, regionális helyzet stb.)? Mi a helyi választásokon való részvétel aránya? Hogyan hasonlítható össze az országos átlaggal és növekszik vagy csökken? Mekkora a nem szavazók aránya a térségben (például a nemzeti szinthez vagy hasonló településekhez viszonyítva)? Növekszik vagy csökken? Melyik részvételi forma használják leginkább a polgárok a döntéshozók befolyásolására? (pl. Petíciók, tiltakozások, médiakampányok, politikusok vagy önkormányzati alkalmazottak) A politikai elkötelezettség milyen formáira a legvalószínűbb hogy a politikai döntéshozók reagálnak? Mely állampolgárok csoportjai vesznek részt az önkormányzat részvételi kezdeményezéseiben (például egy adott szolgáltatás felhasználóinak, lakóinak lakóinak, a közösség egyes részeinek)? Mely állampolgárok csoportjai a legkevésbé elkötelezettek, vagy leginkább kívülállóak a politikai folyamatoktól (például fiatalok, idősek, egyedülálló szülők, fogyatékosok, etnikai kisebbségi csoportok)? Melyek a legfontosabb kérdések, amelyek kiváltják az állampolgári részvételt?

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**10. táblázat: A CLEAR-módszer**

Can do	
Oktatás, végzettség	Milyen iskolai végzettségi szintek jellemzőek a településen élőkre? A lakosság többségének alapfokú vagy magasabb szintű képzettsége van? Hogyan változik a kép a különböző lakossági csoportok: fiatalok, idősek, kisebbségek esetében?
Foglalkoztatás és társadalmi osztály	Hogyan alakul a település társadalmi osztály összetétele? Merre tolódik az egyensúly a különböző foglalkozások között? Melyek a fő munkáltatók a térségben? Van-e munkanélküliségi problémája a térségnek? A munkanélküliség koncentráliódik-e a közösség egyes csoportjainak körében?
Demográfia	Mekkora a lakosság életkori átlaga? A népesség mekkora hányada tartozik valamely etnikai, kisebbségi csoporthoz? Hány olyan jelentős kisebbségi csoport létezik amellyel az önkormányzat foglalkozik a lakossággal folytatott kommunikációjában? Milyen nyelveket beszélnek a településen? Vannak-e olyan demográfiai tényezők, amelyek jelentősek lehetnek a részvételt illetően (például családstruktúra, hallgatók, ingázók)?
Erőforrások	A polgárok könnyedén hozzáférhetnek a politikai részvétel megfelelő forrásaihoz? (Például, számítógépekhez, fénymásolókhöz való hozzáférés) Ezek az erőforrások rendelkezésre állnak azok számára, akik nem férnek hozzá munkahelyen vagy otthon? Támogatja-e a helyi média a részvételt a különböző információs és kommunikációs csatornák (például helyi televízió, újság vagy rádió) segítségével? A lakosságnak van-e ideje a részvételre?
Tudás/ismeret	A lakosság rendelkezik-e a szükséges képességekkel ahhoz, hogy részt vegyen a politikai életben (például betűírás, nyilvános beszélgetés, találkozók szervezése, stb.)? A lakosságnak van-e hozzáférése a közösség erőforrásainak felhasználására (pl. számítógépek, internet stb.)? Mely készségek hiányoznak? Az állampolgárok egyes csoportjai nagyobb hozzáférést kapnak-e az erőforrásokhoz, és többet használnak-e fel, mint mások?
Like to	
Polgárság	Van-e erős közösségi szellem, amely támogatja a kollektív fellépést? Az emberek felelősséget éreznek-e a közösség iránt? Az önkormányzatnál észrevehető-e, hogy egyes csoportok szava nagyobb legitimitást kap, mint másoké?
Homogenitás	Mennyire stabil a közösség, mobilak-e az emberek? A közösségnek erős-e a történelem és tradíciók iránti kötődése? Milyen mértékben van hasonlóság a közösség identitásában; vannak-e törésvonalak, és ha igen melyek ezek? Megegyeznek-e a közösségi értékek és prioritások; és ha nem, hol vannak a legfontosabb eltérések?
Bizalom	Mennyire bíznak egymásban az állampolgárok? Az emberek általában egymást támogatják, vagy saját érdekeiket helyezik előtérbe? Probléma-e az antiszociális viselkedés? Mennyire bíznak a polgárok abban, hogy az önkormányzat olyan döntéseket hoz, amely a közösség egészének érdekeit képviseli? Mennyire bíznak a polgárok abban, hogy a nemzeti kormányzat olyan döntéseket hoz, amely a közösség egészének érdekeit képviseli?
Identitás	Mi az identitás központi eleme a lakosság számára – a helyi szomszédság, a város egésze vagy a régió, amelyben élnek? Mennyire ismerik egymást az ugyanazon környéken élő emberek? Az állampolgárokat azonosítják-e az önkormányzattal? Mennyire kötődnek az emberek ahhoz a területhez, amelyen élnek? Mennyire fontosak az identitás nem földrajzi gyökerei, mint például az etnikai vagy kulturális identitás, a társadalmi osztály vagy az „érdekes közösségek” (fiatalok, homoszexuálisok vagy a különös érdeklődésűek körében)?
Enabled to	
Polgári infrastruktúra	Vannak-e olyan „esernyő”- vagy koordináló szervezetek, amelyek támogatják a településen működő civil szervezetek fejlődését, számuk növekedését? Milyen támogatást nyújt az önkormányzat a civil szervezeteknek (pl. helyiségek vagy felszerelések, személyzeti támogatás, létesítményekhez való hozzáférés, döntéshozók lehetőségei)? Melyek az önkéntes és közösségi szektor legfőbb gyengeségei a térségben? Támogatja a helyi média a civil szervezetek munkáját (például tevékenységeik nyilvánosságát)?
Tevékenységek	Mennyire aktívak a civil szervezetek? Növekszik-e a számuk? Növekszik-e a tagságuk? Az ilyen testületek arra törekednek, hogy befolyásolják a döntéseket önkormányzati szinten, vagy inkább arra, hogy részt vegyenek a helyi szolgáltatások működtetésében? Melyek a fő tevékenységi irányuk?
Civil szervezetek típusai	Milyen szervezetek léteznek és működnek aktívan a településen (például ifjúsági csoportok, környezetvédelmi kampányok, szociális szervezetek, szülők-tanárok egyesületei, sport- vagy hobbi csoportok, etnikai szövetségek, kulturális szervezetek)? Számontartják-e az ilyen szervezeteket? Mely szervezetek rendelkeznek a legtöbb taggal? Melyek vannak a legnagyobb hatással a városi döntéshozatalra? A csoportok köre elegendő-e ahhoz, hogy teljes körű politikai kérdéseket lehessen kezelni?

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Asked to	
A részvétel formái	Hogyan működik az önkormányzatnál az állampolgárok bevonása a döntéshozatali folyamatokba (például felmérések, konzultációk, fókuszcsoportok, rendszeres fórumok révén)? Az önkormányzat törekszik az internet használatára az állampolgárok bevonása érdekében (például információcsere online, online konzultációk vagy vitaforumok, e-mail vagy SMS használata)?
Stratégia	Van-e az önkormányzatnak stratégiája az állampolgárok elköteleződésének megteremtésére, vagy több kezdeményezésből tevődik össze e tevékenysége? Közreműködik-e az önkormányzat más szervezetekkel az állampolgári részvétel ösztönzésére? A lakosságot ösztönzi a részvételre (például honorárium, ajándékok, informatikai eszközök, szolgáltatásfejlesztések, díjkezdmények)? A részvételi tevékenységek rendszerint hivatalos helyiségekben vannak-e? Az önkormányzat szokatlan helyszíneken próbálkozott-e a részvétel ösztönzésére (pl. lakossági otthonok, iskolák, szupermarketek)?
Elérés és sokszínűség	A részvétel jelenlegi formáiban képviselteti-e magát a közösség minden egyes rétege (fiatal/idős, etnikai kisebbségi csoportok stb.)? Vannak konkrét részvételi formák a konkrét lakossági csoportok eléréséhez? A döntéshozók nagyobb prioritást adnak-e a részvétel egyes formáinak?
Responded to	
Lakossági meghallgatás	Milyen eljárások biztosítják, hogy a lakosság véleményét a döntéshozatal során figyelembe vegyék? Milyen mechanizmusokat alkalmaznak az egyes konzultációs vagy részvételi kezdeményezések eredményeinek a döntéshozatali folyamatba való becsatormázására?
Egyensúlyozás és prioritizálás	A polgárok nézeteit hogyan súlyozák a szakértők és választott képviselők nézeteivel szemben, különösen, amikor a nézetkülönbségek adódnak? A döntéshozók mennyire értik meg és veszik számításba az állampolgárok nézeteit?
Visszajelzés és oktatás	Mennyire hatékony az önkormányzat abban, hogy megmagyarázza a polgároknak az adott döntés okait? Milyen mértékben értik és fogadják el a polgárok az önkormányzati döntéseket? Milyen erőfeszítéseket tesz az önkormányzat a polgárokkal folytatott kommunikáció javítása érdekében? Rendelkezik-e az önkormányzat valamiféle, lakosságnak szóló oktatási programmal a részvétel tekintetében? Az önkormányzat támogatást nyújt a politikusoknak és/vagy tisztségviselőknek abban, hogy megtanulják, hogyan reagáljanak hatékonyabban a lakossági részvételre?

Forrás: saját szerkesztés, Lowndes et al. (2006) tanulmánya alapján.

### 3.11. HELYI POLITIKAI FOLYAMAT

A 2012-ben indult *Role of Local Government* (RoLG) projekt célja az önkormányzatok szerepének meghatározása volt. A tasmániai kormány és önkormányzatok együttműködésén alapuló kutatás regionális workshopok sorozatából állt, valamint az így összegyűjtött tapasztalatok alapján készült önkormányzati önértékelési kérdőív eredményein alapult.<sup>159</sup> A projekt 8 önkormányzati feladatkört azonosított, melyek az értékelés alapjául szolgáltak:

1. *Helyi szintű együttműködés: Az önkormányzatok együttműködnek a helyi közösséggel a helymárkázás, a helyi identitás erősítése, a társadalmi kohézió, az egészség és a jólét elősegítésén keresztül.*
2. *Közösségi elköteleződés: az önkormányzatok megosztják közösségeikkel az önkormányzati és kormányzati ügyekkel kapcsolatos információkat, adott esetben lehetőséget biztosítanak a választópolgárok számára, hogy befolyásolják és/vagy részt vegyenek az önkormányzat döntéshozatalában.*

<sup>159</sup> Local government role assesment report 2014: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2a-hUKEwj-uO15cfcAhWBDewKHTsACcwQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2Fwww.dpac.tas.gov.au%2F\\_data%2Fassets%2Fpdf-file%2F0011%2F232040%2FLocal\\_Government\\_Role\\_Assessment\\_Final\\_Report\\_August\\_20143.PDF&usq=AOvVaw2ItiazCMf\\_Kp7Jo\\_5C8eQg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2a-hUKEwj-uO15cfcAhWBDewKHTsACcwQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2Fwww.dpac.tas.gov.au%2F_data%2Fassets%2Fpdf-file%2F0011%2F232040%2FLocal_Government_Role_Assessment_Final_Report_August_20143.PDF&usq=AOvVaw2ItiazCMf_Kp7Jo_5C8eQg)

3. *Stratégiai vezetés: az önkormányzatok a stratégiai vezetés felelősei, mely feladat részeként azonosítják a lehetőségeket és kockázatokat, olyan döntéseket hoznak, amelyek összhangban vannak a hosszú távú stratégiai tervekkel.*
4. *Földhasználati tervezés: az önkormányzatok a közösségekkel olyan környezetet teremtenek, amelyben a földhasználat a gazdasági, környezeti és közösségi/társadalmi értékek kiegyensúlyozását célozza.*
5. *Gazdasági fejlesztés: az önkormányzatok elősegítik a közösségek gazdasági fejlődését azzal, hogy együttműködnek az üzleti szférával a befektetések vonzása és megtartása, valamint a fenntartható gazdasági növekedés támogatása érdekében.*
6. *Szolgáltatások, eszközök: az önkormányzatok olyan felelős gazdálkodók, akik költséghatékony, méltányos és hatékony szolgáltatásokat és eszközöket nyújtanak, amelyek tükrözik a helyi szükségleteket és elvárásokat, és amelyek összhangban állnak az önkormányzat hosszú távú üzleti tervezési célkitűzéseivel.*
7. *Törvényhozás, rendeletalkotás: az önkormányzatok érvényt szereznek a vonatkozó jogszabályoknak; olyan rendeletek, politikák létrehozása köthető hozzájuk, amelyek szükségesek az önkormányzat hatékony és eredményes működéséhez.*
8. *Képviselő és együttműködés: az önkormányzatok együttműködnek egymással és más kormányzati szférákkal, hogy képviseljék közösségeik igényeit.*

**11. táblázat: Az önkormányzati feladatköröket érintő nehézségek és megoldásai**

önkormányzati szerepkör	nehézségek	megoldás
Helyszín	Korlátozott pénzügyi és személyi erőforrások Földrajzi szóródás és parochializmus Nem elégséges nyilvános konzultáció Stratégiai irányítás, vezetés hiánya	A finanszírozáshoz való hozzáférés és a pénzgazdálkodás javítása Ösztönözni és támogatni a tevékenységek megosztását az önkormányzatok között A kommunikáció javítása Vezetői fejlesztés
Közösségi elköteleződés	Közösség apátiája Korlátozott pénzügyi és személyi erőforrások Földrajzi elhelyezkedés A konzultáció hiánya	Több rendszeres, proaktív és célzott megközelítés a konzultációhoz A források növelése A kommunikáció javítása Vezetés és stratégiai fejlődés
Stratégiai vezetés	Korlátozott nem pénzügyi források Vezetés és tervezés A jogszabályok és a politikák megváltoztatása Földrajzi szóródás és parochializmus	További források és jobb erőforrás-gazdálkodás Vezetőképzés és együttműködés Javítani kell a kommunikációs technológiát Regionális együttműködés
Földhasználati tervezés	Kormányzati politika és keretei Személyzeti állományt érintő megszorítások	Kormányzatokkal való szorosabb együttműködés Regionális együttműködés és szakmai tanácsadók alkalmazása
Gazdasági fejlődés	Korlátozott pénzügyi és személyi erőforrások A stratégiai gazdasági tervezés hiánya Külső tényezők A hatékony regionális együttműködés hiánya és a stratégiai tervezés	További források és jobb erőforrás-gazdálkodás Vezetőképzés és együttműködés Együttműködés az állami és szövetségi kormányokkal Regionális együttműködés
Szolgáltatások nyújtása és tulajdonmenedzsment	Korlátozott pénzügyi források Az eszközök elöregedése és a szolgáltatások színvonalának növelése A közösségek irreális elvárásai	Regionális és nemzetközi együttműködés erősítése

önkormányzati szerepkör	nehézségek	megoldás
Jogalkotás, rendeletalkotás	1. Korlátozott pénzügyi és személyi erőforrások2. jogszabályok terhei	Fokozott erőforrás-támogatás és regionális együttműködés Egyszerűsített és kevésbé nehézkes jogszabályok
Képviselés és kooperáció	Korlátozott pénzügyi és személyi erőforrások Földrajzi elszigeteltség Óvatosság, önérdek	Fokozott erőforrás-támogatás és regionális együttműködés Proaktív és meggyőző Együttműködés a kormányzattal

Forrás: *Local government role assesment report 2014*<sup>160</sup>

### 3.12. HELYI POLITIKAI INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA

Az erős önkormányzatok nagy fokú költségvetési autonómiával rendelkeznek, a helyi adók illetve kiadások meghatározásának vonatkozásában is. Ezenkívül, ahhoz, hogy az önkormányzatok kezelni tudják a hatáskörükbe tartozó bürokratikus struktúrát, megfelelő szakértelemmel valamint megfelelő forrásokkal kell rendelkezniük az információkhoz való hozzáféréshez<sup>161</sup>.

HANKLA és DOWNS (2010) vizsgálják, hogy a helyi politikai intézmények mely típusai hajlamosak a legjobb kormányzási eredmények elérésére. A szerzők többek között, arra a kérdésre keresik a választ, hogy vajon van-e optimális létszáma a választott képviselő-testületnek egy adott önkormányzat esetében. A kérdést a képviselés és a hatékonyság között fennálló kapcsolat szempontjából vizsgálják, mely szerint a nagyobb önkormányzatok erőteljesebb képviselést biztosítanak, ugyanakkor számukra nehezebb a politikai döntéshozatal koordinációja, amely kevésbé hatékonyá teszi a működést. Fontos az az egyensúly, amelynek elérésével az önkormányzat elég nagy ahhoz, hogy átlássa az önkormányzás minden aspektusát, és ezzel párhuzamosan képes minimálisra csökkenteni az önkormányzati létesítményekkel és a munkavállalókkal kapcsolatos költségeket. (NUZINK ET AL. 2006) Az önkormányzat mérete összefüggésben áll a település lakosságszámával. A nagyobb önkormányzatok nagyobb valószínűséggel kapnak elegendő adminisztratív támogatást feladataik ellátásához, ugyanakkor kevésbé képesek a fiskális politikát a lakosság konkrét, de rendkívül szerteágazó igényeinek figyelembevételével irányítani. (HANKLA – DOWNS 2010)

<sup>160</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjI-uO15cfcAhWBDewKHTsACcwQFJAegQIA-xAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dpac.tas.gov.au%2F\\_data%2Fassets%2Fpdf\\_file%2F0011%2F232040%2FLocal\\_Government\\_Role\\_Assessment\\_Final\\_Report\\_August\\_20143.PDF&usg=AOvVaw2ltiazCMf\\_Kp7Jo\\_5C8eQg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjI-uO15cfcAhWBDewKHTsACcwQFJAegQIA-xAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dpac.tas.gov.au%2F_data%2Fassets%2Fpdf_file%2F0011%2F232040%2FLocal_Government_Role_Assessment_Final_Report_August_20143.PDF&usg=AOvVaw2ltiazCMf_Kp7Jo_5C8eQg)

<sup>161</sup> USAID Handbook on Legislative Strengthening. 2000. Technical Publication Series, Document <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200sbb.pdf>

### 3.13. PÁRTOK

A helyi választások eredményét erősen befolyásolhatja a nemzeti politika. A szavazók a központi kormányzat teljesítményére gondolnak, amikor szavaznak, különösen, ha a nemzeti pártrendszerek helyi szinten reprodukálódtak, illetve azon esetekben, amikor a nemzeti és a helyi önkormányzati választások egymáshoz közeli időpontban zajlanak. A nemzeti pártok helyi választásokra való befolyásának két említésre méltó előnye lehet. Egyrészt, növekedhet a helyi érdekek képviselője nemzeti szinten, így a pártok a hatásos kommunikáció eszközévé válhatnak a nemzeti és helyi szint között. Másrészt, a nemzeti pártok helyi választásokra gyakorolt hatása segíthet megőrizni az ország területi integritását, azzal hogy nem támogatja a regionális pártok megjelenését, amelyek függetlenségre, autonómiára törekedhetnek a központi kormányzattal szemben. (HANKLA – DOWNS 2010)

Copus és Erlingsson kutatásukban arra vállalkoztak, hogy Svédország és az Egyesült Királyság példáján keresztül értékeljék a hatalomgyakorlás legitimitációjának kérdését a helyi önkormányzatok vonatkozásában. A kutatás fókuszában az alábbi kérdések álltak:

- Érzékelik-e az állampolgárok, hogy a helyi önkormányzatok jól mérik fel az igényeiket, bíznak-e a helyi politikusokban?
- Milyen mértékben van a párttagoknak lehetősége a képviselők által napi szinten alakított szakpolitikák befolyásolására?
- Koncentrálódik-e a hatalom az önkormányzati csoportokon belül, a kabinetek és a vezetők befolyásolása tekintetében?
- Hogy néz ki a hatalomelosztás a politika és a közigazgatás között a svéd és angol helyi önkormányzatok esetében (pl. politikusok és köztisztviselők között)?

Megállapították, hogy a formális intézmények általában gyengék a helyi szint vonatkozásában. Ezért az informális – jellemzően pártok és képviselők által uralt – folyamatok várhatóan jelentős hatást gyakorolnak a döntéshozatalra, illetve a tényleges politikai eredményekre. (COPUS – ERLINGSSON 2013).

Riker<sup>162</sup> (1964) szerint a pártrendszerek – a nemzeti és szubnacionális pártok közötti viszony – fontos szerepet töltenek be az önkormányzatok politikai ösztönzői között, hiszen az erős pártrendszer a politikai elszámoltathatóság fontosabb forrása, mint bármilyen adminisztratív és alkotmányos megállapodás. Ruben és Zhuravskaya megállapították, hogy a politikai intézmények – különösen a centralizáció – fontos szerepet játszanak a fiskális decentralizáció eredményeinek meghatározásában. Riker elméletének megfelelően (1964) azt állítják, hogy az erős nemzeti pártrendszer nagyon hatékony módja a demokratikus decentralizációhoz szükséges politikai elszámoltathatóság biztosításának a fejlődő országokban. Az erős pártok segítenek a választott helyi képviselők hatékony politikai ösztönzésében, tekintettel arra, hogy újraválasztási esélyük mind a nemzeti párttámogatás, mind pedig a helyi választókerület elégedettségétől függ. Így az erős politikai pártrendszer fontos feltétele a hatékony decentralizációnak. (ENIKOLOPOV – ZHURAVSKAYA 2003)

<sup>162</sup> <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/74257/3jn150cmk23ln28kcyk.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53U-L3A&Expires=1530739318&Signature=lwLLaTxww0jy%2FJ4kmajG%2F1Hn9U%3D&response-content-disposition=inline%3B%20file-name%3Dpdf.pdf>

### 3.14. ÁTLÁTHATÓSÁG

A képviseleti demokrácia minden formája azon a feltevésen alapul, hogy a nyilvánosság tagjai aktívan részt vesznek a politikai folyamatban, döntéseik jól tájékozottságon és kifinomult politikai érvelésen alapulnak. Kutatók szerint ezek a feltevések ellentétben állnak az empirikus valósággal. Az amerikai politikában számos tanulmány dokumentálta a civil részvétel alacsony és csökkenő szintjét, fókuszba helyezve az osztályegyenlőtlenség kérdéseit, valamint a politikai konszenzus és döntéshozatal folyamatát. Bartels feltételezte, hogy a politikai tudás és a közvélemény tudatossága a demokrácia működésének „pénzneme” (CARPINI – KEETER 1994), azonban a tárgyban végzett politikatudományi kutatások sokasága rávilágított a széles körű politikai tudatlanság jelenlétére és a tömeges közvélemény tudatosságának hiányára. (Bartels 1996) A kutatások arra is rávilágítottak, hogy a polgárok jelentős hányadának egyáltalán nincs véleménye, vagy a legjobb esetben is semleges a konkrét szakpolitikai kérdéseket illetően. (ALTHAUS 1999)

A demográfiai változók és az ideológiai különbségek magyarázzák az emberek közti politikai, hozzáállásbeli eltéréseket. Ez egyértelművé vált a helyi politikai szerepvállalás szempontjából; a demográfiai változók és az ideológia nem jelentettek jelentős mértékű eltérést, a közösséghez, a közösségi hálózatokhoz és egyéb kommunikációs változókhoz fűződő kapcsolatok azonban kulcsszerepet játszottak. Egy adott helyi kérdés vonatkozásában az újságcikkek és a politikai tudás szerepe rendkívül hangsúlyos. Az interperszonális és a tömegkommunikáció kulcsszerepet játszik a polgárok tájékoztatásában és a helyi politikában való részvételben. A helyi média segíthet a közösség újjászervezésében és az érintett polgárok bevonásában, azonban ez nem feltétlenül érinti a közösség minden tagját; részben azért, mert nem mindenki követi a helyi médiát, részben azért, mert a tömegtájékoztatási eszközök mozgósítása minimális vagy rosszul jelenik meg. (MCLEOD ET AL. 1999)

**12. táblázat. A helyi politikai szerepvállalás indikátorai**

Indikátorok	
exogén változók	életkor nem végzettség (legmagasabb befejezett iskolai végzettség.) jövedelem (skálán) az emberek társadalmi gazdasági ideológiája (liberálistól konzervatívig terjedő 7 pontos skálán) ideológiai szélsőségesség
társadalmi struktúra és hálózatok változó	a kérdezett közösségi kötelékei, személyes kapcsolatrendszere (hálózatai): a településen élés időtartama saját vagy bérelt ingatlanban lakik az egyén vitafórumainak heterogenitása – milyen gyakran vitatják meg a helyi ügyeket
kommunikáció és információ	a helyi médiahasználat különböző formái és a tényszerű ismeretek politikai szereplőkről és folyamatokról helyi újságcikkeken keresztül a fontos helyi közéleti témák feltárása (local hard news) vezércikkek, helyi érdeklődésre számot tartó történetek az újságban helyi TV nézettsége, helyi közéleti hírek és vezércikkek, helyiek történetei a tv-ben
kritériumváltozók	bevonódás a helyi politikai ügyekbe tudatosság helyi ügyeket illetően attitűd erőssége

Forrás: MCleod et al. (1999: 315–336)



A Világbank governance-mutatóinak<sup>163</sup> 110 országra vonatkozó adatainak felhasználásával Lindstedt és Naurin (2010) szerint a politikai intézmények átláthatóbbá tétele hatékony eszköz a korrupció csökkentésére, de csak akkor, ha teljesülnek a nyilvánosság és az elszámoltathatóság feltételei, például az oktatáson, a szabad médiaforgalmon valamint a szabad és tisztességes választásokon keresztül. Ezenkívül rámutatnak arra is, hogy a közintézmények által megvalósított átláthatóság kevésbé valósul meg, mint a független szervezetek, például a szabad sajtó által biztosítható átláthatóság. A szerzők az átláthatóságot az összes kormányzati aktus és képviselőinek nyilvánossága, a civil társadalom releváns információkkal való teljes körű, időszerű és könnyen hozzáférhető módon történő (azaz online) ellátását értik. Az átláthatóság más dimenziói, mint például a hozzáférhetőség, érthetőség, megbízhatóság és a közzétett információk minősége, nem tartoznak a működési definícióba. Kiemelik az átláthatóság szerepét a polgárok tájékoztatásában annak érdekében, hogy bizonyos szintű ellenőrzés megvalósulhasson a polgárok részéről, akik részt vesznek a szakpolitikai folyamatban, elősegítik az elszámoltathatóságot, javítják a kormányzati döntéshozatal minőségét, és elősegítik a korrupció megelőzését vagy enyhítését. (Lindstedt – Naurin 2010)

Az önkormányzati átláthatósági mutató részeként (MTI) 76 indikátor került meghatározásra, melyeket 7 csoportba soroltak. (Cruz et al. 2015)

**13. táblázat. Az önkormányzati átláthatósági mutató indikátorai**

indikátorcsoportok	indikátorok
Az önkormányzat szervezeti információi, társadalmi összetétele és működése	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A helyi önkormányzat tagjainak szerepe és felelőssége</li> <li>2. A helyi önkormányzat tagjainak önéletrajza</li> <li>3. A helyi önkormányzat minden tagjának e-mailje</li> <li>4. A helyi önkormányzat minden tagjának vagyonynyilatkozata</li> <li>5. A helyi önkormányzat egyes tagjai érdekeinek nyilvántartása („meghatározó”)</li> <li>6. A helyi önkormányzat minden tagjának képviseleti költségei</li> <li>7. A polgármesteri hivatal dolgozóinak és a teljes munkaidőben foglalkoztatott dolgozók listája és a díjazásuk („meghatározó”)</li> <li>8. A munkavállalók éves jelentései („szociális mérleg”)</li> <li>9. Az állami és magánfeladatok összegyűjtésével megbízott alkalmazottak jegyzéke (beleértve az időszakosan bekapcsolódó és saját szervezeti egységeket) („meghatározó”)</li> <li>10. Állásajánlatok és felvételi felhívások</li> <li>11. Kiszervezési és tanácsadói szolgáltatási szerződések (típusok és összegek)</li> <li>12. Felvételi eljárási dokumentumok (bizottság, elfogadott és elutasított pályázók listája, értékelési kritériumok) („determináns”)</li> <li>13. Általános tájékoztatás a helyi önkormányzat és az önkormányzati testület hatásköréről (deliberatív testület)</li> <li>14. Az önkormányzati tisztviselők etikai kódexe</li> <li>15. A helyi önkormányzatok és a közgyűlés üléseinek ütemezése</li> <li>16. A helyi önkormányzati és közgyűlési ülések jegyzőkönyvei az elmúlt két évben („meghatározó”)</li> <li>17. A helyi önkormányzati döntések/határozatok jegyzéke</li> <li>18. A helyi önkormányzat, közgyűlés és egyházközség általános e-mail-címei</li> </ol>

<sup>163</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

indikátorcsoportok	indikátorok
Tervek és tervezés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Éves jelentés</li> <li>2. Fenntarthatósági jelentés</li> <li>3. Az ellenzék jogait szabályozó jogszabályok megfeleléségi jelentése</li> <li>4. Jelentés a szolgáltatási szabványokról és panaszokról („meghatározó”)</li> <li>5. Stratégiai terv</li> <li>6. Helyi Agenda 21 stratégia</li> <li>7. Városi közmű terv („meghatározó”)</li> <li>8. Helyi környezetvédelmi terv</li> <li>9. Helyi hulladékgazdálkodási terv</li> <li>10. Helyi oktatási terv</li> <li>11. Helyi vészhelyzet kezelési terv (polgári védelem)</li> <li>12. Helyi kulturális tevékenységeket érintő terv</li> <li>13. Helyi korrupciós kockázatértékelési és megelőzési terv („meghatározó”)</li> </ol>
Helyi adók, árak, szolgáltatási díjak és szabályozások	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Önkormányzati előírások</li> <li>2. Információk az önkormányzati szolgáltatások minőségirányítási rendszeréről</li> <li>3. Tájékoztató a helyi önkormányzat vagyonáról („meghatározó”)</li> <li>4. Helyi önkormányzati hírlevél</li> <li>5. Tájékoztató a helyi adókról, díjakról, díjakról és szolgáltatási díjakról („meghatározó”)</li> </ol>
Állampolgárokkal való kapcsolat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Az önkormányzat honlapjának keresője</li> <li>2. Kapcsolódások az aktív közösségi hálózatokhoz</li> <li>3. A polgárok tájékoztatása a helyi szolgáltatások megszakításáról és felfüggesztéséről</li> <li>4. Online rendszer az állampolgárok kérdéseinek/kéréseinek becsléséről és ezek kimenetelének nyomonkövetésére ügyfélszolgálati rendszer („meghatározó”)</li> <li>5. Az önkormányzat ombudsmanjának e-mail-címe, elérhetősége</li> <li>6. Információ az önkormányzat nyitvatartási idejéről</li> <li>7. Tájékoztató a jegyzőkönyvekről és a helyi támogatásokról és felhasználásukról szóló határozatokról („meghatározó”)</li> <li>8. Önkormányzati panaszkezelő rendszer</li> </ol>
Közbeszerzés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Közbeszerzés nem versenyképes eljárásokon keresztül (beszállítók, összegek és indoklás) („meghatározó”)</li> <li>2. Közbeszerzési dokumentumok</li> <li>3. Az egyes nyilvános pályázatokra vonatkozó ajánlatok értékelése</li> <li>4. A győztes és vesztes ajánlattevők (vagy a más eljárásokkal konzultált jogalanyok) nevének közzététele minden egyes szerződés esetében</li> <li>5. A nyertes ajánlatok közzététele</li> <li>6. A szerződő felekkel vagy beszállítókkal aláírt szerződések („meghatározó”)</li> <li>7. A szállító/vállalkozó/szolgáltató ellenőrzési és/vagy teljesítményértékelési jelentései</li> <li>8. A szállító/vállalkozó/szolgáltató által odaítélt szerződések száma</li> <li>9. Az egyes szerződéseknel elvégzett többletmunkák összege</li> <li>10. Szakértői vélemények, jóváhagyások és ellenőrzési jelentések („meghatározó”)</li> </ol>
Gazdasági és pénzügyi átláthatóság	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Éves költségvetés („meghatározó”)</li> <li>2. Mérleg</li> <li>3. Eredménykimutatás („meghatározó”)</li> <li>4. Vezetői jelentés</li> <li>5. Cash flow kimutatás</li> <li>6. Költségvetési végrehajtási mutatók (bevételek és kiadások)</li> <li>7. Többéves beruházási terv végrehajtása</li> <li>8. Egyházakat érintő állami beruházások</li> <li>9. Éves költségvetés-módosítások és helyesbítések</li> <li>10. A beszállítóknak fizetendő összegek és a megfelelő lejáratok listája („meghatározó”)</li> <li>11. Banki hitelek és lejáratok</li> <li>12. Az adósságkezelés és az egyéb követelések harmadik fél számára történő felsorolása</li> </ol>
Várostervezés és földhasználat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A weboldal főoldalán a várostervezésről és a földhasználat kezeléséről szóló szakasz</li> <li>2. Városfejlesztési terv és zárójelentés („meghatározó”)</li> <li>3. Földrajzi információs rendszer a földhasználatra</li> <li>4. Urbanizáció és részletes területfejlesztési tervek</li> <li>5. Az önkormányzati területi tervekkel kapcsolatban nyilvános konzultáció eredményei</li> <li>6. A várostervezési jelentés állapota</li> <li>7. Az önkormányzati várostervezési szolgáltatások összes ingatlanra vonatkozó álláspontjának összefoglalása és/vagy a korábban jóváhagyott vagy épített projektek változásai („meghatározó”)</li> <li>8. Az önkormányzat földtani cseréje és eladása, helyszínek és összegek értékesítése</li> <li>9. Korábban köztulajdonban lévő földterületek, értékek és vásárlók („meghatározó”)</li> <li>10. A felszíni vagy városfejlesztési jogok koncesszióinak felsorolása</li> </ol>

A XXI. Században nyilvánvaló, hogy az elektronikus média elterjedése drasztikusan átformálja az állampolgárok információkeresésének és információfogadásának lehetséges módozatait. A politikai ismeretek függnek az információ hozzáférhetőségétől a kormányzati tevékenységekkel, a politikusok álláspontjával kapcsolatban. Ez fontos, hiszen minél több polgár tud a politikáról, politikai viselkedésük annál jobban tükrözi majd az érdekeiket, elkötelezettségük jelentősebb lesz, és jobban működik a demokrácia. (Shaker 2009)

Az önkormányzatok helyi közösségekkel való kapcsolattartásának tradicionális módszerei, (pl. postázott kiadványok) új, innovatív, célzott kommunikációval egészülnek ki az új önkormányzati struktúrákban. A legtöbb helyi hatóság fokozza a közösségi média használatát, és javítja marketingtechnikáit, a konkrét üzenetek nyilvánosság felé történő közvetítésében gazdagabb, interaktívabb élményt nyújtva a nyilvánosság számára. Egyes helyi hatóságok a nyilvános részvétel új formáival is kísérleteznek (pl. "Your Dublin, Your Voice"<sup>164</sup> platform a helyi szolgáltatókkal és közpolitikákkal kapcsolatos közvélemény nyomon követésének érdekében vezették be). (Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government 2014)

Összességében egyértelmű, hogy a kommunikáció központi szerepet játszik a helyi politikai részvétel ösztönzésében. Azok a folyamatok, amelyeken keresztül a kommunikáció különféle formái befolyásolják a részvételt, különböznek az intézményszerű részvételi formákhoz és a civil fórumokon való részvételhez kapcsolódóan, és jelentős hatással vannak a helyi demokrácia folyamataira. (MCleod et al. 1999)

### 3.15. AZ ÖNKORMÁNYZATOK TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSE

Az önkormányzatok teljesítménye általában a közszolgáltatások nyújtása tekintetében elért, valamint a bevételeket és kiadásokat érintő eredményekre vonatkozik. Eszerint az önkormányzati teljesítmény mérése azt jelenti, hogy az önkormányzat mennyire teljesít jól a különböző javak kezelése, valamint a szolgáltatások biztosítása során. (NAHEM 2009)

Kevés tanulmány tűzi ki célul a szervezeti kapacitás objektív mutatókkal való mérését és annak a szervezeti teljesítményre gyakorolt hatásának vizsgálatát. Bár a szervezeti kapacitásokkal a kormányzás minden szintjén rendelkezni kell, ám az önkormányzatok esetében nagyobb valószínűséggel fordul elő, hogy elégtelen szervezeti kapacitással rendelkeznek feladataik ellátásához. Az AVELLANEDA – PIÑA- (2017) szerzőpáros a szervezeti kapacitást három dimenzió mentén értelmezi: humán erőforrás (teljes igazgatási személyzet), a szervezeti együttműködéshez és a támogatások benyújtásához szükséges kompetencia, valamint a szakértelem (középszintű vezetők támogatással kapcsolatos szakértelme).

Az önkormányzati teljesítményértékelés Kloviene és Valanciene szerint is három fontos dimenzióból tevődik össze. Az első a külső környezetből eredő követelmények dimenziója, amelyek önkormányzatunként vagy akár önkormányzati részlegként változhatnak. A második dimenzió az önkormányzati teljesítményt befolyásolóakra, míg a harmadik a mindennapi teljesítmény értékelésére vonatkozik. (KLOVIENE – VALANCIENE 2013)

HATRY (1980) szerint fontos a teljesítménymérés céljának meghatározása, és ehhez a megfelelő mérési rendszer kiválasztása. Tanulmányában iránymutatást nyújt az önkormányzatok számára a teljesítménymérések kritériuma-

<sup>164</sup> <http://www.dublincity.ie/main-menu-services-business-economic-development-local-enterprise-office/your-dublin-your-voice>

it, fajtáit, valamint a mérésekhez szükséges adatgyűjtési folyamatot illetően. A teljesítményértékelés kvantitatív mutatók alkalmazását jelenti a szervezeti tevékenységek, és eredmények értékelésében. A teljesítményértékelés célja az adminisztratív elszámoltathatóság, irányítási és működési hatékonyság, a szolgáltatások minősége és az állampolgári bizalom elérése (HATRY 1999).

Mindazonáltal nehéz felmérni a teljesítményértékelés hatását ezekre a célokra, amely hatás összefonódhat számos más olyan szervezeti tényezővel is, amelyek szintén befolyásolják a célok elérését: A teljesítménymenedzsment-hatásmodell azt vizsgálja, hogy milyen hatásokat várhat az önkormányzat a teljesítményértékeléstől.

**14. táblázat: Teljesítménymenedzsment-hatásmodell**

Teljesítménymérés	Azonnali hatások	Hosszú távú hatások
beszámoló	fokozott párbeszéd a törvényhozókkal és a nyilvánossággal	elszámoltathatóság és bizalom
menedzsment	a napi működés és stratégiai tervezés fokozott megfigyelése	vezetői és működési hatékonyság, hatékonyság és szolgáltatásminőség
költségvetés	forráselosztás és egyéb döntéshozatal elősegítése	vezetői és működési hatékonyság, hatékonyság és szolgáltatásminőség

FORRÁS: XIAOHU (2002. 4.)

Az ENSZ Habitat Urban Governance Indexe<sup>165</sup> szintén fontos kapacitásépítő eszköz, amely segítséget nyújt a városi kormányzás minőségének értékelésében.

**15. táblázat: Urban Governance Index**

Hatékonyság	Jogszerűség	Részvétel	Elszámoltathatóság
1. egy főre jutó költségvetés-mutatók (bevétel) 2. átutalások előreláthatósága 3. közzétett teljesítménystandard 4. ügyfél-elégedettség kérdőív 5. jövőkép	ügyfélkarták női képviselők szegényeket segítő szakpolitika utcai árusítás	választott testület helyi választott polgármester választói részvételi arány nyilvános fórumok civil szervezetek	szerződések, ajánlatok, költségvetések és számlák hivatalos közzététele független ellenőrzés a magasabb kormányzati szint általi felügyelet magatartási (etikai) kódexek a bevételek vagyon(tárgyak) közzététele panaszok befogadására alkalmas létesítmények korrupcióellenes bizottság

Forrás: saját szerkesztés az ENSZ honlapján szereplő ábra alapján: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>

<sup>165</sup> <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>

A Világbank szakértői által kidolgozott ún. „Local Governance Performance Index” (LGPI)<sup>166</sup> a helyi önkormányzatok elemzésének egyik eszköze, amelynek célja, hogy segítséget nyújtson a politikai döntéshozók és fejlesztési szakemberek számára az egyedi cselekvési tervek kidolgozásában, valamint hogy kiindulási pontként szolgáljon az előrehaladás méréséhez. Az LGPI index különböző modulokon keresztül (oktatás, egészségügy, biztonság és vitarendezés, szociális segély és jólét, állampolgár-állam kapcsolatok és korrupció, társadalmi összetétel és kultúra) teszi lehetővé az állami és nem állami intézmények, szereplők közszolgáltatások nyújtásában és kormányzásban betöltött szerepének vizsgálatát. (World Bank 2016)

Az „International City County Management Association” (ICMA) (World Bank 2016) washingtoni székhelyű amerikai szervezet, amely nemzetközi viszonylatban is kiemelkedő tevékenységet folytat a városi és megyei önkormányzati menedzsment erősítése és az önkormányzati szakemberek szakmai továbbképzése terén. A szervezet több mint 11 000 tagjával együtt annak érdekében tevékenykedik, hogy azonosítsa és továbbadja a legjobb önkormányzati gyakorlatokat, elősegítse azok adaptálását. Minden évben átfogó benchmarkingprojektből származó adatokon alapuló publikációt tesz közzé az önkormányzatok számára.

**16. táblázat: Klovienne – Valanciene által javasolt teljesítményértékelési modell**

A teljesítményértékelés szakaszai	Célok
A teljesítményértékelés hatókörének meghatározása	A teljesítménymérési hatókör meghatározásának célja az önkormányzatok teljesítménymérési korlátainak megfogalmazása.
Környezetvizsgálat	A település struktúrájának elemzése, tevékenységek meghatározása és a teljesítményt szabályozó szervezetek hatásainak vizsgálata.
A stratégiai dokumentumok és prioritások elemzése	A korábban kialakított teljesítménymérési célok alapján az önkormányzat vagy egy adott osztálya stratégiai, operatív dokumentumának alapos elemzésére kerül sor a jövőbeli kulcsfontosságú prioritások és stratégiai tervek meghatározásához.
Célok és indikátorok kiválasztása	A fő célkitűzések az előző szakaszban meghatározott prioritásokkal összhangban vannak megfogalmazva.
Indikátorok kiválasztása	A teljesítménymutatóknak tájékoztatást kell adniuk arról, hogy a célkitűzések teljesültek-e
Adatgyűjtés	Fontos az információgyűjtés módjának meghatározása. A teljesítménymérési adatok gyűjtésére ezért kettős adatgyűjtési módszer, interjú módszer és a teljesítménydokumentumok elemzésének alkalmazása javasolt.
A mérési eredmény alkalmazhatóságának meghatározása	A cél, hogy segítséget nyújtson az önkormányzatok számára a teljesítménymérési rendszer előkészítésével kapcsolatos változások végrehajtásához, a hatékony teljesítménymérési rendszer működtetéséhez szükséges feltételek biztosításához.

*Forrás: saját szerkesztés, Klovienne – Valanciene (2013) alapján.*

<sup>166</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/196591468197374514/pdf/106241-WP-P151968-date-May-17-2016-PUBLIC-local-Governance-Performance-Index.pdf>

## 4. ÖSSZEGZÉS

Látható, hogy számos tényező befolyásolja a helyi politikai kultúra alakulását. E tényezők sokaságát a helyi politikai kultúra szintjének értékelésekor is számításba kell vennünk. A legfrissebb hazai empirikus kutatás során készített interjúk alapján<sup>167</sup> felvázolhatók bizonyos tendenciák, melyek szerint az alábbi tényezők befolyásolják a helyi folyamatokat, és ezáltal a helyi társadalom politikai attitűdjét.

### ***Polgármester és képviselők politikai hovatartozása***

A helyi döntéshozatal tekintetében nagy jelentőséggel bír a képviselő-testület összetétele. A polgármester és a képviselő-testület politikai hovatartozása egyértelműen meghatározza a helyi hatalom működését. A helyi élet túlpolitizáltsága, valamint a nemzeti politika befolyása a helyi társadalomra együttesen hat, erőteljesen befolyásolva a helyi politikai kultúrát.

A válaszadók szerint az önkormányzatiság lényege a közös érdekek (a város érdekei) mentén való működés. Ideális esetben a képviselő-testület minden tagja valamely szakterülethez kapcsolódna, és a polgármester szerepe ennek összefogása lenne, azonban az az általános tapasztalat, hogy a város érdeke időnként háttérbe szorul, bizonyos esetekben a polgármester által fontosnak tartott ügyek nagyobb figyelmet kapnak, amelyet a lakosság is érzékel. Ez lehet az egyik oka a lakosság érdektelenségének, az összefogás hiányának.

Ami a belső vitakultúrát illeti, többen említették, hogy az erősen személyfüggő a képviselő-testületen belül is. Amennyiben az azonos párthoz tartozó képviselők többségben vannak, nagyobb viták nem alakulnak ki, ha nincsenek többségben, akkor az mindig kérdéses, hogy szakmai meggyőződés áll-e az ellenzék álláspontja mögött, vagy politikai egy adott ügy kapcsán. A képviselő-testület az, amely több esetben egy „legyünk túl rajta” attitűd mellett megszavazza a polgármester álláspontját. A képviselők a testületi üléseken kívül is megkeresik a polgármestert, előterjesztésekre vonatkozó javaslatokat tesznek.

### ***Személyiség jelentősége***

Több válaszadó szerint kiemelt szereppel bír a település polgármesterének személyisége, „politikai karaktere”, érdekérvényesítő képessége, kapcsolatrendszere, háttértámogatottsága. Példaként említhető az önkormányzatok pályázati tevékenysége, amelyeknek köszönhetően nagyszabású fejlesztések valósíthatók meg. Az önkormányzatok vezetésének azonban megfelelő információkkal kell rendelkeznie, valamint a lobbinak is működnie kell ahhoz, hogy minél hatékonyabban tudjanak élni az önkormányzatok ezekkel a lehetőségekkel.

---

<sup>167</sup> A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült. A kérdőíves és interjúk módszerrel alkalmazó empirikus kutatás 2018 tavaszán zajlott. Fenti leírás 6 dél-dunántúli településen, összesen 18 önkormányzati dolgozóval/vezetővel készített interjú összefoglalása.

### **Civil szervezetekkel való együttműködés**

A helyi politikában különösen nagy hangsúly helyeződik a civil szervezetek szerepére. A válaszadók fontosnak tartják a velük való együttműködést, hiszen más a civil szervezetek látásmódja, más megközelítést adhatnak sok esetben. Általában jónak ítélik az önkormányzatok civil szervezetekkel való együttműködését; különösen a szociális szférában tevékenykedő civilekkel, illetve az önkormányzati feladatellátáshoz kötődő szervezetekkel való együttműködést. Emellett egyéb civil szervezetek is rendszeresen kaphatnak önkormányzati támogatást (pl. csökkentett áron juthatnak székhelyhez). Problematikusnak látják ugyanakkor azokat az eseteket, amikor a civil szervezetek csak anyagi támogatást várnak el az önkormányzattól, ami nem is feltétlenül önkormányzati feladat; ilyen módon az önkormányzatokra vannak utalva. Továbbá sokszor nagyobb a támogatási igény a civilek részéről, mint amire az önkormányzatnak lehetősége van. Bizonyos esetekben bomlasztó lehet, ha az egyik szervezet kap önkormányzati támogatást, és a másik nem vagy nem ugyanolyan mértékben. Nehézséget okoz még az ellenzékhez szorosan kötődő civil szervezetekkel való együttműködés.

### **Lakosság érdektelensége**

A politika helyi szintjén nagyobb lehetőség nyílik az állampolgárok közvetlen bekapcsolódására. A bizalom a politikai kultúra egyik alapkategóriája. A politikai közösség egészét szolgáló intézményekkel kapcsolatban, az állampolgárok tapasztalatai alapján eltérő bizalmi szint alakul ki. A politikai rendszer teljesítményének megítéléséhez fontos tehát annak ismerete, hogy milyen mértékben bíznak az állampolgárok az egyes intézményekben. (KÖRÖSÉNYI ET AL. 2003)

A választási részvétel a participáció speciális formája. A választástól való tartózkodás tekinthető úgy, mint az apátia, az elégedetlenség, valamint az állampolgárok elidegenedésének tünete. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az érdeklődés hiánya ne járhatna együtt a választási részvétel magas szintjével, mint ahogy azt sem, hogy a magas részvételi arány garantálja a politikai rendszer stabilitását. Általánosságban elmondható, hogy a választási részvétel magas szintje azt jelzi, hogy a politikailag bevonható állampolgárok az egyik, számukra rendelkezésre álló csatornát használják a döntéshozatal befolyásolására. Emellett a választási részvétel megerősíthet bizonyos attitűdöket, mint például azt, hogy az egyes állampolgárok saját cselekvései befolyásolják a politikai rendszert. Demokráciában a választási részvétel nem lehet a szükséges politikai szerepvállalás egyetlen formája, ugyanakkor feltétlenül szükséges a politikai rendszer legitimitásához. (PEREA 2003)

A válaszadó településeken mindenhol viszonylag magas volt az állampolgárok részvételi aránya az önkormányzati választásokon. Demonstrációk ritkán fordulnak elő; a lakosság jellemzően a helyi képviselőknél keresztül jelzi a felmerülő problémákat az önkormányzat felé.

Általánosságban, az elmondottak alapján érdektelenség jellemzi a lakosságot a közügyek iránt. A lakosság részéről felmerülő problémák kapcsán inkább egyéni ügyek a jellemzőek, amelyekre esetenként rá lehet fogni, hogy közügy (pl. ha valaki saját háza előtti út minőségét kifogásolja, ez közügy, hisz másokat is érint, de mégsem jellemző az összefogás az érdekérvényesítés érdekében). Állampolgári kezdeményezések szintén nem jellemzőek, a közmeghallgatások lehetőségével nem sokan élnek, továbbá a lakosság nem vesz részt testületi üléseken sem.

Természetesen bizonyos kérdések azért érdeklik a lakosságot, mint például a település élhetősége, vagy a környezetmegóvás. A válaszolók közül többen nem tartják fontosnak, hogy a lakosok ismerjék a település stratégiáját. A tapasztalat alapján nem is foglalkoznak az emberek az önkormányzat stratégiájával, számukra az a fontos, hogy élhető legyen a város, megfelelő közbiztonsággal rendelkezzen, jó közszolgáltatásokat biztosítson. A helyi



döntések, történések alapvetően érdeklik az embereket (a döntések súlyától függően persze), főként fejlesztések, beruházások tekintetében; ezenfelül az utak, járdák, vízelvezető árkok állapotát, sebességkorlátozást, jelzőtáblák elhelyezését, illegális hulladék elhelyezését, zöldfelületek karbantartását, egészségügyi kérdéseket érintő ügyekben tapasztalható érdeklődés. Állampolgári megkeresések általánosságban még előfordulnak bizonyos városrészek közbiztonságának javításával kapcsolatban, több kezdeményezés is érkezik a fogyatékkal élők részéről.

A kultúra is rendkívül fontos szerepet kap a lakosság mozgósításában (pl. helyi néptáncgyesületek) A helyi rendezvények egyre frekvenciátalabbak, ezek megmozgatják a lakosságot.

Az önkormányzat számára általánosságban fontos a lakosság bevonása, tájékoztatása, ugyanakkor azt tapasztalják a válaszadók, hogy az állampolgári érdeklődés folyamatosan csökken. (pl. nyílt ülések biztosítottak a részvételi lehetőségek, mégsem élnek ezzel a helyi lakosok)

A válaszadók megítélése alapján az állampolgári részvételt biztosító szabályozás megfelelő, tehát:

- a helyi döntésekről tájékoztatást kapnak az emberek;
- fogadóórákat rendszeresen tartanak az önkormányzatokon;
- bizottsági üléseken rendszeresen részt vesznek meghívott szakértők;
- helyi képviselők is rendszeres konzultációkat tartanak.

A helyi politikai kultúrát jellemzi még többek szerint, hogy a területi munka csak abban az esetben érdekli az embereket, ha kifogásolható, ha valamilyen politikailag botrányos ügy felmerül. Ilyen esetekben akár nyílt üléseken is nagyobb számban vesz részt a lakosság, ekkor a közmeghallgatások is „népszerűbbek”.

Az önkormányzatok törekszenek az átláthatóság biztosítására. A törvényi előírásoknak megfelelően minden információ megtalálható a honlapokon, a rendeletektől kezdve egészen a napi ügyek intézéséhez szükséges dokumentumokig egyaránt letölthetők. Ugyanakkor abban nem biztosak a válaszadók, hogy az állampolgárok olvassák a rendeleteket, testületi dokumentumokat, így lehet, hogy nem is ismerik azokat, de véleményük szerint ez nem az önkormányzaton múlik. A készülő rendeletekkel kapcsolatban bizonyos időkorlát áll a lakosság rendelkezésére, hogy véleményt mondjon, de inkább jellemző, hogy cégek véleményezik a rendelettervezeteket (pl. építési szabályokra vonatkozóan).

### **Teljesítményértékelés**

A belső szervezeti eredmények értékelését illetően a köztisztviselőket félévenként értékelik, amelyet a kérdezettek közül többen is túl sűrűnek ítélték; növeli az adminisztrációt, csak hosszú távon látják értelmét. Nehéznek tartják az egyéni teljesítmény értékelését a közigazgatásban. A dolgozók szakmai elkötelezettsége nagyon fontos lenne, azonban a nagy leterheltség miatt nagyon nehéz fenntartani a motiváltságot. Ami az önkormányzatok lakosság részéről történő megítélését illeti, a helyi választásra, valamint a képviselői fogadónapokra tekintenek visszajelzési lehetőségként a válaszadók.

A válaszadók szerint sajnálatos módon az önkormányzatiság minősége egyre romlik; túlbürokratizált, egymást követik a jogszabályváltozások, a napi változások figyelemmel kísérése rendkívül megterhelő. A „jó önkormányzás” egyik akadálya a kollegák leterheltsége. A jó minőségű munkára való törekvés érzékelhető az önkormányzatok részéről, azonban óriási kihívás számukra a kapacitáshiány. Munkáltatóként több válaszadó is felhívta a figyelmet a szakemberek hiányára, valamint arra, hogy a köztisztviselői munka presztízse jelentősen csökkent az elmúlt időszakban, és ez a minőség rovására megy.

A megfelelő tervezéshez legalább pár évre előre kellene látni, és stabilabb jogszabályi környezetre lenne szükség. Bizonytalanságban nagyon nehéz tervezni, jó stratégiát létrehozni (és ha megvan a stratégia azt, még végre is kell hajtani).

A jó önkormányzást a válaszadók többsége mérhetőnek tartotta számos tényező figyelembevételével: a település elhelyezkedése, nagysága, adóerő-képessége, a hivatal mérete (a hivatal létszámát arányosítva a lakosság-számhoz, mennyien valósítják meg a feladatot) intézmények száma, városvezető párthovatartozása, milyen a pályázati aktivitás, elnyert pályázatok aránya. Lakossági véleményfelmérések lennének szükségesek az önkormányzat munkájáról, amelynek eredményére lehet építeni.

Ami a jó önkormányzás mérésének szükségességét illeti, a legtöbb válaszadó szükségesnek érzi, ugyanakkor jelen körülmények között inkább teherként élné meg. Az alábbi lehetséges mérési szempontok merültek fel:

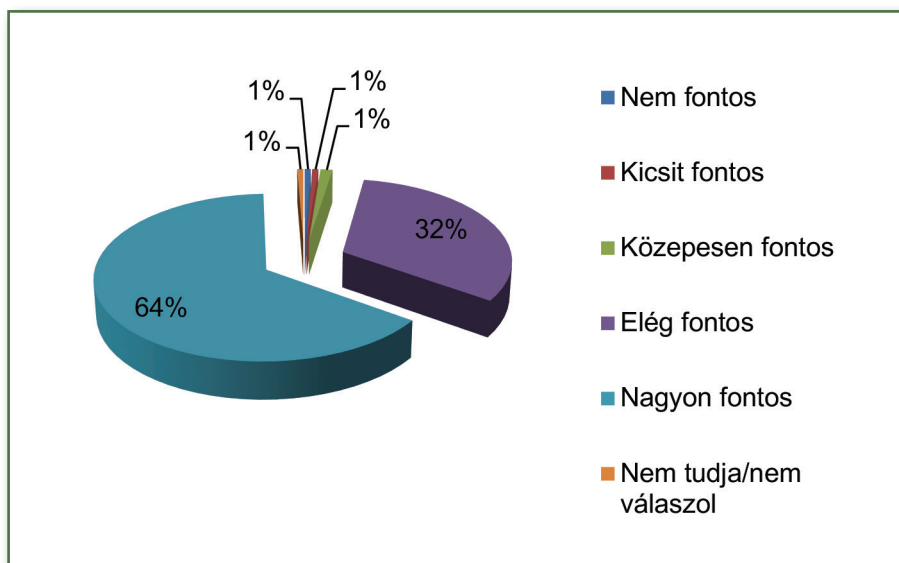
- lakossági elégedettségmérés (tudja-e a lakosság, hogy mivel foglalkozik az önkormányzat? );
- költségvetés alakulása;
- gazdálkodási adatok;
- foglalkoztatottság alakulása;
- demográfia, népességszám;
- önkormányzat gazdasági társaságainak, intézményeinek tevékenysége;
- fenntartandó területek nagysága (pl. sportpályák);
- átláthatóság;
- együttműködés a civil szférával, különböző érdekcsoportok bevonása (vállalkozói szféra; civilek és ellátási szereződések száma);
- megfelelő képzettség, szaktudás megléte (a képviselőké, illetve a hivatali dolgozóké egyaránt);
- lakosság tájékoztatásának mértéke, tájékoztatás módszereinek feltérképezése;
- az önkormányzat és a hivatal dolgozóinak hivatástudat-mérése (fontos lenne látni, hogy mennyire érzik magukénak a feladatköröket, illetve érdemes a véleményükre alapozni, mert a hivatali dolgozók látják legjobban a lakossági igényeket).

### ***Érintettek döntés-előkészítésbe történő bevonása***

Az érintettek bevonására vonatkozóan a 2018 tavaszán készült hazai empirikus kutatás eredményei alapján az alábbi tendenciák rajzolódtak ki.<sup>168</sup> A kérdőívek rögzítése, elemzése SPSS-program segítségével történt.

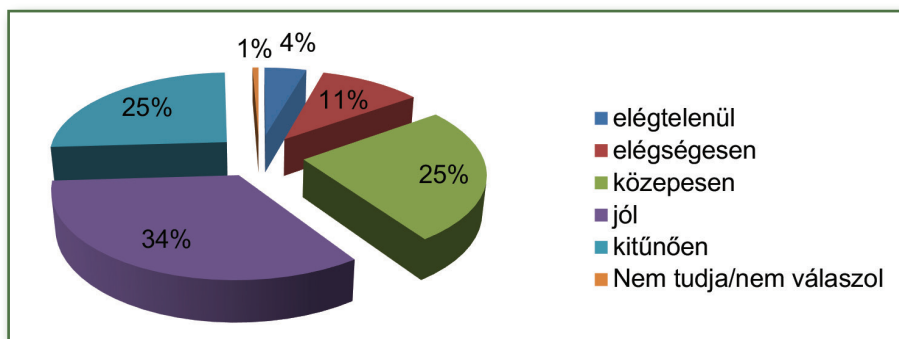
---

<sup>168</sup> A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült. A kérdőíves és interjú módszer alkalmazó empirikus kutatás 2018 tavaszán zajlott, a válaszadók főként önkormányzatban dolgozó vagy azzal szoros kapcsolatban álló, azt ismerő személyek voltak, végzettségüket tekintve általában magasan képzettek. 158 ember választ tartalmazza az ábra, akiket az alábbi linken látható településeken kerestünk föl, vagy (kisebb részben, 23-an) elektronikusan küldték el válaszaikat. [https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1--J-Gk8wnQv5nuXsemBDqzmaoC\\_89N&il=47.21714371268602%2C19.48618035000004&z=7](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1--J-Gk8wnQv5nuXsemBDqzmaoC_89N&il=47.21714371268602%2C19.48618035000004&z=7)



**53. ábra: Az érintettek önkormányzati döntés-előkészítésbe való bevonásának fontossága**  
Forrás: saját szerkesztés

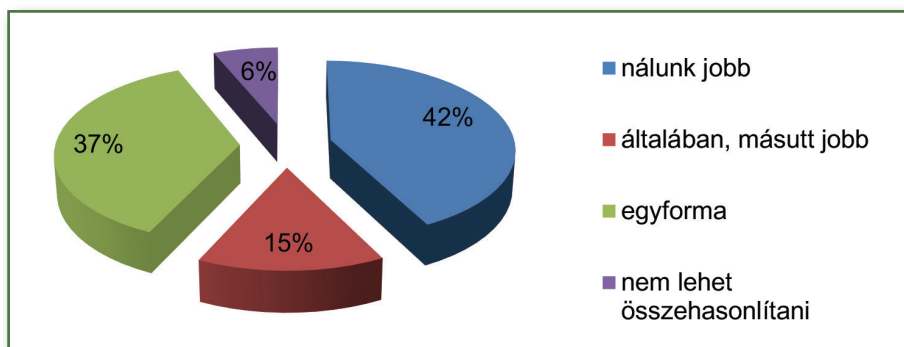
A válaszadók 64%-a nagyon fontosnak tartja, hogy az önkormányzat bevonja az érintetteket a döntés-előkészítési folyamatokba, míg 32%-uk az elég fontos kategóriába sorolta ezt a célkitűzést.



**54. ábra: Nálunk az önkormányzat az érintetteket bevonja a döntések előkészítésébe (N 158)**  
Forrás: saját szerkesztés

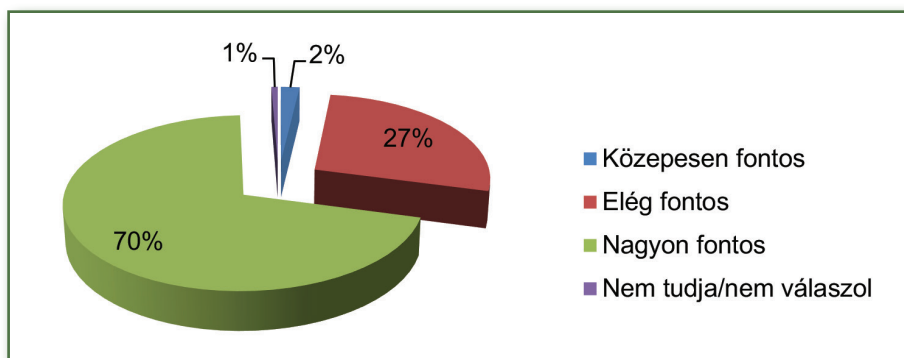
Látszik, hogy az érintettek döntéshozatalba történő bevonására a gyakorlatban is törekednek a válaszadó önkormányzatok. A válaszadók többsége jónak ítéli e tekintetben önkormányzatának gyakorlatát, (34% sorolja a jó, míg 25% a kitűnő kategóriába saját önkormányzatát) 25%-uk közepesre, 11%-uk pedig elégségesnek tartja az érintettek bevonását.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS



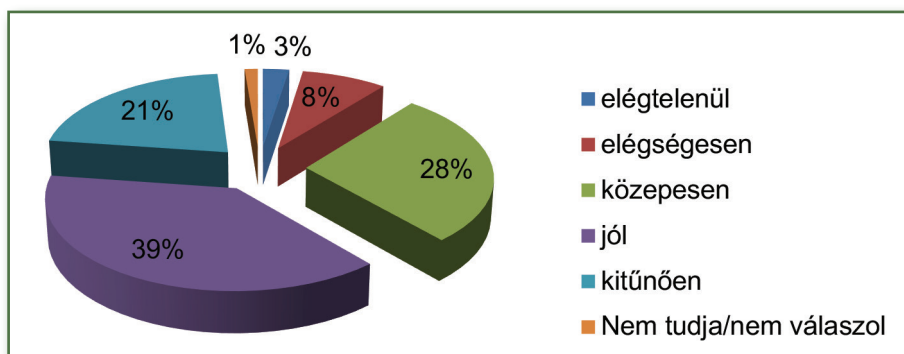
**55. ábra: Bevonás összehasonlítása: nálunk vs. általában (N 158)**  
Forrás: saját szerkesztés

Az érintettek döntéshozatalba történő bevonásának tekintetében a válaszadók 42%-a tartja jobbnak saját önkormányzatát más önkormányzatokhoz képest, 37%-a e tekintetben egyformának, míg 15%-a rosszabbnak érzi saját önkormányzatának gyakorlatát.



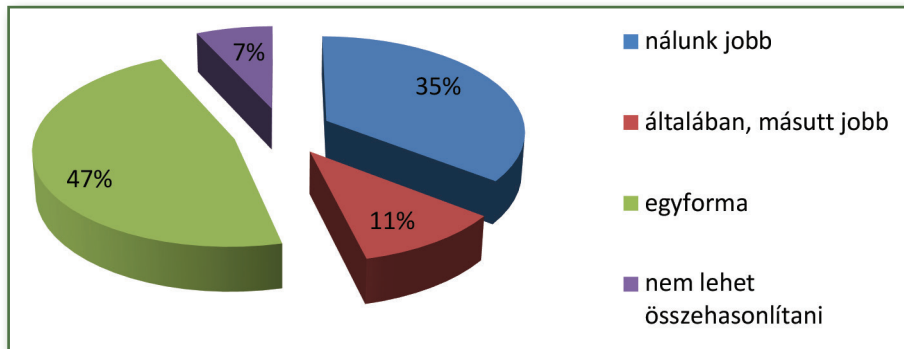
**56. ábra: Annak fontossága, hogy az önkormányzat az együttműködéshez szükséges információt érthetően és időben biztosítsa (N 158)**  
Forrás: saját szerkesztés

Azt, hogy az önkormányzat az együttműködéshez szükséges információt érthetően és időben biztosítsa az érintettek számára, a válaszadók 70%-a nagyon fontosnak tartja, 27% pedig az elég fontos kategóriába sorolja ezt a törekvést.



**57. ábra: Nálunk az önkormányzat az együttműködéshez szükséges információt érthetően és időben biztosítja (N 158)**  
Forrás: saját szerkesztés

Az együttműködéshez szükséges információk érthetően és időben történő biztosítását a válaszadók 21%-a kitűnően, míg 39%-a jól működőnek érzi a gyakorlatban saját településén. 28% érzi közepes szintűnek az együttműködéshez szükséges információ érthetően és időben történő biztosításának gyakorlatát.



**58. ábra: Információ biztosítása összehasonlítás: nálunk vs. általában (N 158)**  
*Forrás: saját szerkesztés*

Látható, hogy a válaszadók többsége (47%-a) az együttműködéshez szükséges információ érthetően és időben történő biztosítása tekintetében egyformának érzi saját önkormányzatát más önkormányzatokkal. A válaszadók 35%-a jobbnak, míg 11 %-a érzi rosszabbnak saját önkormányzatát e tekintetben.

## 5. JAVASLATOK

Láthattuk, hogy a helyi politikai kultúra mennyire komplex jelenség, és mennyi minden befolyásolhatja, hogy a helyi lakosság miként gondolkodik a helyi politikai rendszer egészéről. A helyi politikai kultúra szintjének méréséhez szükséges indikátorok megközelítései:

**1. Szervezeti szinten:** Ez esetben egyrészt a participáció törvény által biztosított kereteinek vizsgálatára van szükség, másrészt mindig az adott önkormányzat esetében, helyi sajátosságok figyelembevételével, az önkormányzat belüli gyakorlatok, folyamatok, eredmények mérésére. Fontos a részvételt támogató mechanizmusok feltérképezése, mérendő azok gyakorisága, meghatározható az abban részt vevők város lakosságához képesti aránya, az önkormányzat honlapjának látogatottsága. Tekintettel arra, hogy a törvényi feltételek biztosítottak, hazánkban inkább a helyi lakosság „képessé tételére” lenne szükséges fókuszálni, nagyobb hangsúlyt helyezni az ezt erősítő mechanizmusok megteremtésére. Ebben nagyon fontos szerep juthat az önkormányzat és a lakosság között közvetítő kapocsként működő szervezetekre. (pl.: civilek, helyi média)

A helyi választások tisztességes és igazságos lebonyolításának lehetősége szintén jól mérhető, például a plakáthelyek megjelenési arányainak, helyi médiában való megjelenési lehetőségeknek a vizsgálatával, valamint a pártok és az induló szervezetek közötti megállapodások számán keresztül (ha vannak), a kampányidőszakra vonatkozóan.

Lehetséges indikátorok:

*Belső működési indikátorok:* stratégiai célkitűzések megvalósításának indikátorai, folyamatkontroll-mutatók, belső működési kontroll mutatói, célok és várt hatások teljesülésének mutatói.

*Pénzügyi indikátorok:* részvétel ösztönzésére elkülönített források, célkitűzések megvalósítása, összevetve a korábbi évvel (adósságállomány, saját bevételek alakulása); produktumok, eredmények, szolgáltatások költségei (költséghatékonyság).

*Lakossági elégedettség indikátorai:* lakossági fórumok száma, visszajelzések száma, petíciók száma, állampolgári kezdeményezések száma, elégedettségfelmérések (tanácskozási jogkörű szervezetek rögzítve vannak-e az SzMSz-ben) általános elégedettség a szolgáltatásokkal, működéssel.

**2. A helyi társadalom szintjén:** Egyértelmű, hogy ezen a szinten a legfőbb probléma a helyi lakosság érdektelensége a helyi ügyek iránt. A helyi politikai intézmények iránti bizalom hiányából adódóan nem érzik, hogy számít a véleményük. A mérhetőség tekintetében fontos az önkormányzati szolgáltatásokkal kapcsolatos rendszeres lakossági elégedettség mérése, az állampolgárok véleményének, igényeinek feltérképezése. Az önkormányzatok számára nagy jelentőségű a rendszeres lakossági visszajelzés.

A politikai kultúra főbb összetevői között a politikához kapcsolódó vélemények, attitűdök (beállítottságok) és értékek különíthetők el. Az egyének esetében mért vélemények, attitűdök és értékek meghatározzák a cselekvés előzetes hajlamait, diszpozícióit és intenzitását, ugyanakkor eltérnek egymástól tartósságukat és mélységüket tekintve is. (HASKÓ – HÜVELY 1996: 90–92.)

Lehetséges indikátorok:

- szavazói hajlandóság;
- helyi politika iránti érdeklődés, helyi sajtó figyelemmel kísérése, szavazás;
- politikai ideológia, pártokkal való azonosulás [A politikai attitűdök olyan politikai orientációk, bizalmak és hittek, melyek viszonylag tartósak és a politikai kultúrát a politikai véleményeken és viselkedéseken keresztül határozzák meg. (Simon, 2004, 304.) A politikai attitűdök empirikus mérésére különböző szerzők által számos fogalom került kidolgozásra, például: a politikai tolerancia szintje, az autoriter és liberális attitűd, a demokrácia támogatottsága, a bizalom, a politikai hatékonyság, a politikai akció, tiltakozási és repressziós potenciál, poszt-materializmus, bal-jobb skála. (Simon 2014: 305.).];
- önkormányzati tisztségviselők iránti bizalom;
- általános bizalom szintje;
- általános lakossági elégedettség az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásokkal;
- helyi önkormányzattal való kapcsolatfelvétel gyakorisága (fontos lehet, hogy elegendőnek, túl kevésnek/soknak érzik, befolyásolja az igényeket).

Választások esetében fontos tényező lehet, hogy pártpreferencia (esetleg pártprogram) alapján választanak-e, vagy inkább a képviselő személyes karaktere alapján magát az ember választják meg. Ezt meghatározhatja a település nagysága, hiszen kistelepülés esetében jól ismerik egymást és képviselőiket is a helyi lakosok, közvetlenebb kapcsolat alakul ki.

### 3. A részvételi lehetőségek mérésének kérdése

A fentiek mellett további indikátorok meghatározásához a helyi sajátosságok figyelembevételével érdemes beazonosítani, hogy melyek azok a pontok, ahol a lakosság részvételre való hajlandósága, igénye találkozik az önkormányzat participációerősítését célzó törekvéseivel, hiszen minden egyes ügyben nem lehetséges és talán nem is szükséges a bevonódás.

Részvételi lehetőségekhez kapcsolódó indikátorok:

- már a problémák azonosítása, a változtatás szükségességének felvetése, a meglévő állapotok, helyzetek felmérése során is fontos a részvétel (pl. bejelentések száma, amelyeket az egyes városrészekben lakók tesznek a felmerülő problémáik jelzésére);
- döntés-előkészítésben való részvétel (pl. rendelettervezetek előzetes véleményezésének száma, de ehhez feltétlenül szükséges a kellő információ, illetve a közvetlen érdekelttség, pl. lakóhely)
- ellenőrzésben való részvétel esetén a helyi média, illetve a civil szervezetek szerepe felértékelődhet (mérhető az adott témával kapcsolatos helyi sajtómegjelenések száma, civil szervezetek oldaláról érkező javaslatok száma, javaslatokat megfogalmazó civil szervezetek száma).

Bizalom hiányában az állampolgárok a társadalmi részvételt, az együttműködést nem tartják fontosnak, nem látják értelmét a közügyekben való részvételnek. A bizalom csak abban az esetben alakul ki, ha a lakosok véleményét figyelembe veszik, javaslataikat megvalósítják. A társadalmi aktivitás növelését illetően fontos lenne, hogy ne csak saját egyéni érdekek megjelenítése kapcsán legyenek motiváltak a helyi lakosok, hanem a közösségi részvétel folyamataiban is. Az érintettek különböző csoportjai számos elvárást támasztanak az önkormányzatok felé; az ezeknek való megfelelés a bizalomépítés egyik eszköze lehet:



A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Érintettek	Elvárások
önkormányzati testületek, tisztségviselők	működőképesség biztosítása, szakszerű működés, hatékonyság, anyagi források, (központi költségvetési támogatás, saját bevételek), együttműködés társszervezetekkel, autonómia
helyi társadalom	- lakosság: demokratikus részvételi formák megléte, ehhez kellő információk hozzáférhetősége (eredményesség, hatékonyság, átláthatóság, törvényesség, gazdaságosság, professzionalizmus) - civil szervezetek: bekapcsolódás a döntéshozatalba, társadalmi beágyazottság, szerepük erősítése a helyi politikai erőterben. („bevonó” önkormányzat) - pártok: rugalmasság; jó kapcsolat fenntartása a hivatallal, képviselőkkel; hatékony működés
helyi gazdasági szereplők	érdekérvényesítés, gazdasági érdekek „intézményesítése” gazdaság és politika kapcsolatának szabályozása, kiszámíthatóság, partneri, nyitott, együttműködő önkormányzat
helyi média	megfelelő információ áramoltatása; rendszeres tájékoztatás; partneri, nyitott, együttműködő önkormányzat
felsőbb irányítási szintek résztvevői	forrásteremtő, versenyképes; összhang a magasabb stratégiákkal; jó gazdálkodás; helyi szükségletek ismerete; rendelkezésre álló erőforrások megfelelő felhasználása; funkciók, feladatok minőségi ellátása; jogi megfelelés; szakmai megfelelés; eredményesség

*Forrás: saját szerkesztés*

Látható, hogy közelebb kell vinni a lakossághoz az önkormányzat munkáját, a döntés-előkészítő folyamatot. Jó példák erre az ún. „utcafórumok” amelyek népszerűek; könnyebben bevonható a lakosság, elmondják problémáikat, amelyek így becsatornázásra kerülnek a politikaalkotás folyamatába. Ha pedig a lakosság által felvetett problémák megoldásra kerülnek, javaslataikat figyelembe veszik, építhető a bizalom. Javasolt tehát annak mérése, hogy mennyire van közel a lakossághoz az önkormányzat munkája, például az alábbi indikátorokkal:

- rendelkezésre állnak-e különböző fórumok a lakosság véleményének becsatornázásához (pl. képviselői fogadóórák, ötletládák, elektronikus felület)? Amennyiben igen, ezek száma is mérhető.
- lakossági javaslatok száma

A megfelelő tájékoztatás kulcsfontosságú mind a részvételi lehetőségeket illetően, mind pedig az aktív részvételhez, döntések meghozatalához szükséges információk tekintetében. Honlapjaikat az önkormányzatok a tájékoztatás eszközeként használják, fontos azonban felhívni a figyelmet annak veszélyére, hogy e weboldalak könnyen az információszolgáltatás egyirányú eszközévé válhatnak, és így nem segítik elő a lakossággal való disszkussziót. Hazánkban a lakosság nincs tisztában az önkormányzatok szerepével, általuk elért eredményekkel. Szükség lenne arra, hogy az önkormányzatiság hangsúlyosabb szerepet kapjon az oktatásban.<sup>169</sup> Emellett a participáció hazai jó

<sup>169</sup> Jó példa erre a brit önkormányzati szövetség által indított kampány az önkormányzatok szerepének felértékeléséről: <https://www.youtube.com/watch?v=09SLw1rAUpo> <https://www.local.gov.uk/about/campaigns>. (A kutatás módszertanát ld. a 4. fejezetben, a kérdőívet pedig a mellékletben.)

gyakorlatainak azonosítása érdekében érdemes volna olyan fórumok létrehozása és rendszeresítése, amelyek a hazai önkormányzatok egymástól való tanulását segítik elő. Fontosak tehát azok az indikátorok, amelyekkel mérhető, hogy mennyire aktív az önkormányzat a hazai jó gyakorlatok megismerésében és alkalmazásában illetve, hogy mennyire aktív az önkormányzat saját jó gyakorlatának megosztásában, például:

- azon fórumok összegyűjtése, számszerűsítése, amelyekből az önkormányzat tájékozódik más önkormányzat jó gyakorlatairól;
- jó gyakorlatok (akár külföldi partnerekkel való) megosztását célzó pályázatok száma (pl. TÖOSZ legjobb önkormányzati gyakorlatok programja<sup>170</sup>);
- ismeri-e a lakosság az önkormányzat jó gyakorlatait?
- a helyi lakosságnak szóló tájékoztató tevékenységek, programok, eszközök száma, amelyeken keresztül az önkormányzat tájékoztatja lakosságát (konferenciák, műhelyek, fórumok, tanulmányok, kiadványok, publikációk, sajtómegjelenések száma);
- konzultációk száma a jó gyakorlat intézkedései által érintett célcsoportokkal;
- azon csatornák, fórumok számszerűsítése, amelyekkel az önkormányzat elősegíti, hogy jó gyakorlatai országos vagy akár nemzetközi szakmai körökben is ismertté váljanak (konferenciák, kiadványok, jelentések, szakmai publikációk, projektek, idegen nyelvű publikációk, közlemények száma);
- polgármestereket, jegyzőket tömörítő rendszeres eszmecsere szám.

#### 4. Új technológiák alkalmazásának mérése

A helyi önkormányzatok más szervezettel kialakított kapcsolataik során tanácskozásokat, közös rendezvényeket szervezhetnek tapasztalataik kölcsönös átadására, a lakosság önszerveződő közösségeivel, a társadalmi és érdekvépviseleti szervekkel való hatékonyabb és szélesebb körű együttműködés elősegítésére. Az önkormányzatok számára fontos, hogy sokszínű és sokrétű kapcsolati hálót alakítsanak ki. E tekintetben segítség lehet új technológiák alkalmazása, melyek értékelése során rendkívül fontos a társadalommal kiépített kapcsolatrendszer vizsgálata (technológiai fejlesztésre költött forrás aránya a költségvetésből, e-ügyintézési szolgáltatások száma, panaszkezelő rendszer (lakossági visszajelzések fogadására alkalmas felület) került-e kialakításra a honlapon). Az önkormányzatok külső kapcsolatrendszere, gazdasági, politikai, közhatalmi, civil partnerségek hálózatai nagy jelentőséggel bírnak. Az önkormányzatnak külső partnereivel való kapcsolattartása, együttműködése terén szintén nagy segítséget jelenthetnek a technológiai fejlesztések (ennek kapcsán mérhető volna az online konferenciák, egyeztetések száma). A helyi ügyekben részt vevő intézmények egymással való együttműködése a megfelelő kommunikáció és információáramoltatáson, valamint tudásmegosztáson keresztül válik lehetővé.

---

<sup>170</sup> <http://www.legjobbonkormanyzatigyakorlatok.hu/>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ALMOND, GABRIEL A. – VERBA, SIDNEY (1963): *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press
- ALTHAUS, SCOTT L. (1999): *Toward a Theory of Information Effects in Collective Preferences*. (paper presented at the annual convention of the International Communication Association, San Francisco, CA.
- ANK MICHELS, (2011): Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2) 275–293
- ANSELL, CHRIS (2006): Network Institutionalism, In Sarah Binder – Rod Rhodes – Bert Rockman. *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press
- ARNSTEIN, SHERRY R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35: 216–224  
<http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> (2018.07.05)
- BARTELS, LARRY M. (1996): "Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections". *American Journal of Political Science* 40 (February 1996), 194-230.
- BLAUG, RICARDO (2002): Engineering democracy, *Political Studies*, 2002, vol. 50, 102-116
- BOVAIRD, TONY – LOEFFLER ELKE (2012): Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance' *International Review of Administrative Sciences*, Vol 68, Issue 1, 9 – 24
- BOVAIRD, TONY – LOEFFLER ELKE (2002): Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance' *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68 (2002), 9–24; 022635
- BURKE, EDMUND (1983): Citizen participation: Characteristics and strategies. In R. Kramer & H. Specht (Eds.): *Readings in community organization practice* (105-127). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- CARPINI, DELLI MICHAEL X. (1999): In Search of the Information Citizen: What Americans Know About Politics and Why It Matters. *The Communication Review*, 4 129-164.
- CARPINI, MICHEL X. DELLI – KEETER, SCOTT (1994): "The Public's Knowledge of Politics," In Kenamer David J. (szerk.). *Public Opinion, the Press, and Public Policy*. Westport, CT: Praeger,; 19-40,35.
- CARR, DEBORAH S. – HALVORSEN, KATHLEEN (2001): Evaluation of Three Democratic, Community-Based Approaches to Citizen Participation: Surveys, Conversations With Community Groups, and Community Dinners. *Society and Natural Resources*, 14:107–126.
- COPUS, COLIN – ERLINGSSON, GISSUR Ó. (2013): Formal institutions versus informal decision-making. On parties, delegation and accountability in local government Scandinavian. *Journal of Public Administration*, 17(1): 51-69.
- DUNN BUTTERFOSS, FRANCES (2006): Process Evaluation for Community Participation. *Annual Review of Public Health*, 27:323–40
- FISHMAN, PENNIE G. FOSTER – PIERCE, STEVEN J. – EGEREN LAURIE A. VAN (2009): Who Participates and Why: Building a Process Model of Citizen Participation, *Health Educ Behav* 2009; 36; 550 originally published online February 18, 2009
- FUNG, ARCHON – WRIGHT, ERIK (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, Vol 29, Issue 1, 5 – 41
- GÁSPÁR MÁTYÁS (2016): A közigazgatás társadalmasítása. [https://popedu.hu/api/static/seminar\\_pages/14/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20t%C3%A1rsadalmas%C3%ADt%C3%A1sa.pdf](https://popedu.hu/api/static/seminar_pages/14/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20t%C3%A1rsadalmas%C3%ADt%C3%A1sa.pdf) (2018.07.05)

- HANKLA, CHARLES R. – DOWNS, WILLIAM M. (2010): *Decentralization, Governance, and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform?* Department of Political Science Faculty Publications, Georgia State University, USA [https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1077&context=political\\_science\\_facpub](https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1077&context=political_science_facpub) (2018.07.05)
- ENIKOLOPOV, RUBEN – ZHURAVSKAYA, EKATERINA (2007): Decentralization and Political Institutions. *CEFIR Working Paper; Journal of Public Economics*, Vol. 91, 2007. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=408060> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.408060> (2018.07.05)
- GROTE, JIRGEN R.– GBIKPI, BERNARD (szerk) (2002): *Participatory Governance*. Leske-Budrich, Opladen
- HAJER, MAARTEN A. –WAGENAAR, HENDRIK (2003): *Deliberative Policy Analyses, Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- HANKLA, CHARLES R. – DOWNS, WILLIAM M. (2010): Decentralization, Governance, and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform? *Political Science Faculty Publications*. Paper 14. [http://scholarworks.gsu.edu/political\\_science\\_facpub/14](http://scholarworks.gsu.edu/political_science_facpub/14) (2018.07.05)
- HARDINA, DONNA (2006): Strategies for Citizen Participation and Empowerment in Non-Profit, Community-Based Organizations. *Journal of the Community Development Society*, Vol. 37, No. 4, 4-17
- HASKÓ KATALIN – HÜVELY ISTVÁN (1996): *Bevezetés a politikatudományba*. Villányi úti Könyvek, politikatudományi sorozat/3. Budapest, Villányi úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány.
- HATRY, HARRY P. (1980): Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government. *Public Productivity Review* Vol. 4, No. 4 (Dec., 1980), 312-339
- HATRY, HARRY P. (1999): *Performance measurement: Getting results*. Washington, DC: The Urban Institute.
- HECLO, HUGH (1978): 'Issue Networks and the Executive Establishment', In A. King (szerk): *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise Institute, pp. 87-124.
- HECLO, HUGH – WILDAVSKY, AARON. (1974): *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- HOOGLAND DEHOOG, RUTH – LOWERY, DAVID – LYONS, WILLIAM E. (1990): Citizen Satisfaction with Local Governance: A Test of Individual, Jurisdictional, and City-Specific Explanations. *The Journal of Politics*, 52(3), 807-837.
- INGRAHAM, PATRICIA W. – JOYCE, PHILIP G. – KNEEDLER DONAHUE AMY (2003): *Governance Performance: Why Management Matters*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- IRVIN, RENÉE A. – STANSBURY, JOHN (2004): Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, January/February, 2004. vol. 64. No.1
- JÓZSA ZOLTÁN (2008): A közösségi kormányzás lehetőségei és útjai. In CSEFKÓ FERENC - HORVÁTH CSABA (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a defícites hatalomgyakorlás*. Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs
- KÁLMÁN JUDIT - SOÓS GÁBOR (2002): Report on the State of Local Democracy in Hungary. In WRIGHT, GLEN – TÓKA GÁBOR –SOÓS GÁBOR (szerk.): *The State of Local Democracy in Central Europe*. Published by OSI/LGI , Budapest 15-105.
- KEMP, BRECHTJE – JIMÉNEZ, MÉLIDA (2013): *State of Local Democracy Assessment Framework*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/state-of-local-democracy-assessment-framework.pdf> (2018.07.05)
- KLIJN, ERIK-HANS – KOPPENJAN, JOHANNES FRANCISCUS MARIA (2014): Complexity in governance network theory. In: *Complexity, Governance & Networks*, 1 (1), 61-70. *Public Administration*, 78, 2, 365–87.
- KLIJN, ERIK-HANS – SKELCHER, CHRIS (2007): 'Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?' *Public Administration*, 85, 3, 587–608.

- KLOVIENE, RUTA – VALANCIENE, LORETA (2013): Performance measurement model formation in municipalities, *Economics and Management*, 2013. 18 (3) <http://ecoman.ktu.lt/index.php/Ekv/article/viewFile/4224/3018>
- KOPPENJAN, JOOP – KLIJN, ERIK-HANS (2004): Managing Uncertainties in Networks; a network In *Complexity, Governance & Networks*, 1 (1), 61-70.
- KOVÁCS LAURA (2014): *Magyar önkormányzatok részvétele az európai önkormányzati hálózatokban*, PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola. <http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/kovacs-lauraphd.pdf> (2018.07.05)
- KOVÁCS LAURA (2016): A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció nyomában*, Budapest - Pécs Dialóg Campus Kiadó
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR (2003): *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris Kiadó
- KUHLMANN, SABINE – WOLLMANN, HELLMUT (2014): *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar Publishing enc. 56-113.
- LINDSTEDT, C. – NAURIN, D. (2010): "Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption." *International Political Science Review* 31 (3): 301–322.
- LOWNDES, VIVIEN – PRATCHETT, LAWRENCE – STOKER, GERRY (2006): *CLEAR: An auditing tool for citizen participation at the local level*, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=2ahUKEwj-3Jqv4sfcAhWL\\_qQKHVrHBSIQFjAlegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dmu.ac.uk%2Fdocument-s%2Fbusiness-and-law-documents%2Fresearch%2Fgru%2Fclearmodelrevisedversion.doc&usq=AOvVaw3DZG3lLoiZyE1zwr3mkQz3](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=2ahUKEwj-3Jqv4sfcAhWL_qQKHVrHBSIQFjAlegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dmu.ac.uk%2Fdocument-s%2Fbusiness-and-law-documents%2Fresearch%2Fgru%2Fclearmodelrevisedversion.doc&usq=AOvVaw3DZG3lLoiZyE1zwr3mkQz3) (2018.07.05)
- LOWNDES, VIVIEN – PRATCHETT, LAWRENCE – STOKER, GERRY (2001): Trends in public participation: part 1- local government perspectives. *Public Administration*. Vol. 79, No. 1, 205-222. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.3895&rep=rep1&type=pdf>
- MÁJERNÉ DR. TÁBIT RENÁTA (2014): *A közvetlen hatalomgyakorlás a helyi önkormányzatoknál, különös tekintettel a helyi népszavazásra*, Egyetemi jegyzet „A helyi népszavazás elméleti és gyakorlati kérdései” c. tantárgy oktatásához. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 21.
- MÁTHÉ RÉKA ZSUZSÁNNA – GYÖRGY HAJNAL (2017): Civil-Society Organizations’ Capacity Building in the Local Governmental Sector: Is It Working? A Case Study. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Bratislava, NISPAcee Press
- MELO, MARCUS ANDRE – BAIOCCHI, GIANPAOLO (2006): Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 30.3 September 2006, 587–600.
- McKENNA, DAVE (2011): UK Local government and public participation: using conjectures to explain the relationship, *Public Administration*, Vol. 89, No. 3, 2011 (1182–1200)
- McKENNA, DAV (2009): *UK Local Government and Public Participation: Using Conjectures to Explain the Relationship*. Paper for the Public Administration Committee Annual Conference, University of Glamorgan, September 2009 [https://www.publicgov.co.uk/wpcontent/uploads/2017/06/mckenna\\_participation\\_pac\\_2009.pdf](https://www.publicgov.co.uk/wpcontent/uploads/2017/06/mckenna_participation_pac_2009.pdf) (2018.07.05)
- MELDON, JEANNE – KENNY, MICHAEL – WALSH, JIM (2016): *Local government, local development and citizen participation*. Draft. 2016, [http://eprints.maynoothuniversity.ie/272/2/Paper\\_on\\_Local\\_Government\\_Draft.pdf](http://eprints.maynoothuniversity.ie/272/2/Paper_on_Local_Government_Draft.pdf)
- McLEOD, JACK M. –SCHEUFELE, DIETRAM A. –MOY, PATRICIA (1999): Community, Communication, and Participation: The Role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Participation, *Political Communication*, 16:315–336.

- MOUFFE, CHANTAL (2000): *Deliberative democracy or agonistic pluralism* (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 72). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssaoar-246548> (2018.07.05)
- MOURITZEN, POUL ERIK – ROSE LAWRENCE E. – DENTERS BAS (2009): Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands Mouritzen, P. E. & Rose, L. 2009 IPSA World Congress. *International Political Science Association (IPSA)*, 1-30.
- NAHEM, JOACHIM (2009): *A user's 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> (2018.07.05)
- NIE, NORMAN - VERBA, SIDNEY (1975): Political Participation. In Greenstein Fred I. – Polsby, Nelson W. (szerk.). *Handbook of Political Science* (Vol. IV) (pp. 1-74). Reading: Addison-Wesley.
- NIJZINK, LIA – MOZAFFAR, SHAHEEN – AZEVEDO, ELISABETE (2006): Parliaments and the Enhancement of Democracy on the African Continent: An Analysis of Institutional Capacity and Public Perceptions. *Journal of Legislative Studies* 12 (3-4): 311-335.
- NUNO FERREIRA DA CRUZ – TAVARES, ANTÓNIO F. – MARQUES, RUI CUNHA – JORGE, SUSANA – SOUSA, LUÍS DE (2015): Measuring Local Government Transparency, *Public Management Review* 18(6) 866-893.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2008): *A helyi kormányzás Magyarországon*. Pécs, Dialóg-Campus Kiadó
- PEREA, EVA ANDUIZA (2002): Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 41., 643-673.
- PIERRE, JOHN (2000): Models of Urban Governance, The Institutional Dimension of Urban Politics, *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 3, 1999 372-396
- POWELL, G. BINGHAM– JR. – DALTON, RUSSELL J. – STRØM, KAARE W. (szerk) (2015): *Comparative Politics Today, A World View, Eleventh edition*. Pearson Education Limited 2015, Political Culture and Political Socialization 63-80.
- PRATCHETT, LAWRENCE (2004): Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism' *Political Studies*: 2004 VOL 52, 358–375, 2004
- PUTNAM, ROBERT D. (1993): *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princetown, NJ: Princeton University press
- PYE LUCIEN (1961): Political Culture. Shills, David L. (szerk.): *International encyclopedia of the social science*. New York, Macmillan Company – free press, vol.12, 218-224.
- RESENDE. PAULO E. R. – KARLSSON, MARTIN – MCKENNA, DAVE (2012): *Context versus structure: How local political elites respond to co-governance initiatives in different national settings*. Paper for the European Group for Public Administration Annual Conference, Bergen, [https://www.publicgov.co.uk/wpcontent/uploads/2017/06/Context\\_versus\\_structure\\_How\\_local\\_polit.pdf](https://www.publicgov.co.uk/wpcontent/uploads/2017/06/Context_versus_structure_How_local_polit.pdf) (2018.07.05)
- RHYS, ANDREWS – COWELL, RICHARD – DOWNE, JAMES – MARTIN, STEVE – TURNER, DAVID (2008): Supporting Effective Citizenship in Local Government: Engaging, Educating and Empowering Local Citizens, *Local Government Studies*, 34:4, 489-507.
- ROKKAN, STEIN (1999): *State Formation, Nation-building and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- ROKKAN, STEIN (1970): *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SCKEUFELE, DIETRAM A. – SKANAKAN, JAMES - SEI-HILL, KIM (2002): Who cares about local politics? Media influence on local political involvement, issue awareness, and attitude strenght, *Journalism & Mass Communication Quarterly* 79: 427



- SHAKER, LEE (2009): Citizens' Local Political Knowledge and the Role of Media Access. *Communication Faculty Publications and Presentations*. 18. [https://pdxscholar.library.pdx.edu/comm\\_fac/18](https://pdxscholar.library.pdx.edu/comm_fac/18) (2018.07.05)
- SIMON JÁNOS (2004): *A politikai kultúra színekei*. Budapest, Századvég Kiadó.
- SIMON JÁNOS (2013): *A politika értékviselésében - A demokratikus politikai kultúra keresése*. L'Harmattan CEPoliti Kiadó
- STOCKER, GERRY (1991): *The politics of local government, second edition*. Macmillian Press LTD, 265-267.
- STUMBRAITĖ-VILKIŠIENĖ, EDITA: *Citizen Participation in the Local Public Service Provision and Quality Improvement*. [http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Citizen Participation in the Local Public Service Provision and Quality Improvement.pdf](http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Citizen%20Participation%20in%20the%20Local%20Public%20Service%20Provision%20and%20Quality%20Improvement.pdf)
- SWIANIEWICZ, PAWEŁ – MIELCZAREK, ADAM (2005): Parties and Political Culture in Central and Eastern European Local Governments. In Soós Gábor – Zentai Violetta: *Faces of Local Democracy Comparative Papers from Central and Eastern Europe Local Government and Public Service Reform Initiative* Open Society Institute–Budapest, 13-79
- TAMÁS VERONIKA (2014): *Politikai élet a helyi önkormányzatokban. A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
- TAYLOR, ZACK (2016): Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement, *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, No. 26, 2016, [https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/346/imfgpaper\\_no26\\_goodgovernance\\_zacktaylor\\_june\\_16\\_2016.pdf](https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/346/imfgpaper_no26_goodgovernance_zacktaylor_june_16_2016.pdf) (2018.07.05)
- WAGLE, UDAYA (2000): The policy science of democracy: The issues of methodology and citizen participation, *Policy Sciences* 33: 207-223, 2000.
- WILDE, ALEXANDRA – NARANG, SHIPRA - LABERGE, MARIE – MORETTO, LUISA (2008): *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>
- WILSON, ROBERT H. (2000): Understanding local governance: an international perspective, *RAE - Revista de Administração de Empresas*, V40, No2. <http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n2/v40n2a06.pdf>
- Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government (2014): Published by the Department of the Environment, Community & Local Government February 2014, <https://drcd.gov.ie/wp-content/uploads/Citizen-Engagement.pdf>
- World Bank (2016): The local governance performance index (LGPI) (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/196591468197374514/The-local-governance-performance-index-LGPI> <https://icma.org/survey-research-overview>
- XIAOHU, WANG (2002): Assessing Performance Measurement Impact. *Public Performance & Management Review*, 26:1, 26-43, DOI: 10.1080/15309576.2002.11643685
- ZANNA, ABBA SANDA (2015): Citizen Participation in Local Governance and Sustainability of Programmes, *Global Journal of Science Frontier Research: E Interdisciplinary*, Volume 15 Issue 3, <https://journalofscience.org/index.php/GJSFR/article/download/1622/1483>



## INTERNETES FORRÁSOK:

- State of participatory democracy <http://stateofparticipatorydemocracy.files.wordpress.com/2013/09/spdr14.pdf> (2018.07.05)
- Commonwealth principles on good practice for local democracy& good governance were agreed by the CLGF membership in 2005 and endured by the Commonwealth heads of government in 2005 and 2007 and enshrined in the Commonwealth Charter in 2013 [www.clgf.org.uk/aberdeen-agenda](http://www.clgf.org.uk/aberdeen-agenda) (2018.07.05)
- UCLG, City of 2030 Manifesto [www.uclg.org/sites/default/files/manifestorecommendations\\_en.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/manifestorecommendations_en.pdf) (2018.07.05)
- Leadership for Local Democracy: A Local Democracy Assessment Guide* <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/state-of-local-democracy-assessment-framework.pdf> (2018.07.05)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- Local government role assesment report 2014: [http://www.dpac.tas.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0019/232651/Local\\_Government\\_Role\\_Assessment\\_-\\_Final\\_Report.PDF](http://www.dpac.tas.gov.au/data/assets/pdf_file/0019/232651/Local_Government_Role_Assessment_-_Final_Report.PDF) (2018.07.05)
- Claudia N. Avellaneda, Gabriel Piña (2017) Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity, [https://www.researchgate.net/publication/318348239\\_Local\\_Government\\_Effectiveness\\_Assessing\\_the\\_Role\\_of\\_Organizational\\_Capacity](https://www.researchgate.net/publication/318348239_Local_Government_Effectiveness_Assessing_the_Role_of_Organizational_Capacity) (2018.07.05)
- <https://www.youtube.com/watch?v=09SLw1rAUpo> (2018.07.05)
- <https://www.local.gov.uk/about/campaigns> (2018.07.05)
- Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority [http://www.eods.eu/library/CoE\\_European%20Charter%20of%20Local%20Self-Government\\_Additional%20Protocol\\_2009\\_EN.pdf](http://www.eods.eu/library/CoE_European%20Charter%20of%20Local%20Self-Government_Additional%20Protocol_2009_EN.pdf) (2018.07.05)
- <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1000026.TV> (2018.07.05)
- USAID Handbook on Legislative Strengthening. 2000. Technical Publication Series, Document <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200sbb.pdf> (2018.07.05)
- World Bank. 2001. "Administrative Decentralization" Retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (2018.07.05)
- RoLG, Local Government Assesment Report, 2014: Local government role assesment report 2014: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjl-uO15cfcAhWBDewKHT-sACcwQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dpac.tas.gov.au%2F\\_data%2Fassets%2Fpdf\\_file%2F0011%2F232040%2FLocal\\_Government\\_Role\\_Assessment\\_Final\\_Report\\_August\\_20143.PDF&usg=A-OvVaw2ltiazCMf\\_Kp7Jo\\_5C8eQg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjl-uO15cfcAhWBDewKHT-sACcwQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dpac.tas.gov.au%2F_data%2Fassets%2Fpdf_file%2F0011%2F232040%2FLocal_Government_Role_Assessment_Final_Report_August_20143.PDF&usg=A-OvVaw2ltiazCMf_Kp7Jo_5C8eQg) (2018.07.05)

**Zsolt Péter:  
A társadalmi részvétel mérhetősége**

# 1. BEVEZETÉS

A társadalom és az önkormányzatiság kapcsolata talán a legfontosabb része a demokráciának. Itt történik a fiatalok szocializációja, s az idősebb emberek is visszatálnak a helyi társadalom építésének fontosságához. A két életszakasz közt is megannyi kapcsolat van. A családalapítástól kezdve a szabadidő eltöltéséig, a gyerekneveléstől a szomszédsági viszonyokig. Van, akit a munka világa is a helyi társadalomhoz köt, s van, akinek identitása is abban gyökeredzik. Többé-kevésbé mindenkinek van valahová tartozás érzete, s ezt az emóciót be lehet forgatni proszociális cselekvésbe. Hogy ez mennyire nem egy egyszerű feladat, arról azoknak is van fogalma, akik már próbálták a közösségfejlesztést illetve részt vettek ilyesmiben, s azoknak is, akik épp szkepticizmusuk miatt ettől távol tartották magukat.

A XXI. században közösséget teremteni egészen más feladat, mint a korábbiakban, tekintve, hogy az emberek nem kényszerülnek arra, hogy közösségekben éljenek. Az egyszemélyes közösség maga az elmagányosodás, s ha csak ezt az egy faktort nézzük, már nagy valószínűséggel meg tudjuk mondani, miként érzik magukat az emberek, mennyire boldogtalanok vagy boldogok, milyennek tartják az életminőségüket, sőt, még azt is, hogy mennyire egészségesek, és általában hány évig élnek.

A helyi társadalom kutatható és megragadható formális struktúrával bír. Ezt tárhatjuk fel a jogi szabályok áttekintésével, s egy kis kutatással is, ha megnézzük, milyen intézmények és hogy működnek, milyen közöttük a kapcsolat. A formális struktúrákat három helyen vizsgáljuk: 1. az állam 2. az önkormányzat, 3. a civil szervezetek esetében. Nem tudunk sajnos részletesebben kitérni a helyi vállalkozók és az önkormányzat kapcsolatára, de ha csak a civil szervezeteket nézzük, azok száma és típusa nagyon imponáló, különösképp a rendszerváltás előtti időszakkal összevetve, mikor ezek még formálisan meg sem jelenhettek. Ám épp a helyi társadalom vizsgálata esetén tekinthetünk el a legkevésbé az informális kapcsolatokról. A helyi szintű kapcsolatok sosem személytelenek.

Meg kell említenünk az intézmények és állampolgárok kölcsönös kapcsolataiban még a kultúrát is. Azokat a magától értetődőnek tűnő viselkedésmintázatokat, ahogy egymáshoz fordulnak, ahogy céljaikat megvalósítani igyekeznek. Ezek a kulturális mintázatok sok esetben önsorsrontók, máskor rövid idejű stratégiai előnyöket hordoznak, s természetesen van mikor kielégítően, sőt, kiválóan működnek.

Írásunk támaszkodik egy empirikus kutatásra is, melynek segítségével pontosabb képet remélünk rajzolni kultúráról, formális és informális szociálpszichológiai jellemzőkről, kis- és nagytelepülések közti különbségről, értékekről és ezen értékektől való önbevallásos távolságról. Jómagam – hasonlóképpen interjúalanyainkhoz, kik az átlagnál nagyobb tudással bírtak az önkormányzatiság ismeretében – egy évtizede figyelem aktívan saját településem mindennapjait. Agglomerációs település lévén nyilván sajátos problémákkal rendelkezik, például a folyamatos betelepüléssel, melyet az infrastruktúra nem tud követni. Volt és van módom látni az értéköszeütközéseket, az állandóan újratermelődő konfliktusokat, valamint a konfliktuskezelésben az igen lassú fejlődést. De a kutatásaink során találkoztunk egészen más helyzetekkel. Mondhatni minden település más; míg szűkebb hazámban a civil társadalom folyamatos gyengülését, másutt akár túlerősödését is volt módunk tapasztalni.

Az agglomerációs településeken, úgy vélem, közös probléma a fogolydilemmaként leírható helyzet. Eszerint azok költöznek ilyen helyre, kik a centrumhoz közel szeretnének lenni, de nem olyan közel, hogy ne élveznék

a természet és a nyugalom nyújtotta pihentető környezet előnyeit. Minél többen költöznek azonban ilyen helyre, annál biztosabban vész el az, amiért odaköltöznek, akár csak a tömött buszra való felfurakodásnál, ahol is a felszálló még azt hangoztatja, hogy van ott még hely, a fent lévő meg azt, hogy nincs. S általában a felszállókból fent lévők lesznek. Az önkormányzat felelőssége az, hogy a fogolydilemmát még kialakulása előtt megakadályozza, s ahogy kérdőívünkben például rákérdeztünk, hogy hosszú távon előrelátóan gondolkodjék. (40 értékállítás közül a „fontos, hogy az önkormányzat hosszabb távú célokat tűzzön ki, lebontsa, megtervezze, végrehajtsát” válaszolóink a szerintünk fontos feladatok közül a 17. helyre rakták, tehát a stratégiai gondolkodás a középmezőnybe került.)

A növekedési nyomásnak nehéz ellenállni, s megannyi érdek is kapcsolódik a növekedéshez. Felismerni, hogy mi a fejlődés és a növekedés közti különbség, már intelligencia és településfejlesztési tudás kérdése, és se egyik, se másik nem feltétlen van az önkormányzatok kezében, ellenben az újratermelődő konfliktus miatt annál jobban ismerik a tűzoltó taktikákat, a politikai haszonszerzés módszereit, az elhárításokat, és kulturális tárházukba tartozik az állammal való kötélhúzás mesterei szintre emelése is. Hasonlóképp a folyamatosan elnéptelenedő települések sem abban naprakészek, hogy miképp kellene vonzóvá tenni önmagukat, mint inkább abban, hogy miképp tudják rövid távon saját életszínvonalukat megtartani, ha már, mint vélik, a fogyást megakadályozni úgy sem lehet. A helyi társadalom elitjének önzése jól megragadható a helyi média leépülésében. S tisztelet a kivételnek, de az elmúlt 10 év a helyi demokráciák hanyatlását hozták, ha az informális világot vizsgáljuk, míg az épített környezet és az infrastruktúra kifelé egyre szebb arcát mutatja. Empirikus kutatásunk a helyzetfeltáráson kívül azt a célt is szolgálta, hogy interjúalanyainkkal komplex módon újragondolva, mennyi minden tartozik e témához, egy távlatibb perspektívába terelve őket, értékrendszerüket, ha kell, maguk változtassák.

## 2. HELYI DEMOKRÁCIA ÉS ÖNKORMÁNYZATISÁG

### 2.1. A TÁRSADALOM FORMÁLIS ÉS KULTURÁLIS SZABÁLYOZÓI

### 2.2. JOGI KÖRNYEZET

2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.) 2.§ (2). bek. értelmében a helyi közügyeket úgy lehet demokratikus módon képviselni, ha széles körű nyilvánosságot teremtve valósítjuk meg a helyi közakaratot. A magyar szabályozás elvi célja összhangban van a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával. A gyakorlatban is két úton valósulhat meg a fenti cél az önkormányzati működésben: közvetlen és közvetett, azaz képviseleti úton.

A helyi demokrácia legfontosabb jogi összetevői:

1. *Az önkormányzat rendeletalkotási joga [Alaptörvény Alapvetés fejezet T) cikk (2) bek.]*
2. *Helyi népszavazáshoz való jog [Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezet XXII. cikk (7) bek.]*

Meghatározott az a kör, melyben az önkormányzat a jogait gyakorolhatja, mert vannak törvényben előírt kötelező feladatok és hatáskörök, s vannak önként vállaltak, azaz amelyekben az önkormányzat dönthet, hogy akar-e velük foglalkozni. Az önkormányzatban választott képviselők vannak, s e testület útján gyakorolja a helyi közösség a jogait. S hogy ez valóban demokratikus módon történjék, az embereknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy belelássanak a döntésekbe. A jog biztosítja is a testületi ülések nyilvánosságát, de nem foglalkozik a helyi nyilvánosság tömegkommunikációs garanciáival, annak kiegyensúlyozottsági kérdéseivel, márpedig mindez az alapvetésből következhetne. Igaz, nagyon nehéz jogilag egyszerre garantálni a szólásszabadságot és a kiegyensúlyozottságot. A válaszadás joga érintettség esetén inkább az etika területe, a kiegyensúlyozást inkább csak a választások idejére korlátozzák, amikor is az induló jelölteknek ingyenesen helyet kell biztosítani a megszólalásra a helyi médiában. Ennek ellenőrzése és számonkérése azonban szintén nem könnyű, s a lehetséges retorzióknak sincs visszatartó ereje.

Az önkormányzat demokratikus működését a nyilvánosságon kívül a törvényességi felügyelet biztosítja. Itt is kettőn áll a vásár: a törvényességi felügyelet szakszerű, gyors, és érthető működésén, valamint az önkormányzat igyekezetén, hogy ennek meg akarjon felelni.

A közvetett demokrácia a testület útján jut érvényre, melynek szigorúan szabályozzák a választási körülményeit. A demokrácia feltételei közé tartozik a titkos választás, de az is, hogy a jelöltek egyenlő eséllyel induljanak. Ez utóbbi megvalósítása szinte teljesen reménytelen, s minden mai működő demokráciában az elv különböző módon sérül. Tulajdonképpen a görög demokráciáig kell visszamennünk – bár a reneszánsz idején is használtak még ilyen megoldásokat –, mikor is a polgárok közül sorsoltak. Ez esetben az esélyek egyenlővé váltak. Manapság a már birtokolt hatalom, a gazdasági beágyazottság, a korrupciós lehetőségek, sőt, a megfélemlítés is része az egyenlőtlené váló versenynek. A helyi demokrácia magasztos eszmeisége visszajára fordulhat pusztán attól, hogy a jog

csak a titkos választást biztosítja. Éppen ezért a világon mindenütt kreatív megoldásokon gondolkodnak, többek között a választás és sorsolás olyan kombinációin, amely mindkettő erőit kihasználja; de sok válasz érkezett a mi kutatásunkban is arra vonatkozóan, hogy a képviselőknek legalább egy közigazgatási vizsgát le kellene tenni. Vagyis a demokrácia színvonalának garantálásához nem elég az etikusság, a jó szándék; a polgári tudás minimuma is szükséges volna, melyet ma nem a családból szerez az ember [ld. Habermas ez irányú aggodalmait, azaz a család kiüresedését és így a demokrácia saját síneinek felszedését (PocoL 1997)], hanem az oktatásból.

A delegált hatalom lényege tehát, hogy az állampolgárok képviselőket választanak, akik elvileg választóik érdekeit szolgálják. Ám itt is megvan a kockázat, hogy a saját érdeküket, nem pedig a választóik érdekeit helyezik előtérbe. Hogy ennek valószínűségét miként ítélték meg, arra vonatkozóan empirikus eredményeink vannak. De a választók érdekeinek szolgálata is elbonyolódhat, ha például valaki civilként kerül be, és, mondjuk, a zenészek érdekeit akarja képviselni, de vannak fontosabb dolgok is, melyekre forrásokat kell biztosítani, s így a zeneszerető vagy a természetvédő képviselő kénytelen más szempontokat is figyelembe venni, s el kell szakadnia választóitól. A gazdasági érdekek és kényszerek komoly dilemmák elé állítják a képviselőket. Továbbá nehéz a helyi településrész érdekeit is képviselni, mikor egy dilemmában a település egésze áll szemben a résszel. S végezetül meg kell említenünk a pártfegyelmet, melyet szintén képviselni kell, s ez szembekerülhet az egész település érdekével, vagy legalábbis az ilyen csoportérdekek és az önkormányzati viták jól láthatóan párthovatartozás alapján pozicionálódnak, a csoportlogikák és torzítások felülmúlják a racionalitást.

A helyi önkormányzatnak két fajtáját különböztethetjük meg: települési önkormányzat (községi, városi, megyei jogú városi, járásszékhely városi, fővárosi kerületi) és területi önkormányzati (megyei, fővárosi). Az Alaptörvény helyi önkormányzatoknak rendeletalkotást biztosít, és az ilyen rendeletek jogszabálynak minősülnek. Helyi ügyekben kialakíthatják az eljárásmenetet, döntéseket hozhatnak, önálló igazgatást gyakorolhatnak. Az ilyen jogkörökben az önkormányzatok nem utasíthatók. Rendelkeznek ezenkívül még gazdasági autonómiával is. Az Alaptörvény biztosítja, hogy tulajdonos is legyen az önkormányzat, és ezen jogait is gyakorolhassa. Költségvetési tervét is maga határozza meg, noha ezek fölött is létezik kontroll, mind ajánlások formájában, mind közigazgatási szinten. Mint jogi személy, vállalkozhat is az önkormányzat, de itt is csak bizonyos keretek közt. Banki tevékenységet például nem folytathat, azaz nem adhat kamatra kölcsönt.

A helyi adók kivetésében és meghatározásában is van egy tól-ig lehetősége az önkormányzatnak. (1990 évi C törvény) Feladatainak hatékony ellátása érdekében társulhat belföldi vagy külföldi önkormányzatokkal, szervezetekkel. Az Alaptörvény biztosítja ezt az együttműködési jogot.

A közvetlen demokrácia megvalósul a képviselő- és polgármester-választás pillanatában, de létezhetnek helyi népi kezdeményezések is. A helyi népszavazás kötelező, mikor jogszabály rendeli el, de akkor is, ha meghatározott számú helyi lakos kéri. Lehet mérlegelésen alapuló, például a helyi képviselő-testület hatáskörébe tartozó eseteknél.

Az egyik legfontosabb alulról megnyilvánuló helyi demokráciagyakorlási lehetőség a népszavazás kikényszerítése. A népszavazás akkor érvényes, ha a választók több mint fele érvényes szavazatot adott le, s akkor eredményes, ha az érvényes szavazatok több mint fele alapján ugyanazt akarják. Az eredményes szavazás kötelezettséget ró az önkormányzatra, a testületnek végre kell hajtania. A népszavazások eredményességének részvételi küszöbértéke magas, s emiatt ritkán fordul elő, hogy kényszerítő erővé váljon jogi értelemben az eredmény. Évtizedekre visszatekintve is csupán az egyesülési és elszakadási témában indítottak/tudták elérni az érvényességi küszöböt. A helyi demokráciának ezt a fajta közvetlen gyakorlását azonban – éppúgy, mint az országos kezdeményezéseknél

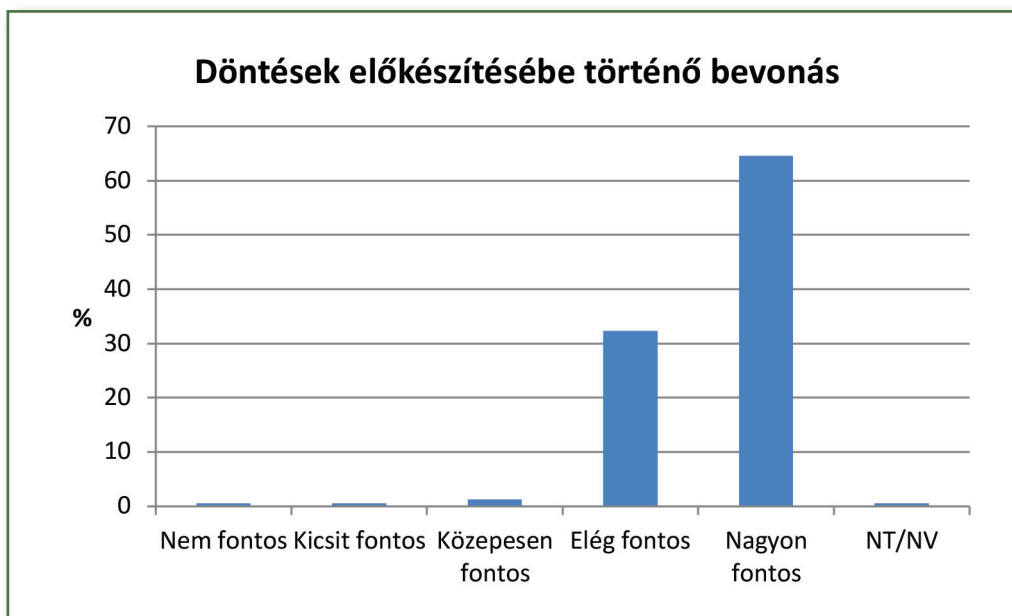
– jogi korlátokkal látják el. Olyanról népszavazni, ami aztán a helyi közösség finanszírozhatatlanságát eredményezné, vagy olyasmiről, ami személyiségi jogokat sértene vagy diszkriminatív volna, nem lehet. (Népszavazási tilalom alá esik: költségvetési zárszámadás, helyi adók, szervezet átalakítása, személyi kérdések, képviselő-testület feloszlata.)

A közvetlen demokrácia másodlagos a közvetetthez képest, csak kiegészítő jellegű. Nem csupán azért, mert számos kérdésben veszélyes volna, ha élhetnének vele, hiszen az emberek hajlamosak rövidtávú személyes érdekek alapján dönteni, de azért is, mert a népszavazások kiéleznek, és igen/nem kérdésre redukálnak olyan komplex problémákat, melyek helyesebb, ha konszenzus vagy kompromisszum irányába dőlnek el. Itt is számtalan innovatív lehetőség van, melyek kiszűrnék a közvetlen demokráciagyakorlás valóban veszélyes vonásait, ám ezek nagyon lassan bontakoznak és terjednek, részben épp a meglévő hatalmi struktúrákban érdekelttel miatt. Ilyenek ugyanis a deliberatív eljárásmenetek, melyekről a későbbiekben még szólnunk.

Kevésbé népszerű a népi kezdeményezés, melyet el is törölt a 2013. évi CCXXXVIII. változtatás. Ez korábban is csak annyit tudott elérni, hogy az önkormányzat napirendre tűzze az adott témát, de nem kellett megoldást találni. Ilyen kezdeményezésre csak olyan téma kapcsán kerülhetett sor, ami amúgy is az önkormányzat kompetenciájába tartozott. Egy népi kezdeményezést többnyire valamilyen konfliktus váltott ki, s így a tárgyalás eredményére az érintett lakosok is kíváncsiak voltak. Ez ma sincs másként; kellő nyomás hatására az önkormányzatok jogi szabályozás nélkül is napirendre tűznek lakosok által favorizált témákat, hiszen rendszerint akad képviselő, aki a konfliktus kérdéseit beviszi. Ilyenkor van jelentősége annak, hogy a testület nem zárhatja be a gyűléseik előtti kapukat a lakosok előtt. Se ekkor, se máskor, amikor nem személyi kérdésekről van szó, vagy olyan gazdasági tervekről, melyekben a titoktartás fontos a döntés meghozataláig. Mivel az ülések nyilvánosak, a népi kezdeményezések során beülnek a lakosok, illetve megnő a helyi média – régebben rádiós, ma már inkább online – közvetítésének fontossága. Az ülések nyilvánosságát a Mötv. 46.§ határozza meg.

A bizottságok szintén nyilvánosan tartják üléseiket, és a helyi demokrácia lehetősége az is, hogy a bizottság tagjai közé meg lehet hívni bárkit, nem csak képviselőt. Ez emelheti a szakmai színvonalat, de szolgálhat civiltársadalom-becsatornázási szándékot is. A döntések előkészítésében az érintettek meghallgatása fontos érték a nyugati demokráciában, ezért mi is feltettük kérdésként az empirikus kutatásunkban, hiszen kíváncsiak voltunk arra, nálunk mennyire magától értetődő ez a szempont, s ha az, mennyire tartják saját önkormányzatuknál, illetve általánosságban megvalósulónak. Jogi értelemben Magyarországon is van támogatása a döntések előkészítésében a civil szervezetek bevonásának. (Mötv. 57–61§)

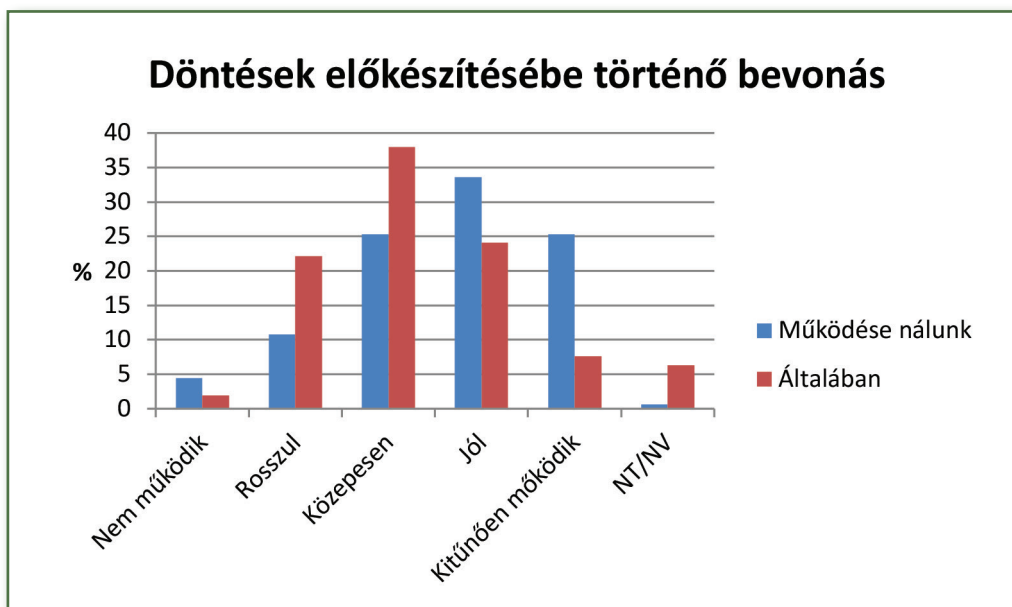




1. ábra: Döntések előkészítésébe történő bevonás

Forrás: saját kutatás

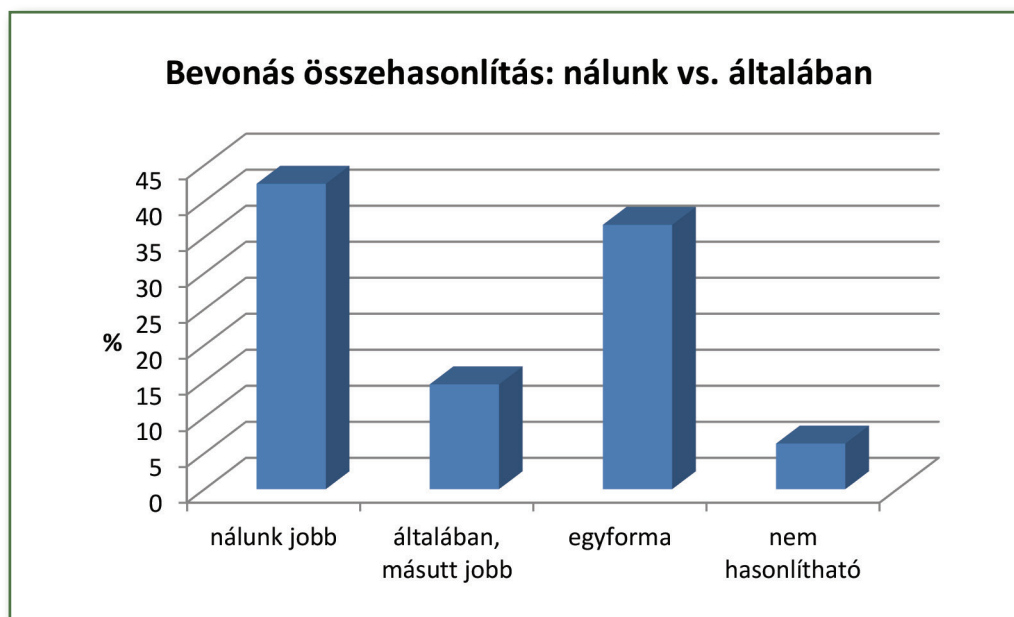
Az első ábrán azt láthatjuk, hogy a 158 kérdőívre válaszolók 63%-a nagyon fontosnak tartja a döntések előkészítésébe való bevonást. Elég egyöntetű és általános az elfogadása ennek az értéknek. (A kutatás módszertanát ld. a 4. fejezetben, a kérdőívet pedig a mellékletben.)



2. ábra: Döntések előkészítésébe történő bevonás

Forrás: saját kutatás

A 2. ábrán már azt szemléltettük, hogy erről a bevonásról mit gondolnak a válaszolók, mennyire működik jól náluk, illetve miképp vélekednek arról, hogy általában hogy működik. Az általában válaszoknál gondoltak a közvetlen szomszédos településre, régióra, illetve akár az országra is. Ezt külön kódoltuk, de itt még nem térünk ki erre a részletkérdésre. Már ebből az ábrából is kitűnik, hogy érdekes módon saját, közelebbről ismert önkormányzatuk döntéseibe való bevonás gyakorlatát jobbnak gondolják más önkormányzatoknál, de erre vonatkozóan elkészítettük a 3. ábrát is.



**3. ábra: Bevonás összehasonlítása: nálunk vs. általában**  
Forrás: saját kutatás

Mind a közvetlen demokráciagyakorlás, mind a közvetett, melyet az alaptörvény B) cikk (3) bek. alapján a helyi népszuverenitás biztosít, s melyet egy 2005-ös alkotmánybírói határozat is (34/2005. /IX.29./) úgy értelmezett, hogy a helyi népszuverenitás azt jelenti, hogy a helyi közösség részt vehet a hatalomgyakorlásban, tehát mindkettő csak akkor működik, ha az állampolgárok megfelelő és hiteles információk birtokában tudják meghozni a döntéseiket. Ismerniük kell a különböző döntési lehetőségeiket. Ez az elv az új kommunikációs eszközök marketingkihasználása miatt válságba került. A jogi szabályozások alighanem szigorodni fognak a hamis hírek közzéte terén.

Korábban megjelent könyvemből egy idézetet szeretnék beemelni: „Alighogy megszületett az újság őse, megszületik a politikai hatalom igénye annak szabályozására. Először (már 1275-ben) Angliában megtiltják a hamis hírek közzétét.” (ZSOLT 2005: 10.) Nem kétséges tehát, hogy a *fake news* nem újdonság, mert már a XIII. században törvény tiltotta, ami azt is jelenti, hogy alkalmazták, máskülönben nem kellett volna tiltani. Az internet adta lehetőségek során újra felfedezték a hamis hírekben rejlő erőt, s ez okoz is egyfajta morális pánikot a demokráciáért aggodók körében. Itt minden bizonnyal erős törvényi korlátok születnek majd, ami megint ütközik a tévedés jogával, melyre a tömegkommunikációnak szüksége van, épp ezért a jogalkotóknak majd ügyesen kell egyensúlyozniuk.

A képviselők a hatáskörükbe tartozó kérdések eldöntését átadhatják a helyi polgároknak. Az ilyen népszavazást hívjuk ügydöntőnek. Ha közösséget érintő ügyben szavaznak, de az nem tartozik a testület kompetenciájába,

azt véleménynyilvánító népszavazásnak hívják. Ágazati jogszabályok külön lakossági egyeztetéshez kötnek bizonyos döntéseket, mint például a településrendezési tervek módosítása, megalkotása.

Helyi szintű demokráciagyakorlási lehetőségek még: közmeghallgatás, falugyűlés, fórumok, utcagyűlés, nyilvános bizottsági ülések, politikai pártok és civil szervezetek rendeletalkotási kezdeményezése, a rendeletek véleményezésének joga, testületi jegyzőkönyvekbe való betekintés joga, közpénzekkel kapcsolatos közérdekű adatok kikérésének joga, fogadóórák, helyi média, közösségi média.

Közmeghallgatásokat minden évben köteles tartani a testület, melyet a törvényalkotó úgy képzelt el, mint ha egy nyilvános testületi ülés volna. A gyakorlatban azonban ez másként funkcionál; általában polgármesteri öszefoglalóval kezdődik, és a közönség kérdéseire adott válasszal zárul. Hogy miképp jutnak el a kérdések, s mely kérdésekre ad választ, valamint ki ad választ, az településenként nagyon különböző. Függs a település nagyságától és a helyi kultúrától. A képviselő-testületek saját SzMSz-eikben határozzák meg a közmeghallgatások és a falugyűlések rendjét. A törvényalkotók szerint a fontosabb kérdésekbe való bevonást szolgálhatnák az események, ám a gyakorlat itt is más irányba ment el.

A közérdekű adatokba való betekintés jogát zárt ülések esetén is biztosítani kell, de zárt ülések esetén a Mötv szerint az előterjesztések nem nézhetők meg, és természetesen részt venni sem szabad rajtuk. Tiltakozások, tüntetések, melyek az önkormányzattal szemben nyilvánulnak meg, nehezen szerveződnek, és így elég ritkák is. E szöveg szerzőjének van ebben személyes tapasztalata, ahogy civil helyi népszavazás kezdeményezésében is. Lehetőség van még petíció készítésére; ezt az Alaptörvény XXV. cikke garantálja. Egyedül vagy közösen, írásban panasszal lehet élni, és javaslatot lehet tenni közösséget érintő kérdésben.

A társadalomban az önkormányzati működést befolyásoló törvény adta lehetőségek tehát számosak. Mindennél fontosabbnak szokták tartani azonban a közvetett jelleget, melynek során az állampolgár átruházza hatalmát a helyi képviselőre, aki, ha polgár elégedetlen a képviselővel (korábban négy) a 2014-es választásoktól kezdve öt évenként leváltható. Ha ez működik, a nyugati megfigyelők elégedetten vagy kevésbé elégedetten távoznak. Általában ebben a logikában merül ki a demokrácia minimális, de nem elégségses feltétele. Épp ennek az írásnak a feladata, hogy rámutasson arra, ennél sokkal komplexebb feltételeknek kell teljesülnie ahhoz, hogy a helyi demokrácia jól működjék.

A választási rendszer legkisebbszabályváltozásai is megannyi vitára adnak okot, hiszen változtatnak az indulók esélyein, a hatalomgyakorlás racionalitásán (Balázs et al. 2014). A négyről öt évre való módosítás elcsúsztatja az országgyűlési választásokhoz képest a helyi választásokat. Ennek lehet pozitív hozadéka, de negatív is, ha a politikusok folyamatos kampánymenetbe kényszerülve kell kormányozzanak. Választhat nem magyar állampolgár is, ha bejelentett tartózkodási helye van. Ez is vitatható, amennyiben tömeges kijátszásra kerül, ha külföldi állampolgárok látszatbeköltözése történik. A polgármester alpolgármestert rakhat maga mellé, ami lehet jó, mert vele szolidáris szakember segítségével hatékonyabbá válik, de vitatható is, hiszen az alpolgármesternek nincs választáson való megmérettetése, legitimitása. A polgármester és a jegyző jogi viszonya, a jegyző munkáltatói függése is változott, miközben jogi felelőssége nem (Erről részletesebb kutatást ld.: ZSOLT 2011).

Összefoglalva, a jogi szabályozás állandó felülvizsgálatra szorul, és ha a tapasztalat az, hogy nem váltja be a hozzá fűzött reményeket a törvényalkotói szándék tekintetében, módosítani kell. A törvényalkotói szándék közérdekű, társadalmilag kívánatos voltát pedig a viták és a nyilvánossági kontroll garantálhatja. Mindig mérhető, hogy a kívánatos célok miképp valósulnak meg. Például a közmeghallgatáson elhangzott kérdések száma és tematikája, az erre való válaszok és aztán tettek vizsgálata megmutatja a helyi demokrácia minőségét. A nyilvános

testületi üléseken megjelenő lakosok száma az aktivitás összehasonlítására szolgálhat különböző területek közt. Vizsgálható az is, hogy az önkormányzat betartja-e azt a szabályt, hogy az arra kíváncsi civil szervezetnek kiküldi, mondjuk, a településtervek változásait, nemkülönben, hogy erre érkezik-e bármilyen javaslat a civil szervezetektől, s különösen érdekes, hogyha elemzői szempontból a javaslatok rendelkeznek racionalitással, hány alkalommal épülnek be, illetve módosítják az eredeti elképzeléseket. Mindezzel mérhető, hogy az adott demokrácia a formális hatalomgyakorlást vagy az érdemi párbeszédet képviseli-e. Előbbi leszoktatja, utóbbi rászoktatja a polgárokat az aktív közreműködésre.

### 2.1.2. Kulturális környezet

Inglehart kutatásában a magyarok és a Németország keleti részén élők bizalmi szintje azonos (25%). India és az USA esetében 40%, Norvégiában 65%. (A 2.2.1. fejezetben ismertetjük, miként mérték a bizalom szintjét.) Már ezekből a 2000-es adatokból is látszik, hogy a sikeresség-bizalom kapcsolata körkörös lehet, ám a 2008-as gazdasági válság arra készítetett, hogy ezt az egyszerű összefüggést újragondoljam (ZSOLT 2009). Nem mindegy ugyanis, hogy milyen a bizalom. Létezik a bizalmatlanságnak is pozitív funkciója, lehet adekvát, lehet a túlzott bizalom naivitás, a sérülékenység forrása. Kétségtelen, hogy az együttműködés járulékos költségeit megnöveli a bizalmatlanság, s ez okozza aztán a hatékonyságtalanságot.

A demokráciákban az intézményeknek ki kell küzdeniük a bizalmat, s ez nem megy intézményi kultúrák nélkül. Egyre nehezebb – voltaképp szinte már lehetetlen – olyan hivatásokat találni, ahol valakinek egész életét áthatja egy szakma értékrendszere, viszont a fiatalok nagyon gyorsan elsajátítják az újabb és újabb munkahelyeiken az ott szokásos viselkedésformákat. Véleményem szerint az élethivatással szemben, mely nagyon kevesek szerencsés osztályrésze (ld. CSÍKSZENTMIHÁLYI – SCHNEIDER 2016), ez az, ami képes pótolni a funkcionális működést. A szakmai etikák azok, amelyek történelmi képződmények (továbbá az orvoslás, az egyházi szolgálat, a katonaság stb.), így aztán kulturálisan meghatározott, melyik nép meddig jutott ezek ismeretében. Intézményi szinten sokkal gyorsabban és felületesebben termelődik újra a régi étosz és annak hiányosságai.

Az interjúk elkészítése során módunkban állt látni, hogy sok önkormányzati dolgozó nagyon is keresi, hogy miként tud helyesen viselkedni. Lehangoló véleményüknek adtak hangot, ha valahol hiányosságot észleltek, és széttárt karokkal vették tudomásul, hogy bár alkalmazotti szinten a korrupció visszaszorítása működik, de politikai síkon – helyi képviselők világában – nem a közjó az elsődleges.

A képviselői munkával szembeni elvárások tekintetében nagyon alacsony a küszöb. Szaktudást egyáltalán nem, és közjóért való elkötelezettséget sem mindenki vár el. Ami valakit potenciális képviselővé tehet – az azonos politikai platformon kívül –, hogy jó kijáró embernek tűnik. Ez a torzult értéktartalom nagymértékben racionális, és összefügg a családi bizalom utáni vággyal, valamint a kölcsönösség régióbeli kultúrájával. Ha két ember közül kell választani, s az egyik tisztességes, megbecsült, míg a másik jó érdekérvényesítő, melyet példázhat azzal, hogy a saját érdekeit is kiskapukon keresztül megvalósítja, az emberek könnyen az utóbbit választják.



4. ábra: Általában az önkormányzati képviselők szaktudása és szorgalma magas  
Forrás: saját kutatás

Kutatásunkban azt találtuk, hogy az elvárás, hogy legyen szaktudása a képviselőknek, természetesen megvolna, de negatív az értékelés ha az emberek a valóságra gondolnak. A sorba rakott 40 érték közt is hátul, a 34. helyen van. Ráadásul interjúkifejtés során gyakran mondták a megkérdezettek, hogy szorgalomra volna inkább szükség, szaktudást a képviselő meg tud rendelni, arra nincs is szüksége. Szaktudás és szorgalom, két különböző változó, és így két külön kérdésként kellett volna feltennünk, ha pusztán kérdőíves lekérdezést, és nem beszélgetéseket folytattunk volna. (Módszertani ismertetésünket ld. később, az empirikus kutatás részletes bemutatásánál.)

A helyi demokrácia része a nép maga, és itt nagyon erős szkepticizmussal, kiábrándultsággal, és problémás elvárásokkal is lehet találkozni. Az elmúlt évtizedben végbement változás inkább csak a politikusok stílusával kapcsolatos elvárásban érhető tetten. Ha a közmeghallgatásokat longitudinálisan vizsgálnánk – nekem egy ilyen van közvetlen rálátásom –, akkor talán kimutatható volna, hogy a beszédeknek rövidülniük kellett, a konkrét kérdésekre az állampolgárok egyre inkább elvárják az egyenes választ, az értéktartalmú körmondatokat mellébeszélésnek vélik, és nem is átallják szóvá tenni, ha az idejüket rabolják. Ezt leszámítva azonban valószínűleg egy ilyen tárgyú szövegelemzés kevés változást tudna kimutatni. Fel is sorolnék néhány ilyen „állandóságot”:

- Helyi lapok szerepe - Az emberek nem követelik meg a nyilvánosságot és az átláthatóságot, a helyi médiumok propagandaszerepe elhatalmasodott, és ezzel kapcsolatban nincs számonkérés. Korábban kihangsúlyoztuk, hogy a helyi demokráciának is a feltétele, hogy az emberek hiteles információkkal legyenek ellátva, de erről mintha lemondának. Egy 2000-es – általam is vezetett – önkormányzati kutatásban még erősen ki lehetett mutatni egy területben a helyi önkormányzati lapok iránti érdeklődést (ZSOLT – DERÉNYI 2000). Ma meg arra a kérdésünkre, hogy mit tudnak felidézni a helyi lapból, a válasz az volt, hogy semmit. Valaki ki is mondta, hogy eredmények felsorolása, s ez visszaidézhetetlen.
- A társadalom infantilissága – Volt interjúalanyunk, aki szerint az emberek, legyenek azok vállalkozók, vagy járókelők, követelnek, de eszükbe nem jut, hogy saját maguk érdekében egy szalmaszálát is odébb tegyenek.

Ez a követelődés kultúrája, mely nyilván a politikusok helyzetét teszi lehetetlenné, mert az infantilizmus kielégítése csak még inkább növeli az infantilizmust.

- Civil kontroll - Bár jogilag biztosított az önkormányzati munkába való civil betekintés, azonban felmerül a kérdés, hogy kíváncsiak-e az emberek, akarnak-e belenézni, tisztában vannak-e azzal, hogy az ilyen tevékenység elmulasztása leépíti a helyi demokráciát. Azaz sem a tudás vagy az érték, sem a szándék nincs meg az önkormányzati munka polgári nyomon követéséhez. Lehet ennek oka a korábbi évek kellemetlen tapasztalata is, a társadalom demokráciába való belefáradása.
- A bizottságokba beültetett külső emberek szerepe – A jogi részben pozitívumként szerepelt annak a lehetősége is, hogy ezzel növekedjék a szakmai színvonal, valamint az is, hogy így szorosabbá váljon a civil szervezetekkel való együttműködés. Ám a kérdés immár az, hogy ezekhez a bizottsági szerepekhez nem olyan embereket választanak-e, akik pusztán csak legitimálják a döntéseket. Megint csak felmerül az a javaslat, hogy egy listára felkerült alkalmas polgárok közül sorsolni kellene, és forgatni ezeket az embereket, megint csak vigyázva arra, hogy az ördög ne lakozhassék abban a részletben, hogy a listára csak „nem problémás” emberek kerülnek fel.

A görög demokráciában nem volt probléma a listák kérdése, hisz az minden polgárra kiterjedt, míg a miénkben igen. Utalni szeretnék itt a 2006-ban született médiatörvény-rendszerre, melyben a kuratóriumi tagokat civilek közül egy évre választották. A rendszer jónak és demokratikusnak tűnt mindaddig, míg aztán a civil jelentkezők pártversenyben kultiválódtak. Korábban ugyan akadtak mókás dolgok, például hogy a vakok kerültek be a televízió kuratóriumába, de ez jóval kisebb probléma volt annál, mint amikor a pártok, megérezve a rendszer gyengeségét, saját leágazásaikat küldték listákra, és így foglalták el ezt az elvileg pártokon kívüli népi képviselőket. Fals civil szervezeteket alapítottak, hogy jelentkezzenek kuratóriumi tagságra. Ettől kezdve a kuratórium kontrollja el is veszítette autonómiáját. A korábbi káosz helyett rend lett, de a rendnek a demokrácia látta kárát, ami pedig tovább sodorta a társadalmat a kiábrándultság felé.

A szakértelmet és a véletlent összepárosítani, ez tűnik az egyetlen igazságos megoldásnak, ami aztán újra hitet adhat a társadalomnak is arra, hogy odafigyeljen a közéletre.

Összefoglalva a fentieket, már felvethető, hogy teljesen új, kreatív megoldások várhatók a helyi demokrácia gyakorlásában. Kisebb közösségekben az ellenőrzési feladatok ellátásában nemcsak a választás, de a tagok sorsolása is megjelenhet majd. Ez a helyi kultúra cinizmusát, kiégettségét – már ahol van ilyen – megváltoztathatja. Indikátorral mérhető, amit mi is elkezdtünk a kérdőívünkkel tesztelni, nevezetesen, hogy milyenek ítélik meg a képviselők szakértelmét, etikusságát, mekkora a bizalom szintje, mely vonatkozik akár a település vezetésére, akár a település által irányított hivatalok megítélésére. Természetesen az ilyen helyi közvélemény-kutatásoknak reprezentatívoknak is kell lenniük, máskülönben a rendszeres nem minőségi indikátorképzés kijátszására hamar rájönnek az érintettek, s például tőkével rendelkező fizetett csoportok dobják be az urnákba „civil” véleményüket.

## 2.2. A TÁRSADALOM INFORMÁLIS SZABÁLYOZÓI

### 2.2.1. Informális kapcsolatok – bizalom és kölcsönösség

Az informális kapcsolatok kutatói módon szociometriával, vagy mai elnevezéssel hálózatelemzéssel ragadhatók meg. Szociálpszichológiai jelenségekről van szó, mikor arra vagyunk kíváncsiak, hogy kis csoportok, vagy személyes viszonyok miként módosíthatják a jogi elképzeléseket. Az az épület, melyet a jogi szabályok felépítenek, végül is miképp lesz belakva. Az informális kapcsolatok megragadására külön kutatási hipotézist is készítettünk, ám technikai okokból – a kutatási erőforrások szűkössége miatt – jobbra megmaradtunk a hipotézis felvetésénél és annak pusztán elméleti körülményénél.

Az informális kapcsolatokban olyan csapdák vannak, mint például a bizalom vagy a kölcsönösség. Két rendkívül fontos, helyi közösségek számára különösen lényegbevágó emocionális tartalmú aspektusról van szó. Ahol létezik bizalom és kölcsönösség, ott családiasabb viszonyról beszélhetünk, ami mindenképp a védelem és a fontosság érzetét kölcsönzi az embereknek. Ám nyilvánvalóan nem mondhatjuk azt, hogy ami családias, az mindig magasabb rendű, mert például a maffia is családias módon működik. Erősek benne az altruista elvárások, a hűség, cserébe védelmet ad, és a valahová tartozás tudatát, s kiragad a jelentéktelenségből. A korábban említett közösségi érzést nyújthatja a magas bizalmi szint. De nézzük előbb a kölcsönösség szociálpszichológiáját.

Robert CIALDINI (1999) híres amerikai szociálpszichológus tárta fel azt, hogy az emberek minden bizonnyal arra vannak huzalozva, hogy ne akarjanak tartozni, ne adósodjanak el a másik ember irányába. Részletesen leírja, hogy ezt az ügynökök hogyan használják ki. Bemutatókat tartanak a termékeikről, miközben úgyis tudják, hogy kicsi a valószínűsége a rendelésnek, de cserébe, viszonzásul fáradalmaikért nevetek adunk, és ezután már ránk hivatkozva sokkal nagyobb eséllyel értékesítik termékeiket barátainknál, ismerőseinknél. Voltaképp ez egyfajta manipuláció; erősebb vonatkozásaiban, mikor a manipulátor a kölcsönösség reflexeinkre épít, szélhámoságnak is nevezhetjük.

A helyi közösségek természetesen a kölcsönösségek hálózatai, épp ezért hoz merőben érdekes helyzetet létre az, mikor egy formális intézmény települ rá az egyének reciprokativ kapcsolataira. Pláne, ha ezek az egyének találkozhatnak egymással az utcán, magánpartikon és a hivatalban. Az informális kapcsolatok, ha a modernizáció megtörténik, elveszítik a kölcsönösségi logikákat. Azt immár korrupciónak nevezik, ha valaki közhatalom birtokában valamilyen jószágot hamarabb vagy többet juttat valakinek, ha cserébe a másik saját javaiból juttat neki. Sőt, itt is megjelenhet a szélhámos, aki azt mondja, hogy politikai támogatásért cserébe közösségi erőforráshoz juttatja a másikat, tehát nem spontán kerül a helyzetbe, hanem már eleve manipulálja. (Ld. még aktív és passzív korrupció közti különbséget.) Míg magánviszonyban a kölcsönösség hasznos, társadalmi szinten, legalábbis a fentebb vázolt formája, már nem az.

A másik emocionális tartalmú aspektus tehát a bizalom, mely inkább a szociológiai kutatások tárgykörébe tartozik (LUHMANN 1979). Alapvetően az empirikus kutatások, például Ingleharté, a magasabb bizalmi szintet összekötik a társadalom sikerességével, legyen az gazdasági siker vagy boldogságkutatás. A kérdés a maga egyszerűségében úgy szól, hogy Ön szerint meg lehet-e bízni egy idegenben. S ha 10 emberből 7 azt mondja, hogy igen, akkor ott 70%-os a bizalmi szint. Ez az adat korreláltható aztán vallásokkal, s térképre rajzolható, amiképp Inglehart (2000) is tette. Itt most nem a kulturális különbségekre szeretnénk utalni – megtettük ezt már korábban –, hanem arra, hogy a személyközi kapcsolatok lételeme a bizalom. Ám épp a bizalom témájának fejtegetésében bontakozhat ki az a felismerés, hogy akármilyen magas is a személyközi kapcsolatok bizalmi szintje, ha alacsony az intézmények iránti bizalmi szint, akkor épp a helyi demokrácia problémássága, valamint általában a demokrácia problémássága érhető tetten.



Egy egészségügyi intézményben, ha van az embernek személyes kapcsolata, akkor az garancia lehet arra, hogy jó ellátást kapjon. De az állampolgár akkor lehet igazán elégedett, ha személyes kapcsolat nélkül is van ilyen garanciája, mert maga az intézmény a megbízható. Minél inkább a személyes kapcsolatok garanciáira kényszerülünk, annál inkább szükséges azt viszonznunk a kölcsönösségi kényszer jegyében, és annál biztosabb, hogy a demokrácia nem fog működni, helyette egy korrumpált társadalom épül fel. A tézist tehát úgy kell átfogalmaznunk, s Ingelhartot, valamint Cialdinit is kiegészítenünk, hogy az intézményi bizalom megteremtése a fő cél, ami kiválthatja a kölcsönösséget, de azt nem személyes szinten. Az emberek abban bízhatnak egy szervezetnél dolgozva, hogy amiképp ők korrektek, hasonlóképp egy másik szervezet is – legyen az állami – korrekt lesz vele. Ez a fajta kölcsönösség persze nem juttatja fontosságérzethez az embereket; nem családis, de polgári. A baráti köteleket a civil világon keresztül tudja pótolni a polgár, mégpedig úgy, hogy proszociális ügyekben való részvételre marad energiája és szándéka. Akár több civil szervezethez tartozva, és több informális kapcsolatot ápolva.

Az informális és formális kapcsolatok csak módszertanilag választhatók külön, valójában nagyon is együtt járnak. Ha egy munkahelyen nem tudják értelmezni vagy megoldani a feladatot, kérhetnek segítséget másik osztálytól, hivataltól, ahol ha volt kölcsönösségi kapcsolat, akkor lesz is segítség. A munkahely sem csupán formális viszonyok világa, itt is szólítják beceneven az emberek egymást, ami pedig az informális világ jellemzője. Az, hogy ezek a kapcsolatok milyen szándékkal, milyen céllal jönnek létre, határozza meg a demokrácia minőségét. Itt lépnek be az értékszempontok, a mi a helyes és mi a helytelen, melynek során néhány problémát szeretnénk felvázolni a következő részben.

Összefoglalva megszámlálható, hogy hány ügyet sikerült formálisan megoldani, s hány ügyet tudtak csak úgy kezelni, hogy informálisan segítettek rá. Egy ilyen indikátor mérhetné az irányítás átgondoltságát, de természetesen a beosztottak talpraesettségét is. A bizalom és a kölcsönösség témája azonban rendkívül komplex. Egy olyan közvélemény-kutatási adat, mely mindezt magasnak találja, éppúgy lehet a tökéletes társadalom mutatója, mint a korrupciótól teljes mértékben átitatotté.

### 2.2.2. A visszabüntetés lehetősége a kapcsolati hálókbán

Tönnies klasszikus megközelítésében a társadalmak megragadhatók Gemeinschaft és Gesellschaft szerveződési formájukban, előbbi, a közösségiség jellemzője pedig a közvetlenség. Értette ez alatt a személyességet, de az információáramlásának módját is (TÖNNIES 2004). Nyitott kapukat döngöztünk, mikor azt mondjuk, a helyi társadalmakra ma is a közvetlen kapcsolatiság a jellemző. Az önkormányzatban dolgozók számos ponton kapcsolódnak egymáshoz, és nem csak formális szerepeikben. Az alábbi kérdéseinkre 129 fő adott értékelhető választ, ebből 29 főt soroltunk a kistelepülés kategóriába, és 29-et a közepesbe. Érdekes módon a közepes nagyságú településen – melyet 4 és 19 ezer fő közt kódoltunk – említették legkevesebben a személyes kapcsolatot, de a kistelepüléseken a megkérdezettek 60% így tájékozódik.

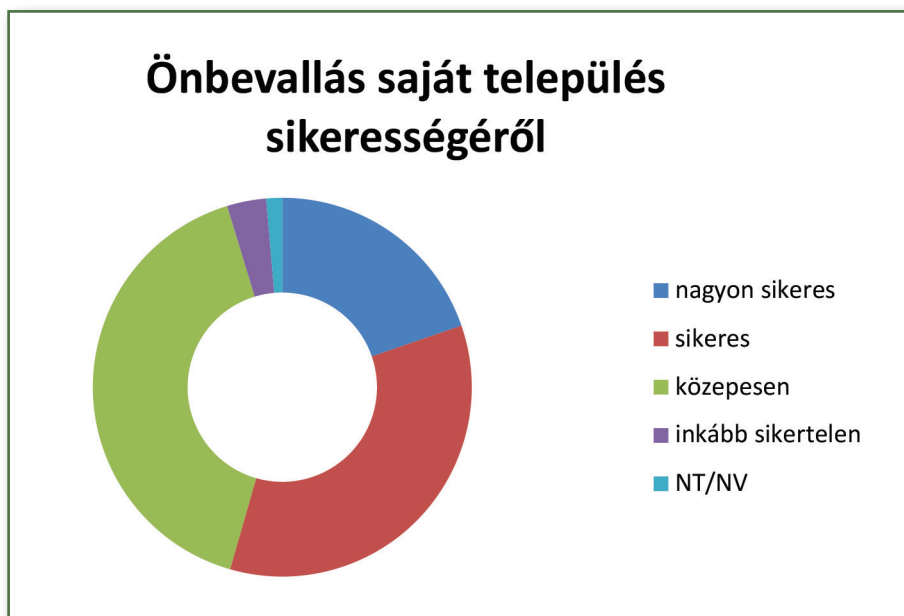


5. ábra: Első helyen említett tájékozódás településnagyság szerint

Forrás: saját kutatás

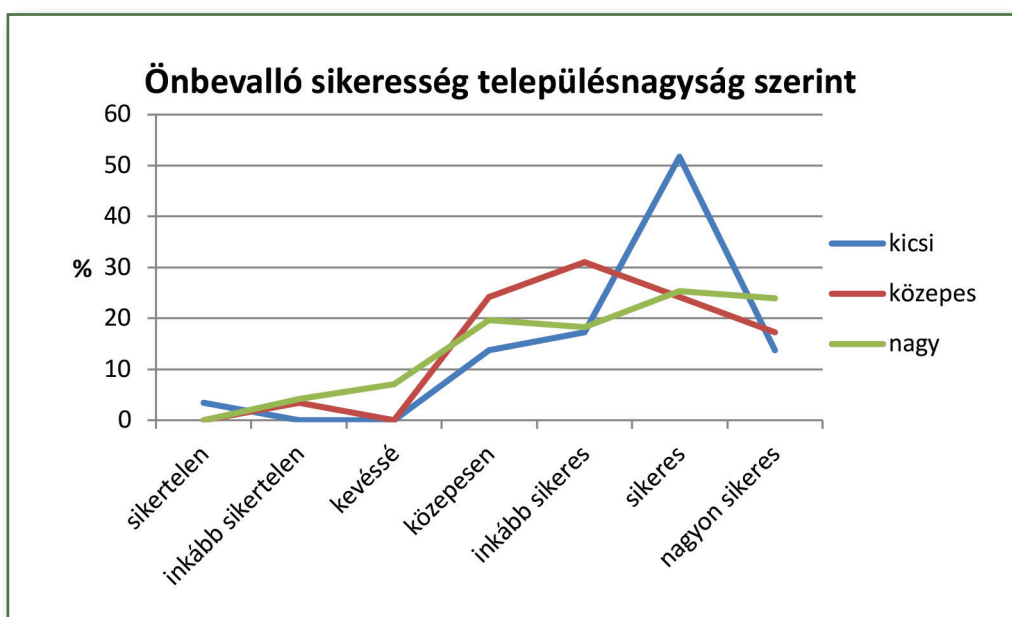
Felmerült kutatási hipotézisként, hogy megpróbáljuk ezeket a személyes kapcsolatokat feltérképezni. Ki kitől szerzi a helyi történésekről szóló információkat, ők milyen formális és nem formális viszonyban vannak egymással? Főként az érdekelt volna minket, hogy kapcsolataik hány szálon futnak, mert ismerhetünk valakit például azért, mert a helyi üzletben eladó, de ez a kapcsolat megteremtődhet azért is, mert a másik fél meg az önkormányzatban dolgozik, és ügyintéző. Ilyen típusú hálózatelemzésre tudomásunk szerint még nincs példa. Az empirikus vizsgálatban ezt úgy próbáltuk megragadni, hogy a kérdezők megkérték a válaszadókat, hogy juttassák el a kérdőívünk elektronikus verzióját olyasvalakihez, akit fontos embernek tartanak az önkormányzatiság értése, ismerete szempontjából. Mindössze 23 ilyen hólabda szerinti válasz érkezett vissza; itt van adatunk arra vonatkozóan, hogy kinek az ajánlására küldte vissza valaki a válaszait. Ezek egy része valóban használható volna arra, hogy a közöttük lévő viszony különböző aspektusait felmérjük, de nem történt meg az, amit eredetileg szerettünk volna, hogy ezek az emberek is továbbküldjék a kérdőívet, s így egy-egy mikroközösség hálózata kirajzolódjon.

Elméleti hipotézisünk az volt, hogy ott, ahol a kapcsolatok több síkon találkoznak, és rendelkezésre áll a viszszafejtés lehetősége, a közösségek sikeresebbekké válnak, mint ott, ahol a kapcsolatok hierarchikusan rendeződnek minden szálon, s inkább a feudális társadalmak struktúrájára emlékeztetnek. A sikeresség mérésére az önbevallást és az egy főre jutó eladósodás mértékéből képeztünk volna változót, és a kapcsolati hálók típusa és a sikeresség között kerestünk volna korrelációt. Fenti törekvésünk bizonyos elemei az adatbázisban elérhetőek lesznek egy másodelemzés során, s már most is vannak adataink az informálódáson kívül a sikeresség önbevallására is.



6. ábra: Önbevallás saját település sikerességéről  
 Forrás: saját kutatás

Általában sikeresnek vallották magukat a megkérdezettek, és minél magasabb iskolai végzettséggel bírtak, annál inkább. (Szakmunkás végzettséggel bírók közül olyan kevesen voltak, hogy erre vonatkozóan nincs adatunk.) A 7. ábrán az látszik, hogy a kistelepülések hajlamosabbak sikeresebbnek és sikertelenebbnek is vallani magukat, tehát a két szélső pólus felé mozognak, míg a közepes településeknél fordítva. A nagyobb települések nagyobb erőforrásokkal rendelkeznek, és talán ezért is olyan a percepciójuk, hogy nagyobb százalékban vallották a válaszolóink sikeresnek magukat, mint kevésbé sikeresnek.



7. ábra: Önbevalló sikeresség településnagyság szerint  
 Forrás: saját kutatás

A visszabüntetés proszociális jelenségei után kutatva tulajdonképpen a bosszúról beszélünk. Egy korábbi publikációmban megírtam ennek kultúrtörténeti szerepét (ZSOLT 2018A), s a második publikációt már kifejezetten jelen projekt számára készítettem<sup>171</sup>.

*A bosszú szociálpszichológiai vizsgálata megmutatja ennek az érzelmenek a közösségeket romboló, de bizonyos körülmények közt építő vonásait. Annak érdekében, hogy a bosszúnak a proszociális vonását bemutathassuk, a hálózati elméleti paradigmát fogjuk használni, és bevezetünk egy új fogalmat, a „diádikus oszcillációt”.*

### 2.2.3. A bosszú laboratóriumi vizsgálata<sup>172</sup>

Hogy miben is különbözik a bosszú területén az ember, legfejlettebb rokonától, a majmoktól, jól mutatja a banános kísérlet. Ha ketreccel elválasztott majmok közül az egyiknek 10 banánt adunk, és a másiknak egyet sem, akkor a nélkülszű koldulni fog. A gazdag majomnak is van lelke, ezért egyet, maximum kettőt átad a szegénynek. A nélkülszű ezt mindig elfogadja, majd folytatja a koldulást. Voltaképp ez a nélkülszű részéről egy racionális cselekvés, mert egy banán több mint a nulla. Ám az ember másként viselkedik, mert hasonló esetben – ezt nyilván nem banánnal, hanem pénzzel szokták játszani – az alamizsnát gyakran sértődötten visszautasítja. Kockázatos pusztán egy banánt adni annak, akinek tíz van, mert ha sértődést okoz vele, számíthat arra, hogy a jövőben majd bosszút állnak rajta.

A majom, úgy tűnik, nem gondolkodik előre, nem tart a bosszútól, azaz a bosszú lehetősége nem is szocializálja<sup>173</sup>. Az ember viszont hosszabb távon használja az eszét, és ha így nézzük, egyáltalán nem irracionális az alamizsna visszautasítása és a bosszúval való fenyegetés, mert ez a kockázat eleve igazságosabb elosztást teremt. Mondhatjuk tehát, hogy ha a majmok képesek volnának erre a logikai műveletre, maguk is emberré válnának, vagyis kicsit sarkosan most úgy fogalmaznánk, hogy a bosszú tett minket emberré. (Természetesen a korábbiakban leírtak szerint mindez óriási memóriabővülést igényelt, agytérfogat-növekedést, a közösségi hálózat észben tartását, a nyelv kialakulását, a meggyőző kommunikáció fejlesztését, a normák kialakulását, majd a jog születését.)

Elsőként a diktátorjátékot ismertetjük. A kísérletvezető 1000 Ft-ot ad a résztvevőknek, majd mindenkit arra kér, hogy az utcán egy ismeretlennek ebből adjon oda valamennyit. Ebben az esetben önbevallás alapján a legtöbben 100 és 300 Ft-ot mondanak, és csak 20% adná oda az ajándékba kapott összeg felét. Nyilván a valóságban még kevesebben volnának altruisták, bár a kísérletek tovább variálhatók időtényezővel meg euforikus hangulatba hozással, ám a lényeg az, hogy ha nincs kontroll, altruizmus is alig van.

<sup>171</sup> Ennek megjelenése is várható.

<sup>172</sup> Integritástréninghez az általam e fejezethez készített diákat ld. itt: [http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/de/b0000/Pallai%20Katalin\\_Integrit%C3%A1smenedzment%20tr%C3%A9ning%20aj%C3%A1nlott%20diasor%20XI-XII.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/de/b0000/Pallai%20Katalin_Integrit%C3%A1smenedzment%20tr%C3%A9ning%20aj%C3%A1nlott%20diasor%20XI-XII.pdf) (Letöltés ideje: 2016. augusztus 21.)

<sup>173</sup> Nem állítjuk, hogy a majmok ne ismernék a bosszút. Lehetséges. Egy agresszió kutatás során megfigyelték, hogy egy híresen erőszakosan uralomra jutó majom, Frodó, élete végén, mikor elveszítette erejét, és a hierarchia aljára került, a többiek megölték. Ám a történet maga még a majombosszút tudományosan nem bizonyítja, hiszen egyszerűbb válasz erre az, hogy a csimpánzoknál előszeretettel bántják a leggyengébbet. URL: <http://www.bbc.com/earth/story/20160822-why-bullying-is-such-a-successful-evolutionary-strategy?ocid=fbqtz> (Letöltés ideje: 2016. augusztus 28.)

A második keretet az ultimátumjáték mutatja (FORSYTE ET AL. 1994), amelyben ismeretlen párok közül az egyikük 1000 Ft-ot kap, és ebből átadhat, amennyit gondol, a másiknak; ám csak akkor tarthatja meg a pénzt, ha a másik elfogadja a megosztást. Ha visszautasítja, akkor mindkettőjüknek vissza kell adni a pénzt a kísérletvezetőnek. Em-lítettük már, hogy a majmok ilyen szituációban racionálisan döntenek, azaz az egy banán is több a semminél okoskodással a birtokos minden ajánlatát elfogadják, ebből következően minimálissal is kell beérniük. Az embereknél azonban ez másképp van. Az eredmények szerint 71% 500Ft-ot, azaz a javak felét megosztja, 17% ad 400 Ft-ot, 12% pedig maximum 200-at, vagy 600Ft-ot, illetve a felettit.

A javak birtokosának számolnia kell azzal, hogy megsérti a másik felet, és így aztán semmije sem marad, ha az esetleg bosszút akar rajta állni. A bosszúállásnak van egy rövid távú következménye, ez pedig az a költség, amit a sértett fél is visel azzal, hogy lemond az őt illető részről, azzal a szándékkal, hogy a javak birtokosa semmit se kapjon. Ám ami a majmoknál irracionális, az az embereknél nem az, mert hosszabb távon lehet számítani arra, hogy a javak birtokosa eljut a 40%-ig, sőt, akár az 50%-ig is.

Egyes törzsi társadalmak önzőbbek, mások viszont rettenetesen altruisták. Ezzel szemben a sikeres ipari társadalmakat egy stabil, enyhe altruizmus irányba hajló viselkedés jellemzi. Igazából nem is lehet úgy sikeres ipari társadalmat teremteni, hogy nem alakul ki benne ez az értékrendszer. A kialakulás feltétele nemcsak a weberi protestáns etika, de az alávetettek kitartó büszkesége is lehet, ahogy azt a gyarmatosítók és a gyarmatosítottak küzdelmében láttuk (Acemoglu – Robinson 2013).

Még kifinomultabban mutatja a bosszú szocializációs erejét a közjóságjáték (Fehr – Gächter 2002). Ebben, ha mindenki kap 1000 Ft-ot, akkor utána visszaadhatnak a kísérletvezetőnek annyit, amennyit akarnak, ismerve azt a játékszabályt, hogy ez majd megduplázásra kerül, és egyenlően újraszétosztásra. (Ha például valaki 500 Ft-ot adott vissza, akkor neki 500 Ft-ja marad, és ezt adhatja hozzá az újrakapothoz.) Lesz olyan, aki a felét adja vissza (és ez lesz a többség, hiszen – legalábbis a kapitalista társadalmak polgárai – ezt tartják kézenfekvőnek), és lesznek, akik többet is visszatesznek, sőt, minden csoportban akad, aki az egészet is. Ám nem az ő szereplésük a lényeges, hanem azoké, akik önzőbb stratégiát folytatnak. Mindig akad néhány ilyen is, és a kitalált játékszabályok őket jutalmazták. Hiszen aki például minden pénzét visszaadta, annak az újraosztásnál annyija lesz, amennyit mindenki kap, ám aki semmit sem adott vissza annak plusz 1000 Ft-tal többje.

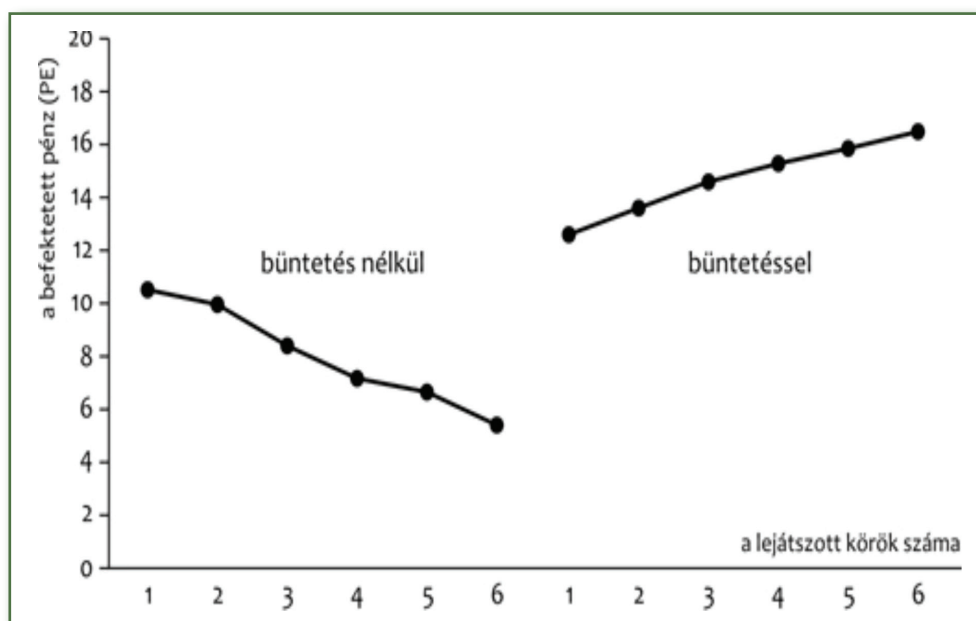
A játékot többször megismétlik, közben érdemes néha megállni, megkérdezni, kinek épp mennyi a pénze. Az önző stratégiát vivők ekkor büszkék, hiszen láthatóan egyre többjük van, az altruisták viszont elkezdik rosszul érezni magukat, ezért minden menetnél egyre kevesebbet tesznek be a közösbe, mert az sem jó érzés, ha valaki a közösség előtt balekká válik. Közöttük lesznek olyanok is, akik dühösekké válnak, mert világosan látják, hogy ha a társaság minden tagja olyan altruista lenne, mint amilyen ő volt, akkor a beadott pénzek megduplázásából és annak egyenlő módon történő újraelosztásából sokkal jobban járna mindenki. Ám a haragjukkal sokmindent kezdeni nem tudnak.

Ekkor következik a közjóságjáték legérdekesebb fordulata. A 6. menetre már nagyon leépül a beadási hajlandóság, de a játékvezető átalakítja a játékszabályokat. Azt mondja, hogy bárki odaadhat a trénernek külön valamennyi pénzt, ami így nem a közösbe megy, s ennek a pénznek például a háromszorosát elveheti a tréner attól, aki a legkevesebbet tette a közösbe. A szituáció jól mutatja azt az állapotot, hogy a közösségért történő cselekvés gyakran ráfizetéses. A játékvezetőnek külön kell adni pénzt, ami aztán nem kerül még a közös kalapba se, és az a játékos, aki ezt a megoldást alkalmazza, lemond erről az összegről. Ez analóg azzal a viselkedéssel, amikor valaki a közösség dezertőrei ellen fellép, ami szintén költség a fellépő számára. (A helyi maffia elleni fellépés például nem

kockázatmentes, és még ott is költségekkel terhelt, ahol az állam remekül működik.) Ám ha megkérdezzük ezeket a haragból altruista embereket, hogy miért teszik, amit tesznek, akkor kiderül, hogy bosszúból. Úgy fogalmazznak, hogy már nagyon bosszantotta őket X és Y nyérése, és szerettek volna igazságot tenni.

Természetesen ez is egyfajta játékelméleti nyereség, bár ha a játékelméletekbe beemeljük az érzelmi nyereséget magát, az elméletet felpuhítjuk (Alexander 1996). Ezt kell azonban tennünk, ha az emberi viselkedés mozgatórugóit jobban meg akarjuk érteni.

Ha a közjóságjátékban lesz, aki hajlamos valamennyi pénzt beáldozni, csak hogy legalább járjon végre pórul az, akit az önzés oly nagymértékben sikeressé tett, akkor a közösség összes gyűjtött pénze körről körre elkezd növekedni. A haragosok közül szinte mindig akad egy vagy két fő, aki ezt a lépést megteszi, és ettől a közösség magatartása hirtelen megváltozik. Senki sem akar a büntethetők közé kerülni, és a legutolsó lenni.



**8. ábra: A méltányosság elméletek közjóságjátéka.**  
A játékszabályok megváltoztatása, a bosszú beemelési lehetősége és az altruizmus közti összefüggés  
Forrás: SCHERUIN (2007)

Bár a szerzők nem mondják ki expliciten, valójában a bosszú a mozgatórugó. Fontos persze a szerkezet, mert ott ahol nincs lehetőség a bosszú jótékony hatásának kihasználására, le is épül a közösség. Mindezzel persze azt is állítjuk, hogy a bosszú önmagában értéksemlegesen vizsgálható; olyan, mint egy igen erős fűszer, s ennek megfelelően mennyisége és helyzete határozza meg hasznosságát.

Nem pusztán a pénzelvonással szabályozzák az emberek a környezetüket, hanem racionális meggyőzéssel, felháborodásuk megfogalmazásával, pletykával<sup>174</sup>, tárgyalásokkal, sztrájkokkal, tüntetésekkel, háborúkkal, öngyilkos

<sup>174</sup> A pletyka ilyen szabályozó funkciójáról ld. SZVETELSZKY (2002).

merényletekkel, pusztán öngyilkossággal, azaz a legkülönbözőbb puha és kemény eszközökkel. Ezek mind olyasmik, amiknél minél nagyobb az önfeláldozás mértéke, annál kevésbé tűnne egy majom számára racionálisnak<sup>175</sup>.

Etikai oldalról közelítve létezik az igazságtalanság felkeltette harag (és baj az, ha az igazságtalanság nem kelt bennünk ilyen érzést)<sup>176</sup>, létezik az ebből fakadó cselekvésvágy (és baj az, ha nem következik tervezett cselekvés), ez lehet segítése az elesettnek vagy épp a bosszú. Végezetül pedig létezhet az a helyzet is, amikor a tervezett büntetés maradéktalanul végrehajtható, ilyenkor azonban a hatalommal való vissza nem élés, azaz a lehetőségeinkhez képest a kisebb mértékű cselekvés az, ami helyes. Ez ugyanis véget tud vetni a láncreakciónak, míg a hatalommal való maximális élés a bosszú spirálmechanizmusába szalad.

Hogy etikailag mit tartunk helyesnek a helyzet maximális kihasználásának kérdéskörében, azt is igencsak meghatározza a szituáció. Sportban a csalás, illetve annak észrevétele a bíró feladata, de egy bírói hiba az előnyt élvező játékos részről történő helyesbítése végképp elképzelhetetlen (Zsolt 2016a). Viszont ha az igazságtalanságot elszenvedő Hamupipóké vagy Harry Potter esetét nézzük, akkor láthatjuk, hogy mikor e mesehősök győztesen kerülnek ki adott szituációból, és hatalmukban állna visszavágni, nem élnek vele. Hamupipóke, miután elnyeri a királyfit, mostohatestvérnőit nem taszítja el. Harry Potter pedig varázslói hatalmával nem él vissza a gonosz mugli családban. Kicsit talán visszaadnak a kölcsönből, de nem annyit, amennyit megtehetnének.

### **Összefoglalva tehát eddigi állításaink:**

1. *A bosszú evolúciós előnyhöz vezetett, és az emberi faj kifejlődésének sajátja ma is az emberi természet alapjaihoz tartozó érzelem által motivált racionálisnak hitt, vagy hosszú távon valóban racionális cselekvés.*
2. *Sokféle társadalmi szabályozás, megerősítés, tiltás épül rá.*
3. *Létezik egy paradoxona: a bosszútól való félelem szocializál, a bosszú elkövetése viszont már legtöbbször csapdalyezetbe sodor. Viszont ha sohasem gyakoroljuk, akkor szocializáló hatása is megszűnik.*
4. *A harag és a bosszú etikailag elfogadható úttal is rendelkezik amennyiben az igazságosságra törekvés váltja ki, s ha nem élnek vissza az adódó lehetőség maximumával.*

Fenti megállapításaink csak úgy volnának tesztelhetők, ha hálózatelméleti empirikus felvételt alkalmaznánk. Ennek lényege, hogy egy közösség minden tagját megkérdezzük, ki kivel van kapcsolatban, s e kapcsolatoknak milyen hatalmi viszonyrendszere van. Ha kölcsönösséget találunk a hatalmi pozíciók leosztásában, melynek azonban nem korrupciós játékok a következményei, akkor garantált a közösség egészséges működése.

<sup>175</sup> Maslow piramisa inkább a majmokra igaz, az embereknél az igazságérzet, az érzelmek, közöttük a harag és a bosszú rendre a feje tetejére állítja.

<sup>176</sup> Jonathan Haidt a gyengébb bántását ilyen általános evolúcióból levezethető igazságtalanságnak tartja. A csecsemők törődést igényelnek, ezért aztán az emberben igen erős érzelmeket vált ki, ha a gyengébbek bántását kell szemlélnie. Kutatási eredményeit ld. a [www.yourmorals.org](http://www.yourmorals.org) oldalon (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.).



#### 2.2.4. Diádikus oszcilláció a hálózatokban

A hatalmi harcokban, s pláne a politikában, a bosszú valamikor szélsőséges módon nyilvánult meg. Ha egy uralkodó elveszítette a pozícióit, kivégezték őt is, családját is, jobb esetben csak száműzték. A demokráciában a helyzet sokat szelődött, a politikusok már nem a bőruket viszik a vásárra, sőt eljutottunk olyan finom szabályozásokig is, mint amit az angol parlamenti vitákban láthatunk. (Ennek leírását lásd alább.)

A 90-es évek közepén Manuel Castells *The Network Society* (Hálózati társadalom) trilógiájával új megvilágításba helyezte a modern demokráciákat. Azóta már beszélünk azokról a networkokról, amelyek a nemzetek elitjét alkotják, sőt a nemzetállamok fölött vannak, másfelől a társadalom többi részét képezik. Ezek a hálózatok nélkülözhetetlen elemei a döntéshozatalnak, ezért aztán ma már a pártokat sem úgy kell felfognunk, mint ideológiai érdekeket szolgáló közösséget, hanem sokkal inkább úgy, mint egy magas kapcsolati tőkével rendelkező strukturált közösséget (CSIZMADIA 2016). Azt, hogy egyes hálózatok jobban képesek érdekérvényesítésre, sőt, hogy a több elithálózathoz kapcsolódó személyek nagyobb valószínűséggel futnak be sikeresebb politikai karriert, azt már tudjuk (CHRISTAKIS – FOWLER 2010), de hogy mi szabályozza ezek működését, még kevésbé ismerjük.

A bosszú lehetősége és gyakorlata például szabályozóként – véleményünk szerint – itt van ma is a társadalmi hálózatokban (azoknak legkisebb egységeiben is), csak sokkal civilizáltabb formában működtetjük, mint régen.. Azt fogjuk az alábbiakban tanulmányozni, hogy miben különböznek a sikeres demokráciák kapcsolati hálózatai a sikertelentől. Első pillanatra úgy fog tűnni, hogy a szerkezet nagymértékben áruzkodó, később azonban finomítanunk kell ezen, és be kell hoznunk az etikai szempontot is.

A hálózatokon belüli két ember közti viszonyt diádikus kapcsolatoknak nevezik. A diádikus kapcsolatok akár a formális (pl. hivatali), akár az informális (pl. baráti) kapcsolatokban háromfélék lehetnek. Jelöljük A-val és B-vel a szereplőket: ez esetben a kapcsolat lehet szimmetrikus (a baráti kapcsolatok többsége eleve ilyen), de lehet az is, hogy A van felül, harmadik verzióként pedig a B. Az aszimmetrikus helyzetek oka lehet státuszbeli (életkori, foglalkozásbeli, gazdasági, társadalmi), vagy presztízből fakadó. Az egyik fél nagyobb tekintélynek örvend, a másik felnéz rá. Az alábbiakban nem lesz fontos számunkra a kapcsolati viszonyok precíz tipizálása, elegendő annyi, hogy a kapcsolatokban módszertani eszközökkel megragadható az alá-fölé rendeltség, illetve az is, ha nincs ilyen.

Ezekben a kapcsolatokban, ha történetükben az egyik félt valamilyen sérelem éri, felmerül, hogy a másik ezt meg tudja-e torolni. Egy úszóedzőről például kiderült, hogy barátaikkal megerőszakoltak uszodába járó fiatal lányokat, el kellett tennie azonban 50 évnek, hogy a megtorlás realizálódjon, és az egyik megerőszakolt a nyilvánosság elé álljon<sup>177</sup>. Az állami igazságszolgáltatás 50 évvel korábban sem tette helyre a dolgokat, bár börtönbüntetést kiszabott. A megerőszakolt nő (vagy nők) rehabilitálása nem történt meg, a sportoló karrierjén pedig nem esett csorba. Sőt, az edző nem bánta meg tettét mindaddig, amíg a nyilvánosság öt év után meg nem hurcolta<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Kiss László a Magyar Úszósövetség csapatkapitánya egy ilyen ügy miatt kényszerült a visszavonulásra és a bocsánatkérésre 2016-ban.

<sup>178</sup> Az állam tehát ugyan büntetett, de ez egy érzelem nélküli lépés, és nem is érte el a kívánatos célt a börtönnel sem. Ennél sokkal jobb a resztoratív módszer, amelynek során a felek elmondják egymásnak történeteiket, átélnek az áldozatok a bosszúvágyukat, és a megbocsátást is, amiképp az elkövető is eljut a bünbánatig. Ezt a helyzetet spontán módon 50 év után a média teremtett meg.

A visszabüntetésben az időtényező rendkívül fontos. Ha 50 évet kell rá várni, akkor alig van szocializációs hatása, ha 4 évet, mint a politikában, akkor az erősen függ attól, hogy egyébként milyen régi a demokrácia, hogy milyen történeti tapasztalatok vannak, és hogy véletlen milyen elitek kerültek hatalomra. De 4 év még mindig rettentő nagy idő, és az sem biztos, hogy az ellenzék nem veszíti el a választásokat. A bosszúvágy ettől még rögzül, és nem sok jót ígér.

Ha a visszabüntetés napokon belül megtörténhet, mint az angol parlamentben a *give way* esetében, akkor a bosszú lehetősége már a fair play-re sarkall; ha egy csapatjáték időtartama alatt megtörténhet, mint a futballban, akkor az kialakíthat olyan lovagias megoldásokat, hogy a labdát kirúgják a partvonalra. Ha pedig a visszabüntetés abban a pillanatban megtörténhet, mint például az egymásra visszareflektorozható autók esetében, akkor a norma nagyon gyorsan rögzül, és az autósok mindegyike arra törekszik majd, hogy ne vakítsa el a szembejövőt.

A *give way* az angol parlamentben a felszólalásokba való beleszólás rendszere. A hozzászólási igényt felállással jelzik a képviselők, és a beszélő lehetősége, hogy megadja-e. Három variáció van: a szót ilyenkor azonnal átadják, vagy egy kis türelmet kérnek, vagy akár meg is tagadhatják. A *give way*-t<sup>179</sup> meg is köszönik egymásnak, és érdemes is nagyvonalúnak lenni, mert fordított esetben ennek a kicsinyes előadó ihatja meg a levét. A „játék” éppenséggel eldurvulhatna, de épp az időtényező az egyik visszatartó erő. Hozzájárul még természetesen a kultúra, amiben a vitaközös szellemessége sokra értékelt, szemben a hatalom maximalizálásával.

Az angol parlamentben nem a házelnök szabályozza a szó megadását, ilyenformán áttevődött a képviselők kezébe, mely egyébként pergőbbé is teszi a vitákat, és az azonnali észrevételek a megfelelő helyre kerülhetnek. A vita során nem a bántás a cél – a visszabüntetés lehetősége a szó megvonásával amúgy sem díjazza a pusztá ellenségeskedést –, hanem a szellemesség; s az egész jelenlévő, épp nem szereplő hallgatóság élénken figyeli is a fontosabb felszólalásokat és az arra érkező rípszókat.

A *give way* tehát több haszonnal is jár, hiszen vitát generál monológok helyett, ellenségeskedés helyett a szellemesség felé tol, pergőbbé tesz. Egyszerre szocializál és növeli a színvonalat. Maga a rendszer viszont lehet, hogy más országban nem működne, mert kell hozzá egyfajta vonzódás is a nagyvonalúság, az elegancia és a szellemesség felé. Értéktartalmak nélkül nem elegendők a bosszú lehetőségére épített struktúrák. (E megállapításra még vissza fogunk térni az integritás témájánál.)

A visszabüntetés időtényezőjét nagymértékben befolyásolja minden diádikus kapcsolatban az is, hogy mennyire egyoldalú az egyik fél kiszolgáltatottsága. Minél több szálon kapcsolódnak a felek egymáshoz, melyben eltérő státusszal, presztízzsel bírnak, annál inkább növekszik ez a lehetőség. Ha például A főnöke B-nek, de szabadidejükben együtt kosaraznak, és B jobban kosarazik, mint A, netán csapatkapitányi minősége is van, akkor a hivatali életben elkövetett sérelmeit elvileg megbosszulhatja a kosárlabdapályán. Nem volna szép, ha ezt tenné, de épp ez a lényeg a diádikus kapcsolatok társadalmi kohéziós funkciójában. Nem is állnak a felek egymáson bosszút, de a lehetőség adott volna.

---

<sup>179</sup> URL: <http://www.parliamentlive.tv/Event/Index/d4115dde-5d4b-4aff-9f21-1f65568f0111> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.) A videó 15:07:49 körüli részénél látható, hogy Ed Miliband a munkáspárt szónoka azért fejezi be a beszédét, hogy más képviselőtársának átadja a szót. (2012-ben a miniszterelnök David Cameron.) Ld. még a <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/give-way/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

Vagy egy másik példával szemléltetve ugyanezt: azzal, hogy Svájcban kiemelkedő fontossága van a katonásodásnak, azaz mindenkit leszerelése után is rendszeresen behívnak gyakorlatra, azt eredményezi, hogy áthatja a férfiak kapcsolatát a polgári világ hierarchiáján túl a katonai is. Ezek nagy valószínűséggel nincsenek fedésben. A gyárigazgató alkalmazottja lehet a gyakorlaton a gyárigazgató parancsnoka is. Trompenaars szerint léteznek olyan kultúrák, ahol a főnök-beosztotti viszony minden más kapcsolatra is rányomja a bélyegét, és léteznek olyanok, ahol a munkahelyen kívül egyenrangú partnerré válnak a felek (Falkné 2001). Azt állítjuk, hogy ez utóbbiakat nagymértékben meghatározza a hálózati struktúra, melyekben ezek szerint érdemes feltüntetni, milyen interakciókban melyik fél szerepel felül. Ha akadnak ilyen változatok, ez a magánéleti kommunikációban is az egyenrangúság felé terel.

A törzsi társadalmak is ismerik az eltérő hálózatos struktúrák könnyen megváltoztatható működését. Békeidőben az vezeti a törzset, aki idős és bölcs, háborúban viszont átkerül a vezetés a legjobb harcos kezébe, aki életkorát tekintve is inkább fiatal, illetve középkorú.

Önmagában az ilyen kettős vagy többes struktúrák nagyon is integrálják a közösséget, nem hagyják a társadalom „barokkosodását”<sup>180</sup> vagy szétszakadását, ahol aztán a különböző státuszúak nem is érintkeznek egymással. Persze kivételeket találhatunk. A szocialista rendszerek sajátja volt, hogy ügynöki hálózatokat hozott létre. Így például a Magyar Rádió portása lehetett akár a rádióban dolgozó magas beosztású szerkesztők főnöke, szaknyelven tartótisztje is. Ám nyilvánvaló, hogy egy ilyen rejtett hálózatosodás nem a legegészségesebb a demokratikus kohézió szempontjából, másfelől meg nem is olyan kiterjedt, hogy áthassa az egész társadalmat úgy, ahogy azt a svájci példánál láttuk.

Egészséges módon is létrejöhet a hatalom oszcillálása, mely köszönhető a baráti társaságoknak, sporttevékenységnek, civil szervezetekben való pozícióknak, bonyolultabb munkakapcsolatoknak.<sup>181</sup> Ezek száma két módon is kideríthető. Egyfelől úgy, hogy megkérdezzük az embereket, vannak-e olyan kapcsolataik, amelyekben bizonyos szituációkban ők vannak hatalmi helyzetben, más szituációkban pedig a kapcsolatuk. Ha a párkapcsolatokat kizárjuk – melyek eleve ilyenek –, akkor kaphatunk egy önbevalláson alapuló számot, és ez már orientáló lehet.

Módszertanilag választhatunk lassabb, de pontosabb utat is. Térképezzük föl egy tetszőleges nagyságú csoport kapcsolatait. Az így kapott hálón jelöljük kék színnel azokat, akik diádikus kapcsolataikban, a munka világában főnökök, és sárgával azokat, akiknek nincsenek beosztottaik. Ezután kérdezzünk rá minden kettős kapcsolatnál arra, hogy van-e, amikor a partner van vezető szerepben, és van-e más informális viszony, amikor megint ő. Ha utóbbi, akkor nagyobbítsuk meg a kék pontot, ha az előbbi, tehát ha a viszony szimmetrikus, akkor fessük át zöldre a párt. A kapcsolatok multiplexek, azaz az emberek közt nem csak munkahelyi viszonyok lehetnek.

Akik csak alávetett státuszúak, azok, sárgák maradnak, akik csak főnöki szerepben vannak azok pontja egyre nagyobb kék lesz. Az összekötő vonalaknál megvastagíthatjuk azokat, ahol diádikus oszcilláció van, mert attól még, hogy valaki egy kapcsolatában rendelkezik ilyennel, egy másikban még lehet, hogy csak egyirányú hierarchi-

---

<sup>180</sup> A barokkosodással Szekfű Gyula két háború közti jelzőjére, a neobarokk magyar társadalomra szeretnék utalni (SZEKFI 2007). Ebben a címkés világban mindenki a státuszban fölötte lévővel akart barátkozni, és ennek is hízelgett. Ezzel szemben a demokratikus társadalmakban horizontális kapcsolatokat keresnek az emberek, sőt, mint láttuk, még a hierarchikusakat is más szituációban meg tudják élni horizontálisként.

<sup>181</sup> A szociológiában a milió kutatás figyelt fel arra, hogy több rétegben hálózzák át a társadalmat a szabadidős tevékenységek (SCHULZE 2003).

kus viszony él. A kivastagított vonalakból láthatóvá válik, hogy milyen irányba mennek a kölcsönösségek, vannak-e keresztfüggések, és ha igen, ezekből egy ember mennyivel rendelkezik.

A hálók a maguk bonyolultságánál fogva vissza is kunkorodnak. Christakis hasonlatával élve olyanok, mint az összegubancolódtott spagetti (Christakis – Fowler 2010). Tehát a kizöldült emberek hatása átível majd az egyes kapcsolatokon. Az átíveléseket, azaz a *hiperdiádikus* hatásokat sok tényezőben kimutatták már a boldogságtól az elhízásig (Csermely 2005). Joggal feltételezhetjük, hogy a társadalom demokratizálódása is ragadós.

Minél inkább kizöldül egy ilyen háló, annál inkább tartalmaz oszcilláló diádikus kapcsolatokat. A diádikus oszcilláló kapcsolatoknak az a jellemzőjük, hogyha sértett állapot jönne létre, a partnernek lehetősége volna könnyen bosszút állni. Maga a bosszúállás potenciális lehetősége megváltoztatja a társadalom tagjainak viselkedését.

A mi ábránkban az erősen kizöldülő hálózatoknál a probléma most már csak kettős. Egyfelől az ilyen kapcsolatok magas száma megnehezítheti a szükséges feladatok elvégzését. Megeshet, hogy egy főnök azért nem tud irányítani, mert a barátjának nem mer utasítást adni<sup>182</sup>. Másfelől pedig probléma az is, hogy a „kéz kezét mos” bizalmi hálózatok alapjai a korrupciónak is. Ez két igen nehéz probléma, ha a hatékonyság oldaláról közelítjük meg a kérdést.

Nem állítható, hogy pusztán a kizöldülő pontokkal rendelkező társadalmak a sikeres társadalmak, míg az ilyenek nem bírják a sikertelenek. Sajnos a kizöldülő, azaz a diádikus kapcsolataikban erősen oszcilláló lehetnek rosszak is. Ám a megoldást már etikai alapon kell keresnünk.

A svájci hadsereg pusztán azért, mert tagjai civil helyzetben eltérő alá-fölé rendeltségi viszonyokkal rendelkeznek, még nem lesz feladatának ellátására alkalmatlan, ha mindenki komolyan veszi a katonáskodás szerepét. A korrump társadalmakra pedig jellemző lehet, hogy mindenki garázdálkodik a közvagyon felett, és egymásnak folyamatosan szívességeket tesznek. De miért tennék ezt, ha működő intézményrendszereik volnának, és nem szorulnak erre rá, és pláne miért tennék ezt, ha a közösség mindezt rossz szemmel nézi, és a bűnüldözés hatékony?

Például Magyarországon évtizedek óta tehetetlenség veszi körül a hálapénzt. A hálapénz funkciója a nem működő intézményrendszer – ez lehet akár csak vélelmezett is, ez ebből a szempontból mindegy – megfizetése. Ha valakinek van egy orvosa, akivel személyes kapcsolatot alakít ki, már nagyobb biztonságban érezheti az életét. A saját orvosunk munkáját nem csak pénzzel hálálhatjuk meg, de ha például polgármesterek vagyunk, akkor segíthetünk a praxisát kiterjeszteni, ha pedig építési engedélyeket adunk ki, akkor segíthetünk abban, hogy ezekhez soron kívül jussunk; ha pedig biztos tudomásunk van arról, hol fog épülni az autópálya, ilyen információkkal hálálhatjuk meg.

A nem működő intézményrendszerekből hiányzik az integritás, azaz az ott dolgozók nem tudják minden cselekedetüknél megindokolni, hogy valami miért történik a közösség javára, hogy az miért az intézmény küldetése szerinti cselekvés. Ehelyett a cinizmus uralkodik el bennük, és a bosszúállásnak is jelentős szerepe lesz. Mindenki arra használja a maga kis hatalmi körét, hogy azon keresztül jutalmazza vagy büntesse a kapcsolatait aszerint, hogy

---

<sup>182</sup> Szociálpszichológiai kérdésként a diádikus oszcillációk azon előnye bontakozik ki, hogy a hatalmi struktúrákból adódó kikényszerített engedelmességből elkövetett hibákat mérsékli. Sok repülőgép például helytelen parancs elvégzése miatt zuhan le, orvosi műhibák szintén visszavezethetők az engedelmesség kérdéséhez. A paranccsal szembeni kritikus gondolkodásban e tudomány inkább az előnyöket látja, de kár lenne tagadni, hogy az irányítás gördülékenysége is csorbát szenvedhet, ha valaki azért tartózkodik az utasítástól, mert beosztottja más vonatkozásban, mondjuk, a barátja.

azok is jutalmazták-e őt, vagy büntetik. Ebben a szívességek és bosszúállások kapcsolatrendszerében tehát oszcilláló diádikus hálóstruktúrát fogunk találni. Nem kizárt, hogy ha a sikeresség dimenziójában kezdjük el elhelyezni a társadalmakat, akkor ezek között is lesznek sikeresebbek, és ezek is élhetőbb világok, mint ahol az egész háló csak kék pöttyöket tartalmaz, tehát atomizált és diktatórikus.

A bosszúállás lehetősége szükséges, de nem elégséges feltétele a sikerességnek. A sikeres közösségek létrejöttéhez megbízható és igazságos intézményrendszerekre is szükség van, ahol a küldetés világos (a szervezet folyamatosan az integritása csiszolása felé tart, és ez magas színvonalú is), és ahol a küldetés megvalósítását komolyan is veszik.

Max Weber (1970) – vagy akár nálunk Magyary Zoltán – koruknak megfelelően a hatékony bürokrácia feltételét egy hierarchikus, jól átgondolt, mechanikusan működő struktúrában képzelte el. De vannak mai szerzőink is, akik minden rosszat a „szívességek hálójából” vezetnek le, legalábbis ami az intézmények és az emberek közti kapcsolatokat illeti<sup>183</sup>.

Mi azt próbáltuk leírni, hogy a szívességek hálóját találhatjuk meg a diádikus oszcillációban, és minden bizonnyal ez a minta terjed tovább is, és áthathatja a teljes közösséget. Ám hogy ebből ne korrupció legyen, ahhoz mindössze arra van szükség, hogy az értékvezérelt magatartás működjék, és ebben az értékvezéreltségben közösségi normák uralkodjanak, ne pedig partikulárisak. Ezt nevezik integritásnak. A szívességek hálóját, pontosabban annak egy fajtáját voltaképp nemhogy fölösleges, hanem éppenséggel kívánatos. Ez eredményezi azt, hogy valaki rámosolyog a vevőre, és pontos információkkal látja el, ő pedig biztos lehet abban, hogy ha majd vállalkozást szeretne nyitni, a hivatalok segíteni fogják. A szívességgel telített szolgáltatás több, mint az előírt udvariasság, az valóban problémamegoldó akar lenni, és nem csak lélektelenül teszi ilyenkor a munkavállaló a dolgát.

Weber még nem látta, hogy előbb-utóbb a bürokráciának lélekkel kell feltöltődnie, ami a lényegét tekintve a hálózatot átható bizalomról és segítőkészségről szól<sup>184</sup>. Egy etikailag helyes szívességek hálóját, mely az egész társadalmat áthatja, könnyebben megvalósítja az intézmények integritását is, de a fordított út, bár rögzösebb, szintén segít. Ha hiányzik a társadalomból a diádikus oszcilláció és az ezt jó irányba beállító etikai hozzáállás, maguk az intézmények még mindig elindulhatnak azon az úton, melyen a magánérdekkel és az önzéssel szemben a helyes magatartás a közösségcentrikusság<sup>185</sup>. Ha integritástörekvésüket jól kommunikálják, példájuk változásokat generálhat és reményt adhat.

Miközben egy jól működő demokrácia egyre barátságosabb lesz, benne az emberi kapcsolatok egyre komplexebb gubancokat mutatnak, ezek között egyre magasabb szintűvé válik a bizalom (Inglehart – Baker 2000), sőt mint láttuk a státuszfüggésekben is egyre gyakoribbá válik a keresztfüggés, egyre több formális és informális szabály születik az összeférhetlenségekre is<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> RONA PÉTER (2015) EZT SZÍVESSÉGKULTÚRÁNAK NEVEZI.

<sup>184</sup> A bizalom szerepéről FUKUYAMA ÍRT (1997). Voltaképp hasonló dolgokról beszélünk. Az amerikai autógyártók az ellenőrzésre és a feladatok gépies lebontására építettek – mondja a szerző. Ezt a modellt egy idő után meghaladta a bizalomra épülő gyártás, melyet a japánok vezettek be. Szerintünk Weber modellje mechanisztikus, melyet felülmúlnak azok a bürokráciák, amelyeket áthat a segíteni akarás. Utóbb aztán azok a társadalmak lesznek sikeresebbek, melyek bürokráciái jobban megvalósítják az integritást.

<sup>185</sup> Alighanem Ornit Shanin (2007) könyve ez utóbbira példa.

<sup>186</sup> Különösen a közhivatalok elfoglalásának feltételeként egyre több pontban határozzák meg jogi nyelven, hogy kik nem pályázhatnak az állásra.

Struktúra és etikai tartalom tehát együttesen szabályoz, Gyakran esünk abba a hibába, hogy a kettő közül az egyikről megfeledkezünk. A maffiacsaládok is hiába példaképei az egyeztetésnek, ha egyszer arról egyeztetnek, melyikük hogyan élősködjön a közösségen (Zsolt 2016 b). Ugyanakkor hiába másoljuk le a nyugati intézményrendszereket, sajátítjuk el az integritásszemponokat, lehet még mindig hiányozni fog a hálózati kapcsolatokban szükséges diádikus oszcilláció, mely nélkül nem alakul ki cselekvő társadalom.

### 2.3. ÖSSZEFOGLALÁS

Összefoglalva tehát a hálózatelméletű bosszúval kapcsolatos azon állításainkat, hogy mitől is működik jól egy demokrácia:

1. *ne szimplán hierarchikus legyen, hanem a hierarchiák legyenek keresztfüggésben;*
2. *legyen a bosszú potenciális lehetőség, ne tiltsa a kultúra;*
3. *ne a maffiamódszerek és a korrupció, hanem közösségcélú etika (integritásra törekvés) mozgassa az embereket.*

Ezen elmékedések mintegy kiegészítik azokat, melyekre a jogi és kulturális környezet kapcsán is eljutottunk. Az a közhelyszerű megállapítás, hogy a jogi környezet kiválósága sem garantálja a működést, egy olyan finom hálózatelmzésben, mely a visszabüntetés módjait tárgyalja, úgy véljük, egész éles alátámasztást kapott. Igyekeztünk utat nyitni a hálózatelméleteknek az önkormányzati kutatás és a társadalom kapcsolatának vizsgálatában.

# 3. ÚJ TÁRSADALMI OSZTÁLY?

## 3.1. BEVEZETÉS A „PREKARIÁTUS” FOGALMÁBA

Az alábbi tanulmány a Szellem és Tudomány folyóirat 2018/1-es számában jelent meg, s a Jó Önkormányzat kutatás empirikus részének egy másik vonatkozását kívánta elméletileg megalapozni. A folyóiratban jelöltük e kutatási keretet<sup>187</sup>. A fő kérdésünk, hogy miképp viszonyul a helyi demokrácia a munkaviszonyok átalakulásához.

A munkaerőpiac alakulásában felismerhetők rövidebb és hosszabb trendek. Megjelennek új egyéni stratégiák a megélhetésre. Az önkormányzatok az utóbbi időben jelentős munkáltatókká váltak megint. Léteznek kihelyezett telepeik, működtetnek gazdasági társaságokat, dolgoztatnak közmunkásokat és köztisztviselőket. A bértáblák megállapítása, a munkabér emelése – melyre empirikus vizsgálatunkban kitértünk, és amivel kapcsolatban az interjúk során általában elégedettséget tapasztaltunk – későbbi elemzésünk tárgya. E fejezetben azt vizsgáljuk, hogy az új munkamegosztásban lévő szereplők közül az úgynevezett prekariátusnak milyen demokratikus visszacsatolási lehetőségei vannak.

Az önkormányzatok kapcsolatban állnak olyan állampolgárokkal is, akiknek közéleti szerepe annak ellenére, vagy talán épp azért jelentős, mert szabadon lebegnek a munkaerőpiacon, s kulturális tőkájük is van. Először annak járnánk utána, hogy miként fedezte fel a szociológia általában ennek az új osztálynak a létrejöttét. Magyarországi adataink még nincsenek, de a prekariátus Európai Unió megjelenésének összetettsége a nemzetközi szakirodalomban pár éve már felbukkant. Az új prekariátus egy empirikusan megalapozott társadalmi struktúrakutatás eredményeként került a kutatók szeme elé, ennek a projektnek a neve a Nagy Brit Osztálykutatás. Módszerint az ilyen felfedezések bizonyos életmódok, élethelyzetek korrelációjaként, faktoranalízist követően kerülnek a kutatók szeme elé, ám a statisztikai összefüggéseknek jelentést a kutatóknak kell adnia.

Létezik a prekariátusirolalomnak a baloldali diskurzusa, ám itt most nem erre alapozunk, hanem a brit empirikus kutatásra. A baloldali diskurzusból ugyanis csak a munkásosztályra koncentrálnak, s arra, hogy mi történt ezzel a csoporttal mára, tud-e megint osztállyá szerveződni; míg az empirikus kutatás felfedezi a bizonytalan egzisztenciájúvá váltak legkülönbözőbb csoportjait, köztük a kalandozó értelmiséget. Elsőként épp a Kelet-Európából Angliába vándorló magyarokat, kik közül sokaknak biztos állása nem volt, de kulturális tőkéje viszont magas maradt.

A prekariátus tehát nem ritkán magas kulturális státusszal bír, sőt még kapcsolati tőkével is, és mégis alkalmi munkából él, és bizonytalan az egzisztenciális helyzete. Hiába, hogy igen erős mobilizációs készségei vannak, nemigen jut egyről a kettőre. Hipotézisem az volt, hogy nem kell Angliába menni az értelmiségi prekariátusréteg megtalálásához. S a hipotézist a településkutatás során a magunk szerény eszközeivel (értsd reprezentativitás nélküli interjúkkal, megfigyelésekkel) alá tudom támasztani. A hazai értelmiségi prekariátus életkorban idősebb, mint a kivándorolt honfitársak, de ha fiatalabbak volnának sem biztos, hogy ott lennének valamelyik nyugati centrumországban,

---

<sup>187</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.



Izgalmas kérdésként merül fel az is a későbbi kutatások számára, hogy vajon a prekariátusnak ez az értelmi-ági ága miként boldogul idehaza. Ha van kapcsolata az önkormányzattal, a helyi demokráciával, akkor az milyen variációkat rejthet? A jelenség itthoni létezését sikerült megragadni, de arányát, súlyát nem. Arra még a Nagy Brit Oszályfelmérés sem volt képes, legalábbis mint alább látni fogjuk, a kritikai megközelítés szerint nem. Sajnos az angliai kutatás nem tér ki az önkormányzatokkal való kapcsolatukra, így ilyen jellegű összevetésre már nem lesz módunk.

## 3.2. A PREKARIÁTUS MEGJELENÉSE A MODERN KVANTITATÍV SZOCIOLÓGIAI VIZSGÁLATOKBAN

*A jó önkormányzás érintettjei részben az önkormányzat fizetett vagy felkért alkalmazottai, szervezői, részben pedig maga a társadalom. Számos projekt azonban azért éri el olyan nehezen a célját, mert maga a magyar társadalom polgárosultsága alacsony szintű. A kialakult helyzetet tudomásul kell vennünk, okait vizsgálva először a leszakadtakat fogjuk górcső alá tenni. Módszertani cikkünk a szociológia tudományának globális jelenségekre adott legújabb rétegződési modelljét mutatja be.*

### 3.2.1. Great British Class Survey

Abban a szerencsében volt részem, hogy jelen lehettem 2013-ban Londonban a Brit Szociológiai Társaság (BSA) azon éves közgyűlésén, ahol a plenárison a „Great British Class Survey”-t mutatták be<sup>188</sup>. Egy olyan kutatás ismertetése történt itt, ami mostanra mérföldkőnek tekinthető (SAVAGE 2013). Gyakorlati vonatkozásban azért, mert sikerült az internet segítségével megmozgatniuk Nagy Britannia lakosságát. Készítettek egy kalkulátort is a BBC honlapján<sup>189</sup>, melynek kitöltése után azóta is mindenki beazonosíthatja magát, hol is foglal helyet a brit társadalomban. Elméleti szempontból pedig két okból is: integrálták a munkajellegcsoport-elemzést a társadalmi osztályban gondolkodással, valamint megfordították Bourdieu egy tételét az empirikus adataik alapján. De kezdjük előbb a gyakorlati jelentőséggel<sup>190</sup>.

Nem csak a jól bevált mintavételi logikával dolgoztak, hanem a nagy számok törvényét kombinálták a súlyozással. Az internet tálcán kínálja a lehetőséget a kutatóknak, hogy olyan sok ember töltse ki a kérdőívet, amire az internet előtt még csak nagyon ritkán adódott lehetőség. Ám a szociológusok pontosan tudják – mert a választási előrejelzésekben már nem egyszer ráfáztak, mikor csak a minta nagyságának növelésére koncentráltak (bővebben BABBIE 2017) –, hogy a lényeg a reprezentativitásban, nem pedig a minta nagyságában van. A laikus számára viszont a mintanagyság a fontos, és azért ez is rejt magában módszertani előnyöket, ha nem is az alapsokaságra vonatkozó

---

<sup>188</sup> <http://www.bbc.com/news/uk-22007058>. (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

<sup>189</sup> <http://www.bbc.com/news/magazine-22000973> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

<sup>190</sup> További elemzéseket ld. (BÁNÓCZI – KABAI – KOVÁSSY 2015) VAGY (GfK 2014)

ismeretek tekintetében. Ezúttal több mint 160 ezer válasz érkezett, ami döbbenetesen nagy szám, ha arra gondolunk, hogy itt hosszabb – bár vizuálisan is szellemes – kérdőívek önkéntes kitöltésére vállalkoztak az emberek, vagy ha arra, hogy 2-3 ezer fős mintavételből több tízmillió országok népszavazási eredményét meg lehet jósolni.

A súlyozási nehézségek miatt változatlanul kötekedhetnénk azzal, hogy Nagy Britannia egészéről vagy a kialakult csoportok egymáshoz képesti arányáról mondhatunk-e pontos adatokat, sőt, mára rendelkezésünkre áll a kutatással szembeni összes módszertani és elméleti kritikák összefoglalása, és a rá adott válaszok is (Bánóczy – Kabai – Kovássy 2015). Az azonban bizonyos, hogy a klaszterezéssel problémánk nem lehet, azaz azzal, hogy bizonyos élethelyzetek hogyan hasonlítanak egymásra, és csomósodnak egymástól elkülöníthető kategóriákká. Vagyis az még mindig kérdéses, hogy tudjuk-e, Nagy Britanniában mekkora az elit, a stabil középosztály, a technikai középosztály, az úgazdag munkavállalók, a hagyományos munkásosztály, a jelentős szolgáltató szektorok dolgozói és a bizonytalan prekariátus, illetve ezek egymáshoz viszonyított aránya; de hogy ezek létező csoportok, a tekintetben nyugodtak lehetünk. A statisztikai eljárásokkal (faktoranalízissel) addig lehet rakosgatni és forgatni az egyéneket és válaszaikat, míg az adott történelmi időpontban bizonyos csoportok kirajzolódnak. Ezeknek a csoportoknak a kutatók aztán igyekeznek találó neveket adni – mert a számítógép erre azért nem képes –, olyanokat, mint amilyeneket itt is láthatunk.

### 3.2.2. Az osztály- és a státuszkategóriák újraértelmezése

Az egyik elméleti eredménye a kutatásnak az, hogy kikerülték a manapság szokásos két hibát. Két paradigmának azért sem neveznénk, mert egy ideje már nem vitatkoznak egymással, körülbelül úgy, mint ahogy a fizikusok is tudják, hogy a fényt nézhetik hullámként vagy részecskeként, s ez már nem két egymással vitatkozó iskola. Az egyik szükséges hiba a marxi eredetű osztálykategóriák alkalmazása, melyek egyre nehezebben fedték le a valódi társadalmi rétegződést, s aztán emiatt a munkamegosztás és a munkamegosztásból származó státuszok megragadásával kezdtek el kísérletezni az újítók. De a hazai kutatásokban is nagy fejlődést hozó foglalkozások alapján rétegző modellek sem tökéletesek (FERGE 1969, KOLOSI 1987, RÓBERT 2015).

Mind az osztályértelmezés, mind a foglalkozási státuszok olyan szemüvegek, mely valamit eltakarnak. Előbbi esetben a XX. század második felében már nemcsak, hogy nem volt elég differenciált a társadalomkép, de olyan osztályokat is látni akartak a kutatók, melyek elveszítették identitásukat – pl. munkásosztály, kispolgár, nagypolgár, hogy a marxi vagy lenini leegyszerűsítéseket már ne is említsük –, noha az osztálykategóriák feltétele épp e közös identitás lenne. Ezek a csoportok vagy elvékonyodtak, vagy tagjaik elveszítették egymás felismerésének képességét. A foglalkozási státuszba kapaszkodó szociológus viszont – bár ma is jól tudjuk használni ezeket<sup>191</sup> – nem láthatja meg a közös érdekcsoportokat, és így azt sem tudja megjósolni, hogy ezek mobilizálódhatnak, s hogy létezhetnek munkajellegcsoportokon átívelő közös érdekek<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Pl. országok közti összevetésre idősorosan is ld. az Eurostat adatait. Ezek foglalkozási klasszifikációk

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ifsa\\_esegn2&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ifsa_esegn2&lang=en). (Letöltés ideje: 2018. augusztus 31.)

<sup>192</sup> Lásd például a diákság és a tanárok összekapaszkodását (ZSOLT 2018).

A Mike Savage és munkatársai által készített Nagy Brit Kutatás modellje képes integrálni a két nézőpontot. Szociológiai adatokat vesz fel egyénekről, és munkajellegcsoportoknál összetettebb csoportokat hoz létre. Már-már osztályokat láthatunk. Persze nem azok, noha így nevezték el őket. A megkérdezetteknek a gazdasági helyzetükről kell számot adniuk, aztán társadalmi kapcsolataikról, csak olyan egyszerű kérdésekre válaszolva, hogy van-e fodrász, ápolónő, tanár – s ezenkívül még tizenöt féle foglalkozás – ismerősük. Végezetül a kulturális fogyasztás következik, külön vizsgálva a modernebb (pl. közösségi média, sportolás), illetve hagyományosabb kulturális tevékenységeket.

E kutatás méltatása során el kell ismerni azt a kritikát, hogy a leegyszerűsített kérdések nem tudják pontosan meghatározni egy ember minőségét. Sőt, még az is igaz, hogy az új rétegzési nézőpont dicsősége sem feltétlen és egyedülálló módon a kutatói teamé, mert a marketingkutatások már régóta kísérleteznek azzal, hogy úgy határozzanak meg fogyasztói típusokat, hogy életvezetési szokásokon és/vagy értékeken keresztül próbálnak csoportokat alkotni.

Az első ilyen híres meglátás még a 70-es évek közepéről származik. 1974-ben Jonathan Robin célcsoportokra bontotta az amerikai társadalmat, és ezeknél már nem a munka vagy az osztálytudat volt a döntő, hanem az életforma. Például ha külvárosban laktak, ahol nem volt tömegközlekedés, s az asszony otthon volt a gyerekekkel, a férj pedig túrhetően keresett, akkor észrevette, hogy itt az asszonyok nagy autókkal szállítják a gyerekeiket iskolába vagy a különórákra, s imádnak vásárolni is. Az ő nevük a „bundák és nagy autók” lett. Becslése szerint a népesség 3,2 %-át tette ki ez a kategória (Zsolt 2006). Egy ilyen csoportnak aligha van osztálytudata, de szerte Amerikában tagjaik gyorsan szaporodtak az agglomerációs és szuburbanizációs tendenciákkal, ahogy ez egyébként Magyarországon is bekövetkezett mintegy harmincéves késéssel. A termékgyártókat és a reklámkészítőket érdekelték először az ilyen csoportosítások.

Később, a 80-as évek végén, a 90-es évek legelején már egészen világos volt, hogy az életmód, a milió, az élménykeresés valódi csoportokat hoz létre, s ezeknél lényegesebb elem, hogy mit csinálnak az emberek a szabadidejükben – merthogy együtt töltik –, minthogy mi a foglalkozási státuszuk (Schulze 2000). Sőt, ha úgy vesszük, a cégek számára készített, ám a tudományos világ elől hét lakattal elzárt marketingkutatásokról azt is sejtjük, hogy kvalitatív cunamikkal árasztották el a megbízókat, s rengeteg csoportot véltek felfedezni.

### 3.2.3 A társadalom mint változó „létszféra”

Visszatérve azonban Savage és munkatársai kutatásához, azt kell látnunk, hogy az övék viszont kvantitatívan megalapozott, és nem csupán kreatív ötletelés. Bourdieu tőkemodelljéből indultak ki a szerzők, mely mezőkben a mezők által teremtett valóság rámutat a társadalom önálló logikájára. Nicolai Hartmann kapcsán azt mondhatjuk, hogy Bourdieu is érzékelte, hogy a társadalom egy önálló létszféra. Durkheim óta minden szociológus igyekszik megfogalmazni, hogy a társadalom miért nem az egyének összessége, de legegyszerűbben Hartmann segítségével világítható meg ez a kérdés, mert ő különíti el a szinteket, és evolúciósan is nézi ezeket (Póköl 2018). Az első szint a fizikai valóság, a maga fizikai törvényeivel, amire épül a biológiai valóság. A biológiára pedig a társadalmi épül. A bonyolultabb szerveződés nem magyarázható meg az alatta lévővel, önálló a működése, problémái, logikája; tehát saját valóságdimenziója van<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> Ezt követheti majd a mesterséges intelligencia, amely azonban attól olyan félelmetes, hogy nem szükséges a társadalmi, sőt még a biológiai valóságra sem épülnie, hiszen elegendő lehet neki a fizikai, hogy önmagát replikálja.

A bourdieui elméletnek a társadalmi tőkék konvertálhatósága volt az egyik fontos megfigyelése. A kulturális tőke szerinte tetszés szerint átvihető gazdasági tőkévé. Az iskoláztatáson keresztül tud érvényesülni az, aki ahhoz hozzáfér; és ki más férne hozzá, mint akinek családjában eleve feldúsult a kulturális tőke. Hasonlóképp a kapcsolati tőke is ezt az elitet segíti. Ám az angol kutatásban mást mértek.

A Brit Szociológiai Társaság éves közgyűlésén büszkén jelentették ki, hogy megcáfolták Bourdieu téziséét, mert empirikus vizsgálataik azt mutatták ki, hogy a kulturális elit nem tudja konvertálni önmagát a gazdaságba, nem gazdagodnak tovább, sőt, akár egyre szerényebb életvezetésre is kényszerülnek. Ezzel szemben viszont a gazdasági elit nagyszerűen konvertálja önmagát intergenerációsán, azaz gyerekeiket ők juttatják be a legjobb iskolákba, és nem a korábbi kulturális elit, például az arisztokrácia. Köszönhetően ez egyébiránt az angol iskoláknak, mely teljesítmény-, nem pedig tekintélyelvű, s úgy tűnik nincs garancia arra, hogy az okos szülőknek a gyerekük is feltétlen okos lesz, ellenben a gazdagok szélesebb merítést nyújtanak.

A tőkekonverziók tehát nem kölcsönösek, és épp nem a Bourdieu által megfigyelt irány dominál. Tegyük hozzá mi, hogy most, 2010 után az angol társadalomban. S persze lehet, ha hasonló kutatást végeznénk Franciaországban, ott is ez lenne a helyzet, vagy talán korábban is ez volt. Ez utóbbiak persze hipotézisek csak, ahogy az is inkább valószínű, hogy Magyarországon a kulturális tőke változatlanul az egyik legjobb tőkefajta, bár nálunk is megfigyelhető átrendeződés, az értelmiségiek presztízsének csökkenése, befolyásuk hanyatlása.

Az angol kutatás mindenesetre bizonyította, hogy van lehetőség megismerni a társadalom aktuális csoportosulásait. Nálunk például a fiatalok elitiskolákba való bejutásával ragadták meg azt a jelenséget, hogy nem a kulturális tőke gyakorolja a legnagyobb befolyást arra, hogy kinek a gyereke jut be a legjobb egyetemekre.

### 3.2.4. A közmunkás prekariátus

Az elit átrendeződésének kitérője után fordítsuk figyelmünket megint a hátsó traktusra, a prekariátusra<sup>194</sup>. A brit kutatásban is ezt sorolják legalulra, noha egyáltalán nem magától értetődő, hogy ne volna épp magas kulturális tőkéje az idekerülteknek, melyről most már tudjuk azt is, hogy egyáltalán nem könnyen váltható be, és lehet akár olyan tőke is, mint az elértéktelendő valuta. Ennek az angliai prekariátusnak kettős arca van, mert lehetséges – bár nem szükséges –, hogy anyagilag rossz helyzete ellenére magas kulturális fogyasztással és számos fontos kapcsolattal is bír. Hogy hogyan lehet így élni, arra jó példa a múlt század eleji magyar kávéházi író, ám mára ez a fiatal generációk számára nem bohém választási lehetőség, hanem önmegvalósítási vágyból és társadalmi struktúrák változásából adódó egyre gyakoribb életpályamodell.

Magyarországon kevésbé tűnik szembe a prekariátus kettős arca. Egyes kutatások (GfK 2014) csak annyit látnak, hogy nő a szegénység, és csökken a középosztály mások már leírják a bizonytalan egzisztenciával rendelkezők növekvő számát is (SIK – SZEITL 2016). A társadalmi létszféra változik, új törvényszerűségeket teremt. Magyarországon is létrejött a bizonytalanok csoportja, amelybe éppúgy beletartozhat egy szabadúszó költő, zenész, író, színész, egy szerződéstől szerződésig botladozó vállalkozó, vagy a saját mániáját megvalósítani akaró számítógépes zseni, mint

---

<sup>194</sup> A fogalom eredetének és felfutásának történetét ld.: (SZÉPE 2012).

egy tanulatlan közmunkás. Közös jellemzőjük, hogy akár hosszú időre semmi munkájuk sincs, illetve nem tudnak vagy nem is akarnak életmódjukon változtatni. Főként, ha a migráció következményeit nézzük, tűnhet szembe, hogy az a fajta jövőkép, hogy a tudás biztos hátteret ad, egyre inkább újragondolást igényel.

Nagyon jó meghatározását adja a prekariátusnak Kelemen és szerzőtársa: „A prekariátus tehát a hétköznapi kategóriák szerint meglehetősen vegyes csoport; tagja az előadás- és próbapénzek adta bizonytalanságban élő magasan képzett színész és tagja a betanított munkás is, aki örül, ha az összeszerelő üzem újabb megrendelése miatti ideiglenes létszámbővítés során neki is jut hely a szalag mellett” (KELEMEN – RAKOVICS 2013).

Ha megnézzük, hogy Angliában kik kerülnek az önköltés után például a lakáskörülményeik, a területi státuszuk, az életformájuk és a távlati lehetőségeik miatt a prekariátus csoportba, akkor nagyon sok magasan képzett kelet-európai bevándorlót fogunk találni. Hovatovább olyan szakmákról, emberekről, melyekről/akikről azt gondoltuk, hogy az önállóságuk és a kreativitásuk miatt a sikeres oldalra fognak kerülni, most kiderül, hogy a prekariátus bizonytalanságában kell élniük (Zsolt 2013).

Pedig számos területen a migráns, Londonban élő honfitársaink megfelelnek a legszigorúbb polgári kritériumoknak: városi lakosok, és tévesen ugyan, de középosztályi tudatuk van. Individualisták, s többen közülük azért hagyták el Magyarországot, mert a közösség fontos lett volna nekik, csak ha már le kellett mondaniuk erről, inkább a kalandot választották, amiképp a demokrácia is polgári érték, melyet viszont a Nyugat inkább garantál. Szabálykövetők is, és szavazni is elmennének, vagy hazaküldenék levélben szavazatukat, ha erre módjuk volna. Csak az anyagi jólét az, ami hiányzik, s ami a polgári lét szükséges velejárója volna<sup>195</sup>.

A 90-es években azt kellett belátnunk, hogy az előzetes várakozással szemben a tulajdonosi kapitalizmus nem alakul át menedzserkapitalizmussá, a vállalatok irányítói meritokratikus módon nem veszik át a tulajdonosoktól a hatalmat.<sup>196</sup> Ezúttal pedig azt kell sejttenünk, hogy a tudásmunkások (knowledge workers) sikere nem garantált, a polgárosodást nemhogy segítik a társadalmi lehetőségek, a megváltozott „létszféra”, de újabb gátakat emel: Nyugaton a pénz, keleten pedig még a kapcsolati tőke hiánya is gátja lehet az előrejutásuknak.

Bár Sík Endre ennél optimistább következtetést von le (Sík – Szeitl 2016). Szerinte a prekariátus értelmiségi szegmensének kapcsolati tőkése Magyarországon sem rossz, ám kétségtelenül úgy él, mint a társadalom periferiájára szorultak. Saját magát is fontosnak tartja, és politikai aktivitásra is jut az erejéből. Hogy aztán a periférikus életminőség és a bizonytalanság összeköti-e a prekariátust, s összegyúrja-e, az a kutatók számára még nem látható. Pedig ettől függ, hogy osztályról vagy csak szegmensekről beszélhetünk; s mint tudjuk, az osztályok veszélyesebbek, az alulról szerveződők pedig szeretnek forradalmakat kirobbantani.

Addig is, míg el nem dől, hogy – a baloldaliak örömeire, avagy a konzervatívok bánatára – lesz-e újabb társadalmi földrengés, felfigyelhetünk egy rétegre, mely az önkormányzatok számára is fontos lehet. A leszakadtak között sok, a társadalomért szívesen tevékenykedő értelmiségi található. Nagyvárosokban könnyebben ki tudják elégíteni értelmiségi szükségleteiket, hiszen számos konferencia és rendezvény ingyen látogatható, de vidéki kistélepüléseken is előfordulnak, s főként azok, akiket lakhatási körülményeik szorítottak ki a városokból.

---

<sup>195</sup> A polgári szempontok felsorolásában Sík Endre sablonját követtük (Sík 2016), UGYANAKKOR AZT, HOGY A LONDONBAN ÉLŐ MAGYAROKNAK MILYEN ÉRTÉKPREFERENCIÁIK VANNAK, EGY OSTRAKON-SZAKKOLLÉGISTÁK ÁLTAL VÉGZETT KUTATÁS ALAPJÁN ÍRTUK LE (OSTRAKON 2016).

<sup>196</sup> Ezt Szelényi Ivántól hallottam a 90-es években.

### 3.3. ÖSSZEFOGLALÁS

Az angliai kutatás minden bizonnyal megjelenik majd a legújabb szociológiai rétegződéselméletekben. A prekariátus értelmiségi megjelenése a kapitalista és fogyasztói társadalomban nem abban nyilvánul meg, hogy ne volna ennek a rétegnek fogyasztói hajlandósága. Mi történik vele Nyugaton, és mi idehaza? Nyugaton elveszíti a helyi politika iránti érdeklődését és befolyásolási vágyát, idehaza pedig elveszíti szabadságát, és olyan lesz, mint Mannheim Károly „szabadon lebegő” értelmiségije:

*„A szabadon lebegő értelmiségiek tipikusan az igazolásnak azok a gondolkodói, olyan »ideológusok«, akik értenek ahhoz, hogy mindent megalapozzanak, és megfelelő háttérrel lássanak el minden politikai akarást, amelynek szolgáltatába szegődtek. Saját helyzetükből nem következik semmiféle kötöttség. Rendkívül fejlett érzékenységgel rendelkezzen azonban az életterben jelenlévő kollektív akarások iránt, és rendelkeznek azzal a képességgel is, hogy felkutassák őket, és beleéljék magukat. Önmaguktól nem tudnak semmit. Mihelyt azonban valami idegent felfognak, és azzal azonosulnak, azt jobban tudják, és valóban jobban tudják, mint azok, akiknek a helyzet, a létszerű súlypont avatja sorsává azt, amit akarnak.” (MANNHEIM 1994: 100.)*

Alig szükséges leporolnunk a világhírű tudásszociológus gondolatait, de valamelyest azért mégis érdemes rámutatni arra, hogy a mai szabadon lebegő helyi hatalmakat kiszolgáló ideológus napi munkája a közösségi médiában telik, s nem annyira ideológiai természetű tevékenység, mint inkább „szájkarate”, vagy felületes tények által nem befolyásolt véleményvezérség.

Előzetes hipotézisünk tehát nem volt túlságosan optimista, de a kép már a kevés kutatás által feltártak alapján is jóval színesebb lett. Először is, a külföldre szakadt fiatalok közül nem mindenki, aki beilleszthető a prekariátus osztályba, szakad el új otthonában a helyi demokráciától. Elvándorlásuk egyik oka épp a hazai viszonyokból való kiábrándultság, ám ha idehaza megvolt a készlet, hogy közösségfejlesztők, a demokrácia iránt elkötelezettek legyenek, nem nehéz belátni, hogy némelyikük belesodródik ilyen tevékenységbe új hazájában is. Egy ismerősöm például Londonban összebarátkozott egy tőzsgyökeres angollal, akinek kertjében egy valódi kiszuperált tank állt, csövét az önkormányzati hivatal felé fordítva – természetesen csak szimbolikusan. Ez a tárgy azonban mára helyi megmászható látványosság, programokat szerveznek mellé, felújítására ismerősöm közösséget szervezett, s tán a csöve sem néz már az önkormányzat irányába.

A példát magam is a kevés kivételek közé sorolnám, mert az értelmiségi tőkével is rendelkező magyar migránsok nem telepednek le, hanem a munkavállalási lehetőségeik függvényében mennek egyik helyről a másikra, és nem a helyi közéletre koncentrálnak, hanem egyéni individuális önmegvalósításukra, jólétükre, gazdagodásukra.

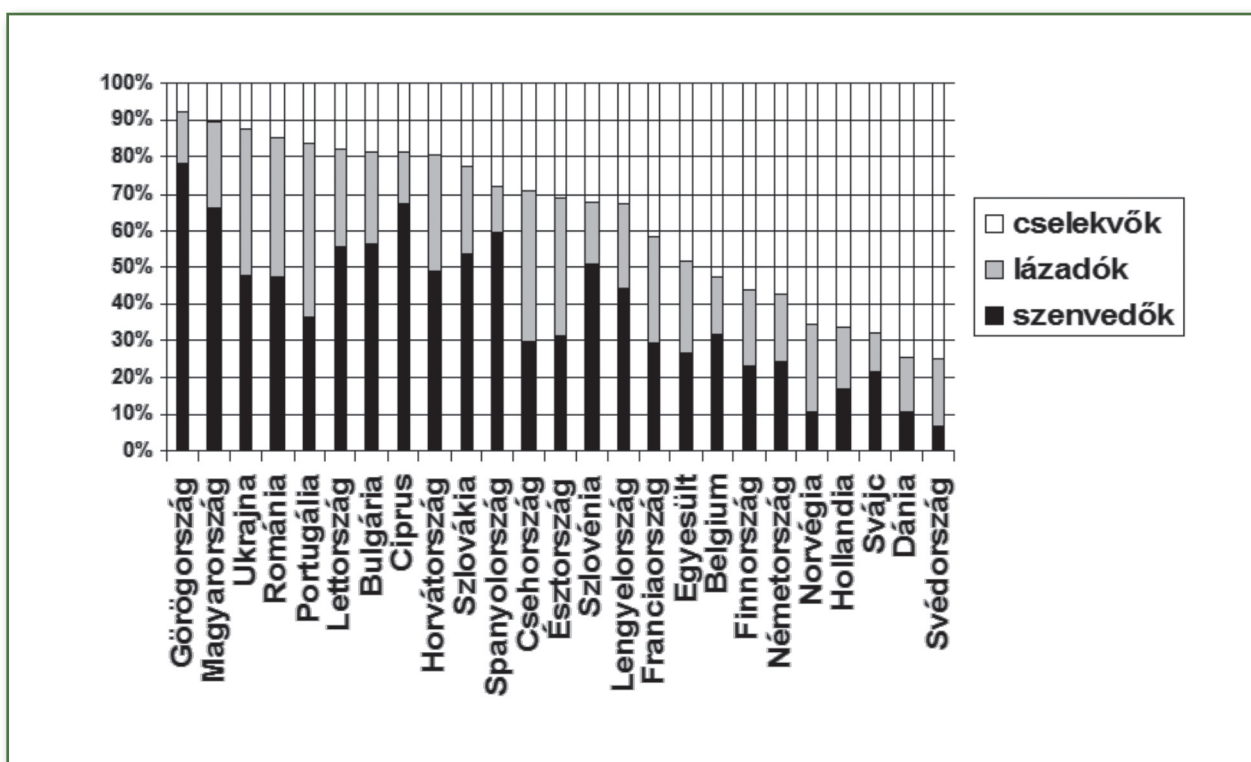
Kutatásaink során egy másik – immár egy magyar nagyobb vidéki városban – a prekariátus értelmiségiek stratégiatervezésben való szerepvállalását tapasztaltuk. Ez is pozitív példa. Az interjúalanyunk azt állította, hogy vannak ideiglenesen nem dolgozó értelmiségiek, akiket bizottsági munkában vagy stratégiatervezésben bevonnak a közös gondolkodásba. (Jó lett volna az említett véleményvezérekkel személyesen is interjút készíteni, hogy meggyőződhetünk arról, valóban ők is úgy érzik-e, hogy kritikai véleményük számít, s megtörténik előzetes meghallgatásuk is.)

Találkoztunk olyan településsel is, ahol eleve a kritikai kultúra, az egyeztetési szokások magas szinten voltak, s itt, ha őslakosnak számított valaki, s ideje is volt elég, akkor számított a véleménye. E helyütt nem kooptálta a véleményvezéreket a helyi hatalom, de ha a közösségi médiában szavuk kellő tetszést aratott, akkor nagymértékben befolyásolta a vezetést, hol igyekezzenek helyt állni. Interjúalanyunk a helyi közélet – s különösképp az értelmiségi



prekariátus – ilyen erős befolyásolását már nem nézte jó szemmel. Kritikaként említette, hogy a szükséges erőforrásokat épp emiatt nem tudják jól felhasználni, s úgynevezett facebook-kormányzásról beszélt, ami alatt azt értette, hogy a facebookon elhangzottakat figyelő jelent a polgármesternek, a polgármester pedig ez alapján preferál dolgokat. Másik kritikája az volt, hogy megfigyelhető a követelőzés kultúrája. A facebookon megjelennek az igények, de nem jelennek meg a felajánlások. A magam részéről az unatkozó prekariátus számlájára írom a jelenséget, de ezt is inkább a pozitív oldalhoz csatolnám, a következők miatt:

Persze érteni vélem a problémát, de mivel nagyon erős volt e helyütt az egyeztetési kultúra, az elvárásokra való figyelés, innen már tényleg csak egy lépés egy olyan közösség kialakítása, amely kinövi az infantilizmusát. Az egyeztetés hiánya, a visszapattanása minden ötletnek, vágnak, tanult tehetetlenséget eredményez, és ez a település mentes volt a tanult tehetetlenségtől. A szociológiai kutatások szerint a magyar valóságban ők a kivételek közé tartoznak. A szociológiai kutatások szerint a cselekvő és a szenvedő karakter közül nálunk több a szenvedő, míg Nyugaton fordítva. E településen viszont egy lépésre voltak a cselekvéstől, csupán – ha igazat adhatunk interjúalanyunknak, aki indult a polgármesteri pozícióért is, és jól ismerte a települést ellenzéki képviselőként – az egyéni önzésekkel volt a baj. Ezek szerint már csak egy olyan vezetőre volna szüksége a közösségnek, amelyik a változási vágyakat kihasználva az altruista viselkedés szociálpszichológiai megoldásait is ismeri. (Akár tudatosan, akár ráérezve.)



9. ábra: A „cselekvők”, a „lázadók” és a „szervedők” megoszlása az egyes európai országokban  
Kép forrása<sup>197</sup>: (CSEPELI – PRAZSÁK 2008)

<sup>197</sup> [http://konfliktuskutato.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=261%3Aaz-el-nem-mulo-feudalizmus&catid=28%3Aposzt-feudalizmus](http://konfliktuskutato.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=261%3Aaz-el-nem-mulo-feudalizmus&catid=28%3Aposzt-feudalizmus). (Letöltés ideje:2018. augusztus 31.)



A harmadik településen az értelmiségi prekariátus abban verseng egymással, hogy melyik tudja jobban kiszorgálni a helyi hatalmat. Itt aztán működnek időről időre társadalmi ellenállások, melyek környezetvédelemtől, fejlesztéssel való egyet nem értésből, település eladósításból, helyi korrupcióból való elégedetlenségből stb. származnak, és a helyi prekariátus megosztott. Egyik része már nyugdíjasként a kritikus oldalon, másik részük a polgármesteri oldalon. A kölcsönös lejárató kampányban a helyi hatalmat kiszorgáló prekariátus nem önzetlen támogató, bár hitét és lojalitását sem kell feltétlen kétségbe vonnunk. A helyi hatalom támogatásáért mindazonáltal remél és vár hálát, támogatást, vizontszolgáltatásokat. A helyi hatalom eltávolodik a demokratikus eszményektől, működése autokratikussá alakul, és a helyi értelmiségi prekariátus ezt szolgálja ki.

A facebook-kommunikáció egy sajátos „fejlődése” épp abban ragadható meg, hogy a közösségi portálokból kizárja a hatalomhű prekariátus a kritikus hangokat. Mivel nagyobb forrásokkal rendelkezik, mint az időről időre konfliktusok alapján szerveződő polgárság, facebook-tábora és nyilvánosságelérése sokkal sikereesebb. Ez a helyi autokrácia politikai érdekeit kiszorgáló prekariátus egy sereg hasznos tevékenységet is folytat. Informál, eligazít, segít, magyaráz, közvetít problémákat a hatalomnak, de mindenekelőtt a status quo megtartásán dolgozik.

Negatív vonások, hogy a közösségi média is hasonló torzulásokon megy keresztül, mint a helyi nyilvánosság más szegmense. Még könnyebb is kitiltani a kritikus megnyilvánulásokat, hiszen nincs médiahatóság vagy bíróság, mely a válaszadás jogát kikényszerítené, hasonlóképp helyesbítések, tények helyrerakására sincs lehetőség. A prekariátus ilyen módon való felhasználása nagyban segíti a helyi hatalom pozíciómegtartását. Stabilitást eredményez, de kialakítja vagy megerősíti a tanult tehetetlenséget lakosok és különösképp a dolgokba belelátó önkormányzati dolgozók esetében; tudatlanságot hoz létre az állampolgárok szintjén, és cinizmus irányba tolja a képviselőket. A vállalkozói érdekek összefonódnak a politikaiakkal, és nő a korrupciós kitettség.

Mondhatnánk tehát, hogy nincs probléma; a jó önkormányzás egyes mérőeszközei kiválóságot mutatnak, hiszen van társadalmi béke – a prekariátus gondoskodik erről –, a kiadott feladatokat hatékonyan elvégzi az apparátus, működik az irányítás. Más dimenziók viszont figyelmeztetőek, hiszen az intézmény és a szervezés fejlesztésénél sokkal fontosabb a lobbizás. Így egész biztos a Jó Önkormányzat Indexben az intézmény komplexitását és integritását mérő indexek alacsony értékeket mutatnak, míg a civil társadalom bevonása félrevezetően magasat.

Visszatérve még a prekariátus által működtetett facebook-csoportokra, ezek nagyszámú, de homogén csoportok, bennük a polgármesterről rosszat nem lehet mondani. Nagyon kulturáltan lehet csak megnyilvánulni bizonyos témákban, és még ott is a kizárás veszélyét kockáztatja az, aki érdemi problémákat vet fel, és azt tartósan teszi. E buborékkal szemben más facebook-csoportokban pedig alpári nyelvi megnyilvánulások vannak, s olyan hihetetlen történetek, melyeket nem jó olvasni, és a nagyközönség távol tartja magát tőle. A közösségi média tehát nem alkalmas arra, hogy spontán módon kitermelje a minőséget. Buborékokat termel ki, melyet a pro és kontra prekariátus tölt fel tartalommal. Kinek jobb dolga is akad, csak elvétve néz rá ezekre a közösségi felületekre, bár ezen felületek látogatottsága és aktivitása még mindig sokkal nagyobb, mint az önkormányzat által üzemeltetett facebook-csoporté. Többek között ezért is választhatja a helyi hatalom, hogy ilyen módon befolyásolja s tájékoztassa a közvéleményt, építse be ide embereit.

A prekariátus másik, előbbinél jóval ismertebb nem értelmiségi ága a közmunkásoké. Pontosabban a közmunkások közt is van szellemi foglalkozású – 2018-ban a kormányzati szándék ezen státuszok megszüntetése, mely akár fokozhatja az értelmiségi helyi politikában „szabadon lebegők” számát. A nem szellemi munkát végző közmunkások és az értelmiségi prekariátus közt közös jellemző az alacsony jövedelem és a kiszorgáltatottság. Értékrendszerükben etatisták, azaz a hatalomtól várják a dolgok megoldását, nem törekszenek arra, hogy kimozduljanak abból

az állóvízből, amiben vannak, s ún. szenvedő karakterek. Közös bennük az is, hogy egyetlen tőkét birtokolnak, s ez a kapcsolati tőke. Kapcsolati tőkéjüket tudják beváltani a közmunkára. A közmunka a helyi hatalom kezében különlegesen erős hatalommá vált. Lehet jól és rosszul is működtetni. Lehet machiavellista módon a hatalmat fenntartani a segítségével, és lehet segíteni is. Ám a segítség is csak a legalsó társadalmi rétegeknél, a reszocializációnál játszik pozitív szerepet, fiataloknál viszont számtalan program van, mellyel fejleszthetik képességeiket, a segédmunkát, de még a szellemi tevékenységet végző közmunka is inkább visszahúzó.

A prekariátus lét a teljes bizonytalanságból fakad, s ezért is véli Guy Standing, hogy megszüntetése az alapjövedelem megadásával volna lehetséges. Standing (2014) szerint mára a prekariátus három csoportból tevődik össze. Angliában különösképp jellemző a munkától elszokott munkásosztály gyerekeiből összetevődő, erőszakra fogékony fiatalság. A második a pénzügyi függetlenséget akaró, már képzett fiatalság, mely azonban ezt a célját nem tudja elérni. A harmadik azokból az idősebb generációkból áll, akiknek tudása elavult, és átképezni őket már nem lehet. Standing elméletéből, mint láthatjuk, még hiányzik a Nagy Brit Osztályfelmérés azon eredménye, hogy prekariátus nemcsak a munkásosztálygyökerekből keletkezhet, hanem értelmiségiből is. Ezt gondoltuk mi tovább a magyar valóságra, s jutottunk el a közmunka témájához, s ahhoz, hogy a helyi társadalomban a közmunka egyszerre tűnik biztonságot nyújtónak, de a bizonytalanság legfőbb faktorának is, s szűkíti be a lehetőségeket a kapcsolati tőkére, melynek pedig letéteményese a helyi politikai hatalom. Az innen is kiszorult rétegek már a szenvedélybetegek, kiknél feljebb lévőnek érezni magát a közmunkás és/vagy nem közmunkás prekariátus értelmiségieknek pszichológiai létszükséglet. A szakirodalmak egybehangzó véleménye szerint az Egyesült Államoktól Európáig a prekariátus adja a populista politikai pártok bázisát.

## 4. AZ EMPIRIKUS KUTATÁS

### 4.1. A KUTATÁS CÉLJA, MÓDSZERTANA, FELHASZNÁLHATÓSÁGA

A jó önkormányzat indikátorainak kialakításához szükségesnek látszott megvizsgálni azt is, hogy a magyar valóság hogyan reflektálna azokra a szempontokra, melyekről kutatóként azt feltételeztük, hogy indikátorként majd használhatóak lesznek.

Módszertanilag papíralapon, képzett kérdezővel közösen kitöltött zárt és nyitott kérdések vizsgálatát terveztük meg. A tervezés folyamatában részt vettek a kollégák is, azaz az általuk fontosnak tartott kérdéseiknek is igyekeztünk helyet szorítani. A kérdőívek kitöltése tapasztalataink szerint másfél órát vett igénybe. Minimum 50 településre igyekeztünk eljutni, és törekedtünk arra, hogy a települések az ország minden részét érintsék, valamint kis- és nagytelepülések is belekerüljenek a mintába. Reprezentativitást azonban nem igyekeztünk biztosítani sem a nem, a kor, vagy a településnagyság vonatkozásában, következésképp olyan állításokra a kérdőívek kutatása alapján, hogy Magyarországon így vagy úgy vélekednek valamiről, nem szeretnénk tenni. Azaz nem egész Magyarországról fogunk beszélni.

A mintába kerülés egyetlen feltétele az volt, hogy a megkérdezettnek legyen rálátása, tudása az önkormányzati munkára, s bár értelemszerűen ilyen lett volna mindenhol a polgármester, a polgármestereket kizártuk. (Csak a pilotban kerestünk meg egy polgármestert, s folytattunk vele egy 2,5 órás kérdőívkitöltést, véleményezést.) Úgy véltük ugyanis, hogy a polgármesterek bármennyire is rálátnak az általunk vizsgálni kívánt területre, s ilyenformán ideális interjúalanyok, hivatalból érdekükben áll a dolgok szépítése, így pedig nem jutnánk hozzá olyan adatokhoz, hogy hol a legnagyobb az elfogadott értékek és a valóság közt a különbség. Márpedig kutatásunk legfőbb célja egy ilyen kérdésre történő válaszkeresés volt.

Nem klasszikus kérdőívet készítettünk egy-egy változóra vonatkozó zárt kérdésekkel, bár ezeket a kérdéseket le kellett pontozni éppúgy, mint a klasszikus kérdőívek esetén. Ám a klasszikus kérdőívvezetésben nincs mód arra, hogy a kérdések összetettségénél, értelmezésénél elidőzzünk, míg a mi esetünkben egy-egy kérdés gondolatébresztő volt sok interjúvált számára. Pontjaik megadásakor indikálást, példákat kértünk, és ezeket a válaszokat lejegyzeteltük. Ilyenformán történt, hogy egy 40 percesnek látszó kérdőív kitöltése jóval több ideig tartott.

Minden kérdés tehát gondolatébresztő kívánt lenni egy témakörre; néha ezek a kérdések más megfogalmazásban vissza is tértek, mert az adott témát kutatókként fontosnak tartottuk. A fent leírt módszertan miatt nem hagyományos kérdezőbiztosokra volt szükségünk, hanem olyanokra, akik maguk is kutatók<sup>198</sup>, akik tudnak beszélgetni az adott témakörrel, az egyes kérdések komplexitását meg tudják világítani, s mindezt úgy, hogy nem ők adják a választ a megkérdezettek szájába. (Minden egyes kutatóval átbeszéltük előzetesen a kérdőívet. A kollégák egy része rutinos kérdező is volt, más részük viszont inkább egy terület témájában volt jártas, de szá-

---

<sup>198</sup> A kérdőíves és interjú kutatásban részt vettek: Bajnok Andrea, Buskó Tibor, Dudás Katalin, Dura Mirjam, Dömötör Ildikó, Gyorgyevics Miklós, Kovács Laura, Weinek Leonard, Zsolt Péter. A kérdőív kialakításában segítségünkre volt Gáspár Mátyás

mára még újdonság volt, hogy melyek a szociológiai kérdezés szabályai.) Az így beérkezett válaszok feldolgozását SPSS-ben végeztük el, valamint a nyitott kérdések tekintetében kvalitatív feldolgozásra lett aztán szükség. Az SPSS-be való kérdőívbevitel és annak adatokkal való feltöltése után számtalan kiegészítést végeztünk el. A program-csomag syntaxírások segítségével nyerte el azt a formáját, melynek segítségével eredeti kutatási célunkat, a deficitpercepció elemzést is – ld. később – el tudtuk végezni.

A papíralapú kitöltést is elsősorban az magyarázza, hogy ez könnyebb jegyzetelést tesz lehetővé a kérdezők részéről. A külön szoftver gyártását anyagi okokból elvetettük. De készítettünk egy elektronikusan kitölthető verziót is, mely a google-ön futott, Ezekre 23 kitöltés érkezett, míg a kollégák 135-et kérdeztek le, így összesen 158 kérdőív áll az elemzéshez rendelkezésre. Az eredeti vállalás az volt, hogy 50 településre jutunk el, beleértve a budapesti kerületek többségét. A végső számunk ennél több lett, 52; ebbe beleszámolva egy fókuszcsoportos beszélgetést, és kérdőívkitöltést – mely Miskolcon történt, és négy különböző helyről jöttek a résztvevők –, de nem számolva bele a kérdőív pilotját, melyben az említett polgármestert és egy önkormányzati alkalmazottat kérdeztünk.

Két települést csak betűvel jelölünk, mert ezek inkognitójukat kérték, néhány önköltésnél pedig kihagyták a településmegnevezést, tehát ott nem is tudjuk, válaszaik milyen önkormányzatra vonatkoznak. Nem fogalmazhatunk meg amúgy sem állításokat településekre bontva, mert nem településeket kutattunk. Volt, hogy az interjúalanyoktól azt hallhattuk, hogy X-et vagy Y-t kellene megkeresni, ha jobban tudni szeretnénk, milyen is a településük, amire azt tudtuk válaszolni, hogy ahhoz, hogy az adott települést vagy budapesti kerületet tudjuk átvilágítani, ahhoz sokkal nagyobb erőket volna szükséges összpontosítanunk az adott helyre. Nemegyszer előfordulhatott, hogy kutatótársaink többet tudtak az adott településről, mint maga az interjúalany, sőt, azzal is tisztában voltunk, ha esetleg az alanyunk értékelése helytelen, téves ismereteken alapul. (Ahol több interjút is készített egy kérdező, ott tapasztalhatta a válaszolók ugyanarról a témáról való eltérő ismereteit is.) Mivel azonban nem a településekről való igaz tények gyűjtése volt a feladatunk, ezért az alanyok kijavítására nem volt szükség, sőt nem is volt szabad. Három interjúalany akár teljesen téves meglátással is rendelkezhetett saját településéről, s a három alany kiválasztása is erősen torzíthatott már, hiszen volt, ahol a kérdezők csak önkormányzattól függő embereket tudtak megszólaltatni, másutt meg függetleneket. E tekintetben sem volt településekre vonatkozó reprezentatív mintavételünk, s nyilvánvaló, hogy ahol csak az egyik típusú válaszolót találtuk meg, ott jóval alacsonyabb pontokat lehet várni, mint ahol csak a másikat.

Két szempontot kell tehát szem előtt tartanunk, amikor az adatokat elemezzük. Egyrészt, hogy a válaszokból nem tudunk Magyarországra vonatkozóan kvantitatív megállapításokat megfogalmazni, másrészt, hogy konkrét településekről nem szabad semmit sem mondanunk.

Mivel egy településen általában három adatfelvétel készült, ezért a három kiválasztott attitűdje nem adhat objektív képet. Ha valahol például nem sikerült önkormányzathoz közelálló embert találnunk, mert például a hivatal kitért a megkeresésünk elől, akkor olyan civileket kerestünk, akik kapcsolatban álltak a kiválasztott településsel. Minden kutatás mintavételi problémája egyébként, még a reprezentatívaké is, hogy a pótlistán lévők, bármennyire is felelnek meg a szociológiai kívánatos kategóriáknak, többnyire már nem olyanok, mint az eredetileg véletlenszerűen kiválasztottak, még ha ők is véletlenül lettek kiválasztva. Nálunk ez a probléma fokozottan érvényesült. Ám ha lemondunk a konkrét településkutatásról, akkor is lehetőségünk adódik nagyobb csoportok összevetésére, azok értékekhez való viszonya alapján, és a mi kutatásunk célja épp ez. Szeretnénk csoportok közti összehasonlításokat végezni annak alapján, hogy van-e különbség kis- és nagytelepülés közt, budapesti, agglomerációs és vidéki közt, annak függvényében, hogy valaki régóta figyeli-e az önkormányzat munkáját, vagy nem, hogy fiatal-e, vagy nem,

stb. Az elképzelt indikátorokhoz és a mögöttük lévő értékekhez való viszonyról is elég pontos képet kaphatunk, a mikrotörténeteken keresztül pedig kirajzolódhatnak a tervezett indikátorok hibái is. Például az, hogy az önkormányzatnak feladata, hogy a lehető legtöbb forráshoz jusson, tűnhet először magától értetődőnek, de ha az is magától értetődő, hogy adóztatását a lakosság terheire kell igazítani, akkor-e két állítás már ellentmondásba is kerülhet egymással. (Tapasztalataink szerint ebből a csapdából néhány önkormányzat a vállalkozók megadóztatása felé mozdulna el, de ez sem kockázatmentes.)

A következő településekre jutottunk el:

**1. táblázat: Vizsgált települések és az ott lekérdezett kérdőívek**

Település név	Kérdő- ív-szám	Település név	Kérdő- ív-szám	Település név	Kérdőív- szám
1 Alsómocsolád	5	18 Budapest XVI.	6	35 Nyíregyháza	3
2 Árpádhalom	2	19 Budapest XVII	3	36 Oroszlány	3
3 Baktakék	1	20 Budapest XIX.	3	37 Pécs	3
4 „B”	3	21 Budapest XXII.	3	38 Pázmánd	3
5 Balatonkenese	3	22 Csikóstóttós	3	39 Pécel	4
6 Berhida	4	23 Csömör	3	40 Szeged	3
7 Bonyhád	3	24 Földes	1	41 Szigetszentmik- lós	3
8 Budaörs	3	25 Gomba	2	42 Szigetvár	3
9 Budapest I. ker.	3	26 Ináncs	1	43 Tamási	1
10 Budapest V. ker.	3	27 Kaposvár	3	44 Tapolca	1
11 Budapest VII.	4	28 Keszthely	3	45 Tata	1
12 Budapest VIII.	5	29 Kismaros	3	46 Tiszafüred	1
13 Budapest XI.	4	30 Kistarcsa	2	47 Tiszatar	1
14 Budapest XII.	2	31 Kozármisleny	3	48 Tokaj	5
15 Budapest XIII.	3	32 Martonvásár	3	49 Várpalota	3
16 Budapest XIV.	3	33 Mecsekná- dasd	3	50 Vácrátót	3
17 Budapest XV.	5	34 Méra	1	51 Verőce	3
52 „T”	3	35 Nagytarcsa	1	Nincs adat	8
				Total	158

Forrás: saját szerkesztés

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS



**1. kép: Google-térképen megjelenített településeink**

A 158 megkérdezett ember közül 4:6 a nemek aránya a nők javára. 80%-uknak főállású munkaviszonya volt, életkori megoszlásukat pedig a 2. táblázatban mutatjuk meg.

**2. tábla: A válaszadók életkori megoszlása**

	Fő	Százalék	Nem válaszolókon kívüli %
18-25 év	4	3,0	3,0
26-40 év	33	24,4	24,8
41-55 év	65	48,1	48,9
56-65 év	23	17,0	17,3
65 évnél idősebb	8	5,9	6,0
Total	133	98,5	100,0
Nincs válasz	2	1,5	
	135	100,0	

*Forrás: saját kutatás*

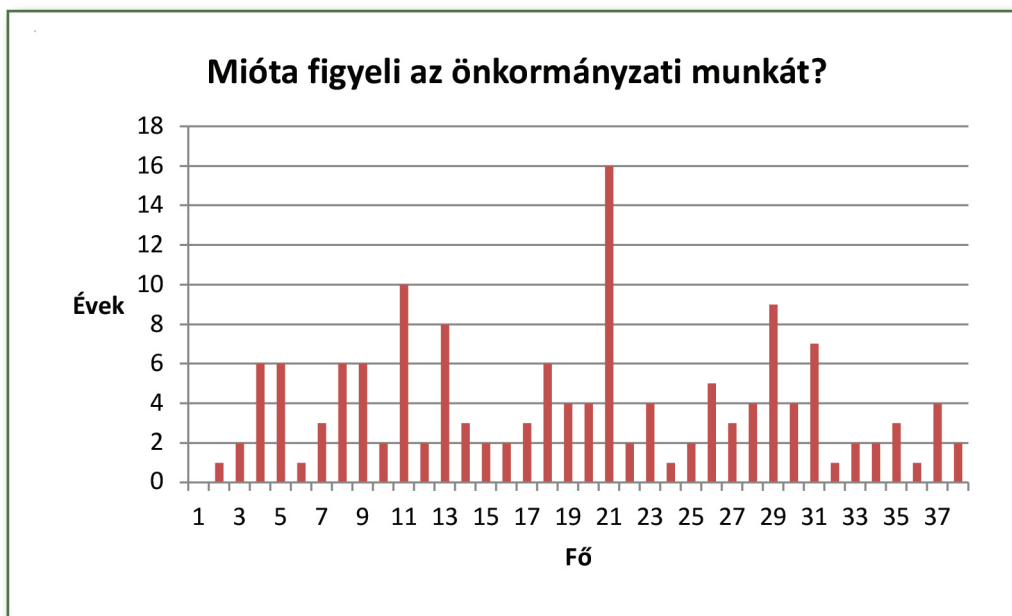
A későbbiekben az életkori csoport két szélén lévő kohorszt külön nem tudjuk vizsgálni, mert túl kicsi az elemszám, ezeket beolvastjuk a melléjük lévőbe. Az iskolai végzettség tekintetében túlréprezentáltak a magas végzettségűek, de hát ez nem véletlen. A kiválasztás szempontja az volt, hogy olyanok válaszoljanak, akiknek rálátása van az önkormányzati munkára. A célunk ugyanis az volt, hogy teszteljük az általunk javasolt témaköröket, melyeket indikátoriesélyeseknek tartottunk.

**2. tábla: Legmagasabb iskolai végzettség**

	Fő	%
szakmunkásképző	3	1,9
szakközépiskolai érettségi	10	6,3
gimnáziumi érettségi	10	6,3
főiskola/felsőfokú technikum	55	34,8
egyetemi	78	49,4
Nem válaszolt	2	1,3
Összesen	158	100,0

*Forrás: saját kutatás*

Az önkormányzat tevékenységének figyelését évek számában is mértük, hiszen ebből bizonyos tapasztalatokra is lehet következtetni. Ez nagyjából normál eloszlású, vagyis legtöbben 20 éve figyelték. (A 19 meg a 22 évek nem azért zuhanhatnak be, mert ott annyira kevesen lettek volna, hanem mert a válaszolók könnyebben mondtak leegyszerűsített, könnyebben kiszámolható éveket.)



**10. ábra: Mióta figyeli az önkormányzati munkát?**

*Forrás: saját kutatás*

Végezetül csak megemlítjük, hogy a foglalkozásokra is rákérdeztünk, de rengeteg foglalkozású válaszolónk volt, úgyhogy ezt itt fel sem soroljuk.

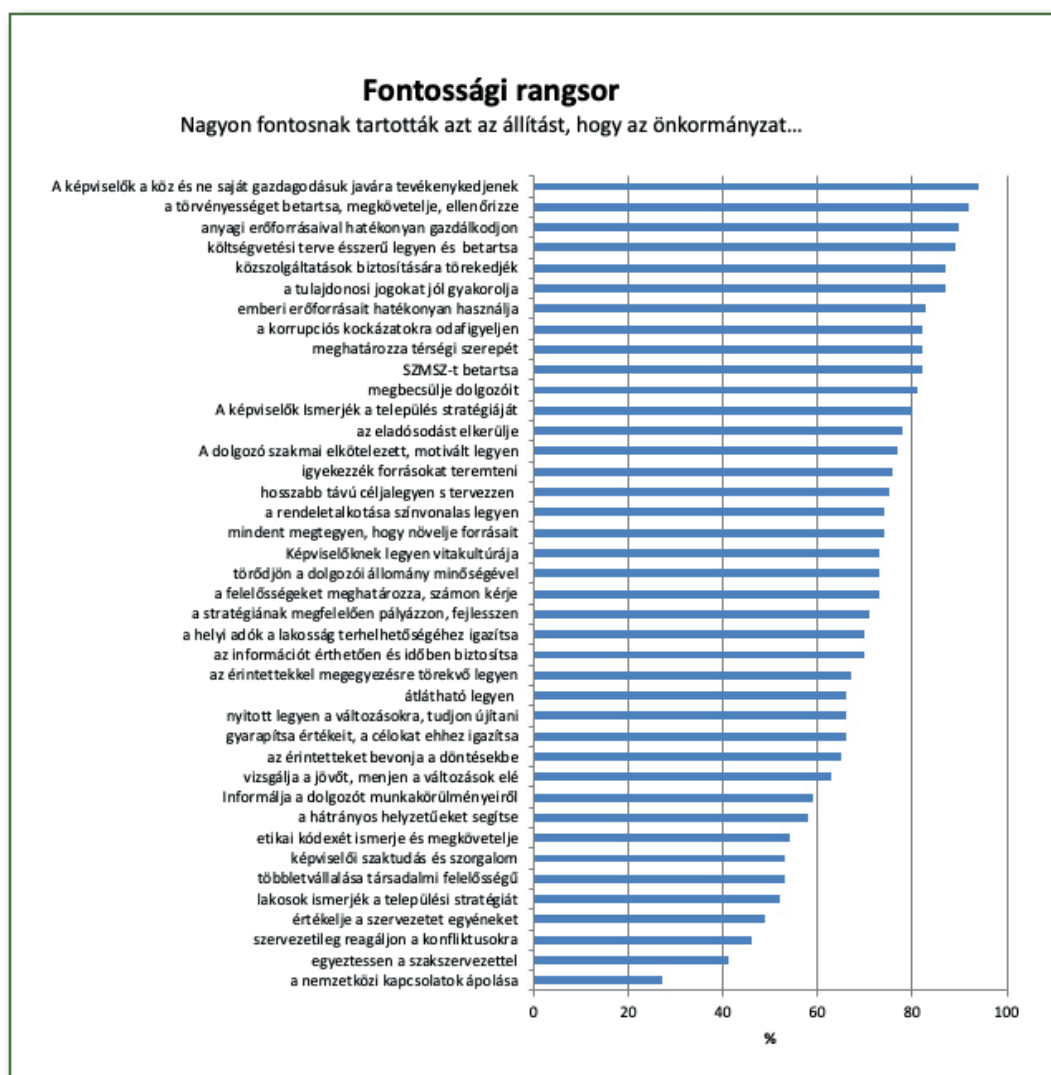


## 4.2. A KVANTITATÍV EMPIRIKUS VIZSGÁLAT ÁLTALÁNOS EREDMÉNYEI

### 4.2.1. Az önkormányzati feladatok megítélése, az önkormányzat értékei

40 állítást fogalmaztunk meg, melyeknek fontosságát a hagyományos iskolai osztályzatok szerint lehetett leosztályozni. Miután sorrendbe raktuk a nagyon egyetértők arányának válaszait, ezen állítások egymáshoz fűződő viszonyát is megláthatjuk.

A képviselőkkel kapcsolatos morális elvárás vittel el a pálmát, de szorosan ennek nyomában ott van a törvényesség betartatása és megkövetelése. A megkérdezettek több mint 90%-a úgy gondolta, hogy ezt nem elég fontosnak, hanem nagyon fontosnak kell tartani. Az állítás sikerében nem feltétlen a magyarok jogkövető magatartását kell látnunk, inkább egy olyan normát, amellyel nehéz vitába szállni. Valószínűleg, ha a megkérdezetteinkben nem lettek volna túlreprezentálva a hivatali emberek, akkor más százalékot kaptunk volna, ám a hivatali morál alapja, hogy a magatartásuk a jogkövetés normájának talaján álljon. Akik mégis megfogalmaztak kételyeket, azok arra hivatkoztak, hogy a törvények nem mindig jók, nem mindig hasznosak vagy igazságosak.



11. ábra: Fontossági rangsor

Forrás: saját kutatás

Az 50% alatti esetek sem azt jelentik, hogy ne értettek volna vele egyet, vagy ne tartották volna fontosnak. A 4-es fontossági osztályzatot többnyire ezek is megkapták. Például csak 8% mondta azt, hogy közepesen vagy kevésbé fontos, hogy a lakosok is ismerjék a település stratégiáját, de itt már nem gondolták azt az emberek, hogy ez rendkívül fontos volna. Tehát a rangsorban hátul levő állítások egyetértési aránya is magas. Az is befolyásolta a válaszokat, hogy ki milyen szaktudással bír; egy HR-es számára ugyanis az, hogy történjék meg a dolgozók értékelése, kiemelt jelentőségű, míg más nem ezt tartotta kiemelten fontosnak, és esetleg alacsonyabb osztályzatot adott rá.

#### 4.2.2. A saját település megítélése

Itt is csak azokat emeltük ki, melynél a válaszok úgy szóltak, hogy nálunk kitűnően működik. A maximális, 5-ös osztályzatot itt kevésbé vártuk, mint ugyanezen állításoknál a fontossági osztályzatoknál. A sorrend úgy alakult, hogy legkevésbé jól működőnek a helyi lakosok a települési stratégia ismeretét ítélték, erre összesen csak a megkérdezettek 6%-a mondta azt, hogy kitűnően ismerik, míg a megkérdezettek 57%-a vélte úgy, hogy az eladósodás elkerülését kiválóan megoldják.

##### **A rangsor tehát így néz ki:**

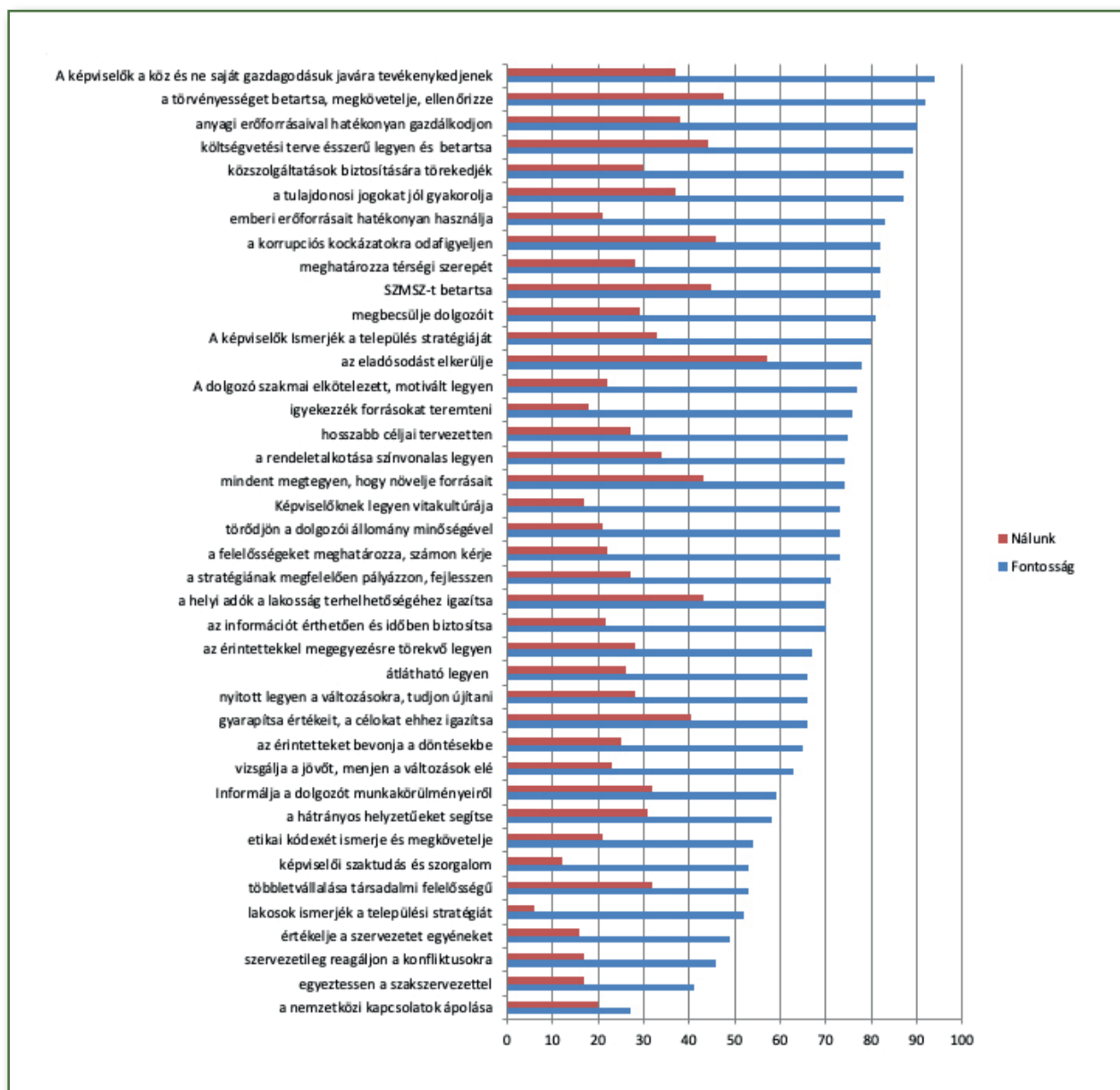
	Értékek	Kitűnő nálunk %
40	lakosok ismerjék a települési stratégiát	6
39	képviselői szaktudás és szorgalom	12
38	értékelje a szervezetet egyéneket	16
37	Képviselőknek legyen vitakultúrája	17
36	egyeztessen a szakszervezettel	17
35	szervezetileg reagáljon a konfliktusokra	17
34	igyekezzék forrásokat teremteni	18
33	a nemzetközi kapcsolatok ápolása	20
32	emberi erőforrásait hatékonyan használja	21
31	etikai kódexét ismerje és megkövetelje	21
30	törődjön a dolgozói állomány minőségével	21
29	az információt érthetően és időben biztosítsa	21,5
28	a felelőségeket meghatározza, számonkérje	22
27	A dolgozó szakmai elkötelezett, motivált legyen	22

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

	Értékek	Kitűnő nálunk %
26	vizsgálja a jövőt, menjen a változások elé	23
25	az érintetteket bevonja a döntésekbe	25
24	átlátható legyen	26
23	hosszabb távú célja legyen, s tervezzen	27
22	a stratégiának megfelelően pályázzon, fejlesszen	27
21	nyitott legyen a változásokra, tudjon újítani	28
20	meghatározza térségi szerepét	28
19	az érintettekkel megegyezésre törekvő legyen	28
18	megbecsülje dolgozóit	29
17	közszolgáltatások biztosítására törekedjék	30
16	a hátrányos helyzetűeket segítse	31
15	Informálja a dolgozót munkakörülményeiről	32
14	többletvállalása társadalmi felelősségű	32
13	A képviselők ismerjék a település stratégiáját	33
12	a rendeletalkotása színvonalas legyen	34
11	A képviselők a köz és ne saját gazdagodásuk javára tevékenykedjenek	37
10	a tulajdonosi jogokat jól gyakorolja	37
9	anyagi erőforrásaival hatékonyan gazdálkodjon	38
8	gyarapítsa értékeit, a célokat ehhez igazítsa	40
7	mindent megtegyen, hogy növelje forrásait	43
6	a helyi adókat a lakosság terhelhetőségéhez igazítsa	43
5	költségvetési terve észszerű legyen, és betartsa	44
4	SZMSZ-t betartsa	45
3	a korrupciós kockázatokra odafigyeljen	46
2	a törvényességet betartsa, megkövetelje, ellenőrizze	47
1	az eladósodást elkerülje	57

Érdeemes grafikusán ábrázolni azt, hogy miképp is viszonyul az értékek fontossága a saját település megítéléséhez. A 12. ábrán megtartjuk a korábbi fontossági sorrendet, és melléillesztjük azoknak az arányát, akik 5-ösre minősítették ezen értékeket a saját településükön.

A kívánatoshoz képest a saját település megítélése rendre rosszabbul szerepelt, noha a fontosság tekintetében is megoszlottak a válaszok, de a saját település megítélése rendre kisebb pontot ért el, mint a kívánatosság. Az alábbiakban nem pontokat fogunk nézni, hanem azok százalékát, akik a legjobb osztályzatot adták. Ha a fontosságra valaki 5-öst, adott és a saját település adott kérdésre való megítélésére is, s ha mondjuk minimum a 158 megkérdezett ezt tette, akkor a két oszlop közt nem találnánk eltérést. Ilyet azonban nem találtunk, kisebb-nagyobb különbségek minden változónál adódtak.



12. ábra: A nagyon fontosnak és a nálunk kitűnően működik választ adók arányainak összevetése  
Forrás: saját kutatás

### 4.2.3. Általános megítélés

Minden egyes állításnál feltettük azt a kérdést is, hogy általában hogy értékeli, másutt mennyire megy magas színvonalon az önkormányzatoknál az a bizonyos szolgáltatás, értékazonosulás, eredményesség. Vagyis a kérdőívünk – ld. melléklet – 40 zárt kérdésnél kérdezett rá a fontosságra; arra, hogy a kérdezett településénél miként értékeli, s másutt miként. Még a pilotnál kiderült, hogy a „másuttat” konkretizálnunk kell, mert eltérő dolgot jelenthet. Öt kategóriában kódoltuk a beérkezett válaszokat (Ld. 12. ábra). Elképzelhető, hogy nem mindegy, ki mire fókuszált. Az országos asszociáció általában tömegkommunikációs ismeretekre támaszkodik, míg a kistérség vagy szomszédos kerület személyes tapasztalatokon alapszik.

A megkérdezettek úgy vélték például, hogy a társadalmi felelősség fontos dolog az önkormányzat részéről, de arról, hogy általában eszerint is cselekszenek – a 4. táblából jól látszik –, eléggé megoszlottak a vélemények. A többség úgy vélte, hogy csak közepes mértékben igaz ez az állítás.

**3. tábla: Általában az önkormányzatok többletvállalásait társadalmi felelősséggel határozzák meg**

	Fő	%
nem igaz	3	1,9
inkább nem igaz	23	14,6
közepes mértékben	76	48,1
inkább igaz	35	22,2
nagyon igaz	12	7,6
NT/NV	9	5,7
Total	158	100,0

*Forrás: saját kutatás*

Arról, hogy mire gondoltak, amikor az általában választ adták, a 13. ábra azt mutatja, hogy zömében fele-fele arányban voltak, akik az országra, illetve kisebb egységre, szomszédos területekre. (Volt, aki hol erre, hol arra asszociált, s voltak itt is, akik erre a kérdésre nem adtak választ.)



**13. ábra: Az összehasonlításkor gondolt terület**  
Forrás: saját kutatás

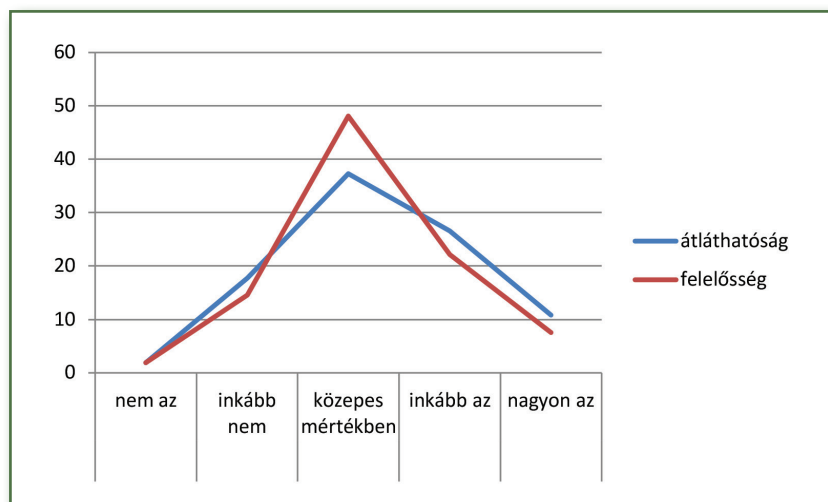
Nézzük még meg az általános megítélésekben az átláthatóságot is. Itt is a közepes megítélés a leggyakoribb (37%)

**4. tábla: Általában az önkormányzatok működése az érintettek számára átlátható**

	Fő	%
nem igaz	3	1,9
inkább nem igaz	28	17,7
közepes mértékben	59	37,3
inkább igaz	42	26,6
nagyon igaz	17	10,8
NT/NV	9	5,7
Total	158	100,0

Forrás: saját kutatás

A két táblában (4-e és 5-ös) az általános megítélés eléggé hasonló görbét mutat. Hogy aztán a társadalmi felelősség erős korrelációja az átláthatósággal értelemmel is feltölthető, az sem kérdés. Kutatói szemmel is a két dolog összefügg. Azok az önkormányzatok, melyek törekednek arra, hogy a képviselők fizetésétől kezdve a közbeszerzésekig minden átlátható módon működjön, valószínűleg egyéb döntéseiket is a társadalmi felelősség alapján hozzák meg.



**14. ábra: Általában mit gondol, az önkormányzatok mennyire törekednek az átláthatóságra, és arra, hogy társadalmi felelősséggel határozzák meg az erőforrásaik felhasználását?**

*Forrás: saját kutatás*

Végezetül térjünk vissza eredeti feltevésünkhöz; ahhoz, hogy az országra gondolók kritikusabbak-e. A feltételezésünk igaz. Az országra gondoltak pont kétszer annyian adtak negatív véleményt, mint a nem országra gondolók az átláthatóság és a felelősség kérdésében. (Elvileg tudnánk szűrni a negatívan vélekedő országra gondolókat, s tovább is kutathatnánk őket, gyakorlatilag azonban ehhez nagyobb mintavételre lett volna szükségünk. A 158 főből ugyanis már csak 26-an vannak azok, akik nem, vagy inkább nem választ adtak az átláthatóságra vagy a társadalmi felelősséggel való döntésre.)

A döntések előkészítésébe való bevonás a helyi társadalom egyik fontos indikátora. Válaszolóink 60%-a – ha a közepes mértékben válaszolókat is a negatív oldalra soroljuk –, tehát a többség azon a véleményen volt, hogy ez nem történik meg az országban, vagy a szomszéd településeken, melyekre rálátásuk van (15. ábra).



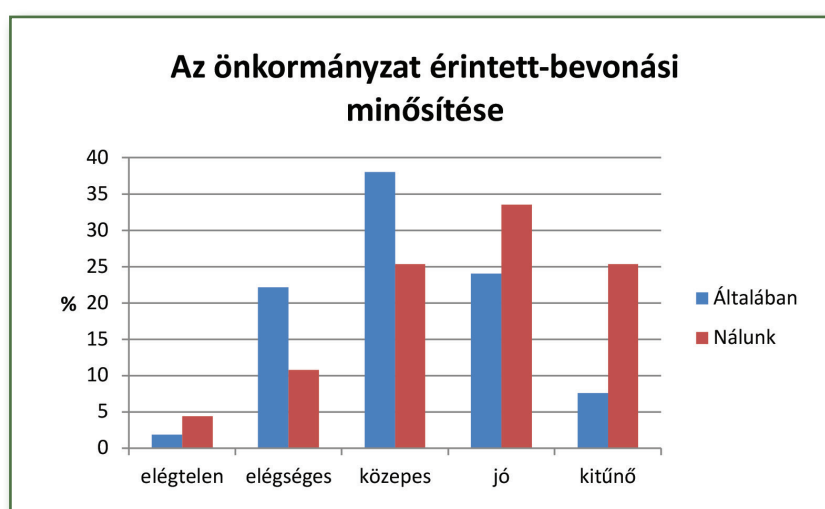
**15. ábra: Általában az önkormányzatok az érintetteket bevonják a döntések előkészítésébe**

*Forrás: saját kutatás*



Amit az általános minősítés kapcsán még várunk, hogy hogyan viszonyul a saját minősítésekhez. Itt egyöntetűen elmondható, hogy többségben voltak azok, akik minden saját minősítést felülpontoztak az általánoshoz képest. Ennek oka lehet a mintavételünk, mely sok önkormányzati dolgozót szólaltatott meg, de lehet egy általános torzult észlelési hiba is, vagy lehet szociálpszichológiai: a saját felpontozása a másikhoz képest még mindig erősíti az önbecsülésem, amennyiben az identitásom a helyi közösségből vezetem le.

Még ha valaki úgy is gondolta, hogy az ő településének vannak hibái, attól gondolhatta azt, hogy azok még mindig kisebbek, mint más településeké. A 16. ábrán egy példát láthatunk a saját település megítélése és az általános megítélésre az érintettek bevonásának témájában. A válaszolók 25% vélte úgy, hogy náluk kitűnően működik a bevonás, és csak 7%, hogy másnál is így. (A fontosságát ennek – emlékezzünk vissza – 65% vélte rendkívül fontosnak. Mivel az is egy 5-ös skála volt, elhelyezhetnénk egy oszlopot a kitűnően mellett.)



16. ábra: Az önkormányzat érintett-bevonási minősítése

Forrás: saját kutatás

Mi lehet az igazság a bevonás minősége terén? Induljunk ki a saját képből – ahol láthatóan működik a Wobegon-hatás felülértékelése –, vagy támaszkodjunk inkább a mások megítélésére, mely mint percepció közelebb áll a valódi értékeléshez, esetleg vegyük a kettő átlagát? Bármelyik lépés mellett lehet érvelni, mi azonban egy még bátrabb lépésre szántuk el magunkat. A saját megítélésből indultunk ki, mert még ez is elmarad az idealizált, vágyott helyzettől, és a kettő összevetésére vizsgáltuk meg a teljes adatsorunkat.

#### 4.2.4. A deficit, azaz a kívánatos és a saját valóság percepciójának különbsége

Mind a kívánatos, mind a valóságos helyzet megítélésénél csak percepcióról beszélhetünk. Arról, hogy maguk a válaszolók mit gondolnak arról, mennyire fontos az egyik állításunk, s arról, hogy náluk miképp működik. Valójában lehet, hogy jobban működik, de általában túlértékelik a saját helyi társadalmukat. Bizonyos százalékban mindig találunk alulértékelést is, mely lehet kulturális eredetű, de lehet a reális helyzet ismerete. A túlértékelésről már az előző fejezetben volt szó, de ennek is lehet még egy oka: a függő viszony. Ezt akár meg is tudjuk nézni, mert kódoltuk

a válaszolók élethelyzetét. (Személyes interjúim során nem tapasztaltam, hogy a kritikusság ne jelent volna meg, s ne alakult volna ki egy őszinte beszélgetés során a függő viszonyban lévónél, de kutatásunk egésze kvantitatívan már sokat árnyal ezen a megfigyelésen.)

A 12. ábrán már láthattuk az eltérő különbségeket fontosság és saját megítélés közt (csak az 5 pontok százalékát vetettük egybe). Egy gondolat kísérlet erejéig vizsgáljuk meg, hogy mi van akkor, ha valaki 5-ösre osztályozta az egyik állítás fontosságát, de úgy ítéli meg, hogy náluk ez csak 3-as. Ez esetben két pont különbség van az osztályzatai közt. Ha az összes válaszoló összes pontszámát átlagoljuk, és kivonjuk a saját település megítélését, akkor kapjuk meg azt a különbséget, amelyet a 12. ábrán is minden értéknél láthatunk, de nem sorrendben, és ott csak a legmagasabb pontszám százalékos értékeire vonatkoztatva. Ha pontokat számítunk, és minden pontot beszámítunk, egészen precíz eredményt kapunk.

A különbség sorrendje a következőképp alakult: A legnagyobb különbség a *település stratégiájának lakosok általi ismerete* témánál van. Ez úgy adódott, hogy a fontosság bár alacsony átlagpontot ért el – mert az a válaszolók úgy gondolták, hogy nem olyan lényeges, hogy a lakosok ismerjék a települési stratégiát (4,42) (s alulról az ötödik a 12. ábrán) –, ám annak megítélésére, hogy valójában mennyire ismerik, igen alacsony átlagpontot adtak (3,13). A kettő különbsége a legnagyobbknak bizonyult.

Igen nagy a különbség a dolgozók kívánatos motiváltsága és valódi motiváltsága közt. Az önkormányzati dolgozói megkérdezettek általában úgy vélekedtek, hogy az ő motiváltságuk rendben van, csak a kollégáiké nincs, helyettük kell dolgozniuk, stb. S a nem önkormányzati, nem függő helyzetben lévők is valószínűleg úgy ítélték meg, hogy az integritással vannak gondok. (Egy későbbi elemzésben ez az adatok alapján szintén megválaszolható kérdés.) Ezután viszont már a képviselők megítélése jön, a vitakultúrájuk kívánatos és valóságos teljesítménye közti különbség, illetve az, hogy ne saját zsebükre dolgozzanak.

A deficitkutatásból nyomon követhető, hogy hol volna leginkább tennivaló, mert azért ezek a percepciók becsédesek, kihatnak a helyi társadalom közérzetére. Lássuk tehát a vágyott és a saját vélt helyzet különbségeiből adódó deficientsorrendet. Minél előrébb került egy állítás a sorrendben, annál nagyobb ott a deficit.

1	Annak fontossága, hogy a lakosok is ismerjék a települési stratégiát
2	Annak fontossága, hogy szakmai elkötelezettsége és motiváltsága legyen a dolgozóknak
3	Annak fontossága, hogy legyen együttműködési készsége a képviselőknek (vitakultúra, kompromisszumkészség)
4	Annak fontossága, hogy a képviselők a köz és ne saját gazdagodásuk javára tevékenykedjenek
5	Annak fontossága, hogy az önkormányzat az emberi erőforrásait hatékonyan használja
6	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a felelőségeket meghatározza, mindenkitől módszeresen számonkérje
7	Annak fontossága, hogy a képviselők szaktudása, szorgalma magas legyen
8	Annak fontossága, hogy az önkormányzat az együttműködéshez szükséges információt érthetően és időben biztosítsa
9	Annak fontossága, hogy az önkormányzat személyi állományának minőségével törődjön
10	Annak fontossága, hogy az önkormányzat az érintetteket bevonja a döntések előkészítésébe
11	Annak fontossága, hogy az önkormányzat hosszabb távú célokat tűzzön ki, lebontsa, megtervezzék, végrehajtsa

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

12	Annak fontossága, hogy a tulajdonosi jogokat az Önkormányzat jól gyakorolja
13	Annak fontossága, hogy az önkormányzat módszeresen értékelje a szervezeti eredményeket és egyéni teljesítményeket
14	Annak fontossága, hogy az önkormányzat megbecsülje dolgozóit (továbbképzések, helyi presztízs, fizetés)
15	Annak fontossága, hogy az önkormányzat anyagi erőforrásaival hatékonyan gazdálkodjon
16	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a stratégiának megfelelően pályázzon, fejlesszen
17	Annak fontossága, hogy az önkormányzat alaposan vizsgálja a jövőt, igyekezzék elébe menni a várható változásoknak
18	Annak fontossága, hogy az önkormányzat nyitott legyen a változásokra, tudjon újítani
19	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a lehetséges legjobb közszolgáltatások biztosítására törekedjék
20	Annak fontossága, hogy a képviselők ismerjék a település stratégiáját
21	Annak fontossága, hogy az önkormányzat egyeztessen a munkavállalói érdekképviselőkkel a foglalkoztatást és munkakörülményeket érintő kérdésekben
22	Annak fontossága, hogy az önkormányzat szervezetenként reagáljon a konfliktusokra, a problémákra
23	Annak fontossága, hogy az önkormányzat működése minden érintett számára átlátható legyen
24	Annak fontossága, hogy az önkormányzat ismerje a saját etikai kódexét, és megkövetelje betartását
25	Annak fontossága, hogy az önkormányzat költségvetési terve észszerű legyen, és azt be is tartsa
26	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a korrupciós kockázatokra odafigyeljen, és e kockázatokat csökkentse
27	Annak fontossága, hogy az önkormányzat igyekezzék forrásokat teremteni
28	Annak fontossága, hogy az önkormányzat az érintettekkel megegyezésre törekvő legyen
29	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a törvényességet betartsa, megkövetelje, ellenőrizze
30	Annak fontossága, hogy az önkormányzat meghatározza térségi szerepét, lehetőségeit, és ehhez igazítsa céljait
31	Annak fontossága, hogy az önkormányzat többletvállalásait társadalmi felelősséggel határozza meg
32	Annak fontossága, hogy az önkormányzat őrizze, gyarapítsa értékeit, a célokat ehhez igazítsa
33	Annak fontossága, hogy a rendeletalkotása színvonalas legyen az önkormányzatoknak
34	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a hátrányos helyzetűek esélyegyenlőségének megteremtésére törekedjék
35	Annak fontossága, hogy az önkormányzat informálja a dolgozókat a foglalkoztatásukat és munkakörülményeiket érintő kérdésekről
36	Annak fontossága, hogy szervezeti és működési szabályait betartsa az önkormányzat
37	Annak fontossága, hogy az önkormányzat mindent megtegyen, hogy növelje forrásait
38	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a helyi adók mértékét a lakosság terhelhetőségéhez igazítsa
39	Annak fontossága, hogy az önkormányzat az eladósodást elkerülje
40	Annak fontossága, hogy az önkormányzat a nemzetközi kapcsolatok ápolására sok energiát fordítson

Mire is következtethetünk a fenti sorrendből? Tulajdonképp arra, hogy hol a legnagyobb a deficit; a kívánatos és a valóság közti különbség deficitje. Ha háromfelé bontjuk a listát, akkor azt mondhatjuk, hogy az első 13 esetben gondot érzékelnek az emberek, a második harmadban úgy-ahogy elfogadják az állapotokat, a harmadikban pedig nem érzékelnek tennivalót.

Mindez nem azt jelenti, hogy a téma kutatója ne tudná esetleg jobban, hogy hol volna tennivaló, nem beszélve arról, hogy a települések helyzete egyedi, és hiába derül ki a mi kutatásunkból, hogy általában nincs gond az eladósodással olyan helyen, ahol meg az önkormányzat fizetése képtelen. Azonban minél inkább megyünk lefelé a rangsorban, annál kevésbé érzékelik a megkérdezettek, hogy azon a területen fontos volna bármit is tenni; fordítva, minél előrébb megyünk, annál inkább megjelenik az erre való igény. Lehetséges, hogy valahol jól működik az adott funkció, mégis „előkelőbb” helyen szerepel. Ilyenkor kommunikációs téren lehetne és kellene javítani, másutt viszont alighanem lényegi problémákra tapintanak rá az emberek.

A kiértékelésnek akadnak további bonyodalmai is. Vegyük példának a 40. helyen álló itemet, mert elég érdekesnek látszik a nemzetközi kapcsolatok helyzetének értékelése, és csak kvalitatív úton juthatunk el a megfejtésig. Ez nem szerepelt jól a fontossági rangsorban, viszont mivel sokan úgy érezték, hogy ez náluk nem megy rosszul, az összevetésben a legjobb helyre került. Ez alapján úgy tűnik, itt nincs is semmi tennivaló, de fel kell tenni a kérdést, hogy miért gondolják az emberek azt, hogy a nemzetközi kapcsolatok nem fontosak. Sok esetben a válasz épp az, hogy mert nem jól használják fel a közösség hasznára ezeket a kapcsolatokat. Olyan leírásokkal találkozhatunk, hogy azért nem fontos ez a téma, mert nem hoz semmit a konyhára, sőt, kritikusabbaknál olyat is, hogy ezek a kapcsolatok turistautak néhány képviselő számára, az emberek pedig ki vannak zárva belőle. Tehát a rossz működés miatt csökken le a téma fontossága.

Mindezzel csak arra szeretnénk volna felhívni a figyelmet, hogy a deficitpercepció lehet csalóka, nem pótolja a mélyebb fúrást, s e kvantitatív eredmények alapján csak annyi biztos, hogy a felső harmad változásért kiált az emberek szemében. Hogy aztán a változást mintegy manaként tehetetlenül várják, vagy cselekvően, az már egy másik kérdés.

### 4.3. AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLAT KVALITATÍV EREDMÉNYEI

A társadalmi részvétel megismerésének mélyebb lehetőségét adja, ha alanyainkat megkérjük, indokolják is a pontadásukat. Ilyenkor ismereteiktől függően nyerhetünk fontos információkat. A példák felemlegetése során meg erősödött alanyainkban a meggyőződés, hogy pontozásuk megfelel a tényeknek. Volt, aki elbizonytalanodott, s egy felületes kitöltés esetén született volna valamilyen osztályzat egy kérdésre, de ezután inkább úgy döntött: nem tudja, nem lát bele, nem mondana tehát semmit. A módszer tulajdonképpen csökkentette a kvantitatív válaszok mennyiségét, de növelte a kvalitatív adatainkat. Egy külön kérésünk volt: hogyha értelmezésében tud különbséget tenni a saját és az „általában így történik másutt” közt, az jelenjék meg a pontozásában is.

A beérkezett válaszokat rendszereztük, és kutatási jelentés készült belőle<sup>199</sup>. Ez a jelentés még tartalmazta, hogy melyik településeken milyen konkrét projektekre hivatkoznak. Ám az alábbi összefoglalóban minket már csak

---

<sup>199</sup> A kutatási jelentés - melyből az itt olvasható rövidített összefoglalás készülhetett – Bagány Márton, Kiss Ottó és Fási Csaba munkája.

a tendenciák érdekelnek – ld. korábbi módszertani felvetésünk, miért nem szabad a helyeket mintavételi okokból nyilvánossá tennünk. De az általánosítás mellett szól az is, ha valahol súlyos vádak hangzanak el egy önkormányzattal szemben, vagy ha pontatlanságok stb.

### 4.3.1. Stratégia és jövőképkialakítás

Külső és belső körülményeket különböztettek meg a válaszadók arra vonatkozóan, hogy mi gátolja (pl. fizikai, szerkezeti, gazdasági akadályai vannak) vagy segíti a jövőképkialakítását. Volt, aki az emberekben, a „mai világban” találta meg a baj forrását: „manapság mindenki a mának él”.

Külső körülménynek tekinthető, hogy anyagi erőforrások szükségesek a jövő alakításához, s ebben – a válaszok alapján – hiányt szenvednek az önkormányzatok. A másik terület, amire kitértek, az a jogszabályok változásának hektikussága. A sűrűn változó jogszabályi környezet nem kedvez a jövőképkialakításának, ahogy a döntések kiszámíthatatlansága sem. Az önkormányzatoknak nagy energiájukba telik ezeknek a változásoknak a lekötése. Konceptcionális gondolkodásra nincs idő, a napi gondok megoldása zajlik. Néhány nagyobb település azt mondta, hogy a fentiek miatt nem is tartják feladatuknak, hogy elébe menjenek a változásoknak.

Megjelent a tehetetlenség, a felfelé mutogatás és a strukturális kifogás: „Mi alaposan vizsgáljuk a jövőt, de azután úgyis minden a kormányzattól függ”, míg más a múltban kereste a fejlődést gátló tényezőt: „az 1990-es években az ipari parkként szóba jöhető földterületek a kárpótlás során kismillió tulajdonos kezébe kerültek. Ezeknek a földterületeknek a megszerzése lényegében lehetetlen, pénz sincs rá”.

Az ismert elemzési keretet használva (SWOT) a válaszok besorolhatók voltak a belső segítő és gátló területekhez is. „A városvezetés feladata lenne, ha beköltöztet embereket, de nem gondolja át, hogy ahhoz majd bölcsődék is kellenek. Nincs új utca, ahol a fiatalok építközhetnének, és nincs munkahelyteremtés.” Vagy: „Van, ahol lakossági aktivitással született meg egy gondozott park, ez nyilván pozitív, de a fenntartása nem mindenütt átgondolt az ilyen kezdeményezéseknek”. Más azt róttá fel a település vezetésének, hogy nincs koncepció, csak *ad hoc* döntések. Megint mások azt nehezményezték, hogy a jövőképkialakítás, nincs kapcsolata a kerületnek a valósággal, attól el is akar szakadni. „Szegény területekre alapvetően úgy tekinteni, mintha középosztályi lenne, nem más, mint a valóság tudomásul vételének hiánya. Hiányzik a saját lakosság tesztelése is, a párbeszéd”.

Érdemes megjegyezni a mérhetőség nehézségei kapcsán, hogy ugyanannál a területnél van, ki a terület szegény részét látta, s van, aki a középosztályit. Utóbbi – többségi képviselő lévén – ugyanazt említette meg erénynek, amit egy szociális munkás hátránynak.

Erősen befolyásolja a megítélést, hogy ki nyilatkozik függő és ki független helyzetben (azaz a hatalmi struktúra részeként vagy kívülállóként). Másként vélekedtek, nem meglepő módon, a polgármesterről. A jövő tervezésben belső erőforrásként lehet egy polgármesterre tekinteni, míg ugyanebben a kritikus kívülálló belső gyengeséget lát, sőt, külső veszélyforrást.

Kis- és nagyobb települések eltérő lehetőségeiből is szívesen vezettek le stratégiai építési különbségeket. Kutatói szemmel nézve a hosszú távú stratégiatervezés nem pénz, hanem szándék kérdése, de ezt a megkérdozettek nem így látják. A mennyiségi lehetőségekből a stratégiatervezés értelmére is következtetnek. Az érv az, hogy a kistélepülések egy helyben járnak a finanszírozás miatt. A célkitűzés is hiába van meg, ha a „többi elem hiányzik”.

A kormányzatot is mindig éri kritika: hátráltathatja is a hosszú távú terveket hektikus, lassú vagy észszerűtlen döntéshozatalokkal. S egyáltalán nem egyértelmű, hogy „egy régi sörfőző üzemből múzeumot kell csinálni, mikor a munkahelyek hiánya miatt hagyták el a települést”. Egy véleményét kellőképpen alátámasztó válaszadó így fogalmazott: „A magyarországi környezet nem alkalmas a hosszú távú tervezésre. Pl. Japánnak 100 éves tervei vannak. Legalább 20 éves tervek kellenének, amit komolyan vesznek. Nem választási ciklusban kellene gondolkodnia egy településnek. Választások előtt gyorsan megpróbálják azt tenni, amivel megbízták. Egy település stratégiája független attól, hogy milyen színű a város vezetése. Az iránynak olyan társadalmassított, elfogadott elvárásokat kell tartalmaznia, amik megkérdőjelezhetetlenek egy más színű vezetés által is. Ma már egy polgármesternek óriási hatalma van. Az utolsó alkalmazottra is ráhatása van. Túl nagy hatalom és felelősség, amivel nem biztos, hogy jól tud élni. Külsős szakembereket is érdemes bevonni, akik másképp, kívülről látják, mit kéne csinálni”.

A változásra való nyitottság akkor válik stratégiává, ha a változásra felkészülés is van. Itt is az anyagi lehetőségek és korlátok kerültek leggyakrabban említésre. A főáramok figyelése megint főként a nagyobb települések kompetenciája. Bekapcsolódni mondjuk a smart city programba – volt, ahol fontos eredményként értékelték. Más pozitívumként, előnyként fogalmazta meg a „maradíságot”, mert nem kellenek a folyamatos változások; jó, ha vannak fix pontok. Jellemzően a kis-közepes települések vannak ezen az állásponton.

Az újítás kapcsán kiemelték, hogy erre nem minden településtípus áll készen: fontos pl. az e-ügyintézés, de nem biztos, hogy a kistépelülések tudják követni a gyors változásokat segítség nélkül.

Érdekes, hogy mi számít újdonságnak: egy kistépelülés azt mondta, hogy náluk a turisztikai fejlesztések tekinthetők a fő újdonságoknak. Volt, aki az újítás alatt szervezeti átalakítást értett (társaságok holdingba szervezése), vagy koncertszervezéssel kapcsolatos feladatokra gondolt (fontosnak tartja a célcsoport véleményének kikérését).

Többen kiemelték az újítások hátrányait (pl. ASP-rendszer). Egy budapesti kerület szerint ők nyitottak a változtatásokra, de ezek gyakran a centralizáció szolgálatában állnak, sőt e kerület interjúalánya szerint néhány saját fejlesztésű informatikájuk jobb, mint amit központilag rájuk akarnak kényszeríteni. Azaz esetükben technológiai visszalépés lesz.

A válaszokat olvasva az rajzolódik ki, hogy a hosszú távú célok hiányát, a csak projektben gondolkodást megsemmisítik a helyi lakosok. S nem csak azzal van gond, hogy a jogszabályi környezet hektikus, hogy a pályázatok határideje rövid, és nincs idő egyeztetésre, vagy hogy nem veszik komolyan a hosszabb távú terveket, amelyek általában ott lapulnak a fiókban, „[s]ok esetben elmarad a végrehajtása is a céloknak”.

Külön kérdésben is kitértünk arra a problémára, hogy követik-e a stratégiát, és nagyon sok válaszadó támasztotta alá, hogy nem a stratégia szerint haladnak, hanem fordítva, a pályázati kiíráshoz készítene ad hoc stratégiát. „Mindenne lecsapnak, ami pályázati lehetőség”, mert a megpályázható kiírások tartják mozgásban őket, ezáltal forgatható a pénz, s így arra mennek a települések, amerre forráshoz jutnak. Egy válaszadó úgy fogalmazott, hogy mindenre pályázni kell: a prioritás az, hogy „amit meg tudunk nyerni, azt nyerjük meg”. A végkövetkeztetése ezeknek a gondolatmeneteknek az volt, hogy ha nagyobb önállóságot és mozgásteret adnának az önkormányzatoknak, akkor azt tudnák fejleszteni, amire szükség van, és a stratégia szerint tudnának haladni.

A térségi szerep meghatározása a kvantitatív vizsgálatokban sem került előkelő helyre, saját településeiket se ítélték meg nagyon pozitívan ennek teljesítésében, ámbár még mindig jobbnak, mint általában másokat. Egy ilyen dimenzióban is először az alapértéknek, a fontosság megítélésének kellene javulnia. Volt ahol felismerték, hogy a térségi szerepben való értelmetlen versengés nem hoz, hanem visz, a környező településekkel való összefogás és

feladatmegosztás pedig sokkal vonzóbbá, élhetőbbé tenné a települést. De az itt válaszoló lehet csak saját álláspontját közölte, s nem valamiféle konszenzust. Másutt megfogalmazták, hogy a hosszú távú fejlődésnek ez volna az alapja, de hogy válaszáat úgy vezette be „fontos lenne”, arra utal, hogy valójában nem ismerik térségi szerepüket, ezt nem fogalmazták meg, de legalábbis nem ez alapján határozzák meg a fejlesztési célokat.

Bár nemigen emelünk ki településeket, kettővel most mégis kivételt tehetünk. Nyíregyháza és Debrecen között régóta folyik rivalizálás, ezt félretéve megállapodást kötöttek a közös stratégiai célokról: az A4-es főút négysávosi-tása érdekében közösen lobbiznak, pályáznak. A megállapodásnak voltak kulturális pontjai is.

A kisebb települések esetén – egy interjúalanyunk szerint – „célszerűbb kistérségben gondolkodni, a nagyobbakhoz igazodni.” Más a többcélú társulással kapcsolatos aggályait fejtette ki: „Még mindig a hatékonyság tartja össze ezt az együttműködést, de már nincs közös gondolkodás.” A lehetőségekkel kapcsolatban kiemelték: „Befolyásolják a kapcsolatok, és az, hogy a nagyobb települések mit engednek. Szerintem a kistérségi társulások nem működnek túl jól. Nincs meg az együttműködés, minden település csak a saját hasznát veszi ki belőle. Ugyanakkor a megszűnés sem lenne jó, mert sok feladatot ellátnak.”

Volt, aki a politika világát is beemelte a válaszba: a TOP-forrásoknál háttérbe kerültek azok az önkormányzatok, melyek nem kormányközeliek. Szakmailag jó pályázat várolistára került, vagy elodázták a döntést – hangzott az ellenzéki beállítódású kritika egy független településről.

Szintén az utóbbi évek kritikájaként értelmezte valaki az iskolák elvételét az önkormányzatoktól, mondván, hogy ez a helyi társadalom értékvesztése. Mások az épített környezetre, a szimbólumokra asszociáltak, és annak kétes vagy szerintük hasznos területfoglalására. A köztéri szobroknak nem elég közmegegyezésszerű, politikai konszenzus vagy kompromisszum során megszületniük, amiképp hogyha meg is van ez a konszenzus, annak illeszkednie kellene a lakosság ismereteihez.

Néhányan félreértették ezt a témakört, és értékgyarapítás alatt anyagi értékekre gondoltak; ezekről másutt lesz szó. Azonban a félreértés nem véletlen, mert kis, 2-3 fős önkormányzatok eleve alig foglalkoznak a témával, s néhány megjegyzés szerint nagyobb településeken sem erről szól a diskurzus. Ezeket a negatív megállapításokat ellensúlyozza számos hagyományőrző fesztivál, program, s különösképp a nemzetiségi közösségek járnak élen abban, hogy ilyen rendezvényeikkel, kiállításokkal megőrizték identitásukat.

### 4.3.2. Etika és integritás, szolgáltatói attitűd

E témában akár mottószerűen is kiemelhetnénk egy interjúalanyunk megállapítását, melyet mellesleg kutatásunk remélt hasznossága kapcsán fogalmazott meg. Azt mondta, hogy reméli, hogy egy indikátorrendszer kidolgozása és használata abba az irányba tereli az önkormányzatokat, hogy ne a kapcsolati tőke emelésére törekedjenek, hanem az önkormányzat szervezetének építésére. A kapcsolati tőke fontosságáról már írtunk, s nem vetettük el még az emberi személyközi hálózatokon belül történő visszabüntetés hasznosságát sem. De eljutottunk addig, hogy a hálózat jó működése, s így a kapcsolati tőkének is a jó működése attól függ, hogy azt mire használják. Ha magánérdekekre, akkor korrupcióba fullad, ha közösségi érdekekre, akkor fejleszt. A szervezetfejlesztés egyértelműen közösségi érdek, míg a kapcsolatépítés a szervezeti működési hiányosságokat pótolja, s ha etikailag alacsony szintű, akkor csak korrupciónövelő. Igen lényeges tehát hogy fontosságban is megjelenjen interjúalanyunk vágya: ne a kapcsolatépítés legyen az első, hanem a szervezetfejlesztés.



Megkérdeztük, hogy mennyiben kell törekednie egy településnek, hogy a lehetséges legjobb közszolgáltatásokat nyújtsa. Saját szolgáltatásai tekintetében egyértelmű, hogy a válasz az volt, hogy ez lényeges. Ám a kutatók – ha követték az előzetesen megbeszélte instrukciókat – értelmezheték ezt a kijelentést, mondván, hogy egy településen nem csak olyan közszolgáltatások vannak, melyeket az önkormányzatnak kell nyújtania, hanem van olyan, amit az állam nyújt, vagy éppen valamilyen vállalkozás: eu.-szolgáltatások, posta, közlekedés, energia, gáz, víz stb. Vajon az esetükben kell-e, elvárható-e, hogy lobbizzanak a politikusok e szolgáltatások minőségéért, áráért. Itt a logika már arra készítetett néhány válaszadót, gondolván saját településük gyakorlatára, hogy felidézzen ilyen példákat, esetleg kudarcos kísérleteket. Pl. egy posta nem volt hajlandó átköltözni oda, ahová azt az önkormányzat a lakosok érdekében javasolta. S bár lehet azt állítani – állította is egy válaszadó –, hogy ezek nem az önkormányzat dolgai, viszont érdemes velük foglalkozni, mert választásokat lehet vele nyerni. A helyi demokráciához hozzátartozik az ilyen lobbitevékenység. Megintcsak érdekes annak az esetnek a felvetése, hogy pl. mikor egy politikus befolyásolta az ellenzéki média szerint a helyi benzinkutak ármeghatározását, túl lépett-e az etikus kereteken.

Egy másik válaszoló is a közszolgáltatások körüli lobbizás politikai érdekek alapján történő jelenségére hívta fel a figyelmünket. Szerinte komoly különbségek figyelhetők meg attól függően is, hogy a politikának fontos-e egy csoport, vagy sem. „A leszakadók számára a szolgáltatások is rosszak, a középosztály már ebből semmit sem lát, mert nekik a szolgáltatások sem terehánnyul készülnek”.

Többféle megoldás létezik a magas fokú közszolgáltatás biztosítására: pl. közszolgáltatások támogatása (kirendeltség működtetése), társulásban való feladatellátás. Több válaszadó a hivatal szolgáltató jellegét emelte ki. A települések és budapesti kerületek némelyike közt egészséges verseny is folyik. Méltán büszke lehet az a kerület, melynek hivatala elsőként felelt meg a nemzetközi minőségbiztosítási (ISO 9001:2009) rendszernek. Ezen önkormányzatok célja egy ügyfélközpontú, szolgáltató jellegű hivatal működtetése, amely átlátható, költséghatékony, teljesítménye értékelhető, mérhető. Létezik a Magyar Közigazgatási Minőségi Díj is, melynek megszerzése szintén presztízsértékű.

A feladatellátás hatékonyságát ugyanakkor csökkenthetik az átszervezésben fellépő anomáliák (önkormányzat – járás viszonya), valamint a munkaerőhiány (pl. közmunkásból is kevesebb van).

Ám vannak gátló tényezők: hiába akar az önkormányzat gyorsabb internetet, ha a szolgáltató azt nem építi ki. Vagy ilyen a Volán-járatok sűrítése, bankok nyitvatartása (az önkormányzat ilyen ügyekben csak lobbizni tud, a döntést nem ő hozza meg). Természetesen az etika oldaláról közelítve nem az a kérdés, hogy mit sikerül megvalósítani, hanem az, hogy milyen célokat fogalmaznak meg, és hogyan kívánják azt elérni.

A forráshiány itt is meghatározó voltát meg kell érteni: „Nálunk van olyan közszolgáltatás, az idősek nappali ellátása, amit pénz hiányában nem tudunk nyújtani. Forráshiány miatt mulasztásos törvénysértésben vagyunk”. Itt jön be az a dilemma, hogy forráshiány esetén mi legyen a prioritás. Nagyvárosoknál is akad olyan terület, amit tudják, hogy biztosítani kellene, még sem teszik. Pl. a hulladékszállításnál gyakran adódnak problémák. Más területeken viszont olyan szociális tevékenységet végeznek önkormányzatok, melyeket jogszabály nem ír elő: lakhatási, gyógyszer-, átmeneti segély stb. Nem vagyunk tehát abban biztosak, hogy az idősellátás elhanyagolása a nyilvánosság előtt védhető volna, s nem épp más területen kellene a „mulasztásos törvénysértést” felvállalni. Épp ezek az értékilemmák azok, melyekre nincs egyértelmű válasz. Van, amikor a nép bevonása populista, etikátlan válaszokat szül, és van, amikor meglévő intézményi normák segítségével lehet megtalálni a helyes választ. Talán egyszer készül majd egy olyan lista, amelyből kiderül, milyen döntések meghozatala jó társadalmi környezetben, és mik nem. (Hogy jó ideje van erről gondolkodás, azt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy bizonyos dolgokról lehet népszavazást tartani, másról meg nem.)

A saját etikai kódex ismerete és betartásának kérdésében abba futottunk bele, hogy nagyon sok helyen nincs ilyen, illetve nem tudnak arról, hogy volna. Így aztán a betartására vonatkozó kérdés is értelmetlen. De persze sok válaszoló nem tud arról, hogy van-e ilyen, s feltételezi, hogyha megkérdezik, akkor biztos van ilyen, s neki akkor illene akkor tudni róla, s normakövetőként persze, hogy azt mondja, ez fontos. Módszertanilag tehát épp itt a legkétesebb a kvantitatív kutatás eredménye, főleg, ha csak azt nézzük, hogy saját etikai kódexének ismeretére és betartására a válaszolók több mint fele azt gondolta, hogy az legalább kielégítően működik náluk, míg másnál csak 32%. Vagyis felmerül a gyanú, hogy a 32% a hitelesebb adat. Az a kérdésből sajnos nem derül ki, hogy az ismeretéről gondolják ezt, vagy a betartásáról, de itt vannak a témáról folyó beszélgetések:

Az etikai kódex fogalmának meghatározása nem volt egyértelmű az alanyok számára. Kérdés volt, hogy mit tartalmaz, dress code-ot? A legtöbb esetben viszont úgy tűnik, hogy az interjúalanyok értették a kérdést, csupán vagy nem volt ilyenjük, vagy az interjúalany nem tudott róla, hogy van-e. Szükségességéről megoszló vélemények születtek. Volt, ahol ha lenne is, feleslegesnek tartanák, mert ott a munkafegyelemmel, megjelenéssel, megnyilatkozással kapcsolatban megvan a kialakult gyakorlat, emellett bizonyos dolgok szabályozottak, például a munkaidő, amelyet technikai segítséggel, beléptetőrendszerrel ellenőriznek. Írott etikai kódexe nincs az önkormányzatnak, de nincs is rá szükség. A kapcsolódó íratlan szabályokat betartják. Van viszont, ahol – felismerve a hiányt – szükségesnek tartotta az alanyunk – aki képviselő volt egyébként –, hogy az etikai kódexet megalkossák.

Egy nagy budapesti kerület válaszadója viszont jelezte, hogy az önkormányzat rendelkezik etikai kódexszel. A kódexet, mint mondta, azonban nem ismerik túl sokan. Ha nem lenne, akkor is ugyanúgy mennének a dolgok, nem ezen alapul a munka. Íratlan szabályok is vannak. Kistélepülést is találtunk, ahol tudtak arról, hogy létezik ilyen kódex, de annak szükségszerűségét vitatta az interjúalany, mert csak olyan kollégát alkalmaznak, aki megbízható. E meglehetősen naiv érv mutatja, hogy igen nagy fokú az egyet nem értés és a tájékozatlanság ezen a téren.

Az etikai kódex témakörével egészen rokon az integritás. Direktben az integritásra nem kérdeztünk rá, de a szolgáltatói attitűd, illetve az etikai kódex és az átláthatóság kapcsán már majdnem körbejártuk. Már csak egy szempont-ra van itt szükségünk, és ez a korrupciós kockázatokra való odafigyelés. Meglehetősen nehéz dolgunk volt e téren, mert már a pilotnál is kiderült, hogy a korrupciós kockázatot könnyű összekeverni a korrupcióval. Márpedig minket nem az érdekelt, hogy a település el tudja-e kerülni a korrupciót, hanem az, hogy tesz-e valamit a kockázati tényezők szervezeti csökkentésére. Ezt tehát kérdezőinknek minden egyes interjúalanyánál el kellett magyarázni. Megosztottunk egymás közt példákat, hogy mivel lehet megvilágítani. Pl. azzal, hogy ne egyedül hozzon valaki döntést, vagy ne egy pályázat legyen. Noha ezeket az eljárásmeneteket szintén ki lehet játszani, mégis ellenőréssel, etikai önképzéssel, a célok újragondolásával és közösségcentrikus átgondolásával el lehet jutni addig, hogy a helyes megoldás felismertté váljon, s ennek a menedzsmentágát is be lehessen vezetni. A kérdés tehát arra irányult, hogy ilyen jellegű törekvés van-e. Tudjuk, hogy a válaszok sokszor mégis arra vonatkoztak, és így is fogalmazódtak meg, hogy „nálunk nincs korrupció”. Vagy éppen, hogy van, és annak elmesélésébe fogott az alany, noha nem ezt kérdeztük.

A döntő többségben az a tapasztalat, hogy településükön a korrupció nem jellemző, vagy minimális a jelenléte. „T” település indoklásként a település kis méretét hozta, ami miatt könnyű a gazdasági tevékenységeket szemmel tartani. Másutt lakossági próbálkozásokra utaltak, de ezeket a megkereséseket az önkormányzat elhárította. Megint másutt arra hivatkoztak, hogy a hivatalban nagyon erős az ellenőrzés, és inkább a testületi döntéshozatalok mögött lehet a probléma. Egy budapesti kerületben jól értelmezték a kérdésünk, és elmesélték, hogy egyedül egy kollégájuk sem mehet ki ellenőrizni, és ez az, amivel csökkentik a korrupciós kockázatot, meg azzal, ha jól fizetik meg az önkormányzati dolgozókat.

Van, ahol egy figyelemre méltó megjegyzés hangzott el: a korrupció minden esetben a vezetőn múlik. Ha a vezető nem tolerálja a korrupciót, akkor nincs. De kaptunk ennél óvatosabb választ is: "Nem mindig sikerül erre odafigyelni, bármennyire is óvatosak vagyunk". Említésre méltó egy másik kerület megoldása: "Nálunk nincs korrupció, ennek oka, hogy Magyarországon az első és eddig az egyetlen önkormányzat vagyunk, amely önként vetette alá magát a nemzetközileg elismert, független Transparency International ellenőrzési folyamatának közbeszerzési eljárásban."

Egy vidéki városban kormánypárti nyomással indokolták, hogy „kénytelenek” küzdeni a korrupció ellen, hiszen másképp rögtön lecsapnának rájuk: a pályázatok elbírálásánál szigorú a szabályozás, külsős megbízottakat is bevonnak. „Pl. a közlekedési társaság 60 képviselőnek ingyenes parkolási bérletet adott. Mivel az önkormányzat nem hozott erről rendeletet, feljelentés született, nyomozás volt, majd bírósági per lett a dologból. Azóta meghozták a szükséges rendeletet."

Bár elméletileg a szervezeti reagálásokat, fejlődéseket preferáljuk, s ezt ajánlja az integritás nézőpontja is, a valóság kutatásánál jól felrajzolható, hogy értékek, elképzelések, lehetőségek terén mennyire meghatározó, hogy kis- vagy nagytelepülésen jártunk. Kistelepüléseken inkább mondták azt, hogy nem szervezettel reagálnak a körülményekre, hanem informális csatornákon. A polgármestereknek kitüntetett szerep jut, hogy egyedül oldjanak meg dolgokat, és ezért tőlük is várják el, nem pedig a szervezettől. A szervezeti utak megkerüléséről szintén a kistelepülések számoltak be, míg a budapestiek e témában azt fejtették ki, hogyan reagálnak egy ügyre úgy, hogy a hivatalt – annak megoldására – akár át is szervezik. Már eleve bizonyos ügyek bizonyos szervezeti egységekhez kerülnek, s a civil szervezetek is ezekkel az egységekkel kerülnek kapcsolatba.

A felelősségi körök meghatározása viszont településnagyságtól függetlenül mindenütt jelenlévő probléma. Úgy tűnik itt az sem elég, ha papíron jól körül van határolva, s az emberhiány is ellene hat a feladatok elosztásának. A teljesítések számonkérése „klasszikusan” a lent lévőt sújtja, a hierarchiában feljebb lévőköt nem. Ez demoralizáló hatású a szervezet egészére nézve.

Számos településen viszont azt a választ kaptuk, hogy jól működik a felelősség meghatározása, és ahol ezt jól működőnek tartották, ott a számonkérés minőségével és gyakorlatával is elégedettek voltak. Az átláthatósági szabályok betartására is utaltak, sokszor úgy, mint ami azért van meg, mert törvényi előírás, és ha előírás, meg kell legyen. Nem ellenőriztük le, hogy az állítások mennyire felelnek meg a valóságnak, nekünk annyi elegendő volt, hogy az ellenőrzés és a feladatelosztás közti kapcsolat magától értetődő voltát maguk a válaszolók emelték ki.

### 4.3.3. Külső és belső kapcsolatok

A kapcsolatok feltérképezésére különféle kérdéseket illesztettünk a kérdőívbe. Például, hogy hány fontos embert ismer. De annyira eltérően értelmezhetők a kérdést, hogy az így nyert válaszok nem feldolgozhatók. Valaki fontos kapcsolatnak tartotta, hogy ismeri a képviselőket, más viszont bár ismerte őket, nem számolta őket ebbe bele. Módszertanilag a kérdés feltevését viszont az indokolta, hogy a következő kérdés az volt, hogy akkor ezek közül gondoljon egyre, akinek ajánlaná a kérdőívünk elektronikus úton történő kitöltését. Ez a gondolati rávezetést szolgálta.

Sosem azt kértük, hogy akkor adjon nekünk át egy nevet, egy címet, hanem alanyunk e-mailjét kértük el, neki küldtük el az elektronikus kérdőív linkjét. Ezt így tartottuk etikusabbnak. Arra voltunk kíváncsiak, hogy hány elektronikus kérdőív érkezik majd be, ez ugyanis jól mérte volna alanyaink kapcsolati tőkéjét. Kérdezőink visszajelzése

alapján viszont általános volt, hogy elfeljetkeztek arról, hogy a kapott ígéretet megerősítsék, sőt sokan arról is elfeljetkeztek, hogy elküldjék a linket. Profi kérdezők a protokollt betartották volna, a mi kérdezőink viszont az interjúk lebonyolításához értettek igazán, abban voltak jók.

Egy másik kérdésünk az volt, hogy ha el kíván érni valamit az önkormányzatnál, mert sérelem érte, milyen utakat tud választani. Ez is nyitott kérdésként lett feltéve, s többek között azt kívánta letapogatni, hogy a visszabüntetésnek formális és informális lehetőségeit felsorolják-e. Aki nem, az nyilván a tanult, tehetetlen kategóriába rakható, aki viszont igen, az cselekvő, és egy hálózatelméleti kutatásban, ahol a bosszú is szerepet kap a vizsgálatban, fontos pontokká válnak. A válaszok kiértékelésére „A társadalmi részvétel szervezése, lehetőségei és nehézségei” c. tanulmányban térünk ki.

A helyi kitüntetések véleményezése széles skálát ölelt fel. Van olyan település, ahol értékét vesztí számos válaszoló szemében, mert például „egymásnak adják”, vagy boldog-boldogtalannak adnak, s van, ahol igen körültekintően járnak el. Van, ahol túl sokfélét adnak, van, ahol alig párat. Akárhogy is, az elismerés adása vagy nem adása roppant érzékeny téma; érzelmeket mozgat meg, és jó indikátora a helyi társadalom és a hatalom kapcsolatának. Nem egyszerű indikátora ez sem, mert az ördög itt is a részletekben lakozik, s ezért is próbáltuk megragadni kvalitatív oldalról.

Ha fajtáit nézzük, akkor találkoztunk díszpolgári címmel, Pro urbe díjjal, XY településért díjjal, XY büszkesége díjjal, nívódíjjal, oklevéllel, emléklappal, „tiszteletbeli konzul” kitüntetéssel, emlékéremmel, híres emberekről elnevezett díjakkal, plakettekkel jelképes pénzösszeggel vagy anélkül, gyűrűkkel, év dolgozója és év köztisztviselője díjjal, valamint sporttal, oktatással kapcsolatos díjakkal. Hogy hol, miképp állapítják meg, kinek adják a díjat, nagyon jól mutatja az adott közösség vezetőinek demokráciafelfogását. Van, ahol beleszólhat a nép, és van, ahol a korábbi díjazottak – díszpolgárok – döntenek a következőről, ezenfelül van, ahol ad hoc jellegű a jelölés, és van, ahol mindig a polgármester jelöl és dönt. Sokszor kerülnek jelöltnevek szakbizottság elé, s aztán testület elé, továbbá javaslatot tehetnek néhány helyen civil szervezetek és gazdasági társaságok is. Csupán egy technikát nem használnak, az alkalmas jelöltek közül a sorsolást. Inkább kamarilla és politikai szempontok szerint érvelnek, és néha pont azért kap egy kevésbé megérdemelt ember díjat – így reagált egy többségi képviselő –, hogy az ellenzék ne elégedetlenkedjék.

A fenti eltérések miatt a díjak presztízsértéke településenként igen különböző. Legjobb volna a díjak presztízsét közvélemény-kutatással kideríteni, s azt indikátorként tekinteni. A presztízsérték jól sejtetné, hogy az emberek a díjkiosztást igazságosnak és kellőképp demokratikusnak értékelik-e.

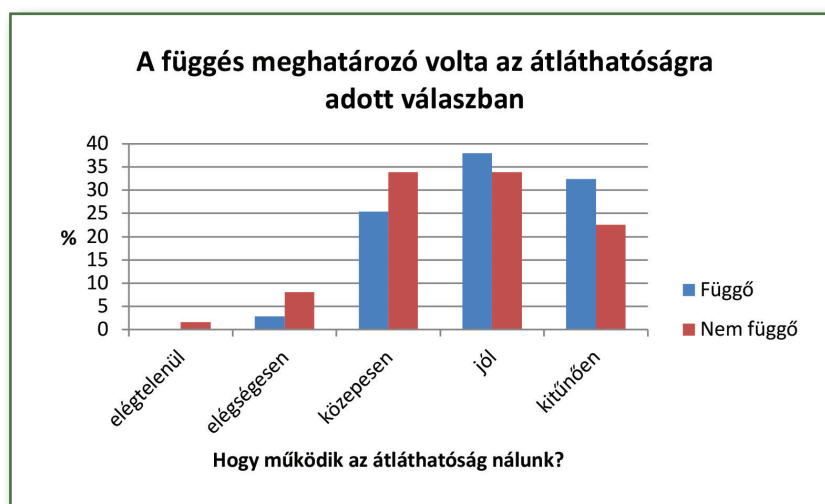
Van, ahol felismerték a díjhiányproblémát is. Például a vállalkozók munkájának megköszönése is lehetne mobilizáló hatású és proszociális irányba terelő, mely sok helyen nincs kihasználva. Kistelepülésen viszont megtörténhet az is, hogy elfogynak a díjazható emberek, de hallhattunk ilyen problémát munkahelyi HR-estől is, aki hiába dolgozott egy nagy szervezetben, úgy vélekedett, gyakran már teher, hogy évről évre ki kell találni, kinek adjanak jutalmat, kitüntetéset.

A legkritikusabb megnyilvánulást hagytuk legutoljára, mert valóban a kitüntetések sokszor saját civil szervezeteik legitimálására használja a helyi hatalom. „Értelmetlen 1 éve létrejött civil szervezetet beágyazottságra hivatkozva jutalmazni, miközben évtizedek óta működnek más aktív szervezetek.”

#### 4.4. NÉHÁNY RÉSZEREDMÉNY

A kérdőív kiértékelése során a fentiekben csupán a legalapvetőbb eredményeket volt lehetőségünk ismertetni, pedig sok keresztábra volna készíthető, és sokféle kutatáshoz használható még az adatbázis. Számptalan háttérváltozóval bír az SPSS-programcsomagban elkészített ún. SAV-fájl<sup>200</sup>. Férfi-nő véleménykülönbségeken kívül életkori, vezető-beosztotti, településnagyság szerinti, település elhelyezkedése szerinti, anyagi helyzet szerinti, helyi határoltól függő vagy nem függő dimenzió szerinti vagy akár a település eladottságának mértéke szerinti összehasonlítások is végezhetőek volnának minden egyes értékkategóriára. A mintavételi reprezentativitáshiányosság miatt épp ezek az összehasonlítások tekinthetőek relevánsnak, mert ha például nem is reprezentatív az agglomerációs települések száma, mégis összevethetőek az innen szerzett válaszok például a budapesti kerületekkel, vagy a vidékkel. A mintában ugyanis körülbelül hasonló arányban és kellő számban szerepel mindegyik. A véletlen miatt körülbelül hasonlóképp oszlottak el az önkormányzattól függő és nem függő válaszolók a településtípusok szerint.

A korábbiakban már felmerült például, hogy a függő és nem függő válaszolók az általam készített interjúkban nem mutattak különbséget kritikusság tekintetében. Legalábbis ez volt a személyes tapasztalat. Megvizsgálható ez a benyomás. Összesen 71 embert soroltak be a kérdezők függő egzisztenciális helyzetben lévőknek, és 62-t függetlennek. Például, ha valakit a jegyző jelölt ki válaszára, az függő kategóriába került, aki viszont mondjuk ellenzéki képviselő volt, az a függetlenbe. Néhány esetben nem döntöttek el a kérdezők, illetve a 23 elektronikus kitöltőnél ez a kérdés nem szerepelt. Lehetne súlyozni, hogy pont fele-fele arányban legyenek függők és nem függők, úgy méginkább felnagyítódna a különbségek, de így is látványos. A nem függők, akik az önkormányzati hierarchián kívül állnak, kritikusabbak az átláthatósági színvonal megítélésében.



17. ábra

Forrás: saját kutatás

<sup>200</sup> Itt kell megemlítenünk Mátrai Jenő nevét, aki a végső formáját adta meg a SAV-fájlnak, s neki köszönhető az adatok összevonása, a háttérváltozók struktúrája, továbbá néhány elemzés lefuttatása. Az adatok bevitelében Czita Károly volt segítségünkre.

Ez nem egy meglepő eredmény, inkább csak igazolja a józan feltételezést, valamint azt is, hogy nagyjában-egészében jól is sorolták be a kollégák a válaszolókat. Pedig módszertani szempontból lehet kifogásokat emelni. Pl. attól még, hogy valaki ellenzéki, lehet, hogy megvett figura, vagy attól még, hogy valaki a hierarchia része, lehet, hogy autonóm, szakmájához hű, és nem szervilis. Módszertanilag, ha az ilyen típusú kritikák jogosak is, nagyobb elemszámnál ezek a hibák kiegyenlítődnek. S arra is hoztunk itt példát, hogy számos kérdés rábizható a kutatóra. Így minden interjúbeszámoló jelentés a külső körülmények, valamint az alanyok leírásával kezdődött. A kérdezőkre volt bízva annak megítélése is, hogy kapkodni kellett-e a kitöltéskor, vagy volt idő beszélgetni. Ezek is mind kvantifikálhatók, s aztán SPSS-ben kódolhatók.

Óvatosságra intő jel a percepció és a valóság közti eltérés. A közvélemény-kutatások a percepciókra vonatkoznak, de nem szabad figyelmen kívül hagyni az így összegyűjtött állítások bizonytalanságát. Csupán egy változó tekintetében van módunk ennek ellenőrzésére. Megnéztük, hogy településeinken az egy főre jutó eladósodottság mértéke mekkora<sup>201</sup>, s hogy válaszadóink mit gondolnak erről.

**5. tábla: Önkormányzati adósságuk kezelhetőségének megítélése**

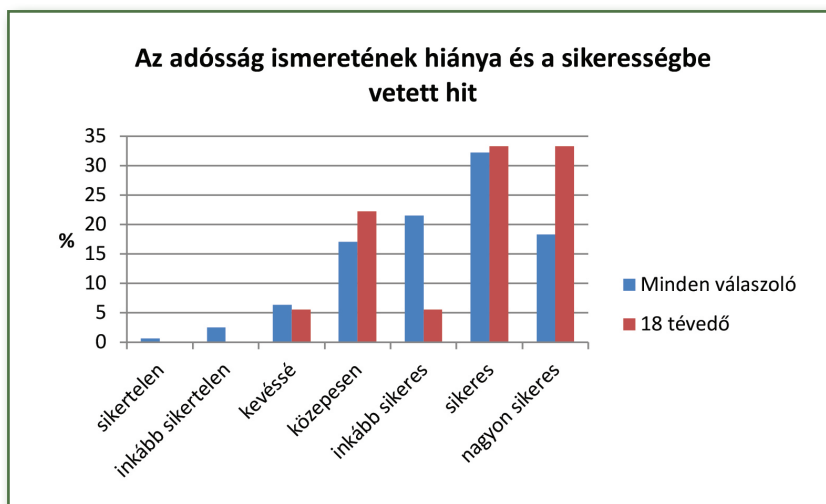
		egy főre jutó valódi adósság (Ft-ban)				Összesen
		10000>	10000– 25000	25001<	NT/NV	
Önkormányzati adósságuk kezelhetőségének megítélése	nincs eladósodás	26	35	18	17	96
	kicsi és könnyen kezelhető	8	5	5	8	26
	kicsi, de nehezen kezelhető	0	1	2	4	7
	nagy, de kezelhető	4	1	4	1	10
	nagy és nehezen kezelhető	1	0	4	1	6
	nem tudja	0	6	2	5	13
Összesen		39	48	35	36	158

*Forrás: saját kutatás*

Az eredmény lesújtó, ha például azt nézzük, hogy a durván eladósodott településeken 18 ember hiszi azt, hogy egyáltalán nincs eladósodás. A tévedés a másik irányban is megvan. Itt 1 fő gondolja azt, hogy nagy és nehezen kezelhető az adósságállomány, miközben nincs ilyen probléma.

Kiválogattuk a 18 embert, és összehasonlítottuk a teljes mintával. Vajon mennyire tér el a 18 abszolút tévedésben élő sikerképe a társaság egészétől, melybe akár ők is beletartoznak. A 158-as teljes mintából a 18-at ki sem emeltük.

<sup>201</sup> Az adatbázis az önkormányzatok zárszámadási rendeleteinek mellékleteiből kivett H) KÖTELEZETTSÉGEK sor számai. Ezt osztottuk el, a település lakosságával. Ahol a táblázatban a nincs adat számát tüntettük fel, ott 2015-ig visszamenőleg nem találtunk jelentést.



**18. ábra: Az adósság ismeretének hiánya és a sikerességbe vetett hit**  
 Forrás: saját kutatás

Az a következtetés ebből mindenképp levonható, hogy a helyi demokrácia működéséhez, a benne lévő helyes percepciók kialakításához – pl. a sikeresség önképéhez – nélkülözhetetlenek az alapvető ismeretek, a helyi teljesítményről a valódi tudás, melyet főként a helyi média tudna biztosítani. Minél inkább tudatlanságban lehet tartani az embereket, annál inkább lehet rábeszélni őket arra, hogy sikeresnek éljék meg a helyi teljesítményt. Nem a polgármesterek és hatalomban lévő többségi képviselők érdeke az – amennyiben ezek az információk kellemetlenek –, hogy a valódi adatok megfelelő módon terjesztve legyenek.

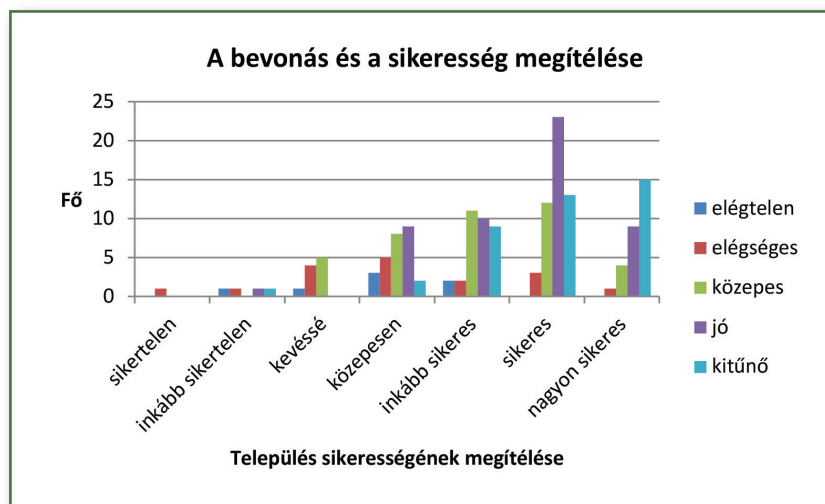
A kérdőívünkben szerepeltek olyan kérdések, hogy volt-e valami, amire nem jutott az elmúlt évben annyi, amennyi pénz kellett volna rá. Ezekből a válaszokból képeztünk egy anyagi helyzet-változót. Nem az derül ki belőle ki milyen gazdag, mert ahol nagyok a vágyak, ott hiába van pénz, de azért ilyen tekintetben is használhatjuk a felosztást. Ha ezeket a kategóriákat összevetjük a 18. ábrán a sikeresség képével, azt tapasztaljuk, hogy nem az anyagi helyzetüket legjobbnak érzők tartják a legsikeresebbnek a településüket; viszont a rossz anyagi helyzetben lévők mintha kivetítenék saját problémáikat lakóhelyükre is.



**19. ábra: A településről alkotott sikerességkép és a saját anyagi helyzet**  
 Forrás: saját kutatás



A nagyon sikeresnek gondolt településeknél a 20. ábrán egy összhang látszik, mely szerint a társadalom bevonása a közügyek megtárgyalásába és a sikeresség egymást erősítik.



20. ábra: A bevonás és a sikeresség megítélése  
Forrás: saját kutatás

## 4.5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az empirikus kutatásban interjúalanyaink támogatták azt az elképzelésünket, miszerint kell-e, lehet-e mérni a társadalmi részvétel „jóságát”. Megkérdeztük a kíváncsiak az eredményeinkre is, és bevezetésétől saját településük minőségi javulását várják. Nincs szignifikáns különbség nem, életkor, alkalmazotti vagy kívülálló (függő/nem függő) státusz szerint, hogy valaki ajánlja-e majd, hogy a jó önkormányzat készülő kritériumrendszere szerint más önkormányzatok megvizsgálják magukat. Azaz eredményeink terjesztése nem függ semmilyen háttérváltozótól. Egyedül a foglalkozási státuszbesorolásban lehet azt megfigyelni, hogy a felső vezetők ezt még inkább fontosnak tartják.

Más tekintetben viszont tovább nőtt óvatosságunk, mert például az mérhető, hogy a bizottsági munkába bevonnak-e civileket, de az, hogy ez érdemi vagy kooptáció, pusztán a mérőszám nem árulja el. Úgy tűnik tehát, hogy a mérőeszközökre szükség van, de arra is, hogy a kulturális működéshez ezen mérőeszközeinket időről időre finomítsuk is, s ne csak az önkormányzatok legyenek nyitottak a jövőre és a változásra, de maguk a mérőeszközök is.

E fejezetünkben ismertettük a kvantitatív, illetve bemutattuk a kvalitatív eredményeinket. Nem minden eredmény lett ismertette, csupán azok, melyek minden Jó Önkormányzat Kutatásban részt vevő számára közösen használható, illetve főként azok, melyek a helyi demokráciára vonatkoztak

## 5. BEFEJEZÉS

A társadalmi részvétel nyilván mérhető. Nem is ez volt a kérdés, mint inkább az, hogy milyen új osztálytendenciák jelennek meg, melyek mérésére is új módszerek nyílnak. Másik téma, amivel elméletben foglalkoztunk, hogy szociálpszichológiai tekintetben lehet-e új kutatói kérdéseket feltenni, és a hálózatelméletek számára ajánlani.

Az empirikus kutatásunk a feltett kérdéseinkre torzó módon adott választ, azaz tulajdonképpen csak a prekariátus felhasználási módjára. Ennek nemcsak a hálózatelméleti adatfelvétel nehézsége volt az oka, hanem az is, hogy a kérdőíves kutatásban nagyon sok egyéb szempontra is ki kellett térni, mely része a Jó Önkormányzat Kutatás témaköreinek. Maga a kérdőív teljes mértékben lefedi a szempontokat, és az összesített kvantitatív adatsorokban be is mutattuk ezeket az összesített eredményeket.

Kutatási eredményeink legfőbb hozadéka, hogy most már tudjuk, miként vélekednek kis- és nagytelepüléseken, hol szorít a cipő, hol kell feltétlen vagy kommunikációs, vagy érdemi változtatásokat hozni, hogy az állampolgárok elégedettebb legyenek a helyi társadalommal, azzal a közeggel, ahol tulajdonképpen laknak és élnek. Mindezen rangsorok ráadásul formális intézményrendszereink által befolyásolt, működtetett struktúrák, az önkormányzatiság feladatai.

# MELLÉKLET - KÉRDŐÍV

## JÓ ÖNKORMÁNYZÁS

*kérdőíves és interjú kutatás*

**2018**

*A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készül.*

DÁTUM . . . . . ÓRA: . . . . . -től . . . . . -ig

Magyarország 2015 óta nemzetközi összevetéssel évente nyilvánosan értékeli az állam működését. Ebben vizsgálja az önkormányzatokat is. 2017-ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen elindult egy tudományos kutatás, amelynek célja az átfogó értékelés részletezése, s az, hogy a települések számára lehetővé váljon annak ismerete, hogy milyen pontokon tudják javítani saját eredményességüket.

Szeretnénk megismerni az Ön véleményét - mint településének és az önkormányzatnak jó ismerőjét - arról, hogy lehetségesnek tartja-e ilyen értékelő rendszer létrehozását, alkalmazását, ha igen, akkor milyen értékelési szempontokat tartana fontosnak.

A jó önkormányzás kutatás nem arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen az életszínvonal, ellátottság az adott településen, mert az számos más körülmény mellett egy létező adottság. Mi azt vizsgáljuk, hogy mennyire optimális a működés, hogy miképp lehet elérni a lehető legjobb eredményt.

Megadott válaszait és adatait bizalmasan fogjuk kezelni! A válaszadás önkéntes.

**1. Melyik településre fognak vonatkozni a válaszai? (Kérjük írja ide!):**

.....

**2. Kérjük, először osztályozza le az állításainkat a hagyományos „iskolai” 5-ös skálán, a jegyek bekarikázásával.**

*5 – nagyon fontos, nálunk/másutt kitűnően működik, 4 – elég fontos, nálunk/másutt jól működik, 3 – közepesen fontos, nálunk/másutt közepesen működik, 2 – kicsit fontos, nálunk/másutt rosszul működik, 1 – egyáltalán nem fontos, nálunk/másutt nem működik. (Ahol nem akar, vagy nem tud választ adni, ott az osztályzást hagyja ki!)*

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Ön szerint mennyire fontosak az alábbi kritériumok a jó önkormányzás értékelése keretében, mennyire működnek önöknél és ismeretei szerint az mennyire működik általában az önkormányzatoknál? Az önkormányzatnak feladata, hogy....	Fontosság	Működés	
		nálunk	általában
2.1. Alaposan vizsgálja a jövőt, igyekezzék elébe menni a várható változásoknak	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.2. Hosszabb távú célokat tűzön ki, lebontsa, megtervezzé, végrehajtsa	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.3. Meghatározza térségi szerepét, lehetőségeit és ehhez igazítsa céljait	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.4. Őrizze, gyarapítsa értékeit, a célokat ehhez igazítsa	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.5. A lehetséges legjobb közszolgáltatások biztosítására törekedjék	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.6. Nyitott legyen a változásokra, tudjon újítani	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.7. Szervezetileg reagáljon a konfliktusokra, a problémákra	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.8. A hátrányos helyzetűek esélyegyenlőségének megteremtésére törekedjék	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.9. Működése minden érintett számára átlátható legyen	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.10. Az érintetteket bevonja a döntések előkészítésébe	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.11. Az együttműködéshez szükséges információt érthetően és időben biztosítsa	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.12. A törvényességet betartsa, megkövetelje, ellenőrizze	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.13. A felelőségeket meghatározza, mindenkitől módszeresen számon kérje	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.14. Ismerje a saját etikai kódexét és megkövetelje betartását	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.15. Többetvállalásait társadalmi felelősséggel határozza meg	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.16. Emberi erőforrásait hatékonyan használja	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.17. Anyagi erőforrásaival hatékonyan gazdálkodik	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.18. Módszeresen értékeli a szervezeti eredményeket és egyéni teljesítményeket	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.19. Az önkormányzat személyi állományának minőségével törődjön	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.20. Szakmai elkötelezettsége és motiváltsága legyen a dolgozóknak	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.21. Megbecsülje őket (továbbképzések, helyi presztízs, fizetés)	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.22. A képviselők szaktudása, szorgalma magas legyen	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.23. A képviselők a köz és ne saját gazdagodásuk javára tevékenykedjenek	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.24. Legyen együttműködési készségük (vitakultúrájuk, kompromisszumkészségük)	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.25. A tulajdonosi jogokat az Önkormányzat jól gyakorolja	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.26. Rendeletalkotása színvonalas legyen	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Ön szerint mennyire fontosak az alábbi kritériumok a jó önkormányzás értékelése keretében, mennyire működnek önöknél és ismeretei szerint az mennyire működik általában az önkormányzatoknál? Az önkormányzatnak feladata, hogy....	Fontosság	Működés	
		nálunk	általában
2.27. Szervezeti és működési szabályait betartsa	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.28. Költségvetési terve ésszerű legyen és azt be is tartsa	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.29. Helyi adók mértékét a lakosság terhelhetőségéhez igazítsa	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.30. Mindent megtegyen, hogy növelje az önkormányzat forrásait	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.31. A korrupciós kockázatokra odafigyeljen, és e kockázatokat csökkentse	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.32. A nemzetközi kapcsolatok ápolására sok energiát fordítson	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.33. Az eladósodást elkerülje	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.34. Ismerjék a képviselők a település stratégiáját	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.35. Ismerjék a lakosok is a stratégiát	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.36. A stratégiának megfelelően történjenek a pályázások, fejlesztések	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.37. Az érintettekkel az önkormányzat megegyezésre törekvő legyen	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.38. Igyekezzék forrásokat teremteni	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.39. Egyeztessen a munkavállalói érdekképviseletekkel a foglalkoztatást és munkakörülményeket érintő kérdésekben	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1
2.40. Informálja a dolgozókat a foglalkoztatásukat és munkakörülményeiket érintő kérdésekről	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1	5 4 3 2 1

**3. Mennyire tartja lehetségesnek az önkormányzatiság teljesítményének mérését?** (Kérjük, egy hetes fokozatú skálán jelölje be, ahol: 1 - lehetetlen, 2 – alig mérhető, 3 – inkább nem mérhető, 4 – közepesen, 5 - inkább mérhető, 6 –jól mérhető, 7 – kitűnően mérhető volna )

Lehetetlen mérni                    1  2  3  4  5  6  7                     Kitűnően mérhető

**4. Szükségesnek tartja az önkormányzás „jóságának”, minőségének mérését, értékelését?** (1 – nagyon ellenzem, 7- nagyon szükségesnek tartom)

Nagyon ellenzem                    1  2  3  4  5  6  7                     Nagyon szükséges

**5. Mennyire tartja sikeresnek a települését (Budapesten kerületét)? /A siker a meglévő lehetőségek viszonya/**

Kevésbé                                    1  2  3  4  5  6  7                                     Nagyon

**6. Foglalkoznak azzal, hogy mely területeken és hogy lehet a korrupciós kockázatokat csökkenteni?**

Felületesen

1  2  3  4  5  6  7

Alaposan

**7, Az Ön tapasztalatai szerint hol nem egyértelműek a jogi hatáskörök, felelőségek, feladatkörök? /Lehetnek Eu-s projektek, foglalkoztat az önkori embereket, lehetnek más hivatalokkal ilyen esetek, nem világos ki mit kommunikálhat./**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**8. Mi a véleménye a helyi adókról? Mértékéről, fajtáiról?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**9. Mi a véleménye a helyi kitüntetésekről? (Fajtáiról, presztízserértékéről, megfelelő emberek kapták-e stb.)**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

/Mindkét kérdésre kérjünk választ!/  
.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**11. Mennyire tartja kezelhetőnek önkormányzata adósságát?**

- 1.** nincs eladósodás **2.** kis eladósodás és könnyen kezelhető **3.** kis eladósodás, de nehezen kezelhető  
**4.** nagy eladósodás, de kezelhető **5.** nagy eladósodás és nehezen kezelhető **6.** nem tudom





12. *Egyéb észrevételek, melyeket Ön szerint még vizsgálnunk kéne, s amelyről van valamilyen véleménye (szimbólumok használata, település tisztasága, környezetvédelem, hulladékkezelés, nyugalom biztosítása /csendrendelet, közbiztonság/, helyi civil szervezetekkel való együttműködés jellemzői, fejleszti-e az önk. munkatársai képességeit stb.)*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

13. **Ajánlaná-e önkormányzatának, hogy értékelje működését a jó önkormányzás készülő kritériumai szerint?**

1 – igen 2 – nem 3 – nem tudom



14. **Képzelve el azt a helyzetet, hogy valamiért elégedetlen (pl. megharagszik) az önkormányzatra. Milyen eszköz áll a rendelkezésére, hogy érvényt szerezzen igazának? /petíció, tüntetés, személyes kapcsolatokban meglévő erő stb./**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**15. Meg tud nevezni olyan embert, aki meghatározó a településen (kerületben)?** /Egy név, mellé szám, hogy hányat!/  
.....

művész: .....

kiemelkedő és megbecsült pedagógus: .....

vállalkozó: .....

egészségügyi dolgozó (orvos, ápoló, gyógyszerész): .....

politikus: .....

vallási vezető: .....

egyéb: .....

**16. Van-e olyan ismerőse, akinek van hatása az önkormányzati munkára?**

1 Igen, van 2, Nem, nincs



**17. Ha igen, kb. hány ilyen embert ismer személyesen?** .....

Szeretnénk felvenni egyikőjükkel a kapcsolatot, hogy feltehessük neki a kérdést, hogy ő minek tudja be azt a befolyást, amit az emberek tulajdonítanak neki. *(Ha nem sikerül elérni, elkérhető az illető neve és mobilszáma, emailje. megkereshető személyesen. Az illetőnek elektronikusán kitölthető kérdőívet küldünk. <https://goo.gl/forms/ZeR-HOYAjkgNQ7olc2>)*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**18. Honnan szerzi a helyi közügyekről az információit? Válassza ki az első hármat és jelölje is a sorrendjüket!**

- |   |           |                          |
|---|-----------|--------------------------|
| 1. Facebook                             | első hely | <input type="checkbox"/> |
| 2. valamely nem önkormányzati portál    |           |                          |
| 3. önkormányzati portál                 | második   | <input type="checkbox"/> |
| 4. személyes kapcsolatok                |           |                          |
| 5. helyi rádió vagy tv                  | harmadik  | <input type="checkbox"/> |
| 6. nyomtatott önkormányzati lap         |           |                          |
| 7. szórólapok, kifüggesztett hirdetések |           |                          |
| 8. egyéb, éspedig: .....                |           |                          |

Végezetül kérjük, hogy néhány személyes kérdésre is válaszoljon (Négyzetbe írandó a szám!):

**19. Életkora:**    1. 18-25 év    2. 26-40 év    3. 41-55 év    4. 56-65 év    5. 65 évnél idősebb

**20. Neme**        1 férfi        2 nő

**21. Beosztása:**    1. felsővezető    2. középvezető    3. beosztott    4. nincs ilyen

**22. Foglalkoztatásának módja:**    1. főállású munkaviszony  
2. inaktív (Gyes, nyugdíjas stb.)  
3. önálló vállalkozó  
4. megbízási vagy egyéb jogviszonyban foglalkoztatott,  
alkalmi munkák

**23. Előfordult-e az elmúlt 12 hónapban, hogy a következő dolgokra kevesebb jutott, mint amire szükségük lett volna?**

1 – előfordult                      2 – nem fordult elő                      3 – nem szoktak ilyesmire költeni                      9 - válasz hiány

ruházat:     könyv, kultúra:     nyaralás:                       vendéglátás:                       szórakozás:

szolgáltatások:                       lakáskarbantartás:                       ajándékozás:

**24. Mi az Ön legmagasabb iskolai végzettsége?**

1. szakmunkásképző
2. szakközépiskolai érettségi
3. gimnáziumi érettségi
4. főiskolai diploma/felsőfokú technikum
5. egyetemi diploma

25. Szakmája, szakirányú végzettsége (szakvizsgálója, tud. fokozata): . . . . .

26. Mióta figyeli az önkormányzat munkáját (évek): . . . . .

27. Amikor általában értékelte az önkormányzatokat mire gondolt (országra, egy kerületre, környező kistérségre stb.) . . . . .

*Nagyon köszönjük, hogy időt szánt ránk, és válaszolt a kérdéseinkre!*

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACEMOGLU, DARON – ROBINSON, JAMES (2013): *Miért buknak el a nemzetek?* HVG Kiadó, Budapest 502 p.
- ALEXANDER, JEFFREY (1996): *Szociológiai elmélet a II. világháború után*. Balassi Kiadó, Budapest 363 p. ISBN 963-506-095-5
- ALINSKY, S.- SUAUL, D. (2016): A hatalom folyamata, In: Sebály Bernadett – Vojtonovszki Bálint (szerk.): *A hatalom társadalmi vagy a társadalom hatalma? - A közösségszervezés alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest pp 177-185
- AUSTIN, JOHN (1990): *Tetten ért szavak*. Akadémia Kiadó, Budapest 158 p.
- BABBIE, EARL (2017): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó, Budapest
- BALÁZS ISTVÁN ET. AL. (2014) (szerk.): [A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata](#). Második, hatályosított kiadás. HVG-ORAC Kiadó, Budapest
- BALLAI VINCE (2008): Nincs kiszállás a vendetta spiráljából. Origo, <http://www.origo.hu/nagyvilag/20081125-a-vendet-ta-logikaja-verboszu-albaniatol-a-kaukazuason-at-a-fulopszigetekig.html> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 14.)
- BÁNÓCZI ESZTER – KABAI IMRE – KOVÁSSY KATALIN (2015): A „körte”. *Jel-kép*, 3, 121–144
- CHRISTAKIS, A. NICHOLAS – FOWLER, H. JAMES (2010): *Kapcsolatok hálójában*. Typotex Kiadó, Budapest 376 p.
- CIALDINI, ROBERT (1999): *A befolyásolás lélektan*, Budapest, Corvinus Kiadó
- CÁSÁNYI VILMOS (2002): *Etológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- CSEPELI GYÖRGY – PRAZSÁK GERGŐ (2008): *Az el nem múlt feudalizmus*. (utolsó letöltés: 2018. 06. 30.) [http://fordulat.net/pdf/19/F19\\_Candeias.pdf](http://fordulat.net/pdf/19/F19_Candeias.pdf)
- CSERMELY PÉTER (2005): *A rejtett hálózatok ereje*. Vince Kiadó, Budapest 376 p.
- CŚIKSZENTMIHÁLYI MIHÁLY – SCHNEIDER BARBARA (2016): *Életre hangolva – A felnőtté válás útvesztői*. Budapest, Libri
- CSIZMADIA ERVIN (2016): *Elitek és hálózatok* = Magyar Nemzet 2016. szept. 2. <http://mno.hu/velemenyl/elitek-es-halozatok-1359778> (utolsó letöltés: 2016. szeptember 4.)
- DURKHEIM, ÉMILE (2001): *A társadalmi munkamegosztásról*. Osiris Kiadó, Budapest 435 p.
- ELSTER, JON (2001): *A társadalom fogaskerekei*. Osiris Kiadó – Századvég Kiadó, Budapest 181 p.
- FALKNÉ BÁNÓ KLÁRA (2001): *Kultúraközi kommunikáció*. Püski Kiadó, Budapest 180 p.
- FESTINGER, LEON (2000): *A kognitív disszonancia elmélete*. Osiris, Budapest 277 p.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1997): *Bizalom*. Európa Kiadó, Budapest 615 p.
- FORSYTE, ROBERT – HOROWITZ, JOEL L. – SAVIN, N. E. – SEFTON, MARTIN (1994): Fairness in simple bargaining experiments, *Games and Economic Behavior* 1994/6. pp. 347-369
- FEHR, ERNST – GÄCHTER, SIMON (2002): Altruistic punishment in humans. *Nature*, 2002/10 January pp. 137–140
- FERGE ZSUZSA (1969): *Társadalmunk rétegződése. Elvek és tények*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- FROMM, ERICH (2001): *A rombolás anatómiája*. Háttér Kiadó, Budapest 271 p.
- GLADWELL, MALCOLM (2014): *Dávid és Góliát*. HVG Könyvek, Budapest 290 p.
- GORDON, THOMAS (1993): *Gordon-módszer*. Gondolat Kiadó, Budapest 255 p.
- GfK (2014) *Osztálylétszám 2014: Magyarországon nincs igazi középosztály*. <http://www.gfk.com/hu/insightok/press-release/osztalyletszam-2014-magyarorszagon-nincs-igazi-koezeposztaly/>
- HOBBS, THOMAS (2001): *Leviatán*. Polis Kiadó, Budapest 380 p.
- INGLEHART, RONALD – BAKER, WAYNE E. (2000): Modernisation, Culture and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, vol 65, February, pp. 19-51.

- KELEMEN ZSÓFIA – RAKOVICS MÁRTON (2013): Prekaritás és habitus. Kérdések a prekariátusról, mint új osztályról és kategóriáról, Pierre Bourdieu társadalomelméletének tükrében. In Berzsényi T. – Demeter E. – Horzsa G. – Meixner B. – Petényi S. – Szekeres B. (szerk.) *Kötetlen. Az ELTE Angelusz Róbert Társadalomtudományi Szakkollégium tanulmánykötete*. ELTE Angelusz Róbert Társadalomtudományi Szakkollégium, Budapest, 13–22.
- KOHLBERG, LAWRENCE (1981): *Essays on Moral Development, Vol. I: The Philosophy of Moral Development*. Harper & Row, San Francisco
- KOLOSI TAMÁS (1987): *Tagolt társadalom. Struktúra, rétegződés, egyenlőtlenség Magyarországon*. Gondolat, Budapest
- LUDASSY MÁRIA (1996): A Leviatántól a polgári kormányzatig. Hobbes és Locke államelmélete, *Rubicon* 1996/4-5. Államelmélet [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_leviatantol\\_a\\_polgari\\_kormanyzatig\\_hobbes\\_es\\_locke\\_allamelmlete/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_leviatantol_a_polgari_kormanyzatig_hobbes_es_locke_allamelmlete/)
- LUHMANN, NIKLAS (1979): *Trust and Power*. Chichester etc., J. Wiley and Sons
- MANNHEIM, KÁROLY (1994): *A konzervativizmus. Tanulmány a tudás szociológiájáról* (eredetileg 1927), magyarul: Budapest, Cserépfalvi, 1994.
- MIKOLA BÁLINT (2013): *Tízből hét magyar nem jelentené a korrupciót*. Index = [http://index.hu/belfold/2013/07/09/tizbol\\_het\\_magyar\\_nem\\_jelentene\\_a\\_korrupciot/](http://index.hu/belfold/2013/07/09/tizbol_het_magyar_nem_jelentene_a_korrupciot/) (Utolsó letöltés: 2016. augusztus 17.)
- NUSSBAUM, MARTHA (2016): *Anger and Forgiveness*, Oxford University Press, 336 p.
- OSTRAKON (2015): Elhagyni Magyarországot – Elvárások a külföldi élettel kapcsolatban, a hazatérés lehetőségei (kutatásvezető: Zsolt Péter), Ostrakon Szakkollégium.
- POLÁNYI KÁROLY (1972): *Dahomey és a rabszolgakereskedelem*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 265 p.
- POKOL BÉLA (1997): *Szociológiai elmélet*. Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda
- POKOL BÉLA (2018): Mesterséges intelligencia: egy új létréteg kialakulása? *Információs Társadalom* 2018/1. sz.
- REMO, BODEI (2013): *Harag - a dühödt szenvedély*. Typotex, Budapest 190 p.
- RÓBERT PÉTER (2015): Osztály- és rétegződéskutatási dilemmák a magyar társadalomban. *Replika*, 92–93, 77–94
- RÓNA PÉTER (2015): *Korruptak vagyunk*. mno.hu [http://mno.hu/magyar\\_nemzet\\_belfoldi\\_hirei/rona-peter-korruptak-vagyunk-1293724](http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/rona-peter-korruptak-vagyunk-1293724) (utolsó letöltés: 2016. augusztus 22.)
- SCHERUIN ISTVÁN (2007): *Az emberi együttműködés evolúciós háttere* = *Természet Világa* 2007. augusztus [http://alag3.mfa.kfki.hu/mfa/nyariiskola/03D\\_Komplex/irodalom/irodalom\\_2\\_scheuring\\_tv07.pdf](http://alag3.mfa.kfki.hu/mfa/nyariiskola/03D_Komplex/irodalom/irodalom_2_scheuring_tv07.pdf) (utolsó letöltés: 2016. augusztus 30.)
- SCHULZE, GERHARD (2003): A Német Szövetségi Köztársaság kulturális átalakulása. In Wessely Anna (szerk.): *Kultúra szociológiája*. Osiris Kiadó, Budapest pp 186-205
- SHANI, ORNIT (2007): *Communalism, Caste and Hindu Nationalism: The Violence in Gujarat*. University of Haifa, Israel 230 p.
- SHÜTZ ISTVÁN (2002): *Fehér foltok a Balkánon*. Balassi Kiadó, Budapest 222 p.
- SLOTERDIJK PETER (2015): *Harag és idő*. Typotex, Budapest 391 p.
- SAVAGE, MIKE – DEVINE, FIONA – CUNNINGHAM, NIALL – TAYLOR, MARK – LI, YAOJUN – HJELLBREKE, JOHS – LE ROUX, BRIGITTE – FRIEDMAN, SAM – MILES, ANDREW (2013): A New Model of Social Class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment. *Sociology* 47(2) <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0038038513481128>
- SCHULZE, GERHARD (2000): Élménytársadalom. A jelenkor szociológiája. A hétköznapi élet esztétizálódása. *Szociológiai Figyelő*, 1–2, 135–157.
- SÍK ENDRE (2016): A magyar polgár természetrajza <http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/magyarpolgar/sik.pdf>

- SÍK ENDRE – SZEITL BLANKA (2016): A prekariátus mint munkaerőpiaci csoport. *Metszetek*, 5(3), 3–40.
- STANDING, G. (2014): *A Precariat Charter, From Denizens to Citizens*. Bloomsbury Academic
- SZEKFŰ GYULA (2007): *Három nemzedék és ami utána következik*. Maecenas Könyvkiadó, Budapest 508 p.
- SZÉPE ANDRÁS (2012): Prekariátus. Miért pont most és miért pont itt? *Fordulat*, 19(3), 11–20. [http://epa.oszk.hu/02100/02121/00017/pdf/EPA02121\\_fordulat\\_19.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02121/00017/pdf/EPA02121_fordulat_19.pdf)
- SZILVÁGYI TIBOR (2005): *Az albán kérdés biztonsági kockázatai és megoldásának lehetőségei*. PHD doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest  
[http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/szilvagy\\_i\\_tibor.pdf](http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/szilvagy_i_tibor.pdf)
- SZVETELSZKY ZSUZSANNA (2002): *A pletyka*. Booksin Print Bt., Budapest 257 p.
- TÖNNIES, FERDINAND (2004): *Közösség és társadalom*, Budapest, Fok-ta Bt.
- WEBER, MAX (1970): *Állam politika, tudomány*. KJK. Budapest 461 p.
- ZSOLT PÉTER – DERÉNYI ANDRÁS (2000): *Erzsébetváros kulturális fogyasztásának vizsgálata*. Eu-Synergion Kft, Kézirat
- ZSOLT PÉTER (2001): *Médiaháromszög*, Eu-Synergion, Budapest-Vác 228 p.
- ZSOLT PÉTER (2006): *Divatszociológia*. Pro Die, Budapest
- ZSOLT PÉTER (2009): *Bizalom a kapitalizmusban*. <http://meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp-bizalom3-090922.pdf>
- ZSOLT PÉTER (2011): A jegyzői szerep változása. *Pro Publico Bono*, 2011 Támop kutatás [http://propublicobono.hu/pdf/ZsoltP%C3%A9ter\\_jegy%C5%91-polg%C3%A1rmester\\_2011nov.pdf](http://propublicobono.hu/pdf/ZsoltP%C3%A9ter_jegy%C5%91-polg%C3%A1rmester_2011nov.pdf)
- ZSOLT PÉTER (2013): *Szociálpszichológia – Proszociális és antiszociális alapviselkedések*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 227 p.
- ZSOLT PÉTER (2013): Európa esete a magyar migrációval, *Szellem és Tudomány*, 2. 146-167. [http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/docs/SzT2013\\_2.pdf](http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/docs/SzT2013_2.pdf)
- ZSOLT PÉTER (2016a): *A partdobás és a szögletűgás a hazugságok világa* = 24.hu <http://24.hu/poszt-itt/2016/06/26/a-partdobas-es-a-szogletrugas-a-hazugsagok-vilaga/> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 22.)
- ZSOLT PÉTER (2016b.): *A maffia-hálózat motorja* = meltanyosság.hu <http://meltanyosság.hu/node/4926> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 22.)
- ZSOLT PÉTER (2018): *Diáktüntetések* <https://zoom.hu/hir/2018/01/29/diaktuntetesek-loporos-hordon-ul-a-kormany/>
- ZSOLT PÉTER (2018a): A bosszú a társadalmi hálózatokban I., In Tózsá István (szerk.): *Közszervezési és közigazgatási műhely* 2016. 137-151.



**Kovács Róbert:**  
**A helyi gazdaságfejlesztés helye**  
**a jó helyi önkormányzás rendszerében**

# 1. BEVEZETÉS

A helyi gazdaságfejlesztés esetében már a fogalommal is baj van. A gazdaságfejlesztés, mint a gazdaságba történő beavatkozás, komoly gazdaságelméleti problémákat vet fel, mindamellett, hogy a gazdasági egységek, a vállalkozások önálló fejlesztéseinek eredője is gazdasági fejlődést, változást eredményez. A kifejezés első tagja pedig akár átfogó, akár pontatlan is lehet kritikusainak szakmai elköteleződése szerint, hiszen nem egyértelmű, hogy egyetlen településre vagy egy kisebb-nagyobb térségre vonatkozik. Ebben az utóbbi értelemben tehát összemosza a települési és térségi gazdaságfejlesztést. Én az összemosás vádját felvállalom, annak ellenére, hogy könnyen belátható, hogy egyes esetekben elkülönül a két jelenség. Mégis vallom, hogy tartós megoldás, a mai gazdasági környezetben legalábbis települések, gazdasági szereplők, fejlesztők, valamint a lakosság és civilek és a kormányzat képviselői együttesen, cél- és eszközrendszerében egymással harmonizáltan, cselekvéseiben viszont akár egyetlen közös keretben, akár csak harmonizált módon valósítható meg. Ebbe illeszkedik a települések együttműködése is. Nem célja, hanem eszköze az eredményes cselekvésnek.

A helyi gazdaságfejlesztés kérdése nagyon kényes, mert egy olyan szövetbe nyúlunk bele, amely rendkívül komplex, és sokszor, ami rövid távon megoldásnak tűnik, az hosszabb távon súlyos gondokat okoz. Ez az érve a legnagyobb állami beavatkozásellenes közgazdászoknak is, mint Michel E. Porternek vagy Vito Tanzinak. Ennek ellenére ők is kénytelenek elfogadni a beavatkozás szükségességét egyik vagy másik ponton. A helyi gazdaságfejlesztés a legtöbb esetben beteg, súlyos problémákkal, működéséhez elengedhetetlen erőforrás hiányával küzdő szövetekben történik. Mégis a beavatkozás maga a leggyakrabban a helyzet tényleges ismerete nélkül, típusmegoldás alkalmazásával, szakmai divatok mentén, vagy, és a hazai környezetben ez leginkább jellemző, külső elvárásoknak megfelelően történik. További súlyos probléma, hogy sokszor a leginkább érintettek, vagy a döntéshozók is csak olyan megoldásokhoz nyúlnának, amelyek maguk is torzító hatásúak, nem látják a gondokat megfelelő komplexitásban, információik részlegesek, képességeik hiányosak, hozzáállásuk nem megfelelő, ők maguk is rövidtávú sikereket, hasznot keresnek. A megoldás csak konszenzuson alapuló, végig gondolt, összehangolt kell, hogy legyen. Több szereplőnek együttesen kell ugyanazért a közös célért forrásokat mozgósítani, cselekvéseket végrehajtani. Több egymásnak ellentmondó, egymást kizáró jövőkép között kell választani, amelyek, egyik vagy másik helyi érdekelti csoportot nehéz helyzetbe hozhatják. A megoldás területisége is túlnyúlhat egy-egy önkormányzat hatáskörén, akár funkcionálisan, akár területiségében, így a partnerek bevonását szélesre kell tárni, ami nehezíti a megoldást.

Ma a helyi gazdaságfejlesztés a helyi közösség egyik legfontosabb ügye lehet, miközben 2006-ban Mezei Cecília arról írt, hogy az 1990-es évek során milyen nehezen találta meg a gazdaságfejlesztés a helyét az önkormányzati világban. A helyi közösség szervezője, lelke, szervezete a helyi önkormányzat. A 2011–12-es önkormányzati reform nyomán az önkormányzatok funkciót vesztek. Potenciálisan a helyi gazdaságfejlesztés olyan terület lehet, amelyben az önkormányzatok fontos, kiemelkedő szerepet nyerhetnek el. A gazdaságfejlesztés sajátossága ugyanakkor, hogy:

1. *előzetes, világos célok kijelölése és eszközök hozzárendelése, mindezek harmonizációja nélkül az intézkedések, azok hatásai kiolthatják egymást;*
2. *más területekhez, közszolgáltatásokhoz képest eltérő képességeket és*
3. *megoldásokat tesz szükségessé; és*
4. *partnerség szükséges a sikeres, hatékony megoldásokhoz: partnerség más helyi és a térségi tényezőkkel.*

A szakirodalom végső soron a helyi jólétet generáló, a helyi lakosság anyagi-jövedelmi helyzetét javító tényezőként vizsgálja a helyi gazdaságfejlesztést. (MEZEI 2006a) Ráadásul, mint olyan intézkedés(csomago)t, amely a helyi versenyképességet is erősíti. (LENDVAY 2013) Ugyanakkor, elvi-elméleti szinten ez nem ellentmondás, hiszen Schumpeter számára is az innováció versenyképességet, a versenyképesség növekedést, jólétet generál. (SCHUMPETER 1943)

G. Fekete Éva megkülönböztette a helyi beavatkozás mértékét, formáit. (G. FEKETE 2005) A helyi gazdaságfejlesztés ezért követeli meg az önkormányzat részéről a tervezett cselekvései végiggondolását, mert több egymásnak ellentmondásos utat járhat be, lévén, hogy ellentmondásos érdekeket kell kezelnie.

A helyi gazdaságfejlesztés több alapvető dilemmát vet fel:

- helyi lakosok, vállalkozók érdekei      **versus**      nagyberuházások;
- helyi lakosok, vállalkozók érdekei      **versus**      állami és uniós támogatáspolitikai célrendszere;
- helyi és országos politika                      **versus**      helyi gazdasági és lakossági érdek;
- helyi politikai, gazdasági elit                      **versus**      lakosság jóléte;
- konzisztens, összehangolt, hatékony helyi (térségi) fejlesztéspolitika      **versus**      atomizált helyi (települési) érdekek

stb.

Az önkormányzatok számos stratégiát, köztük legalább két kiemelten fontosat készítenek: az integrált településfejlesztési stratégiát (ITS) és a gazdasági programot. Az ITS-t külső megrendelésre, külső céloknak való megfelelésnek alárendelten, a gazdasági programot pedig többnyire meggyőződés és stratégia nélkül, törvényi kötelezettségnek történő megfelelésből.

Az önkormányzatnak a stratégia megalkotásakor nem csupán a célok meghatározása, ezek partnerségben történő kialakítása is feladata. A partnerség nem azért szükséges, mert az önkormányzat nem lenne képes önmagában valódi, tartalmában, céljaiban és eszköztudományában harmonizált stratégiát alkotnia, hanem azért, mert:

- az önkormányzat eszközei, erőforrásai szélesek, amelyek között az önkormányzatnak tényleges választási lehetősége vannak;
- mint a helyi hatalom felelős a település egészért, annak minden lakosáért, az ott dolgozókért, a helyért;
- a partnerségben megalkotott stratégiáért a közösség egésze felelősséget vállal erőforrásokkal, tetteikkel;
- a partnerség nem csak a helyi közösséget érinti, hiszen a gazdaság fejlesztése, a beavatkozás a gazdaság oldaláról is kényes kérdés, maga a gazdaság is egy komplex rendszer, amelynek esetében a beavatkozás ugyanúgy okozhat károkat, ahogy segíthet a helyi közösség felemelkedésében.

Amikor helyi gazdaságról, gazdaságfejlesztésről beszélünk, akkor egy közösségi, közösség-szervezői felelősséget látunk. A felelősség felelős hozzáállást is szükségessé tesz. Sok esetben a partnerek menet közben ébrednének rá

a változás mértékére, és egyes számukra kellemetlenségekkel járó intézkedés, beruházás mentén komoly ellenállást fejthetnek ki. A partnerek idejekorán történő bevonása, a várható változás céljainak irányának tudatosítása, együttes meghatározása a fejlesztés motorja részéről egy olyan megelőző intézkedés is, amelyben a változás jelentőségével arányosan felelősséget vállal az egész csomag sikeréért, akár kompromisszumok árán is.

A gazdaságba történő beavatkozás során tehát ismerni kell a XXI. század gazdaságának sajátosságait. azokat, amelyekben, annak deficitese működését korrigálni kívánjuk, illetve amelynek például korszakváltását felgyorsítjuk. Amikor helyi gazdaságfejlesztésről és helyi felelősségről beszélünk, annak súlyát adja, hogy a szereplők a siker és a bukás következményeit egyaránt személyükben is meg kell, hogy éljék.

## 2. GAZDASÁG, AUTONÓMIA, JÓLÉT

### 2.1. GAZDASÁG, KORMÁNY, AUTONÓMIA

A helyi és általában véve a közszektor által végzett fejlesztési és különösen gazdaságfejlesztési tevékenység nehezen illeszthető be a jóléti vagy liberális közgazdasági gondolkodásba. Schumpeter a modern XX. század első felének, a monopol és oligopolisztikus kor kialakulásának, a klasszikus szabadverseny átalakulásának feltételeit elemezve beszélt a „kreatív rombolásról”, amely a régit elpusztítva hozza létre az újat.:

„...the economic structure from within, incessantly destroying the old one, incessantly creating a new one. This process of Creative Destruction is the essential fact about capitalism.”

„...a gazdasági struktúrák belülről, folyamatosan rombolják a régit, folyamatosan hozzák létre az újat. Ez az Alkotó Rombolás a kapitalizmus lényege” (SCHUMPETER 1943: 83.)<sup>202</sup>

Véleménye szerint „a „kapitalista motor” mozgása az új fogyasztók javaiból, az új termelési és szállítási megoldásokból, az új piacokból és az új ipari szervezetekből táplálkozik, amelyeket a tőkés vállalkozások létrehoznak. Végző soron ez a forrása a növekvő jólétnek. Schumpeter tehát önmagától működőt, önmagát javító rendszerként írja le a kapitalista gazdaságot, amely szerinte maga generálja a jólétet a folyamatos önkorrekciók által.

A közszektorra vonatkozó liberális gazdaságelméletek szerint a közszektor beavatkozásának ott van egyáltalán létjogosultsága, ahol piaci működési zavarok lépnek fel. Ezzel részben összhangban a gazdaság(fejlesztés)i beavatkozások meglehetősen gyakoriak. A magukat elmaradónak tekintő, fejlődési hátrányban érző gazdaságok esetében már a XIX. században egyfajta modernizációs út volt, hogy az Állam erőforrásokat mozgósítson, aktorként lépjen be a gazdasági fejlesztésbe. Erre szokásos példa Németország vagy egyes kelet-közép-európai országok. Ugyanakkor ehhez hasonló jelenség a piacidegen kommunista diktatúrák ellentmondásos, államközpontú modernizációs kísérlete, vagy a XX. századi latin-amerikai protekcionista kísérletek, amelyek szintén a nemzeti tőkésosztály védelmét szolgálták. A protekcionizmus mint eszköz ma is él (például a Trump-kormányzat intézkedései, illetve maga az Európai unió), bár a legutóbbi évekig éppen a nemzetközi kereskedelem gátjainak lebontása volt a jellemző nemzetközi gazdasági tevékenység. A védővámok mellett számos egyéb piacvédő intézkedés létezik, mint bizonyos minőségi előírások vagy szabványok. Látható, ahogy az Európai Unió a belső szabadpiac ezen gátjainak lebontásán fáradozik. A protekcionizmus megítélése még a hazai, tehát a „megvédett” gazdálkodók vonatkozásában is sokszor ellentmondásos (gazdaságtalan tevékenységek fenntartása, árdragító hatás stb.), de a világgazdaság vonatkozásában egyértelműen negatív. A kapcsolatokat zavarja, ellenintézkedéseket meghozatalát kényszeríti ki. Szélsőséges esetben háborúhoz vezethet, mint a 1839-ben kirobbant kínai ópiumháború. A negatív (tiltó) beavatkozások mellett léteznek pozitív (támogató) beavatkozások is. Ilyenek lehetnek a nehéz helyzetbe kerülő vállalkozások állami kisegítése, erőforrások biztosítása, állami megrendelések, de akár nehéz helyzetű

---

<sup>202</sup> Kovács Róbert fordítása

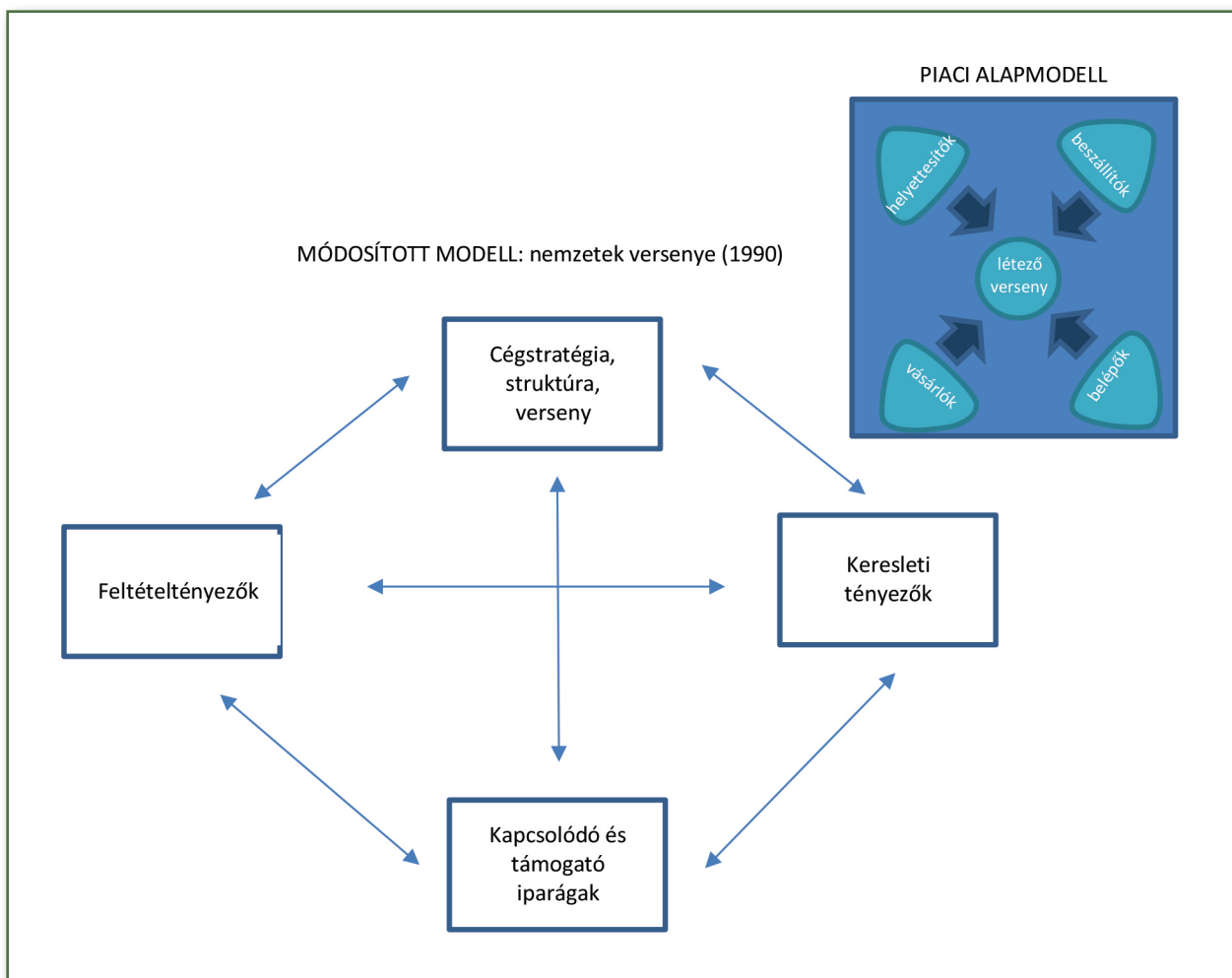
országoknak adott segélyek is jelenthetnek burkolt támogatást az adott ország vállalkozásainak a külső piacokra való kijutásához. Roosevelt New Deal válságkezelő programja, vagy több Állam, például Németország háborús felkészülése az 1930-as években, a válság után fellendülést hozott éppen az állami megrendeléseknek köszönhetően. Az Európai Unió a belső akadályok lebontása mellett széles tárházát biztosítja a tagállamok gazdálkodóit védő intézkedéseknek. Ebben a már említett külső vámok, szabványosítás, minőségi előírások vagy a nemzetközi segélyek járnak az élen.

Azt látjuk tehát, hogy a XX. századra, a XX. század közepére megerősödött modern Államokkal szemben elvárás a gazdaságba történő beavatkozás. Ahogy az Egyesült Államok példája mutatja, ennek akkor is nehéz ellenállni, ha a többé-kevésbé közeli múltban bizonyíthatóan komoly kára származott belőle az adott országnak. A beavatkozás részben a külső, nemzetközi feltételek biztosításával történhet meg. Ilyen, amikor például Magyarországon 2014 után a diplomácia kiemelt feladatává vált a gazdaság érdekeinek képviselője a 2010 után éledező gazdasági protekcionizmus megjelenésével. A gazdaság őrzője, a szabályok betartatásának garantora, az Állam immár a belső, „nemzeti” piacon is felléphet. Fellépését, az ahhoz való viszonyt e térben nagyobb óvatosság, kételyek kísérik. Michel E. Porter a következőképpen foglalja össze a kormányzati beavatkozással kapcsolatos véleményeket:

„Many see government as an essential helper or supporter of industry, employing a host of policies to contribute directly to the competitive performance of strategic or target industries. Others accept the „free market” view that the operation of the economy should be left to the workings of the invisible hand. Both views are incorrect. [...] On one hand, advocates of government help for industry frequently propose policies that would hurt companies in the long run and create demand for more helping. On the other hand, advocates of a diminished government presence ignore the legitimate role that government plays in shaping the context and industrial structure surrounding companies and in creating an environment that stimulates companies to gain competitive advantage. Government’s proper role is as a catalyst and challenger; [...] Government cannot create competitive industry [...] plays a role that is inherently partial, that succeeds only when working in tandem with favourable underlying conditions in the diamond. Still, government’s role of transmitting and amplifying the forces of the diamond is a powerful one. Government policies that succeed are those that create an environment in which companies can gain competitive advantage rather than those that involve government directly in the process, except in nations early in development process.”

*„Sokan úgy tekintenek a kormányra, mint alapvető segítőtje, támogatója az iparnak, amely befo-gadó politikát alkalmazva, közvetlenül járul hozzá a stratégia és céliparágak versenyteljesít-ményéhez. Mások a „szabadpiac” nézetét elfogadva úgy látják, hogy a gazdaságot a láthatatlan kéz munkájára kell hagyni. Mindkét nézet hibás. [...] Az egyik oldalról az ipar kormányzati támoga-tásának védelmezői sokszor olyan politikákat javasolnak, amelyek hosszabb távon sértik a cégek érdekeit, és további segítségkérést eredményeznek. A másik oldalon a kormányzati jelenlét csök-kentését szorgalmazzák elfeledkeznek arról a legitim szerepről, amit a kormányzat játszik, amikor kialakítja a cégeket körülvevő feltételeket és az ipari struktúrákat, hogy ösztönözze a vállalatokat a versenyelőnyök elérésére. A kormány megfelelő szerepe a katalizátoré és a kihívóé; [...] A kor-mány nem képes versenyképes ipart létrehozni [...], olyan szerepet tölt be, amely szükségszerűen részrehajló, amely akkor sikeres, ha előnyös háttérfeltételekkel tandemben működik együtt. Ezzel*

együtt is a kormány szerepe a gyémánt erejének átadásában és felerősítésében erőteljes. Egy kezdeti fejlődési folyamatban lévő nemzetek kivételével sokkal inkább azok a kormányzati politikák sikeresek, amelyek olyan környezetet hoznak létre, ahol a cégek versenyelőnyhöz jutnak, mint azok, ahol a kormány közvetlenül belép a folyamatba.” (Porter 1990: 184–185.)<sup>203</sup>



**1. ábra: A nemzetek versenyelőnyének meghatározó tényezői (a nemzeti előnyök gyémántja)**

Forrás: Porter (1990: 167.) Fordította: Kovács Róbert

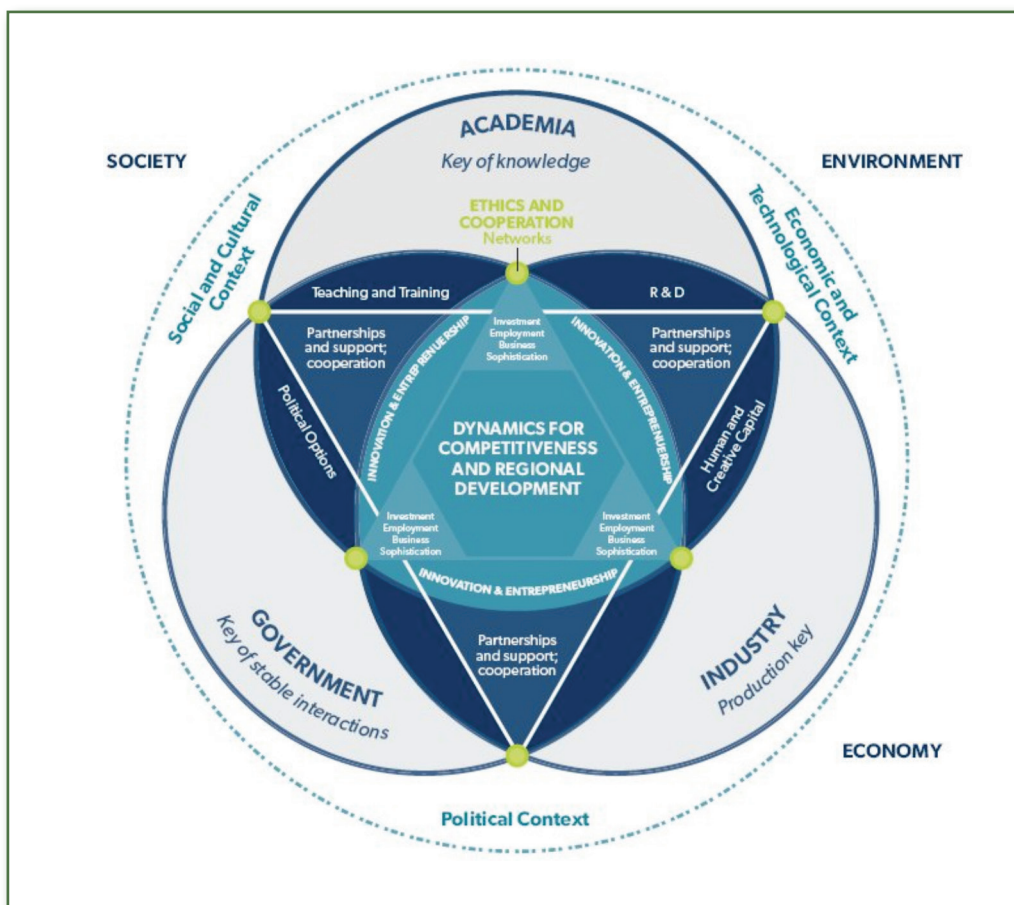
Megjegyzések: (1) Feltételtényezők: a nemzetek helyzete a termelési tényezők szerint, mint például a képzett munkaerő vagy az infrastruktúra, amely szükséges az adott iparágban; (2) Keresleti tényezők: a hazai piac keresletének természete az adott iparág terméke vagy szolgáltatásai iránt; (3) Kapcsolódó és támogató iparágak: a nemzetközi értelemben versenyképes beszállító és egyéb kapcsolódó cégek megléte vagy hiánya a nemzet esetében; (4) Cégstratégia, -struktúra, verseny: A cégek létesítésére, szervezésére és menedzselésére, illetve a hazai versengésre jellemző viszonyok természete, amelyek a nemzetet jellemzik. (Porter 1990. p. 166.)

A fenti módon meghatározott kormányzati szerep Porter és szerző-, munkatársai számára tehát a porteri gyémántban testesül meg, amely ily módon a klaszterek szervezőlogikája lett. (PORTER – STERN 2001). A klaszterek segítsé-

<sup>203</sup> Kovács Róbert fordítása

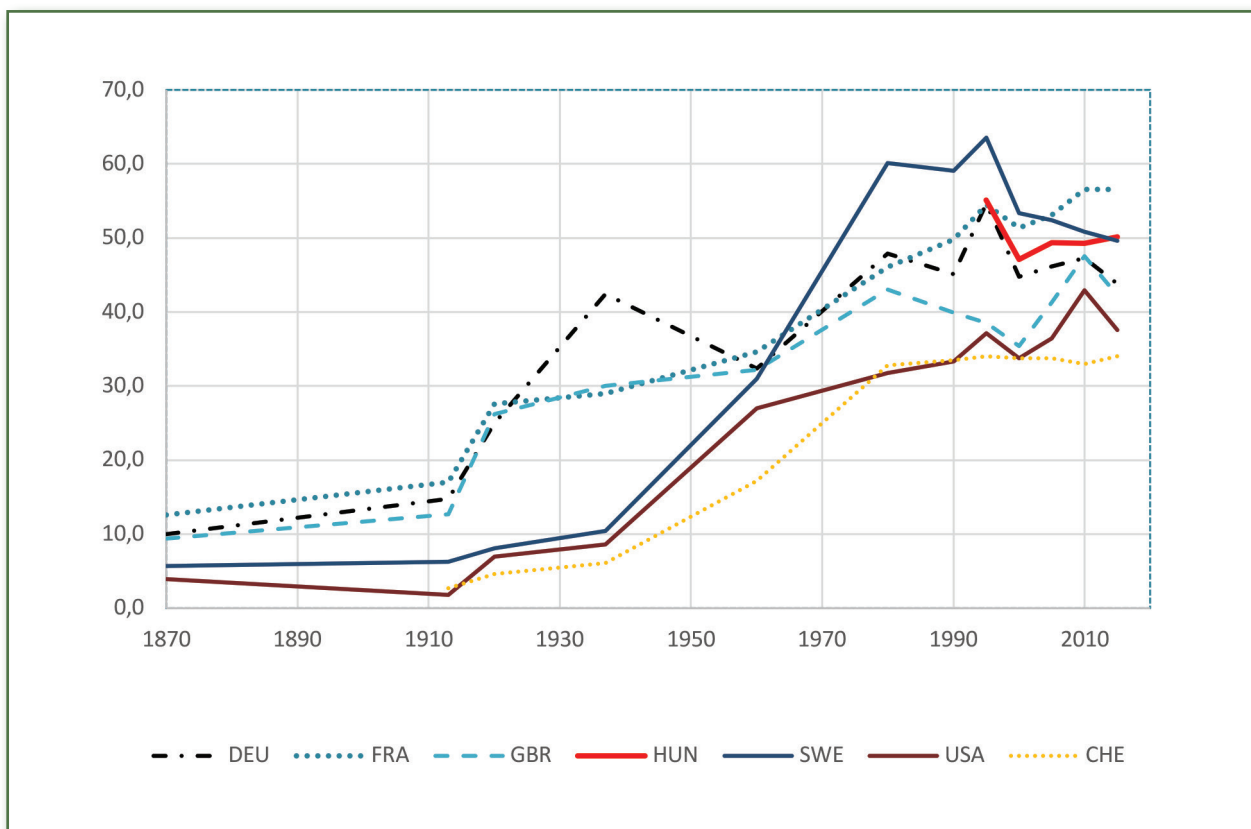


gével úgy valósíthatóak meg befektetési projektek, hogy azok növelik a versenyt a riválisok között, megfelelnek a gazdaság feltételeinek, és egyúttal elősegítik a piacra lépést, a tudományos és a minőségi technológia, valamint emberierőforrás-menedzsmentet, kockázati tőke megjelenését. Mindezek következtében válhattak a klaszterek a térségi fejlesztések vezető megoldásává. (PORTER – STERN 2001, FARINHA – FERREIRA 2012) A cégek termékeny versenye és a kapcsolatok stabilitása például a politikai döntéshozatalban a tudás- és a technológiatranszferre vonatkozóan alakította ki a hármas spirál paradigmáját, amelyben, ahogy a klaszterekben a gazdaság mellett a kormányzat és az egyetemek, fejlesztők vannak képviselve. (vö. például: Farinha – Ferreira 2012 vö. „2. ábra: Faruis Farinha és João J. Ferreira hármasspirál-modellje”) Néhány extrém kivételtől eltekintve a modern, fejlett gazdaságokban az Állam csak a legitim nemzeti célok mentén lép fel.



2. Faruis Farinha és João J. Ferreira hármasspirál-modellje (Triple Helix)

Forrás: Farinha – Ferreira 2012



**3. ábra: Az összkormányzati kiadások a GDP arányában, 1870–2015 (%)**

Forrás: ADATOK 1870–1990: VIGVÁRI 2005 p. 48. idézi: IMF, THE ECONOMIST, 1997. szeptember 20., ADATOK 1995–2015: OECD nyilvános adatbázis (Kovács Róbert szerkesztése)

Megjegyzés: (1) Rövidítések: AUS - Ausztrália, DEU - Németország, FRA - Franciaország, GBR - Nagy Britannia, HUN - Magyarország, SWE - Svédország, USA - Egyesült Államok; (2) Módszertan: A két adatforrás a korábbi (The Economist - IMF) és a friss (OECD-) adatok fogalmi köre valószínűleg kisebb eltérést mutat. Ez utólag nehezen rekonstruálható.

## 2.2. A KÖZSEKTOR SZEREPVÁLLALÁSA

A modern Állam, amelyet a liberális közgazdasági iskola távol kívánt tartani a gazdaságtól, a XX. század első felében komoly, új szerepeket szerzett a társadalmi élet szervezésének számos területén. Fokozatosan átvette az átalakuló társadalomban a hagyományosan a családok, egyházak által betöltött funkciókat; kialakultak, elsődlegesen a fejlett világban, azon belül Európában az államilag fenntartott, finanszírozott jóléti rendszerek. Az új gazdaságelméleti irányt, a szélesebb közösségi felelősségvállalás és az Állam esetleges, szélesebb gazdasági szerepvállalásának szükségességét képviselték például, John Maynard Keynes vagy John Kenneth Galbright. Miközben maguk a fő elméleti irányok, a minél korlátozottabb, illetve a beavatkozással szemben megengedőbb elméleti irányok egymással versengve fejlődtek, a kormányzati szerepvállalás (vö. fentebb M. E. Portertől vett idézet PORTER 1990: 166), beavatkozás jelentősen megnövekedett a XX. század első felében. Ezt a folyamatot szemlélteti a „3. ábra: Az összkormányzati kiadások a GDP arányában, 1870–2015 (%)”, illetve a(z) „1. tábla: A kormányzati kiadások a GDP százalékában”.

Vigvári András professzor 2005-ben megjelent munkájában (Vigvári 2005: 47.) az 1. táblában, illetve a 3. ábrában közölt adatok kapcsán a Wagner-törvényeket idézi, amelyek szerint folyamatos a közösségi<sup>204</sup>, a kormányzati szerepvállalás növekedése. Vigvári kiemeli az adatok kapcsán a történelmi sorsfordulók hatását, illetve az egyes országok kulturális különbségeit. Az adatok elemzése, a változások tényleges mértékéhez képest minimálisnak mutatja a nemzeti sajátosságokat. Az 1910 előtti lassú növekedést 1910 és 1950 között egy felgyorsuló állami térnyerés követi. Nehéz másra gondolni – mint ahogy erre Vigvári András is utalt –, hogy ezt az időszakot két világháború jellemzi, amely talán világjelenségeként nagyon hasonlóan hatott a legtöbb fejlett, érintett országra. Egyfajta politikai kuriózum, ahogy a náci Németország háborús felkészülése, az állami megrendelések és a fokozott állami szerepvállalás folytán a két világháború közötti Németország GDP-arányos állami kiadásai kiemelkedő értéket mutatnak. Érdekes, hogy akár az érintettség miatt, akár a kulturális okoknál fogva ebben a tendenciában az Egyesült Államok, Ausztrália, Svédország és Svájc követő gazdaságpolitikát folytat. Esetükben az állami szerepvállalás mutatójának értékei a két világháború között 10-15 százalékpontos lemaradást mutatnak, és csak lassan közelítik meg 1960-ra a többi fejlett európai államot. Érdekes módon Svédország állami szerepvállalása 1960-t követően elválík a három másik államétól, ami valószínűleg a svéd jóléti modell hatását tükrözi. Az adatokban a következő fordulat 1980-ra tehető.<sup>205</sup> Ez egy konzervatív politikai gazdasági fordulat, amelyet a bemutatott adatok alapján Nagy Britannia, Németország és Svédország esetében lehet a legjobban megfigyelni. Ennek a gazdaságpolitikának egyfajta kiemelkedő politikai képviselői Margaret Thatcher brit miniszterelnök és Ronald Reagan amerikai elnök voltak. Az Egyesült Királyságban ezt követően honosodott meg az „új közmenedzsment” paradigmarendszere, amit például a mai Magyarország idejétműltnak tekint. Ez a közpolitikai irány éppen a közösségi kiadások csökkentését, kiváltását, valamint a közszektor működésének minél hatékonyabbá tételét igyekezett meghonosítani. Eszközei a közvetlen közösségi feladatellátás kiváltása, a privatizáció, valamint az állami-önkormányzati és a magánszektor közötti együttműködések erősítése, hatékonysági eszközök érvényesítése a közösségi feladatellátásban, a magánszektor eszközeinek szimulált alkalmazása. Ennek ellenére az Egyesült Államokban nem látszik egyértelmű trendfordulat, inkább egyfajta elbizonytalanodó növekedés. Az amerikai közpolitikai vitákból kissejlik, hogy a közösségi szerepvállalás csökkentése vagy éppen növelése helyett inkább a prioritásokat, a közösségi szerepvállalás céljait rajzolja át a (gazdaság)politikai inga. A fenti trend Svédországtól Ausztráliáig átrajzolta a közkiadásokat. Szinte egyetlen kivétel az ábrában Franciaország, ahol 1980-ban Mitterand és a szocialista párt győzött, amely rövid időre még a kommunista párttal is szövetségre lépett. 1990 után azonban Franciaországban sem volt többé jellemző a közkiadások monoton növekedése; megszűnt az egyértelmű trend. Ugyanakkor Vito Tanzi kissé lakonikusan megjegyzi: „A történelmi fejlemények és a statisztikai tények azt mutatják, hogy ez a szerep nem állandó az időben, akár ugyanazon ország, hely számára, sem az országok között.” (Tanzi 2009: 2.) Más szerzők, mint például Joseph E. Stiglitz már egyenesen egyes gazdaságokról ír (Stiglitz 2000), ami feltételezi, hogy a közkiadások a fejlett világban már nem nagyon valószínű, hogy visszatérnek a XIX. század végének, XX. század elejének újraelosztási szintjére, de akárcsak tartósan 30% alá süllyedjen a kormányzati kiadások GDP-aránya.

---

<sup>204</sup> Itt összkormányzati, vagy ahogy a tanulmányban eddig használtuk: állami.

<sup>205</sup> Ahogy a korábbi évek esetében, ennél az időpontnál is figyelembe kell venni, hogy az adatok nem minden évre állnak rendelkezésre, így a trendek változásának pontos éve csak becsülhető.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

**1. tábla: A kormányzati kiadások a GDP százalékában**

	1870	1913	1920	1937	1960	1970	1980	1990	1995	1996	2000	2005	2010	2015
Ausztrália ECO OECD														
					21,2		31,6	34,7	36,6					
											35,3	33,5	34,4	36,2
Ausztria ECON OECD														
			14,7	15,2	35,7		48,1	48,6		51,7				
									55,8		51,0	51,2	52,8	51,0
Egyesült Államok ECON OECD														
	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0		31,8	33,3		33,3				
						34,0	34,9	37,1	37,2	0,0	33,7	36,4	42,9	37,6
Franciaország ECON OECD														
	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6		46,1	49,8		54,5				
									54,5		51,4	53,1	56,5	56,6
Magyarország OECD														
									55,1	0,0	47,1	49,3	49,2	50,2
Nagy Britannia ECON OECD														
	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2		43,0	39,9		41,9				
									38,5	0,0	35,4	41,3	47,6	42,2
Németország ECON OECD														
	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4		47,9	45,1		49,0				
									54,7		44,7	46,2	47,3	43,9
Svájc ECON OECD														
		2,7	4,6	6,1	17,2		32,8	33,5		37,6				
									34,0		33,8	33,8	33,0	34,0
Svédország ECON OECD														
	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0		60,1	59,1		64,7				
									63,5	0,0	53,4	52,4	50,8	49,6

Forrás: ADATOK 1870–1990: IMF, *The Economist*, 1997. szeptember 20., ADATOK 1995–2015: OECD nyilvános adatbázis, idézi: Vigvári 2005 p. 48. (Kovács Róbert szerkesztése)

Megjegyzés: (1) Rövidítések: ECON – The Economist/IMF-adat, OECD – OECD nyilvános adatbázisából származó adat; (2) Módszertan: a két adatforrás a korábbi (The Economist – IMF) és a friss (OECD-) adatok fogalmi köre valószínűleg kisebb eltérést mutat. Ez utólag nehezen rekonstruálható. A legvalószínűbb, hogy az IMF-re hivatkozó 1996-os adat valamilyen lineáris trendszámítás eredménye.

Bár az adatok Magyarország esetében csak 1995-től állnak rendelkezésre, izgalmas látni, ahogy, mintegy 2000-től az állam szerepvállalásának radikális csökkentése zajlik, majd ezt követően lassú emelkedés következik be. A 2010-et követő új államfilozófia, az új közmenedzsment kiváltása, a közvetlen állami, kormányzati feladatellátás erősödése alig tükröződik az adatokban. A 2010 utáni gyorsulás a közszektor növekedésében 2015-ig tartó időszakban betudható a 2007–09 között lezajlott gazdasági válság következtében történt megtorpanásnak. Ezen felszínes kép alapján, hazai vonatkozásban inkább a közkiadások szerkezetének, a szerepeknek a megváltozásáról, semmint az államvezérelt gazdaság irányába történő erős fordulatról beszélünk. Természetesen vannak olyan fontos összefüggések, amelyeket ez az adat eltakar, nem mutat.

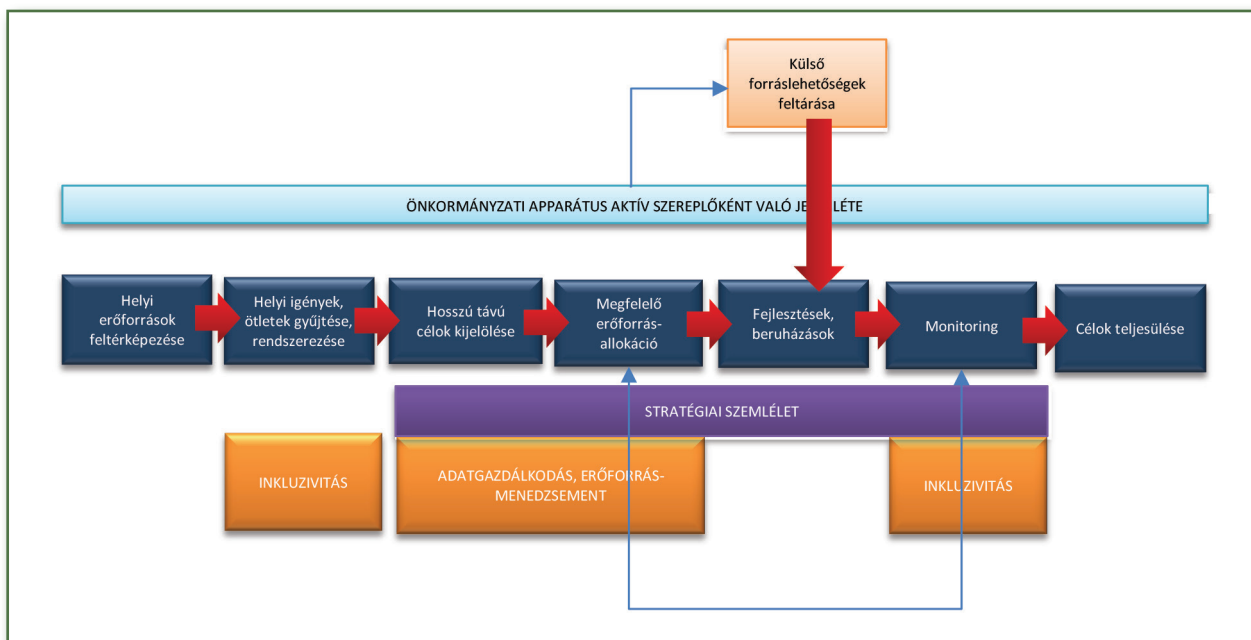
### **2.3. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS MINT A KÖZSEKTOR GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁSA**

A helyi gazdaságfejlesztés az Állam, a közszektor gazdaságba történő beavatkozásának egy sajátos formája. Egy helyhez, térbeli ponthoz – amely ez esetben kiterjedéssel rendelkezik, lehet egy település vagy térség – kötődően a térbeli pont gazdasági problémáinak komplex kezelését tűzi ki célul. Ezek a komplex problémák adódhatnak helyi adottságokból, mint megközelíthetőség, a lakosság korstruktúrája vagy képzettségi szerkezete stb.; lehetnek gazdasági vagy válságjelenségek (ipari, mezőgazdasági) nyomán jelentős jövedelmezőségi és egyéb (például környezeti) kialakuló problémák, illetve több hatás eredőjeként kialakuló társadalmi jelenség, mint a jelentős népességcsökkenés, elnéptelenedés; de lehet egyszerűen új kihívásoknak való megfelelés feltételei kialakításának igénye. A társadalmi, gazdasági, környezet stb. problémáknak e komplex, térbeli szempontok szerinti megközelítése sokkal jobban harmonizál a liberális gazdaságpolitika elveivel és gyakorlatával. Az Európai Unió, amely a szociálpolitikai harmonizálására nem vállalkozott, a területi problémák kezelését, kompenzálását felvállalta. Ez a térségi megközelítés, adott földrajzi ponton belül, azonos módon kezeli a versengő vállalkozásokat; leggyakrabban a külső, környezeti feltételeiket javítja.

Lendvay Endre és Nagyné Molnár Melinda 2013-ban a következőképpen foglalták össze a helyi gazdaságfejlesztés elméleti kérdéseit „Önkormányzati szerepek és eszközök a helyi gazdaságfejlesztésben” című tanulmányukban: „A szakirodalomban sokféle megközelítéssel találkozunk. SYRETT (1995) szétválasztja a gazdaságfejlesztés és a helyi gazdasági kezdeményezés fogalmát. Előbbi alatt érti az általános fejlesztési folyamatokat, míg utóbbi a vállalkozások létrehozását takarja. G. Fekete (2005) a gazdaságfejlesztésről szólva a térségben végbemenő változások alakulásába történő tudatos beavatkozásról beszél. Mezei (2006) szerint a fejlesztés a minőség javulását eredményező beavatkozás, melynek végső célja a lakosság életszínvonalának növelése. Véleményünk szerint utóbbi definíció kiegészíthető azzal, hogy a fejlesztés végső célja nemcsak az életszínvonal növelése, hanem adott esetben a fenntartása, vagy akár a csökkenés lassítása is lehet. Az életminőség javítását helyezi előtérbe Bartik (1996) és Čapkova (2005) is, melyet a munkahelyteremtés és a vállalkozásfejlesztés útján látnak elérhetőnek. [...] A következő kérdés, hogy vannak-e megfelelő eszközei a helyi önkormányzatoknak arra, hogy érdemi hatást gyakoroljanak a helyi gazdaság fejlődésére? Leegyszerűsítve: létezik-e egyáltalán helyi gazdaságfejlesztés, vagy csak a regionális folyamatok részeként értelmezhető? Péteri (1994) szerint a helyi önkormányzatoknak nincs lényeges hatása a gazdasági folyamatokra, ennek ellenére nézete szerint meg kell kísérelni a beavatkozást. Faragó (2004) ezzel szemben korlátozottan ítéli a beavatkozási lehetőségeket, olyannyira, hogy csak a piac nem megfelelő működése

esetén látja indokoltnak. [...] A fenti megközelítések számunkra együttesen értelmezhetőek: a gazdaságfejlesztés a környezetre gyakorolt hatás, melynek végső célja a helyi életminőség lehetőség szerinti javítása.” (Lendvai-Nagy-né 2013: 210.) Mezei Cecília, a téma egyik legnagyobb hazai szakértője átfogóan fogalmaz: „Megpróbálva rendet tenni a különféle irányzatok és elméletek között elsőként tisztázzuk, hogy a fejlesztés fogalma szigorú értelemben minőségi javulást eredményező beavatkozást jelent, melynek végső célja a lakosság életszínvonalának növelése. Gazdaságfejlesztés alatt pedig olyan tudatos beavatkozásokat értünk, amelyek a gazdasági folyamatok irányát, a gazdasági változások mértékét hivatottak befolyásolni. A gazdaságfejlesztési beavatkozásokat tipikus esetben a kormány szintjéről kezdeményezik, de országoként eltérő módon egyéb kezdeményező szintek is lehetnek, például régió, kistérség, helyi önkormányzat stb.” (MEZEI 2006A: 16.)

„Ebben a környezetben kellett a helyi önkormányzatoknak megtalálniuk a saját stratégiájukhoz illeszkedő, a fenntarthatóság kritériumait figyelembe vevő, a helyi foglalkoztatási problémákra megoldást adó és a helyi társadalom tagjainak véleményére építő egyedi megoldásokat [...] a koordináció, a partnerség a helyi gazdaságfejlesztés kulcstényezőjeként jelenik meg.” Mezei (2006a: 11.)



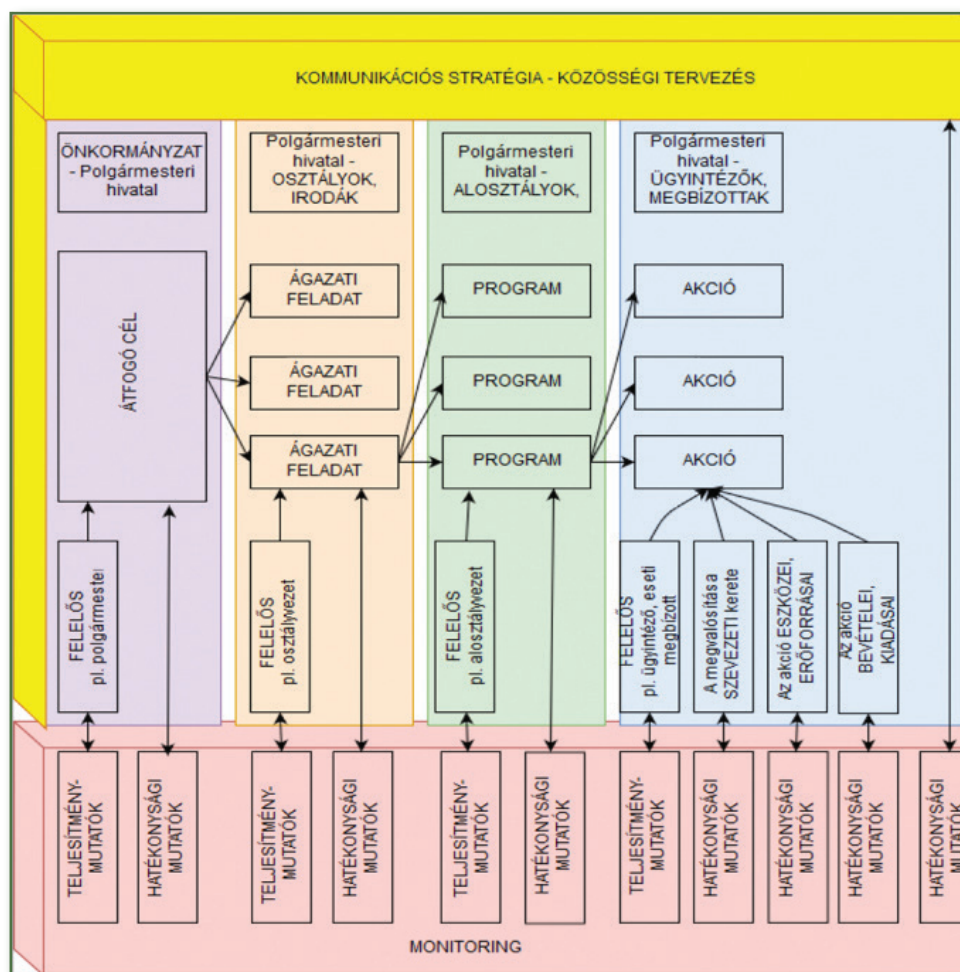
**4. ábra: A tudatos településszemlélet egy lehetséges ábrázolása**

*Forrás: BM ÖKI (2018 4/1: 332.)*

Általában véve a különböző szerzők egyetértenek abban, hogy a helyi gazdaságfejlesztés olyan tevékenység, amely **a helyi jólét növelését, fejlesztését** célozza meg. Amennyiben visszatekintünk a gazdaságelméleti összefoglalóra, ez nem különleges cél, hiszen a gazdaság működése liberális elmélet tükrében a jólét emelését szolgálja. (vö. például: SCHUMPETER 1943) Ugyanakkor, a „helyi jólét fejlesztése” kifejezés utalhat arra is, hogy a helyi lakosság életfeltételeinek javítsa a cél (vö. MEZEI 2016). Ez egyfajta állásfoglalás az „öncélú” gazdaságfejlesztéssel szemben, amelynek esetében például országos céloknak alárendelten vagy a nagyvállalatok fejlesztési céljainak kiszolgálásaképpen, nem helyi igényekre alapozva születnek meg fejlesztések, beruházások, amelyek korábban helyben nem létező gazdasági enklávét teremtenek meg, teljesen új gazdasági és kommunális, valamint humán infrastruktúrát



igényelnek. Alkalmazottaik, bedolgozóik nem, vagy csupán kisebb hányadban kerülnek ki a helyi lakosságból, vállalkozásokból. Ebben az esetben már nem feltétlenül igaz, hogy többnyire központi kormányzati kezdeményezés húzódik meg a helyi gazdaságfejlesztések háttérében.



**5. ábra: A programkölségvetés működési modellje önkormányzati környezetben**  
Forrás: Kovács 2015

A helyi gazdaságfejlesztés természetét tekintve mindenképpen helyi szakpolitikának tekinthető, amely egyfajta összehangolt cselekvés- és intézkedéscsomagot jelent. Mint ilyen alapulhat egy helyi vezető, befolyásos tényező ösztönös megérzésein, és **tényleges stratégián, cselekvési terv**en. Az ilyen ösztönös cselekvés vagy minták többé-kevésbé automatikus másolása talán túl gyakori is a hazai önkormányzati gyakorlatban. (SISA – KOVÁCS 2018) A stratégia készítésének az előnye a helyi feltételrendszer és problémák pontos megismerése, a reális célok tudatos meghatározása, programozott erőforrás-használat, forrásteremtés és összehangolt cselekvés. Ennek modelljét jelentheti a Belügyminisztérium 2018-ban lezáruló átfogó kutatássorozata, amelynek egyik fókuszpontja a „tudatos település” (vö. BM 2018 4/1, illetve „4. ábra: A tudatos településszemlélet egy lehetséges ábrázolása”), ami lényegében a stratégiavezérelt településmenedzsmentet jelenti. E stratégiai településmenedzsmentnek a nemzetközi gyakorlatban már mintegy fél évszázada létező paradigmája a „programkölségvetés”, amely az elnevezésével szemben több mint egy költségvetés-készítési technika; valójában



egy innovatív, komplex önkormányzati működési keret, amelynek alapja a stratégiai menedzsment. (vö. Sisa – Kovács 2018, illetve „5. ábra: A programköltségvetés működési modellje önkormányzati környezetben”) Célszerűnek tűnik, hogy egy átfogó helyi fejlesztés **mögött a helyi polgárok és gazdálkodók átfogó választott képvisellete** álljon, **mint motor**.

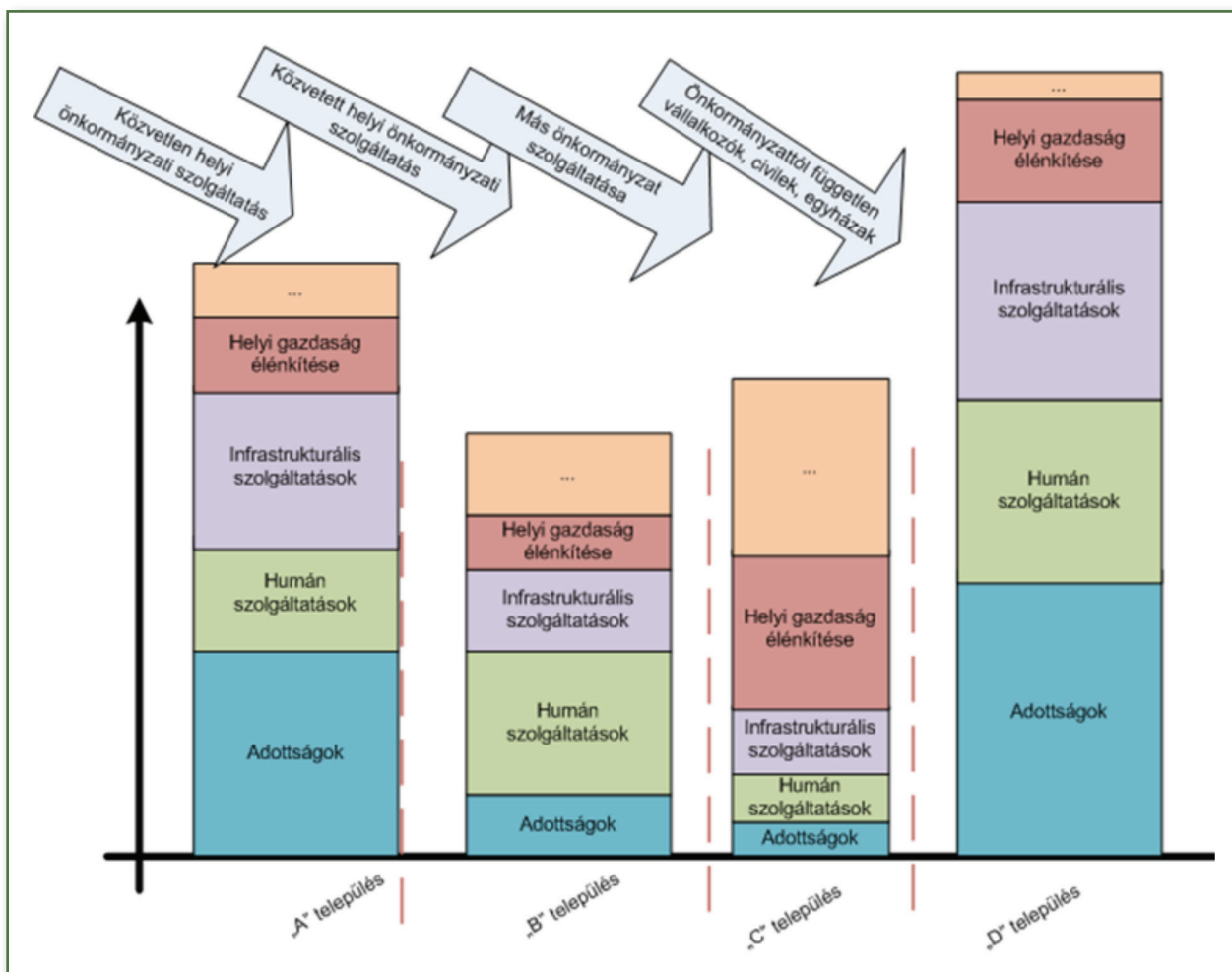
A helyi gazdaságfejlesztés mint stratégiai program és intézkedéscsomag egyik kulcskérdése tehát azok a célok, amelyek a homlokterében állnak, az a célcsoport, amelynek érdekeit elsődlegesen szolgálni kívánja. E tekintetben egymással konkurens megoldások lehetségesek. A helyi jólét vagy életszínvonal emelése mint a helyi lakosságot megcélzó fókusz mellett irányulhat gazdasági szerkezetváltásra, diverzifikációra, új versenyképes ágazatok megjelenésére, a gazdaság működési környezetének javítására (megközelíthetőség javítása, például utak építése, autópálya-elérés javítása, vagy a humán és kommunális szolgáltatások fejlesztése, mint például a legújabb infokommunikációs technológiák elérésének javítása, az oktatás és az egészségügyi korszerűsítése, eredményességének, színvonalának emelése). Ugyanakkor a lakosság, de a vállalkozások feltételrendszereinek változása is olyan irányokat is vehet, mint a gazdaság zöldítése, a környezet minőségének javítása. A helyi lakosság és vállalkozások megcélzása mellett irányulhat új vállalkozások megtelepítésére, az elnéptelenedés megfordítására, vonzó munkahelykínálattal. Tekintettel **a helyi polgárok és gazdálkodók** érintettségére, bármilyen célú helyi gazdaságfejlesztés esetében **a partnerként való bevonásuk** a célok és eszközök meghatározásában, de még a megvalósításban és ellenőrzésben is indokolt. Egy megalapozott, a helyi vállalkozásokkal partnerségben kéréselt program az önkormányzat által mozgósított források mellett vállalkozói forrásokat is képes mozgósítani a közös cél érdekében. Ahogy a beavatkozás megalapozottsága, mélysége vagy célzottsága, prioritása, eszközrendszere is széles körű lehet.

Láthatunk gazdaságon kívüli, környezeti feltételek fejlesztésére vonatkozó megoldásokat, de a gazdaságot közvetlenül érintő eszközök spektruma is széles, hiszen lehet adminisztratív [például egyablakos, egyszerűsített ügyintézés csökkentése, vagy anyagi terheket csökkentő csomag (például adók, eljárási díjak stb.)], marketingtevékenység, esetleg pályázattámogató funkció kialakítása, de közvetlen gazdasági tevékenység megindítása partnerségben a magánszférával, vagy önállóan.

Egyúttal kérdés a helyi gazdaságfejlesztés **területisége** is, ahogy ez már több helyütt előkerült. Az önkormányzat mint motor implikálja, hogy a helyi gazdaságfejlesztés térbeli kerete megegyezzen az önkormányzat területével. Ez Magyarországon, ahogy több helyütt, a településsel azonos, míg egyes országokban akár 100 ezres népességű térségeket (Skandináv önkormányzati modell) is jelenthet, jellemzően a városokat és a környező településeket. Végső soron az, hogy elegendőek-e a települési, akár, kistelepülési keretek a helyi gazdaság hatékony fejlesztéséhez, az **a beavatkozás mértékétől, léptékétől függ**.

#### 1. box: Belecska: szociális földprogram és szociális szövetkezet a munkanélküliség ellen

Egy kistelepülési környezetben, amilyen például a mintegy 400 lakosú Tolna megyei Belecska, ahol magas munkanélküliséggel és alacsony jövedelemszinttel nézett szembe a helyi vezetés, szociális földprogram segítségével és a foglalkoztatási, illetve más támogatások hatékony felhasználásával a 2010-es évtized elejére sikerült elérni, hogy megszűnjön a szociális segélyezés: a szociális szövetkezet, amely keretet biztosított a vállalkozásnak, jövedelmet és termékeket ad a dolgozóinak, tagjainak. A program következtében Belecskán a munkanélküliség 32%-ról 6%-ra csökkent. Ugyanakkor még ez a program sem maradt meg teljesen települési keretek között, mert a szociális szövetkezetnek más települések is a tagjai. A program sikere mentén az önkormányzat egy saját, profitorientált vállalkozást is alapított a program menedzselése, sikeres továbbvitele érdekében.<sup>206</sup>



**6. ábra: Települési versus önkormányzati teljesítmény**

Forrás: Kovács Róbert: A Szemere-index teljesítménymodulja, Helyi Observatórium (2010)

**2. box: Önkormányzat és település: együttműködések a helyi közszolgáltatásokban**

Annak ellenére, hogy az önkormányzat a település vonatkozásában, a helyi ügyek intézésében egyfajta általános felhatalmazással rendelkezik, amelyet részben a törvények (Alaptörvény, Mötv.<sup>207</sup>), részben a helyi választások által biztosított legitimáció által nyert el, még más közszereplők is vannak az önkormányzaton kívül a települési környezetben, hiszen a 2010 után elfogadott szabályozás szerint a hatósági tevékenységek meghatározó része közvetlen kormányzati, kormányhivatali felügyelet alá került, ahogy a helyi közszolgáltatások jelentős része is, mint például az iskolarendszer. A települések 2010 után fennmaradt horizontális együttműködései, a társulások is végezhetnek úgy helyi közszolgáltatásokat, hogy annak a központja egy másik önkormányzat lesz. A fejlesztési tervezés és forrásel-

<sup>207</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

osztás tekintetében a megyei önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos mértékű formális és informális befolyással. Végül soron tehát az önkormányzat, amelyik a helyi gazdaságfejlesztés közszolgáltatási hátterét igyekszik megteremteni, mind a humán, mind a kommunális szolgáltatások, ahogy a közigazgatási eljárások vonatkozásában is együtt kell, hogy működjön más közösségi tényezőkkel.

A nagyobb léptékű programok, amelyek akár képzésekkel, infrastruktúra-fejlesztéssel, valamint kiegészítő, támogató beruházásokkal, azokban az esetekben, amikor egy település, adott szakmában rendelkezésre álló lakossága, ingatlanjai vagy más erőforrásai nem elegendőek, amikor a települések határán megvalósuló beruházások, fejlesztések szükségessé teszik a szomszédos településekkel történő egyeztetéseket a helyi gazdaságfejlesztés túlnyúló a település határain. A települések közötti együttműködés célszerűsége mellett szólnak a szomszédos települések gyakran hasonló problémái, amelyek közös, összehangolt kezelése fokozott eredményességet ígér. Belecska esetében a szociális szövetkezeti tagság egy ilyen együttműködési lehetőség volt (vö. „1. box: Belecska: szociális földprogram és szociális szövetkezet a munkanélküliség ellen”). A települések együttműködését tipikusan a rivalizálás és a korábbi együttműködésekkel kapcsolatos rossz tapasztalatok, ellenségeskedések akadályozzák. Ezekkel szemben vagy a közös érdek felismerése, vagy egy olyan települési vezető képes hatékonyan fellépni, aki megfelelő vízióval és képességekkel, illetve meggyőző erővel rendelkezik ahhoz, hogy a sokszor apatikus vezetőtársait meggyőzze a cselekvés várható eredményeiről. Egyes esetekben az önállóan elért eredmények is generálhatnak rivalizálást vagy együttműködési szándékot.

Összességében a helyi gazdaságfejlesztés egy olyan tudatos, stratégián alapuló program, cselekvési terv, valamint cselekvések, intézkedések összessége, amely forrásokat, erőforrásokat mozgósít a kitűzött gazdasági célok érdekében. Motorja célszerűen az önkormányzat – mint a helyi ügyekben általános felhatalmazással rendelkező, a helyi fejlesztésekért felelős választott testület –, de szervezeti kerete a program méretétől, komplexitásától és egyéb feltételektől függően változhat. Eszközei széles skálán mozoghatnak.

## 2.4. PIACI KUDARCOK ÉS AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS A GAZDASÁGBA

A közszektor vagy egyszerűbben az Állam gazdasági szerepvállalását közgazdasági értelemben a Richard MUSTGAVE (1989) munkássága nyomán meghonosodott „piaci kudarcok” fogalommal lehet leírni, amely mindenekelőtt például a gazdasági válságokat vagy más krízishelyzeteket takarja. Természetesen más szociológiai vagy politológiai megközelítésben ennek a beavatkozásnak lehet az indoka a társadalmi béke fenntartása, a szélsőséges egyenlőtlenségek kezelése, vagy erős lobbicsoportok, politikát befolyásolni képes tényezők érdekérvényesítési képessége stb. Vígvári András (VÍGVÁRI 2005) a következőkben látja azokat a tényezőket, amelyek a jóléti vagy liberális gazdaságtan szabadpiaci modelljének alapfeltételezései, és amelyek sérülése a piaci kudarcokat okozhatja:

- kizárólag homogén magánjavak léte;
- véglen számúhoz közelítő vevő és eladó;
- egyetlen szereplő sem képes tranzakcióival a piacot befolyásolni;
- esélyegyenlőség a piacra lépés tekintetében;
- információegyenlőség piaci folyamatokról, tranzakciókról.

Joseph E. STIGLITZ – aki számára a piaci kudarcok egyszerűen az helyzet, amikor a piac működése nem Pareto-hatékony (2000: 88.) – pedig konkrétan megnevezi a piaci kudarcok okait (2000: 27.):

- közjavak léte,
- piactorzító monopóliumok és oligopóliumok;
- externáliák vagy másodlagos, külső hatások léte;
- aszimmetrikus információmegosztás.<sup>208</sup>

Az Állam vagy a közszektor lehetőségei: a szabályozás (reguláció); szükséges, de beavatkozás nélküli nem létrejövő javak szolgáltatások létrehozása; ezek létrejöttnek elősegítése (allokáció); a piaci ciklusok kiegyenlítése; a válságok lehetséges következményeinek enyhítése (stabilizáció); az egyenlőtlenségek csökkentése (redistribúció). Ezt utóbbi hármat tekintette Vigvári András professzor, közpénzügy-pénzügyi szakember a közszektor közgazdasági funkcióinak. Funkcionális szempontból a közszektor neves tudós-oktatója elkülönítette a hagyományos vagy közhatalmi funkciókat, a szociális vagy társadalompolitikai funkciókat és a gazdasági feladatokat. (VIGVÁRI 2005: 46.)

A közszektor lehetséges és szükséges szerepvállalásával szemben meglehetősen ironikus és kritikus hangot üt meg Vito Tanzi, akinek a megjegyzése visszavezet Porterhez a sikeres Állami beavatkozással szembeni kételyek tekintetében, de tovább is vezet a beavatkozással szembeni elvárások, az ahhoz szükséges képességek irányába: „Ezekre a kudarcokra betegségként tekintenek, és a kormány az a becsületes és tudós doktor, amely képes a meggyógyításukra” (Tanzi 2009: 3.) „Ezek a normatív elméletek<sup>209</sup> feltételezik, hogy az Állam beavatkozása jótékony és hatékony. A politikacsinálóknak, akik az Állam mögött bármilyen tekintetben meghúzódnak, nincsenek saját megvalósítandó céljaik, kizárólag a közérdek lebeg a szemük előtt. Továbbá rendelkeznek a sikeres beavatkozáshoz szükséges képességekkel és tudással.” (Tanzi 2009: 2.) Tanzi ugyanakkor úgy látja, hogy az Állam a szabályozási tevékenységének megfelelő ellátásával sokszor sokkal többre menne. A 2007–08-as gazdasági válság tanulságainak elemzése kapcsán arra a következtetésre jut, hogy a válság több tekintetben megakadályozható lett volna, következményei jórészt elkerülhetőek lettek volna, ha az Államok megfelelően ellátják szabályozó szerepüket. Elfogadónak tűnik számára az 1933–34-es Nagy Gazdasági Válság nyomán a keynsianus iskola által kidolgozott, ugyanakkor egyes jelentős közgazdászok által erősen kritizált, de nagyon népszerű anticiklikus gazdasági intervenció szükségessége, amely viszont rendkívül népszerű koncepció. (Tanzi 2009: 3.)

<sup>208</sup> A legtöbb szerző a piaci kudarcok okainak felsorolásában szerepelteti a természetes monopóliumokat is. Stiglitz nem felelt meg nekik, hanem olyan jelenségeknek tartja, amely a fenti pontokba (például monopóliumok vagy közjavak) besorolható, illetve részben a technológia fejlődése, változása nyomán korábbi természetes monopóliumok megszűnhetnek. Ilyen a telekommunikáció, amely például az USA-ban nem, máshol közösségi szolgáltatásként működött. Mára kommunikáció fejlődésével (kábeltv, internet, mobiltelefonok megjelenése) a korábbi kábelalapú telefonszolgáltatás nem tekinthető természetes monopóliumnak.

<sup>209</sup> VITO TANZI (2009) ÉS MÁSOK NORMATÍV ELMÉLETEINEK A MUSTGAVE-NEK ÉS PÉLDÁUL BATORNAK (BATOR, FRANCIS M., 1960, THE QUESTION OF GOVERNMENT SPENDING: PUBLIC NEEDS AND PRIVATE WANTS NEW YORK: HARPER AND BROTHERS) A PIACI KUDARCOKRA VONATKOZÓ ELMÉLETEIT NEVEZI.

# 3. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS MINT A KÖZSEKTOR BEAVATKOZÁSÁNAK EGY FORMÁJA

## 3.1. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS MINT KOMPLEX BEAVATKOZÁS

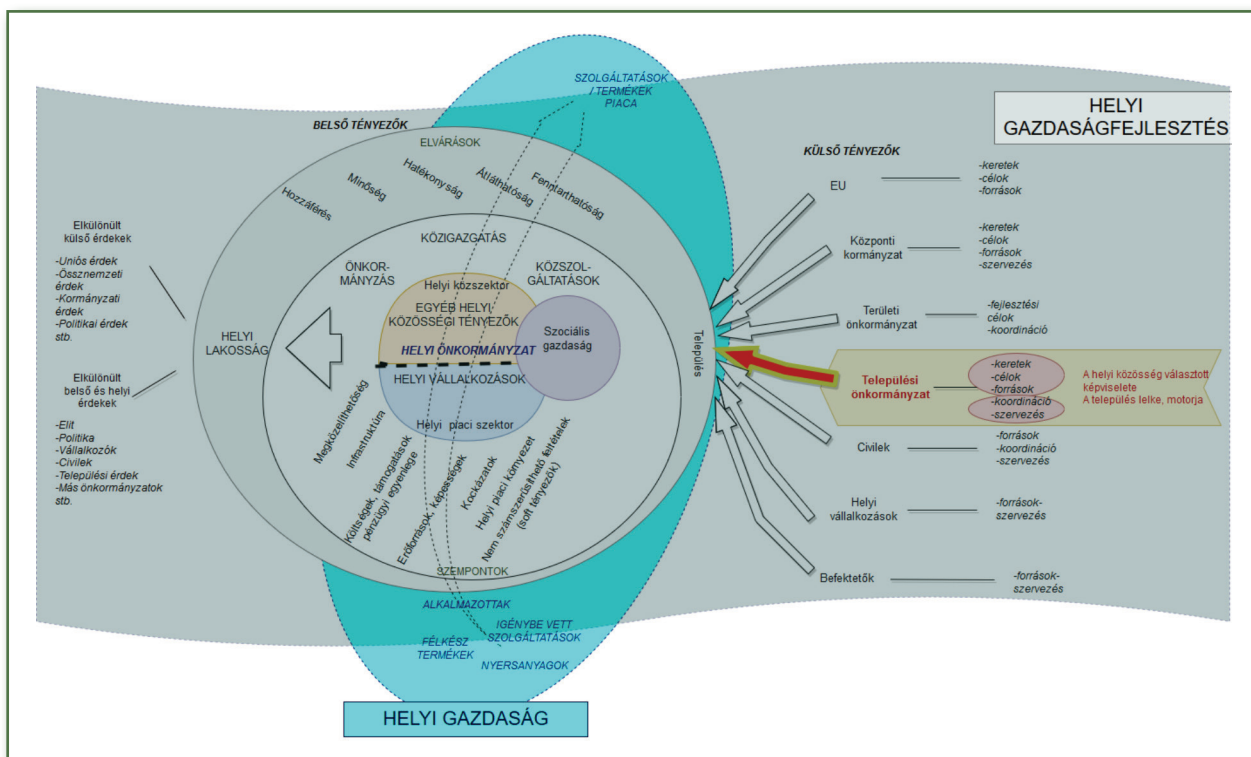
Több szerző felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzat mint közösségi szervezet és a vállalkozások nyelve különböző. Ez is olyan érv, amelynek alapján megkérdőjelezhető a közszektor gazdasági beavatkozásának hatékonysága. Az az ok, amiért a közösségi vezetők esetlegesen nem értik a gazdaság logikáját, adódik abból, hogy az önkormányzat esetében:

- politikai és nem anyagi felelősséggel rendelkezik a döntéshozó;
- nem a saját, hanem a közösség vagyonát kockáztatja;
- a döntéshozatali rendszere végső soron testületi döntésen alapszik, a felelősség így elsődlegesen testületi;
- az egyén nyeresége nem anyagi, profitjellegű, hanem népszerűség, presztízs; közvetlen hasznot csak a szürke- és törvényen kívüli zónában szerezhethet (kapcsolatok, posztok kiosztása, korrupció).

Ezzel szemben a vállalkozás működésének a célja tipikus esetben a vállalkozói nyereség, a jövedelem elérése. Amennyiben a vállalkozó a vagyonát kockáztatja, akkor sikere és bukása személyes anyagi helyzetére is közvetlen hatást gyakorol. Miközben az önkormányzat adókból, díjakból, támogatásokból gazdálkodik, az éves költségvetésében meghatározott módon költi el a rendelkezésére álló forrásokat, addig a vállalkozás termékeket, szolgáltatásokat értékesít. Ezeket maga állítja elő. Alapesetben (végső soron) vállalkozási bevételeit költi növekedésre, fejlesztésekre. Növekednie akkor érdemes, ha ezt a piaca indokolja, értékesíteni tudja megnövekedett vagy új termékét, szolgáltatását. Értelmetlen beruházásaival jövedelmezőségét kockáztatja.

A sikeres helyi gazdaságfejlesztésnek tehát tekintettel kell lennie arra, hogy a vállalkozás a gazdaság szövetének a része, hogy csak azt és akkora kapacitással hozza létre, amit értékesíteni tud, amire piaci igény van. Amennyiben az önkormányzat maga hoz létre vállalkozást, az csak abban az esetben működhet sikeresen, ha gondoskodik a termékek, szolgáltatások értékesítéséről. Ezt mutatja Belecska, ahogy számos más, hosszabb távon fennmaradó, működőképes helyi gazdaságfejlesztési példa.

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS



**7. ábra: A helyi gazdaságfejlesztés gazdasági hatásrendszere**

Forrás: Kovács Róbert szerkesztése

Amennyiben tehát egy vállalkozás fejlődésének a motorja a megtermelt jövedelem, úgy fejlesztéseit olyan mértékben és olyan irányban fogja megvalósítani, hogy jövedelmezősége növekedjen. Rövid, speciális időszakok, tőkeerős vállalkozások esetében lehet fontosabb például a piaci pozíció megerősítése, az elsőbbség, egyfajta monopolhelyzet kivívása, de ezt az irányt tartósan nem tudják fenntartani a vállalkozások, mert felélik tőkéjüket, eladósodnak, csődbe mennek. Tulajdonképpen ez az egyik legfontosabb különbség a közszférával szemben, ahol a felélt tőkét közpénzekkel pótolhatja a döntéshozó a veszteséges vállalkozása számára, és végső esetben akár adót is emel e célból, ha ezt a magatartását a választók a választásokon nem torolják meg. Ugyanakkor az is látható, hogy egészséges gazdaságpolitikai szemléletben a közszféra olyan tevékenységeket végez, amelyeket nyereségorientált módon nem lehet elvégezni, ugyanakkor szükségesek. A közösségi közlekedés, ha a teljes költsége, fejlesztésekkel beépülne a jegyárakba, akkor nem látná el környezeti és szociális funkcióit, csak kevesen használnák; a közlekedésben nagyobb szerepet kapna az egyéni közlekedési eszközök használata. A „7. ábra: A helyi gazdaságfejlesztés gazdasági hatásrendszere” azt szemlélteti, ahogy a helyi gazdaságfejlesztés ösztönző erővel próbál hatni a gazdaságra, amelynek ugyanakkor megvannak a törvényszerűségei, megvannak azok a pontok, amelyeken keresztül hatékony tud lenni a beavatkozás. Az ábra arra is rámutat, hogy ennek a beavatkozásnak megvannak a maga feltételei és elköteleződései. Ezeket az összefüggéseket következőkben bővebben kibontom.

**3. box: Nagyvállalatok a XXI. században**

A XX. század végére, a XXI. század elejére a cégek működése is komplexebbé vált. Miközben továbbra is fennmaradtak egyes szegmensekben a kisebb vállalkozások, amelyek nyersanyagokból közvetlen módon fogyasztási termékeket állítanak elő, mára több termék előállítása komplex folyamattá vált, ahol a termékfejlesztések időigénye elérheti vagy meghaladhatja az egy évtizedet (pl. gyógyszer- ipar). Ennek költségeit, kockázatait csak olyan méretű cégek tudják felvállalni, amelyek megfelelő tőkével, termékpalettával rendelkeznek, hogy elviseljék az esetleges sikertelen fejlesztést. Így sokszor a fogyasztási termék részben vagy teljes mértékben független vállalkozások láncolata állítja elő. A fejlesztések kezdeményezői maguk is lehetnek mikrovállalkozások, amelyek arra az egyetlen ötletre jöttek létre, hogy a fejlesztés egy meghatározott, késői szakaszában bizonyos bizonyosság, a siker reálisabb esélyének elérése után kapcsolódjanak a nagyvállalathoz, amely a terméket gyártja, értékesíti.

Ezek a nagyvállalatok – és részben a beszállítói hálózatuk – is függetlenek a helyi piacoktól; termékeiket szolgáltatásaikat nagyobb térségekben, globálisan, a Föld minden pontján értékesítik. A bonyolult rendszer zavartalan működtetése standardizált megoldásokat, elvárásrendszert támaszt a telephelyekkel szemben. Éves forgalmuk sokszorosa, 5-10-szerese is lehet egy olyan közepes méretű ország nemzeti jövedelmének, mint amilyen Magyarország. Beruházási döntéseik nemritkán politikafüggőek, hiszen az általuk fizetett adók, a foglalkoztatottaik száma, sorsa érzékenyen befolyásolhatja egy-egy ország helyzetét, egy politikai kormányzat megítélését. Éppen ezért ilyen vállalkozások döntéseinek befolyásolásához nemzeti szintű összefogás, helyi és országos döntések sora szükséges.

### **3.2. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS POTENCIÁLIS ESZKÖZEI, GYAKORLATA**

A korábbiakban áttekintettük a helyi gazdaságfejlesztés gazdaságpolitikai alapjait, elvi, általános eszközeit, és értelmeztük a helyi gazdaságfejlesztést, feltártuk egyes fontos vonatkozásait. A továbbiakban a helyi gazdaságpolitikák részletes vizsgálata következik. A helyi gazdaságfejlesztés tartalmi kifejtése vonatkozásában megkerülhetetlen a Belügyminisztérium által 2016–18 között végzett kutatási program<sup>210</sup> eredményeinek figyelembevétele. (BM ÖKI 2018) Ez a kutatás lehetőségeiben, rendelkezésére álló idő és erőforrások tekintetében mindenképpen jelentős

<sup>210</sup> A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által 2016 és 2018 között végzett nagyszabású lakossági, vállalkozói és önkormányzati kérdőíves vizsgálattal, valamint jelentős országos, hivatalos adatgyűjtésből származó kutatásának fontos hozadéka megkerülhetetlenek. A 3. program 5. célterülete a helyi versenyképesség kutatása. E kutatás időbelisége (1 és ½ év) és a rendelkezésre álló erőforrásai (kutatók, adatbázisok, adatfelvételek) olyan lehetőségeket biztosítottak, amelyeket a jelen, rövidebb lefutású, kisebb erőforrásokkal rendelkező munka mindenképpen fel kell, hogy használjon. Ezzel gazdagabb lesz; eredményeivel kritika alá vetve, értékelve egy jelentős többletet, teljesebb értéket hoz létre. (BM ÖKI 2018)



tényező az általam vizsgált területen. Ugyanakkor fókuszja némileg eltér a jelen kutatásától, hiszen részben a helyi versenyképesség humán erőforrás-vonatkozásait, részben az erőforrásterképezés módszerét, részben pedig a versenyképesség egyes speciális eszközeit kutatta; ipari és innovációs parkokra, inkubátorházakra és tudásközpontokra koncentrált. Ezen megkötések, vagyis egyes vonatkozásokban (például a kutatás fókuszáltsága) megfogalmazható fenntartások ellenére a kutatás átfogó képet ad a helyi fejlesztési politikák szerkezetére vonatkozó munkákról. Az alábbi összefoglaló alapját tehát e fenti munka képezte. Mindenekelőtt a speciális gazdaságfejlesztési eszközök kutatási összefoglalójában található olyan elméleti áttekintés, amely az önkormányzatok gazdaságélénkítési eszközeinek összegzését végzi el. (BM ÖKI 2018. (5/3): 10–16.)<sup>211</sup>

Jelen kutatás fókuszja a helyi gazdaságfejlesztés, amelynek esetében elsődlegesen a helyi, mindenekelőtt az önkormányzati eszközökre fókuszálunk. Láthattuk ugyanakkor, hogy legalább két közösségi szereplőnek, a központi kormányzatnak és az Európai Uniónak mint nemzetek feletti gazdasági összefogásnak jelentős befolyása van a helyi gazdaságfejlesztésre. Ezek szabályozásban, fejlesztési stratégiákban, források biztosításában érvényesülnek. Könnyen belátható, ahogy külön rá is mutattunk, hogy az önkormányzatoknak a 2010 után érvényes feltételrendszerben helyi szinten is együtt kell működni a központi kormányzat intézményeivel, amennyiben átfogó helyi gazdaságfejlesztési programot indít.

A helyi gazdaságfejlesztési erőfeszítéseket közvetlenül befolyásolják az uniós erőfeszítések, támogatások, iránymutatások, valamint az uniós szintű stratégiák és a hozzájuk rendelt források. A részben ezekre az uniós kezdeményezésekre, részben nemzeti prioritásokra épülő hazai szabályozás és fejlesztési stratégiák pedig egyszerre formális és informális csatornákon hatnak a helyi fejlesztésekre. Az Európai Bizottság a kisvállalkozások Európai Chartájában például javasolja a vállalkozások alapításának és működtetésének olcsóbbá és egyszerűbbé tételét, az online ügyintézés és az egységes, azonos esélyeket biztosító piac kiterjesztését, valamint a vállalkozási ismeretek megjelenítését a közoktatásban, továbbá technológiatranszfereket, tanácsadási rendszert és öngazgatáson alapuló, erős érdekképviselőket. (EU 2000: 10–15.) A hazai 2014–2020 közötti gazdasági fejlesztések egyik legfontosabb stratégiai dokumentuma pedig a GINOP, a következő célokat határozza meg (GINOP 2018: 19.):

- Működési tényezők minőségének javítása, körének bővítése – a vállalkozások számára fontos munkaerő, tőke, infrastruktúra, információ, illetve technológiai, természeti és kulturális erőforrások köre bővüljön; a külföldi piacok elérhetősége könnyebbé váljon számukra.
- Gazdasági együttműködések erősítése – Az alacsony méretgazdaságossági adottságokból fakadó hátrányok mérséklése közös fejlesztési, termelési és piacra jutási tevékenységek, valamint tudástranszfer támogatásával.
- Versenyképességi akadályok lebontása – A finanszírozási, tőke-, információ-, tudáshiányból, illetve elavult termelési és értékesítési módszerekből fakadó versenyképességi gátló tényezők megszüntetése

Az uniós, illetve az ezen alapuló hazai fejlesztési célrendszer mellett létezik az a hazai jogi-gazdasági környezet, amely az önkormányzatok mozgásterének meghatározásával befolyásolja a helyi gazdaságfejlesztés lehetőségét. A helyi fejlesztési döntések mozgásteré, a településfejlesztés lehetősége, szabályozottsága és pénzügyi keretei alapján jellemző korszakokra bontható a helyi fejlesztéspolitika. A rendszerváltást követő immáron több mint két

<sup>211</sup> „Összefoglaló az önkormányzatok reális gazdaságélénkítési lehetőségeinek kutatási eredményeiről” BM ÖKI 2018 / (5/3).

és fél évtizedes időszakot Mezei Cecília és Kovács Róbert 2013-ban négy szakaszra bontották, amelyben az úgynevezett Bokros-csomag, az uniós csatlakozás és a 2000-es évek válsága, illetve az azt követő kormányváltás és reformhullám képezik a fordulópontokat. (KOVÁCS – MEZEI 2013: 100–101.) Ha mélyebben rátekinthetünk a negyedszázados változásra, azt láthatjuk, ahogy a rendszerváltás eufóriájában kialakított rendkívül széles mozgástér fokozatosan szűkül. Előbb elsődlegesen pénzügyi tekintetben, majd egyre inkább jogi, illetve kompetenciafunkcionális vonatkozásban is. Ez gyakorlatilag a hazai önkormányzatiság elmúlt évtizedeinek a története. (vö. „2. tábla: A nemzeti szintű fejlesztéspolitika Magyarországon 1990-től napjainkig”)

**2. tábla: A nemzeti szintű fejlesztéspolitika Magyarországon 1990-től napjainkig**

<p>A rendszerváltástól a Bokros-csomagig (1990–1995): „ad hoc” helyi fejlesztéspolitika; jelentős infrastrukturális fejlesztések; laza önkormányzati hitelszabályozás (eladósodás veszélye); gyenge pénzügyi ellenőrzés.</p>	<p>A Bokros-csomagtól az EU-csatlakozásig (1996–2003): maradékérvű helyi fejlesztéspolitika; többszintű fejlesztésfinanszírozás; a decentralizált területfejlesztés megjelenése; a hitelszabályozás és ellenőrzés erősítése; a közbeszerzések szabályozása.</p>
<p>Az EU-csatlakozástól a globális gazdasági válság begyűrűzéséig (2004–2011) stratégiavezérelt versus támogatásfüggő helyi fejlesztéspolitika; jelentősen növekedő külső forrásbázis; bonyolult pályázati rendszerek; függetlenség és a helyi abszorpció képességétől (Lados 2008).</p>	<p>A liberális demokrácia reformja (2011–)* új, átfogó szabályozási keret (önkormányzatok, terület- és településfejlesztési rendszer); az alap ellátórendszerek együttes reformja, alternatív szolgáltatások kizorítása (meghatározó állami szerepvállalás, egyes esetekben városi kézbe adása); az önkormányzati fejlesztések nehezebbé válása: hitelfelvétel kormányzati engedélykötelezettsége, helyi költségvetési korlátok stb. a kormányzati kezdeményezés, beavatkozás, kontroll erősödése minden területen, ezen belül az uniós fejlesztési források elosztásában is</p>

*Forrás: KOVÁCS – MEZEI (2013:100–101.), szerkesztette: Kovács Róbert*

*Megjegyzés: \*Az eltelt időszak tekintetében a legutóbbi korszakra vonatkozó információk teljesebbek lettek, így ezt a jelen keretek között újrafogalmaztam*

A helyi fejlesztési erőfeszítéseknek ugyanakkor nem csupán a gyakorlati, élő jogi és szakpolitikai környezet határozza meg a tartalmát, hanem van elvi, szaktudományos determinációja, nemzetközi gyakorlata is. Alan Norton (1994, idézi: Mezei, 2017, BM ÖKI 2018 / (5/3): 10–16.) a fejlett világ önkormányzataiban leggyakrabban alkalmazott helyi gazdaságfejlesztési eszközöket kutatta. Az összegzésben használtam a BM-tanulmány felsorolását, de csoportosítottam az áttekinthetőség érdekében. E csoportosítás rámutat, hogy az összeállításuk azokra az eszközökre koncentrál, amelyek közvetlenebb módon érintik a vállalkozásokat: pénzügyi támogatások, telephelyhez jutás megkönnyítése, kapacitásépítés, vagy kiemelt ágazatok, fejlesztések támogatása. A helyi közszolgáltatások harmonizálása a vállalkozások szükségleteivel is ilyen közvetlen támogatás, hiszen az így kialakuló infrastruktúra vagy más kommunális, valamint humán szolgáltatás kapacitásnövekedés, minőségi javulás hatása közvetlen módon megjelenik a vállalkozások feltételrendszerének javulásában. Az eszközök lehetnek egyszerűek, ebben az esetben egyetlen eszközzel próbálnak elérni egy meghatározott célt, illetve komplexek, amikor több eszköz együttes hatásától várja az önkormányzat a szándékolt eredményt. Norton kutatása eredményeképpen olyan következtetésre juthatunk, hogy az önkormányzati gazdaságfejlesztési eszköztárban:

- **a pénzügyi támogatások** kapják a legfontosabb szerepet. Ugyanakkor a pénzügyi eszközök nagyon különbözőek lehetnek, mint például:
  - *Helyi adórendszerhez kapcsolódó eszközök:* adócsökkentés, adómentesség biztosítása, vállalkozóbarát adópolitika alkalmazása;

- *Közvetlen támogatások*: forrásbiztosítás; kedvezményes hitelek (visszatérítendő támogatások) nyújtása;
- *Külső források elérésének megkönnyítése*: garancianyújtás;
- az önkormányzati / helyi (köz)**szolgáltatások feltételeinek vállalkozásbaráttá való alakítása**:
  - a helyi közszolgáltatások vállalkozói igények szerinti alakítása;

...vagy:

- **ingatlan**, telephely kedvezményes biztosítása, támogatása, mint például:
  - telekvásárlás, telephely-biztosítás;
  - bérletidő-támogatási megállapodások;
- **képzések** támogatása
  - a továbbképzés elősegítése;
- tanácsadás
  - technológiai tanácsadócentrumok alapítása;
  - kisvállalkozói szaktanácsadás;

...illetve:

- piacra jutás elősegítése
  - a kereskedelmi és a marketingtevékenységek elősegítése;
- K+F+I-tevékenység ösztönzése
  - a kutatás és az innováció ösztönzése;
  - fejlesztési megállapodások;
- **komplexebb fejlesztési eszközök** (több eszköz együttes alkalmazása adott cél érdekében)
  - *helyi termékek* támogatása;
  - munkahelyteremtés;
  - *egyres ágazatok kiemelt kezelése*: a kézművesipar és a kisvállalkozások támogatása; ipari körzetek, iparterületek támogatása; az új technológiák letelepedésének ösztönzése.

A Norton által felsorolt eszközök között szerepel a helyi politika reakciója a helyi sajátosságokra, helyi prioritások meghatározása (helyi termékek, ipar, K+F+I stb.), viszont nem tartalmazzák azokat a megoldásokat, ahogy a település önmagára kívánja felhívni a figyelmet (településmarketing), kívánatosná próbálja tenni (települési környezet alakítása). Hiányoznak olyan példák, amikor maga az önkormányzat egyedül vagy vállalkozókkal együttműködve maga is vállalkozóként, gazdasági szereplőként lép fel. A Belügyminisztérium második példája kizárólag az USA önkormányzatainak tapasztalataira épít, ezt viszont tényadatok összegyűjtésével, strukturált módon teszi: „McGuire egy empirikus kutatás alapján az alkalmazott helyi gazdaságpolitikák szerint csoportosította az Amerikai Egyesült Államokban használt eszközöket. Négy „hagyományos” kategóriát azonosított: a közvetlen szolgáltatásfejlesztés; **a buzdítás, lelkesítés; a szabályozás és a szubvenció** eszközcsoportjait. Az ötödiket a keresletoldali, vagy endogén növekedési eszközök képezték (McGUIRE, 2000: 284. IDÉZI: MEZEI 2017, BM ÖKI 2018 / (5/3): 10-16.)”

**3. tábla: Az USA-ban használt gazdaságpolitikai eszközök csoportosítása**

<p>A közvetlen szolgáltatásfejlesztés kategóriái:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• az ivóvízellátás fejlesztése;</li> <li>• a szennyvízkezelő rendszerek fejlesztése;</li> <li>• az úthálózat fejlesztése és a közlekedés feltételeinek javítása;</li> <li>• a rekreációs adottságok fejlesztése és bővítése;</li> <li>• esztétikai (városképi) fejlesztések;</li> <li>• a köztisztaság helyzetének javítása;</li> <li>• a parkolási lehetőségek bővítése, parkolófejlesztések;</li> <li>• a közbiztonság javítása;</li> <li>• a gyalogos közlekedés feltételeinek javítása;</li> <li>• telekvásárlás;</li> <li>• a használaton kívüli területek rendbetétele;</li> <li>• telekkonsolidáció a nagyobb telkek kialakítása érdekében.</li> </ul>	<p>A lelkesítés eszközei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a meglévő vállalkozások látogatása;</li> <li>• promóciós anyagok készítése;</li> <li>• várható üzletfelek, befektetők látogatása;</li> <li>• konferenciákon való részvétel;</li> <li>• adatbázis-készítés a közösségi erőforrásokról;</li> <li>• üzleti kerekasztal-megbeszélések szervezése;</li> <li>• direktmarketing;</li> <li>• sajtóbemutatókon való részvétel;</li> <li>• reklámozás a médiában;</li> <li>• kiadványok készítése a jövőbeli befektetőknek;</li> <li>• különleges események szervezése;</li> <li>• kitüntetések adományozása;</li> <li>• mentorálás.</li> </ul>
<p>A szabályozás területei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• utcakép-szabályozás alkalmazása;</li> <li>• az építésfelügyelet rendszerének és folyamatának fejlesztése;</li> <li>• az övezetkialakítási (lakó, ipari) folyamat tökéletesítése;</li> <li>• egyablakos engedélyezési rendszer kialakítása;</li> <li>• történelmi negyedek szabályozásának bevezetése;</li> <li>• ombudsman alkalmazása a problémák kezelésére;</li> <li>• hulladékkezelési szabályozások/programok;</li> <li>• telekkisajátítás;</li> <li>• mérsékeltbb környezeti szabályok, eljárások alkalmazása.</li> </ul>	<p>Keresletoldali eszközök:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• épületrehabilitáció;</li> <li>• munkaerőképzés és -átképzés;</li> <li>• technikai segítségnyújtás a menedzsment területén;</li> <li>• törzstőke megosztás a projekteknek;</li> <li>• vállalkozói inkubáció;</li> <li>• ipari vagyon menedzselése;</li> <li>• eladott vagyon haszonbérlete;</li> <li>• exportpiacok fejlesztése;</li> <li>• értékesítési misszió teljesítése külső piacokon;</li> <li>• fejlesztési jogok átadása;</li> <li>• centralizált menedzsmentszolgáltatások;</li> <li>• hivatali/kiskereskedelmi vagyon menedzsmentje.</li> </ul>
<p>A szubvenciók formái:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• adókedvezmény, adómentesség nyújtása;</li> <li>• adóemelés finanszírozása;</li> <li>• telekeladás a beruházók számára;</li> <li>• kezességvállalás a magánberuházók javára;</li> <li>• közvetlen kölcsön nyújtása magánvállalkozásoknak;</li> <li>• természetbeni szolgáltatások nyújtása;</li> <li>• pénzügyi támogatások nyújtása;</li> <li>• pénzügyi hozzájárulás a projektekhez;</li> <li>• ösztönzők alkalmazása a kiemelkedő értékek védelmére;</li> <li>• kölcsönnyújtás;</li> <li>• telekadományozás a beruházóknak;</li> <li>• hitelgarancia-vállalás;</li> <li>• használaton kívüli vagyontárgyak (fizikai infrastruktúra) adományozása;</li> <li>• vállalkozások áttelepítése az újrahaznosított területekről;</li> <li>• adóhitel;</li> <li>• használati-csökkenés;</li> <li>• az új vállalkozások áttelepülési támogatása.</li> </ul>	

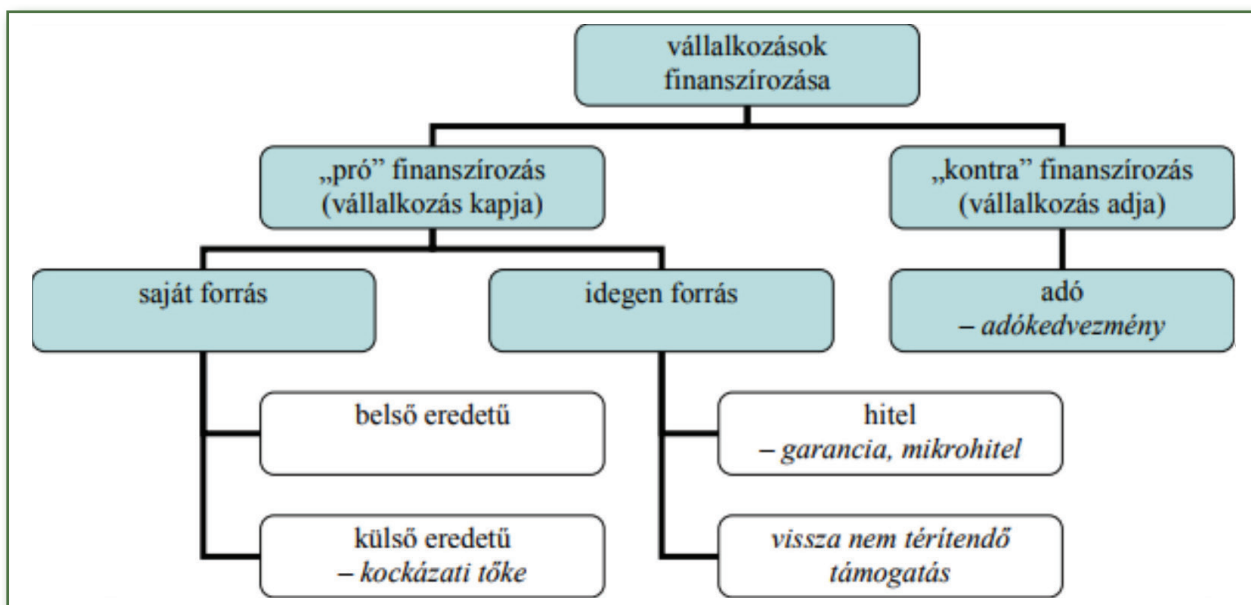
*Forrás: McGUIRE, 2000: 284. idézi: MEZEI 2017, BM ÖKI 2018 / (5/3):10–16., Kovács Róbert szerkesztése*

Michael McGuire egy lényegesen gazdagabb eszköztárat vizsgált, és azt mélyebben elemezte. Ezen eszközök közül sok nem áll a hazai önkormányzatok rendelkezésére, de több esetben ötleteket adhatnak működő megoldásokra. A Michael McGuire-féle csoportosítás egy érdekes megoldást is tartalmaz. Érdekessége, hogy elkülöníti a pénzügyi támogatás eszközeit („szubvenció”), mint leggyakoribb támogatásai formát, és kifejti az önkormányzati/helyi közszolgáltatásokon keresztüli gazdasági feltételjavítás lehetőségeit („szolgáltatásfejlesztés”), valamint a „szabályozási” eszközöket. Megjelenik egy „keresletoldali” támogatáskategória, amely, ahogy a közszolgáltatások fejlesztése

szintén meglehetősen vegyes, és a már említett, a település mint telephely „kívánatosságának” növelését szolgáló csoport. A keresletoldalnak nevezett eszközök tulajdonképpen a helyi közsféra közvetlen gazdasági szerepvállalásainak lehetőségeit igyekeznek számba venni. Ezek azok a nem pénzügyi, nem közszolgáltatási és nem marketingszerek, amelyekkel a helyi közsféra javíthatja a helyi gazdaság feltételrendszerét. Itt jelennek meg az inkubációs funkciók, a képzések, az eszközök, ingatlan biztosítása vagy a partnerség a vállalkozásban, de még a tőkejuttatás is. (vö. „3. tábla: Az USA-ban használt gazdaságpolitikai eszközök csoportosítása”)

**4. box: A gazdaságfejlesztési célú pénzügyi támogatások hatásmechanizmusa**

Kurtán Sándor (Kurtán 2016) világosan megmutatja, hogy hogyan épülnek be a vállalkozások pénzügyi rendszerébe a támogatások és más idegen források általában, és ezen belül a gazdaságfejlesztési támogatások. A gazdaságfejlesztési támogatások célja valamilyen növekedés elérése a foglalkoztatásban vagy a kibocsátásban. A támogatást adó azt szeretné elérni, hogy akár a kibocsátás, akár a foglalkoztatás növekedése növelje a helyi adóbevételeket az egyik oldalon, illetve más cégek felé növelje a megrendeléseit. Az adóalapok növekedése ellensúlyozhatja az adókedvezményeket, és akár nagyobb adóbevételt eredményezhet a (helyi) közhatalom számára. Amennyiben a cég beszállítói helyi cégek, úgy a megrendelésállomány növekedése a beszállítók vonatkozásában is helyi nyereséget eredményez alkalmazotti és vállalkozói adó vonatkozásában. Ilyen típusú összefüggések erősítésére alapoznak a körkörös helyi gazdasági megoldások.



**8. ábra: Közvetlen vállalkozásfejlesztési eszközök**

Forrás: Kurtán (2006)

A McGuire és a Norton által elkészített eszköztárakban közös a szemlélet, hogy a közszektor képességeiből, részben a közösségi funkcióra rímelő módon (szabályozás, allokáció, redisztribúció, stabilizáció) kerültek kialakításra. Edward Blakely és Ted Bradshaw viszont stratégiacsomagokat állítottak össze (BLAKELY – BRADSHAW 2002, továbbá: „4. tábla: A helyi gazdaságfejlesztés Blakely és Bradshaw eszközei általános elméleti és gyakorlati összegzésében”). Ilyen módon bemutatnak telephelyfejlesztési, vállalkozásbarát, humánerőforrás-alapú és közösségi alapú fejlesztési stratégiát. Annak ellenére, hogy ez a megközelítés meglehetősen újszerűnek tűnik, több tekintetben párhuzamba állítható a korábbi megközelítéssel:

- A telephelyre vonatkozó stratégia a helyszín infrastrukturális, tulajdonjogi és más környezeti elemeinek előkészítését, ezekre vonatkozó programok indítását jelenti.
- A vállalkozásbarát környezet stratégiája szervezési, szolgáltatási, tőkejuttatási elemeket, illetve speciális gazdasági (új vállalkozások, turisztika, innovációs) programok indítását tartalmazza, mindenekelőtt *vállalkozói szemlélet* alapján;
- A humánerőforrás-fejlesztési stratégia eszközrendszerében tanácsadás, képzések, nyilvántartások, illetve ezen alapuló speciális programok szerepelnek, elsősorban *szociális alapú* megközelítésben;
- A közösség alapú fejlesztési stratégia figyelemre méltó, mert olyan fejlesztési eszközöket gyűjt össze, amelyek a termelő és más gazdasági eszközök megosztásán alapulnak.

Ez a felsorolás nem különíti el például a pénzügyi eszközöket, azokat célhoz kötötten egy-egy stratégiatípus alá soroltan lehet megtalálni. Bár a szerzők úgy állították össze a csoportokat, hogy azok elemei kizárólagosak legyenek, amely elem egyik stratégiai alatt szerepel, az más stratégiába már nincs besorolva. Ezek tehát tiszta, elemi stratégiák. Ez a megközelítés – ahogy egyébként a korábbi eszköztárakon alapuló, analitikus megközelítés – sem teljes körű; látható a felsorolásokból, ahogy a lehetséges tiszta stratégiákból is. Figyelemre méltó az is, hogy a stratégiákat, annak érdekében, hogy tiszta tömbök jöjjenek létre, valójában elvont célok mentén alakították ki. A gyakorlatban ugyanakkor, az önkormányzatok konkrétabb, megoldandó problémákra keresnek válaszokat. Vagyis befektetésösztönző programot kívánnak indítani, amelyben egyaránt felmerülhetnek telephelyfejlesztési, vállalkozásbarát környezet kialakítására vonatkozó és humánerőforrás-fejlesztési eszközök.

**4. tábla: A helyi gazdaságfejlesztés Blakely és Bradshaw eszközei általános elméleti és gyakorlati összegzésében**

<p>A telephelyfejlesztési stratégia eszközei lehetnek:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• telekgazdálkodás (kisajátítás, értéknövelő beruházások, összefüggő iparterületek kijelölése);</li><li>• infrastruktúrafejlesztés;</li><li>• spekulációs épületek (később bérlőknek továbbadott, többségben szerkezetkész épületek);</li><li>• övezeti szabályozás (ipari és lakóövezetek stb. lehatárolása);</li><li>• speciális szabályozású vállalkozásfejlesztési kerület kijelölése;</li><li>• egyszerűbb, áttekinthetőbb szabályok bevezetése;</li><li>• turizmusfejlesztés;</li><li>• városmegújítás;</li><li>• bevásárló-, szórakozóközpontok kiépítése;</li><li>• a lakossági szolgáltatások fejlesztése és a lakáshelyzet javítása;</li><li>• a közszolgáltatások fejlesztése.</li></ul>	<p>A vállalkozásfejlesztés stratégiáját, a vállalkozóbarát környezet kialakítását támogathatják a következő eszközök:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• egyablakos üzleti információs központok kialakítása;</li><li>• KKV-kat támogató tanácsadóközpont létrehozatala;</li><li>• közművesített technológiai és ipari parkok létesítése;</li><li>• inkubátorházak alapítása;</li><li>• vállalkozási övezetek kijelölése;</li><li>• a kockázati tőketársaságok és az induló vállalkozásokat finanszírozó társaságok támogatása;</li><li>• helyi vállalkozói csoportok közös marketingtevékenységének ösztönzése;</li><li>• mikrovállalkozói program (tőkejuttatás egy kisebb vállalkozói csoportnak);</li><li>• vállalkozó nőket támogató képzési, tanácsadói program;</li><li>• turisztikai programok szervezése és településmarketing;</li><li>• K+F;</li><li>• új vállalkozók támogatása (fiatalok képzésével, inkubátorházak és üzleti tanácsadócentrumok létesítésével).</li></ul>
--	--

<p>A humán erőforrás-fejlesztési stratégia jellemző eszközei:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• humán erőforrás-fejlesztési tanács alapítása a koordinációs feladatok ellátására;</li><li>• vállalkozói igényekhez igazodó munkaerőképzés;</li><li>• adott ágazat igényeihez igazodó szakképzés;</li><li>• egyetemek és vállalkozások közötti technológiai transzfer támogatása;</li><li>• a helyi munkanélküliek nyilvántartásával, kiközvetítésével foglalkozó információ „adatbank”, központ létesítése;</li><li>• átfogó képzés a tartós munkanélküliek és a hátrányos helyzetűek számára;</li><li>• szakképzett helyi munkavállalók alkalmazásának elősegítése (munkáltatói támogatással);</li><li>• pályakezdő fiatalok munkába állását ösztönző programok;</li><li>• az önfoglalkoztatás elősegítése;</li><li>• az időszakos és részmunkát végző foglalkoztatottak tartós elhelyezkedését segítő programok.</li><li>• a fogyatékkal élők és a tanulási problémákkal küzdők képzésének és elhelyezkedésének elősegítését célzó programok.</li></ul>	<p>A közösségalapú fejlesztés eszközcsoportjába tartoznak:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• közösségfejlesztési szervezetek létrehozása;</li><li>• szövetkezetek létrejöttének ösztönzése;</li><li>• gépközösségek támogatása és egyéb közösségi tulajdonú eszközök közös használatának ösztönzése;</li><li>• újrabefektetés a helyi közösségbe – a hátrányos helyzetű közösségek vagy kisebbségek támogatása a bankok és helyi hitelintézetek új termékeinek (hitelek) „kikényszerítésével”;</li><li>• helyi vállalkozói ügynökségek (PPP) létrehozása, amelyek tanácsadással és egyéb szolgáltatásokkal támogatják a helyi vállalkozásokat;</li><li>• közösségmarketing alkalmazása.</li></ul>
---	---

*Forrás: BLAKELY ÉS BRADSHAW (2002), Idézi: MEZEI (2017), BM ÖKI 2018 / (5/3): 10–16., Kovács Róbert szerkesztése*

A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodájának többször idézett, 2018-ban lezárult kutatása egyik legnagyobb értéke, hogy egyik másik szemléletben, a helyi erőforrások összesítésével is igyekszik behatárolni az önkormányzatok (gazdaság)fejlesztési lehetőségeit. [BM ÖKI 2018 / (5/4)] Ennek alapján a következő erőforrásokkal számolhatunk:

- természeti erőforrások;
- gazdasági erőforrások;
- humántőke-erőforrás;
- társadalmi tőke-erőforrás;
- helyi adottságok – egyéb nem kategorizálható, nem erőforrás jellegű jellemzők.

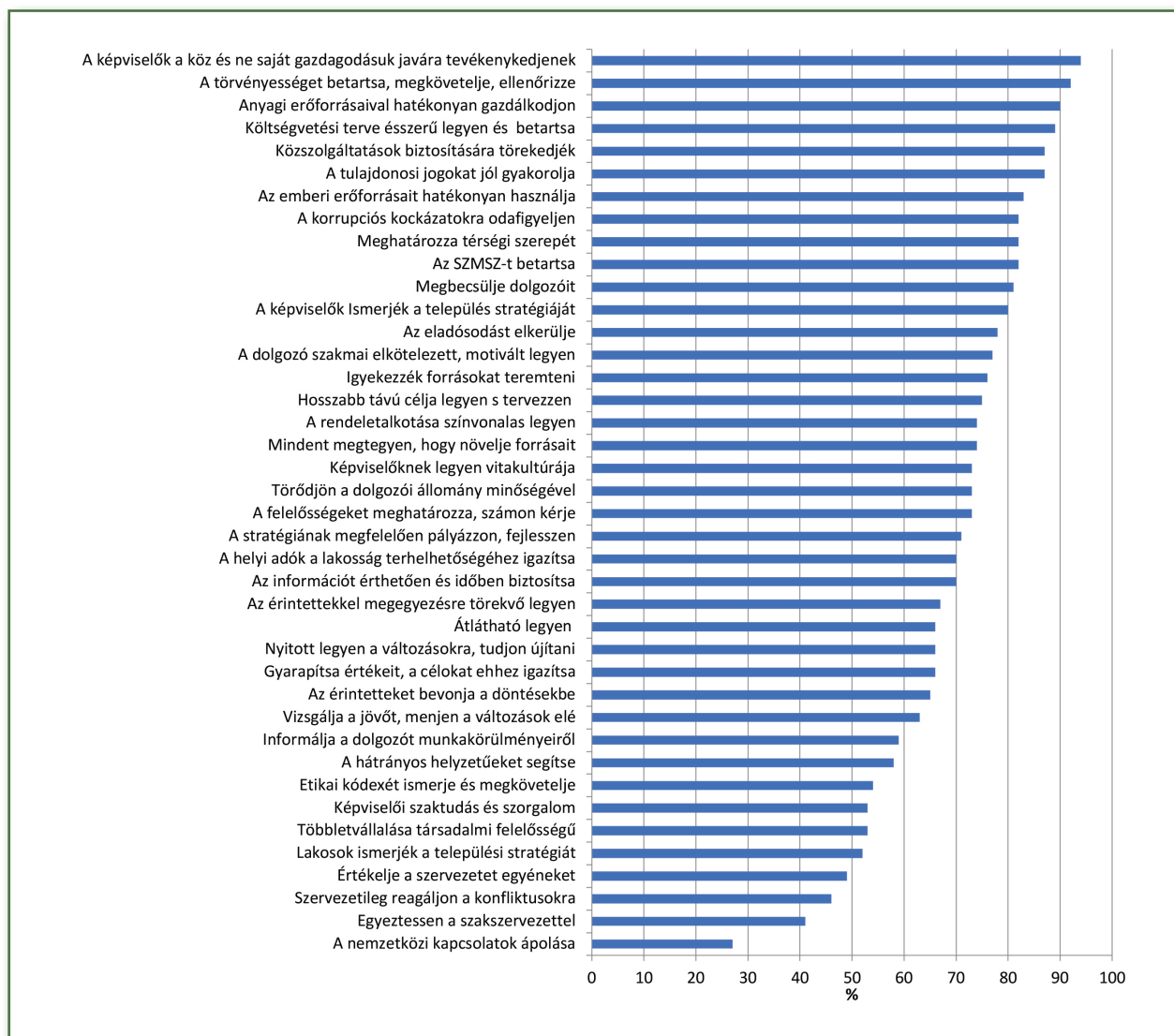
### 3.3. HELYI FUNKCIÓK ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉS BELSŐ SZEMMEL

A „Jó önkormányzás” kutatási program keretében a Zsolt Péter által vezetett terepkutatás eredményeképpen született adatfelvétel valamilyen jelzést ad arról, hogy önkormányzatokhoz köthető, az átlagos magyar lakoshoz képest magasabban képzett megkérdezett, de a helyi önkormányzat „normális” működtetését első helyi kezelő csoportok számára hol helyezkedik el a helyi gazdaságfejlesztés (vö. 9. ábra). A külső szemlélő számára meglepő módon ebben a helyi gazdaságfejlesztésnek csak nyomokban van helye. A tisztességes politikusi magatartás, a korrupciómentes, prudens, sőt akár túl óvatos működtetés (kölségvetés, közszolgáltatások, eladósodás elkerülése) iránti igény dominálják a válaszokat. A 9. és a 12. helyen kerülnek elő olyan válaszok, amelyek akár a helyi fejlesztésekhez is köthetőek. Elsőként a térségi szerepvállalás jelenik meg, amely valószínűleg elsődlegesen a közszolgáltatások fenntarthatóbb működtetésére, társulásokra vagy más konstrukciókra vonatkozhat, ugyanakkor ezek az együttműködések gyakran jelentik fejlesztési együttműködések kereteit is. A 12. helyen található válasz, miszerint a „képviselők ismerjék az önkormányzat stratégiáját”, szintén nem egyértelműen a helyi fejlesztésekre vonatkozik, hiszen a hangsúly a képviselők hozzáállásán van, a mondat velük szembeni burkolt kritika. A 16. helyen jelenik meg a jóvőkép iránti igény, és a 21. helyen a stratégia forrásoldali feltételeinek előteremtésének igénye. Amennyiben a helyi stratégiát egyértelműen a helyi fejlesztésekkel azonosítjuk, ami egyáltalán nem természetes, mivel a működtetés hangsúlyai, a helyi közszolgáltatásokkal szembeni várható igények, vagy például a másutt egyértelműen megfogalmazott vagyonhasznosítási elképzelések is szerepelhetnek benne.



A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Összességében tehát az látszik, hogy az önkormányzatok belső világában a jogszerűség és a szükséges források megfelelő biztosítása, a normális működőképesség és a meglévő erőforrások megbecsülése, védelme kap kiemelt helyet, de ezt követő helyeken megjelenik, bár lényegesen kisebb hangsúllyal, a stratégia, a jövőkép meglétének, megvalósításának igénye. Még mindig többségi vélemény mellett megjelenik a párbeszéd, információátadás önkormányzaton belül és külső partnerekkel.



**9. ábra: Mely kérdéseket tartották fontosnak a megkérdezettek (azok aránya, akik nagyon fontosnak ítélték az adott kérdést)**  
Forrás: Zsolt Péter „Jó önkormányzás” kutatás

Megjegyzés: A megkérdezettek az ország különböző településein külön, főként önkormányzatban dolgozó vagy azzal szoros kapcsolatban álló, azt ismerő személyek voltak. Végzettségüket tekintve általában magasan képzett 158 ember válasza

### 3.4. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS MODELLJE

A helyi gazdaságfejlesztésre tehát úgy tekintek, mint egy gazdasági, de legalábbis a gazdaság feltételrendszerét befolyásoló beavatkozásra, amelynek végső célja a helyi jólét emelése, és amelynek motorja, kezdeményezője a helyi önkormányzat, és amely ezen tevékenységét más helyi és nem helyi szereplőkkel együttműködésben, partnerségben teszi. A partnerség kiterjedhet a stratégiák, célok, eszközök összehangolására, a szükséges források előteremtésében, felhasználásában való együttműködésre. A helyi gazdaságfejlesztés tehát a közszektor beavatkozása a gazdaságba. Ennek indokoltságát a helyi viszonyokban kell megtalálni. A beavatkozás indokoltságát gazdasági tekintetben legalább négy fontos terület jelentheti: (1) a helyi foglalkoztatottság alacsony volta, (2) a helyi jövedelemtermelő-képesség erősítése, (3) a helyi gazdaság elmaradottsága, (4) a versenyképesség javítása. Egyes esetekben előfordulhat, hogy más célokat, nem tisztán gazdasági problémákat próbál az önkormányzat gazdasági eszközökkel, gazdasági beavatkozás útján kezelni. Ez utóbbi csoportba tartozik például egy térség elnéptelenedése, a hagyományos gazdasági, ipari, mezőgazdasági tevékenységek leértékelődése. A társadalmi, felzárkóztatási és gazdaságélénkítési célok mellett előfordulhatnak környezeti, turisztikai-rekreációs célok, illetve számos olyan egyéb cél, amely közvetlen vagy közvetett módon kihat a gazdaságra, annak hátterére, infrastruktúrájára, szerkezetére, szereplőire stb. Nehéz akárcsak a lehetséges célokat csoportokba sorolni, mert olyan széles körben mozognak. Összeségében besorolhatóak a beavatkozás közvetett vagy közvetlen jellege, a beavatkozás területe, gazdasági ága szerint.

Amikor a jelen keretek között összeállítjuk a helyi gazdaságfejlesztés modelljét, akkor első lépésben annak érdekeltjeit, szereplőit kell tisztázni. Ez ugyanakkor ellentmondásos helyzet, mert az érintettek végső köre függ a helyi gazdaságfejlesztés célrendszerétől. Hiszen például egy a helyi vállalkozásokat erősítő program nem kell hogy külső befektetőkkel számoljon, ahogy viszont egy, a külső vállalkozó kapacitásokra építő program esetében viszont ők, a potenciális külső beruházók is tényezők lehetnek.

A legközvetlenebb érintettjei a helyi gazdaságfejlesztésnek az önkormányzati tényezők (helyi politikusok, hivatali és intézményi dolgozók, illetve az önkormányzat által bevont szakértők), valamint a településen élők.

# 4. HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS MINT ÖNKORMÁNYZATI FUNKCIÓ

## 4.1. A JÓ KORMÁNYZÁS RENDSZERE ÉS A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS

A helyi, önkormányzati fejlesztéspolitika nem tartozik az önkormányzati működés normális rendjébe, nem sorolható be a helyi közszolgáltatások rendjébe, mégis önkormányzati alapfunkció a lakossági, nem az önkormányzati dolgozói elvárások között, legalábbis közvetett módon; a foglalkoztatás, a helyi jövedelmek és jólét növekedése vonatkozásában kiemelt helyen szerepel. Láthattuk ugyanakkor, hogy a helyi gazdaságfejlesztés nem értelmezhető a helyi önkormányzat működésének egyéb területeitől függetlenül. Erős kölcsönhatás áll fenn a helyi gazdaság és az önkormányzat más funkciói, a közszolgáltatások tartalma, minősége és kapacitásai között.

## 4.2. TELJESÍTMÉNY

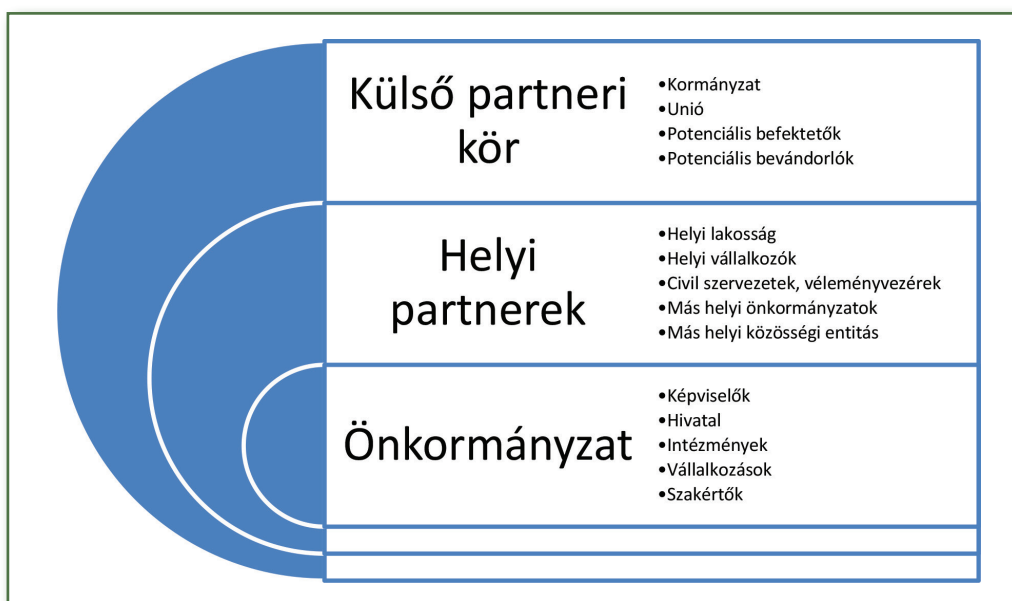
Láthattuk a helyi gazdaságfejlesztés stratégiai megközelítése esetében, hogy a helyi gazdaságfejlesztés egymással részben ellentétes célokat kell hogy kiszolgáljon. Némileg sarkítva, a helyi vállalkozók, a helyi lakosság és az önkormányzat érdekei találkozhatnak, de szembe is mehetnek egymással. A vélelmezett érdekek (vö. „10. ábra: A helyi gazdaságfejlesztés alapvető érdekrendszere”):

- (1) helyi lakosság: *foglalkoztatás, jövedelmi viszonyok javulása, élhető környezet, élhető környezet;*
  - (2) helyi vállalkozók: *a vállalkozások feltételeinek, jövedelmezőségének javulása, élénk gazdaság, piacok;*
  - (3) az önkormányzat érdeke: *a hely jelentőségnek erősödése, térségi kihatás erősítése, jövedelemtermelő-képesség.*
- (123) A közös metszete a három körnek, amikor a helyi vállalkozások úgy tudnak fenntartható módon fejlődni, hogy közben a foglalkoztatás is jelentősen növekszik, jelentős jövedelmet termelnek, helyben adóznak. A foglalkoztatás helyben megközelíti a teljes foglalkoztatást, de helyi vállalkozások munkát adnak a környék lakosságának és vállalkozásainak.
- (12) A lakosság és a vállalkozók érdeke akkor kerül szembe az önkormányzatéval, amikor a magán- és vállalkozói jövedelmek nem helyben csapódnak le, vagy nem válnak láthatóvá, miközben a foglalkoztatás és a vállalkozói tevékenység növekedése költségeket generál, és szolgáltatási kötelezettség keletkezik.
- (13) A lakosság és az önkormányzat közös érdeke a foglalkoztatás, amelynek növelése létrejöhét úgy, hogy nincs tekintettel a településen, a térségben működő vállalkozások érdekeire, verseny teremt velük szemben, elszívja erőforrásaikat. Az önfoglalkoztatás erősítése vagy az önkormányzati vállalkozások indítása sem feltétlenül előnyös a helyi vállalkozások számára, miközben mind a lakosság (szabad munkaerő csökkenése), mind az önkormányzat gondjaira választ ad.
- (23) Az önkormányzat és a vállalkozások közös gazdaságfejlesztési erőfeszítései figyelmen kívül hagyhatják a lakossági érdekeket, és olyan beruházásokat valósíthatnak meg, amelyek nem járnak a lakosság foglalkoztatás- és/vagy jövedelemnövekedésével, illetve a szükséges munkaerőt más településről, térségből szállítják.



10. ábra: A helyi gazdaságfejlesztés alapvető érdekrendszer  
Forrás: Szerkesztette Kovács Róbert

Magyarázat: A számok a zárójelben az érdekcsoportok metszeteit jelölik



11. ábra: Az önkormányzati kezdeményezésű helyi gazdaságfejlesztés partnerségi körei  
Forrás: Kovács Róbert szerkesztése

Az önkormányzati érdek, elvárás a fenti sémában önálló érdekként jelent meg. Valójában ebben a formában nem létezik. Az önkormányzat érdekeit a helyi választott vezetők, elsőségesen a polgármester, részben a helyi képviselők testesítik meg (vö. „11. ábra: Az önkormányzati kezdeményezésű helyi gazdaságfejlesztés partnerségi körei”).

Az önkormányzat alkalmazásban álló vezető köztisztviselők is befolyással rendelkeznek a település önkormányzata által valósított szakpolitikákra, ahogy a különböző szaktanácsadók is. A helyi gazdaságfejlesztés, mint említettem, véleményem szerint bizonyos mértékig idegen test a polgármesteri hivatal feladatai között. A szakapparátus csak a saját szakterületének érintettsége okán folyik bele. A fejlesztési stratégia kialakítása és végrehajtása, annak ellenőrzése, amennyiben ezek önálló feladatként megfogalmazódnak, akkor közvetlenül a polgármester vagy a jegyző alá rendelten működhetnek. Létrejöhet a feladatra egy önálló fejlesztési iroda, akár csak külön a pályázatokkal kapcsolatos feladatokra, illetve sajátos gazdaságfejlesztés fókusz mellett az önkormányzat létrehozhat egy olyan vállalkozást, amelynek feladata a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos teendők koordinálására. A köztisztviselőknek érdeke és elvárása, ahogy a Zsolt Péter fémjelzte kutatás is világosan rámutatott: a normális mederben folyó működés. [vö. „9. ábra: Mely kérdéseket tartották fontosnak a megkérdezettek (azok aránya, akik nagyon fontosnak ítélték az adott kérdést)"] Az önkormányzatok mellett működnek – részben folyamatos jelleggel, részben célfeladatokkal megbízva – tanácsadók. A tanácsadók képviselhetnek politikai és szakmai, illetve gazdasági érdekeket. Elvi szinten a szakmai minőség, a megvalósításra kerülő programok sikeressége a céljuk, érdekük. Elvárásaik között szerepelhet a további megbízások elnyerése, a minél szélesebb körű bevonásuk.

A helyi gazdaságfejlesztés esetében megjelenhetnek sajátos parciális lakossági, civil érdekek, elvárások. Ilyenek lehetnek: egy-egy szűkebb lakóközösség nyugalma, környezeti és települési értékek védelme. Ezek a csoportok olykor nagyon erőteljesen lépnek fel egy-egy beruházás, fejlesztés ellen. Éppen ezért kiemelten fontos, hogy a gazdasági fejlesztésekkel kapcsolatban széles körű konszenzus legyen, akár széleskörű, az érdekeltek tényleges bevonása mellett valósuljanak meg. A különböző lakossági csoportok előzetes bevonása sokszor meglehetősen nehéz; amíg az egyes polgárok nem érzik, nem értik a fejlesztések jelentőségét, azok hatásait az életükre, passzívak maradnak. Ugyanakkor a lakosság, amennyiben érzi a közösségi tervezés tétjét, érzi annak komolyságát, a véleménye valós hatását, úgy könnyebben megnyerhető az aktív részvétel számára. Általános szakmai tapasztalat, hogy a közösségi tervezéssel megvalósuló fejlesztések hatása, elfogadottsága jobb lesz.

Más önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepe egy meglehetősen kardinális kérdés. A korábbi részekben többször előkerült, hogy az igazán sikeres, nagy hatású helyi programok csak önkormányzatok együttműködésében valósíthatóak meg, miközben az együttműködések akadályát múltbeli rossz tapasztalatok, napi kicsinyes hozzáállás akadályozzák. Végső soron a decentralizált önkormányzati rendszerben a helyi politikusok sikere a településen dől el, és az együttműködésben nehéz minden politikusnak egyformán sikeresnek, hatékonyan mutatkozni; lehetetlen minden település összes vélt és valós érdekét érvényesíteni. A szakmai tapasztalatok, jó gyakorlatok arra mutatnak rá, hogy leginkább ott sikeresek az együttműködések, ahol nagyon nagy a baj, illetve ahol van egy olyan személyiség, aki képes és akarja húzni a települése mellett annak környezetét is.

A külső kör (vö. „11. ábra: Az önkormányzati kezdeményezésű helyi gazdaságfejlesztés partnerségi köre”) legfontosabb tényezője a Kormányzat, amelynek a legközvetlenebb hatása az ábrában szereplő e körbe tartozó csoportok közül bizonyos vonatkozásaiban helyi szereplőnek számít. A Kormányzat meghatározza a feltételeket és a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás konkrét feltételeit. Ezek ugyanakkor nem közvetlen hatások. Az aktuális hazai környezetben a Kormányzat előszeretettel köt külön alkukat vállalkozásokkal és önkormányzatokkal. Ezek az alkuk közvetlen hatást jelentenek. Az alkuk az önkormányzatok fejlesztési forrásaihoz mérten jelentős tömeget képviselhetnek; az így letelepülő vállalkozások általában nagyvállalatok. A hatás tehát jelentős. Személyes véleményem szerint ez a rendszer tartósan nem maradhat fenn, a források allokálásának rendszere a normativitás irányába kell hogy elmozduljon, ahogy a vállalkozókkal történő sajátos alkuk mögött is általános szabályként normatív eljárás

rásokra és szabályrendszerekre van szükség. A hatályos területi rendszerben szerepe van ugyanakkor a Kormányzatnak a helyi közszolgáltatások szervezésében is. A gazdaságfejlesztésben kiemelt helye van az oktatási rendszernek, a hatósági eljárásoknak vagy bizonyos kormányzati felügyelet alatt álló kommunális szolgáltatásoknak. A Kormányzati szerepvállalás logikája a mérethatékonyság, az országos egységes szolgáltatás feltételei, miközben az önkormányzatok a helyi gazdaságfejlesztési programjaik keretében éppen egyedi elemeket, helyi sajátosságokat kellene hogy érvényesítsenek ezekben a rendszerekben.

A külső kör más tényezőit nem tekintem közvetlenül helyi gazdaságfejlesztést befolyásoló tényezőnek. Az Európai Unió általános feltételek határoz meg, technikai segítséget nyújt a sikeres gazdaságfejlesztéshez, és forrásokat biztosít, ellenőrzi a végrehajtást. Közvetlenül a helyi ügyekbe nem folyik be. A külső érdekelti körben szereplő utolsó két csoport tulajdonképpen nem valódi érdekcsoportok, hanem potenciális partnerek. A vállalkozói kör némileg jobban megfogható, míg a lakossági összetétele részben az előbbtől a letelepedésre megnyert befektetőktől, részben pedig az önkormányzat esetlegesen sikeres helyben való megtelepedést ösztönző programjától, a helyi prioritások érvényesítésétől függ.

Az alapvető csoportok, amelyek a helyi gazdaságfejlesztéshez viszonyulnak:

**5. tábla: A helyi gazdaságfejlesztés hatással bíró szereplői, elvárásai és a sikerük indikátorai**

CSOPORT	ELVÁRÁSOK	INDKÁTOR
helyi lakosság	-foglalkoztatás, jövedelem, helyi jólét	-egy lakosra jutó foglalkoztatottak, jövedelem változása
helyi vállalkozások	-vállalkozóbarát környezet	-vállalkozások száma -egy vállalkozásra jutó nyereség
helyi politikusok	-sikeres programok végrehajtása, fejlődés	-helyi jólét emelkedése -újraélesztés
tanácsadók	-szakmai sikerek	-sikeresen lezáruló programok -új megbízások összértéke
civilek, sajátos érdekcsoportok	-speciális célok figyelembevétele	-akciók résztvevőinek száma, támogatottsága, eredmények
szomszédos önkormányzatok	-nyertes-nyertes együttműködés	-együttes növekedés: térségi hozzáadott érték változása
kormányzati tényezők	-általánosan érvényes megoldások, -országos hatású sikerek	-sikeres önkormányzati együttműködési programok -megújított vezetői megbízás

*Forrás: Kovács Róbert szerkesztése*

### 4.3. MANAGEMENT

Aktív cselekvőként az önkormányzatot megtestesítő helyi (politikai) vezetőkkel (c), a helyi vállalkozásokkal (b), civil szervezetekkel (e) és a szomszédos önkormányzatokkal (f) számolhatunk. A helyi lakosság (a) általában nem aktív, bevonásuk az önkormányzat szándékától és képességeitől függ, illetve a felvetett kérdések jelentőségétől,

a tényleges ráhatás lehetőségétől. A tanácsadók (d), akik a programok elkészítését végzik, végső soron végrehajtó szerepet töltenek be. A központi kormányzat helyi és központi szereplőinek tényleges szerepe inkább passzív, nem kezdeményező, hanem reagáló, együttműködő vagy elutasító.

A helyi vezetők (c) egyértelműen a helyi gazdaságfejlesztés legfontosabb aktorai. Miközben Kormányzati és uniós szabályok különböző mélységben befolyásolják a helyi gazdaságfejlesztés mozgásterét, ők mozgatják a szálakat, ők választanak a lehetséges stratégiai irányok és azok tényleges megvalósítási alternatívái közül. Az ő feladatuk a különböző szereplők olykor ellentétes elvárásai közötti összhang megteremtése (vö. „10. ábra: A helyi gazdaságfejlesztés alapvető érdekrendszere”) és a kompromisszum politikai költségeinek viselése. A helyi vezetőkkel szemben ebben a helyzetben a helyi gazdaságfejlesztés terén a jó helyzetfelismerés, a partnerek megfelelő kiválasztása és meggyőzése, együttműködések kialakítása a legfontosabb képességek. A programok végigvitele, a felmerülő problémák elhárítása vonatkozásában menedzseri, vezetési képességekre is szükség van a részükről.

A helyi vállalkozások megfelelő együttműködés esetén lényegesen képesek felerősíteni az önkormányzati kezdeményezésre létrejövő programot. Maguk saját vagy külső forrásból képesek addicionális erőforrásokat mozgósítani a program sikeressége érdekében. Ugyanakkor nem csupán pozitív, hanem negatív hatást is képesek elérni. Amennyiben a programmal vagy az önkormányzat működésével szemben komoly fenntartásaik vannak, úgy a vállalkozás átköltözhet más településre, amely több vonatkozásban is problémát jelenthet az önkormányzat számára. Az önkormányzatok legfontosabb saját forrása továbbra is a helyi iparűzési adó, így a vállalkozások sikeressége, együttműködése fokozottan hat az önkormányzat működési feltételeire. A vállalkozók a szó eredeti értelmében nem látnak el önkormányzati funkciót, de a helyi gazdaságfejlesztés tekintetében közérdeket is képviselnek. Egyes esetekben túl kell lépniük saját rövid távú érdekeiken, és a közös, hosszabb távú nyereséget kell szem előtt tartaniuk. Miközben a külső befektetőket nem tekintetem önálló cselekvő aktornak, egy meghatározott pillanatban helyi vállalkozássá válhatnak. A helyi beruházás lehetőségének konkrétá válása és a tényleges beruházási döntés meghozatala között képesek befolyásolni a helyi gazdaságfejlesztést és más helyi feltételrendszereket, alkupozícióban vannak. A megtelepedésről, beruházásról szóló döntést követően pedig a helyi vállalkozások egyikévé válnak, így az önkormányzattal kötött megállapodás függvényében hasonló feltételek vonatkoznak rájuk, hasonló befolyással bírnak, mint a korábban megtelepedett vállalkozások.

A civil szervezetek (e) helyzete sajátos, mert közösségi érdekek mentén szerveződnek, de ezek sokszor mikroközösségek, amelyek sajátos helyzetbe kerülnek például a helyi gazdaságfejlesztés egyes konkrét intézkedései, beruházási programja által. Az ő feladatuk a figyelem felkeltése, az érdekérvényesítés, ennek elérése tárgyalások és sajátos akciók segítségével. Érdekes módon a szomszédos önkormányzatok (f) egymással szembeni helyzete a helyi gazdaságfejlesztésben nagyon hasonlatos a civil szervezetek pozíciójához, hiszen parciális érdekeket képviselnek az összetérési közös érdekekkel szemben. Sikerük ezen parciális érdekek érvényesítésében, és nem feltétlenül a közös érdek sikerében található. A szükséges képességek a társönkormányzatok esetében fokozottan a közös érdek felismerésének és képviseletének képessége.

Nem tekintetem úgy a kormányzati tényezőkre (g), mint amelyek nem képesek befolyásolni a helyi gazdaságfejlesztést. Ténylegesen a Kormányzatnak vannak foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési programjai, ezek azonban lehetőséget jelentenek az önkormányzat számára, amelyet más, a feltételeknek megfelelő önkormányzatokhoz hasonló eséllyel pályázhatnak meg, érhetnek el. A helyi közszolgáltatások fejlesztése, helyi igényekhez igazítása vonatkozásában a központi kormányzat helyi intézményei vezetőinek mozgásterét hasonló, esetlegesen kiállításában a helyi érdekek mentén vagy kockázatvállalásában lehet különbség. Ennyiben felléphet aktív szereplőként, ám ennek szabályozottsága adott esetben meglehetősen szűk mozgásteret biztosít a számára, ahogy az is elképzelhető, hogy az együttműködésnek, az önkormányzati érdekek, szándékok érvényesítésének standard megoldásai vannak.



#### 4.4. TECHNOLÓGIA

A helyi gazdaságfejlesztés technológiai vonatkozásai meglehetősen sokrétűek.

- 1) A helyi gazdaságfejlesztés egyes intézkedéseinek végrehajtásában technológiákat alkalmaznak (építkezések, közmű- vagy épületgépészeti stb. fejlesztések során).
- 2) A technológiák maguk a gazdaságfejlesztés tárgyát is képezhetik, ahogy ez megjelenik az Európai Bizottság Kisvállalkozási Chartájában (EU 2000):
  - 2.1 A vállalkozások számára nyújtott technológia transzferek keretében, technológiákhoz való hozzáférés megkönnyítésével vagy technológia-használói közösségek kialakításával.
  - 2.2 Egyes közszolgáltatások fejlesztése (például online ügyintézés) fejlesztése technológiai fókuszú.
  - 2.3 A helyi közkiadások csökkentése modern technológiák alkalmazásával (megújuló energetikai és okos-rendszerek telepítése, folyamatok digitalizálása, egyszerűsítése a modern technológiák felhasználásával).
- 3) A képességek javítása (vállalkozók és lakosság) képzése a technológiai vagy digitális írástudás vonatkozásában nagymértékben javíthatja a vállalkozások versenyképességét.

## 5. ÖNKORMÁNYZATOK FEJLESZTÉSI JÓ GYAKORLATAI

Az alábbi táblázatban bemutatok néhány olyan önkormányzati jó gyakorlatot, amelyek valamilyen szempontból példaértékű programnak tekinthetők a helyi gazdaság és közösségfejlesztés, társadalmi integráció vonatkozásában. A példákat a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének legjobb önkormányzati jó gyakorlatok példatárából merítettem, *a TÖOSZ által rendelkezésemre bocsátott pályázati anyagokat a szervezet engedélyével használtam fel. Így külön köszönet illeti a legnagyobb önkormányzati szövetséget, részben azért az előremutató tevékenységért, amelyben az önkormányzati jó gyakorlatok terjesztésével hozzájárul az önkormányzatok munkájának javításához, teljesítményének erősítéséhez. Köszönet illeti továbbá Sükösd Anikót, aki komoly részt vállalt az alábbi fel-dolgozás létrejöttében.*

Az általam kiválasztott települések jó gyakorlatai nagyrészt a foglalkoztatás megoldására fókuszáltak, de jelentős hasznuk és céljuk az energiaköltségek csökkentése is. A megújított energiarendszerek táplálását jórészt alternatív (bio) forrásokból igyekeztek megoldani, így részben megvalósulhatnak a megtakarítási célok, a település „megtisztítása”, és egy ízben a lakosság bevonása a hulladékgyűjtésbe.

Nem példa nélküli az, hogy egyetemi szakembereket és kutatókat von be az önkormányzat a tervezés, a kivitelezés és oktatási anyag kidolgozására, mellyel a helyi lakosok felzárkóztatását, integrációját szolgálják.

Külön említésre méltó Hernádszentandrás teljesítménye. (A teljes pályázat a mellékletben olvasható.) A település a helyi biogazdálkodással és a lakosság teljes körű bevonásával olyan gazdasági programot valósított meg, mely túlmutat annak termelési elemein. A településen gyakorlatilag eltűntek a műveletlen porták, hasznosítatlan területek.

Az önkormányzat bevonta a gödöllői Szent István Egyetemet a tervezési, a megvalósítási, valamint a hatás-monitoring-elemzésekbe, továbbá az egyetem oktatói fejlesztették ki azt az oktatási anyagot, amellyel a bevont lakosságot, civileket képezték a szakszerű termelésre.

„Egy helyi, felsőfokú agrárvégzettségű szakember lett az elméleti és gyakorlati oktatója a csapatnak, akit előzetesen az egyetem metodikája alapján készítettek fel a speciális biogazdálkodási szakismeretek átadására.” (TÖOSZ 2012)

Az oktatásban és a gyakorlatban résztvevők mintakertben végezték a tanulási folyamatot, de emellett vállalták, hogy a saját kertjüket a termeléshez szükséges, megfelelő módon alakítják ki.

Emellett az önkormányzat folyamatos, a (biogazdálkodási)téma mentén közösségformáló tevékenységeket szervezett.

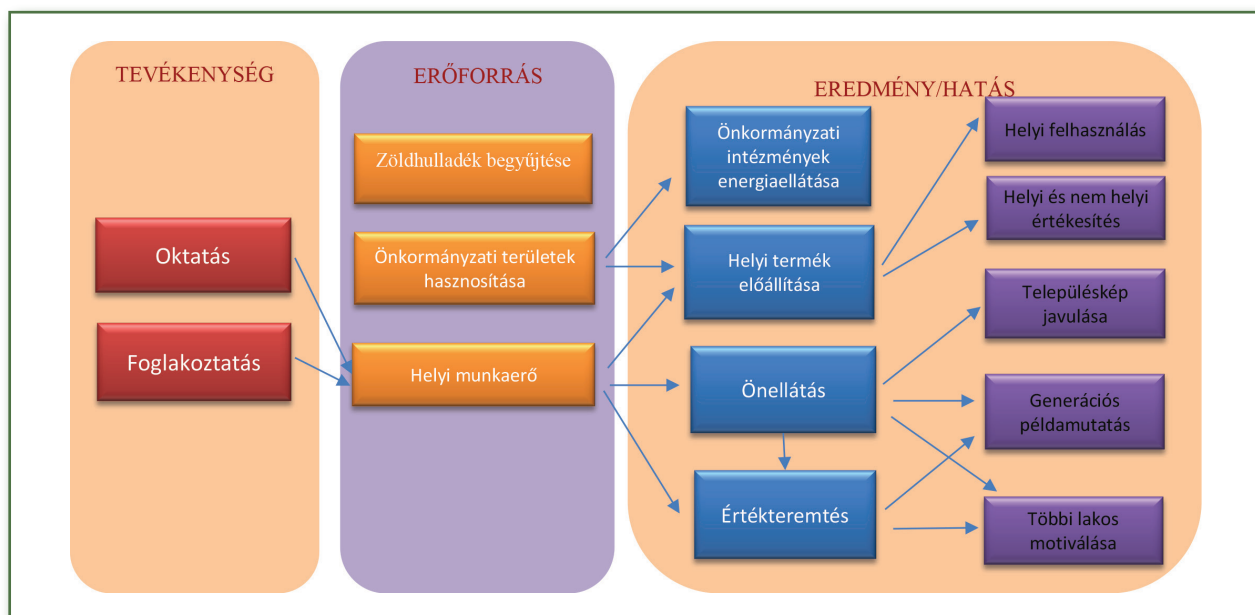
A programban részt vevők folyamatos szakmai tanácsokat kérhetnek a szakemberektől, továbbá az önkormányzat mint projektgazda vállalta, hogy szélesebb körben is szervezi a segítő tevékenységet: például a kapcsolati háló kezelését, a piacrajutási lehetőségek kiaknázását, stb.

A program jelentős eredményeket tud felmutatni. A mintakert bővült területileg is, illetve a megtermelt növények tekintetében is. 2012-ben megindult az értékesítési folyamat is, éttermek, valamint családi háztartások

irányába. Továbbá egyre bővül a bevont lakosok, segítők száma, azaz a munkaerővel kapcsolatos és a társadalmi integrációs célok is megvalósultak.

Szakszerű kommunikációs háttér munka folytán olyan tudatos brandépítés történt, hogy szinte a projekt kezdeti előkészítő szakaszával párhuzamosan vált BioSzentandrás fogalommá.

Az alábbi táblázatban a teljesség igénye nélkül látható néhány jó gyakorlat. Rövid összefoglalást nyújtunk ennek tartalmáról, céljairól, megvalósítási keretéről, időszükségletéről.



**12. ábra: A helyi jó gyakorlatok hatásrendszere**

*Forrás: Saját szerkesztés*

**6. tábla: A TÖOSZ Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok (LÖGY) pályázatainak problémák, források**

Település	Jó gyakorlat területe	Éve	Finanszírozás forrása	Alapproblémák
Abaújlak	közfoglalkoztatás	2012	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>forráshiány, település elöregedése, munkahelyhiány, az aktív korosztály mentális leépülése, leromlott településkép</li> </ul>
Almamellék	közfoglalkoztatás, település fenntartása, önellátás és energetikai fejlesztések	2012–2013	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliség, alacsony iskolázottság, munkába járás nehézsége.</li> <li>a településen működő néhány vállalkozás munkaerő felvétele minimális</li> <li>a tömegközlekedés nehézség</li> <li>az alacsony iskolázottságú személyek foglalkoztatása</li> <li>helybenfoglalkoztatási lehetőségek hiánya</li> <li>az önkormányzat kötelező kommunális feladatainak ellátása</li> <li>önkormányzati ingatlanok működésének biztosítása, növekvő energiaköltségek</li> <li>szociálisan rászorulóknak támogatás</li> </ul>
Alsózsolca	közfoglalkoztatás	2012	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliség és magas a szakképzetlen munkanélküliek</li> <li>kisebbségi lakosság</li> <li>az önkormányzat számára a növekvő energiaköltség</li> </ul>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Jó gyakorlat területe	Éve	Finanszírozás forrása	Alapproblémák
Csermely	hosszú távú közfoglalkoztatás	2011–2012	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>önkormányzati épületek fűtése</li> </ul>
Hernádszentandrás	termelés	2010	EU pályázat	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliség</li> <li>számos szabad, műveletlen földterület</li> </ul>
Kaposfő	közfoglalkoztatás	2012	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>magas munkanélküliség</li> <li>munkanélküliek körében jellemzően magas arányú tartós munkanélküliség, magas arányú alacsony iskolai végzettség, korszerűtlen szakmai gyakorlat, végzettség</li> <li>a település költségvetésében magas foglalkoztatást helyettesítő támogatás hozzájárulás</li> <li>a település vagyonának (földek, utak, épületek, eszközök, gépek) állapotmegőrzése, fejlesztése tartósan forráshiányos feladat</li> <li>lakossági ellenérvés az önkormányzati támogatás költségeinek megfizetése és a közvagyon alulgondozottsága összefüggésben</li> <li>kiáramló költségek nem szolgálják a település megtartó- és vonzóképeségének növekedését</li> </ul>
Körösudány	Startmunka, közfoglalkoztatás	2012	EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliség hosszabb távú megoldásokra vár</li> <li>a településen élő közfoglalkoztatottak a település számára hasznos tevékenységeket végezzenek</li> <li>mindennapi megélhetés megkönnyítésre szorul, képzésekkel, kertészeti gyakorlatokkal</li> </ul>
Mélykút	Startmunka, közfoglalkoztatás	2012	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>magas munkanélküliség (2011-ben 400 fő)</li> <li>generációs munkanélküliség</li> <li>minőségi étkeztetés a gyermekek részére</li> <li>az önkormányzati intézmények fűtési és energia költségeinek fedezése</li> <li>illegális hulladéklerakás a településen</li> </ul>
Óriszentpéter	közfoglalkoztatás	2012	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliség</li> <li>előregedés</li> <li>alacsony iskolai végzettség</li> <li>elavult szakmák</li> <li>elsődleges munkaerőpiaci viszonyok változása (cégbezárások, létszámleépítések),ó</li> <li>GYES, GYED- ről, ápolási díjról visszatérők újbóli elhelyezkedése,</li> <li>a gyermekek elhelyezésének problémája</li> </ul>
Salgótarján	közfoglalkoztatás	2013–2014	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salgótarján munkahelyi ellátottsági helyzete kedvezőtlen, munkanélküliségi szintje magas</li> <li>munkaerőhiány</li> <li>előregedő lakosság</li> <li>egyre növekszik a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező személyek száma</li> </ul>
Sarud	közfoglalkoztatás		Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>településen nőtt a munkanélküliség, az elvándorlás, a szociálisan rászorulóknak száma, az idősek aránya</li> <li>nem elégséges munkalehetőség</li> <li>alacsony jövedelmek</li> <li>elvándorlás erősödése</li> <li>önkormányzati intézmények energiaáára</li> </ul>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Jó gyakorlat területe	Éve	Finanszírozás forrása	Alapproblémák
Sátoraljaújhely	helyi önkormányzati kommunikáció; roma integráció a társadalmi kohézió erősítésére; a lakóhelyhez való kötődés erősítése		Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>vállalkozások nehezen vonhatók a településre</li> <li>munkahelyhiány</li> <li>közösségi tájékoztatási szint fejlesztésre szorult</li> </ul>
Szarvas	közfoglalkoztatás	2011–	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>zömében idősebb lakosok lakta területek elégtelen közbiztonsága</li> <li>egymástól nagy távolságban lévő ingatlanok</li> <li>belvárosban növekvő bűncselekmények</li> </ul>
Szemere	közfoglalkoztatás	2011	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>önkormányzati intézmények finanszírozási problémái</li> <li>tartós munkanélküliség a településen</li> </ul>
Tiszasás	közfoglalkoztatás	2011	Nem EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>forráshiány</li> <li>munkanélküliség</li> <li>elnéptelenedés</li> <li>elavult energiagazdálkodás</li> <li>hátrányos helyzetű kistérség</li> </ul>

**7. tábla: A TÖOSZ Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok (LÖGY) pályázatai: célok, menedzsment, eredmények**

Település	Tartalma	Célja	Menedzsment	Eredmények
Abaujlak	<ul style="list-style-type: none"> <li>a helyi civilekkel való megfelelő kommunikációs csatorna fenntartása;</li> <li>a civilekkel való összefogás eredményeképpen történt templomfelújítás, a tűzoltószertár felújítása</li> </ul>	A közmunka programban részt vevők számára lehetőséget biztosítani arra, hogy a képességeiket bizonyítsák; a létrejött produktumok által bebizonyítani, hogy munkájuk hasznos	civil szervezetek, önkormányzat	<ul style="list-style-type: none"> <li>megújított templom és tűzoltószertár;</li> <li>közmunkások megnövekedett önbecsülése, közösségi szintű elismerés</li> </ul>
Almamellék	<ul style="list-style-type: none"> <li>közfoglalkoztatás, település fenntartása, önellátás és energetikai fejlesztések</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>foglalkoztatottság növelése</li> <li>foglalkoztatási programot terveznek, amiben a résztvevők láthatják az elért eredményeket, és hasznosítását</li> <li>önfoglalkoztatóvá válás elősegítése, piacrajutási lehetőségek bemutatása</li> <li>kommunális feladatok ellátásánál keletkezett, eddig hulladékként kezelt melléktermékek gyakorlati hasznosítása – bio energiahordozó.</li> <li>Új, piacképes megújuló energiahordozó előállítás</li> <li>önkormányzati működési költségek csökkentése.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Almamellék Község Önkormányzata – Almamellék</li> <li>Almamelléki CKÖ – Almamellék</li> <li>Falvakért KFT – Bánfa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>háztáji növénytermesztés</li> <li>energianyár-termesztés</li> <li>belvízelvezetési program</li> <li>mezőgazdasági földút program</li> <li>téli program</li> </ul>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Tartalma	Célja	Menedzsmet	Eredmények
Alsószolca	közfoglalkoztatás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alacsonyabb társadalmi státuszúak felzárkóztatása</li> <li>• energiaár-csökkentés</li> <li>• fűtőanyag-termelés</li> <li>• fűtőanyag-tárolás megoldása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alsószolca Város Önkormányzata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• két önkormányzati épület alternatív fűtési rendszerének kiépítése</li> <li>• lakosság bevonása a fűtőanyag begyűjtésére – hulladékleadás</li> <li>• közfoglalkoztatottak bevonása</li> </ul>
Csermely	vegyes tüzelésű kazánokra cserélik a gázkazánokat az iskolában és az önkormányzat épületében, energiaköltség csökkentése	<ul style="list-style-type: none"> <li>• energiaköltségek csökkentése</li> <li>• munkanélküliek foglalkoztatása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Csermely Önkormányzata</li> <li>• Miskolci Egyetem szakemberei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jelentős költségcsökkentés</li> <li>• új munkahelyek</li> <li>• jelentős megtakarítás</li> <li>• megújított fűtési rendszer</li> </ul>
Hernádszentandrács	helyi termelés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• helyi biogazdaságra épülő oktatási és foglalkoztatási program</li> <li>• helyi termékek megjelenítése, előállítás, korszerű értékesítési tevékenység meghonosítása, valamint ehhez kapcsolódóan a helyi piac kialakítása</li> <li>• foglalkoztatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hernádszentandrács Község Önkormányzata</li> <li>• Szent István Egyetem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• márkakepítés - BioSzentandrács</li> <li>• foglalkoztatás – 25 fő állandó, közvetlen</li> <li>• étteremmel kötött szerződés</li> <li>• WebShop-rendszer</li> <li>• parlagon lévő parcellák hasznosítása</li> <li>• helyi civil szervezetek, helyi alapítványok bevonása</li> <li>• egyetemi szakemberekkel kidolgozott képzési anyag</li> <li>• szociális integráció</li> </ul>
Kaposfő	<ul style="list-style-type: none"> <li>• START Közfoglalkoztatási Mintaprogram három önkormányzat összefogásában</li> <li>• önkormányzati területek, létesítmények hasznosítása helyi munkanélküliek foglalkoztatásában</li> <li>• energianövények, gyógynövények, citrus, konyhakerti növények termelése</li> <li>• takarmány begyűjtése</li> <li>• a háttérüzemben drótfonás, aprítékolás, brikettelés, fagymentés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fenntartható értékteremtő modell kidolgozása és működtetése</li> <li>• az önkormányzati mezőgazdasági jellegű vagyon állapotának megőrzése, fejlesztése,</li> <li>• a helyi munkalehetőségek növelése eszközök használatával,</li> <li>• a helyi köztisztviselési rezsiköltségek mérséklésének, valamint a lakossági életminőség növelésének elősegítésére</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• program végrehajtásában három önkormányzat (Kaposfő, Kisasszond, Bárdudvarnok) szervesen működik közre</li> <li>• Együttműködés a Cigány Kisebbségi Önkormányzattal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• csökkent az állást keresők száma; a 2012. márciusi KSH-adatok szerint a relatív munkanélküliségi mutató Kaposfő 10,02%, Kisasszond 12,8%, Bárdudvarnok településre vonatkozóan 8,1% mértékű</li> <li>• a foglalkoztatásba vont korábban FHT-ben részesülő személyek okán mintegy 600e Ft összegű hozzájárulás megfizetésétől mentesültek az önkormányzatok</li> <li>• 115 fő van jelenleg is foglalkoztatásban</li> <li>• több gép, eszköz beszerzése valósult meg, úgymint traktor, rézsúkasza, aprítékoló, brikettáló, betonelemgyártó-gép, fűnyíró, bozótívágó, kézi szerszámok</li> <li>• alakulóban a közös településüzemeltetési és fejlesztési együttgondolkodás</li> <li>• a lakosság több mint 5%-a közvetlen hasznélvezője a programnak, foglalkoztatásban vannak</li> </ul>
Körösöldény	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a településen lévő munkanélküliség tartós csökkentése</li> <li>• a munka világából kikerült lakosok oktatással összekötött foglalkoztatása</li> <li>• a projektben szereplő mezőgazdasági kertészeti és állattartási munkálatok során az otthon is elvégezhető élelmiszer-előállítást szeretnék elősegíteni</li> <li>• a családok részére vetőmag-támogatási pályázattal összehangolva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aktív korúak ellátásában részesülő és regisztrált munkanélküli férfiak, nők, 50 év felettiek, roma kisebbség megélhetési problémáinak megoldása foglalkoztatás által</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Körösöldény Önkormányzata és Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ (koordinátorok)</li> <li>• Körösöldény Város Önkormányzat Víziközmű Intézménye</li> <li>• Partnerek: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Városspítő Egyesület</li> <li>• TAPPE Kft.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a gyakorlat eredményeképpen foglalkoztatásra került 120 fő</li> <li>• munkájuk során kertészeti és szántóföldi termékek előállításával a helyi intézményeink étkeztetéséhez biztosították az alapanyagokat</li> <li>• a program hasznélvezői így nem csak a tényleges dolgozók, hanem azok családtagjai, és gyermekeik hiszen szociális otthon, iskola konyháira kerültek a megtermelt termékek</li> </ul>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Tartalma	Célja	Menedzsment	Eredmények
Mélykút	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliek minél magasabb arányának foglalkoztatása a Start munkaprogram keretei között</li> <li>fóliasátorban dísznövények, valamint kertészeti növények palántáinak előnevelése</li> <li>biomassza feldolgozása és fűtőértékének kihasználása</li> <li>étkeztetés megoldása helyi termékekkel</li> <li>térkögyártás új technológiával</li> <li>mezőgazdasági földutak karbantartása</li> <li>városképvajítás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>foglalkoztatás, képzés</li> <li>munkára való nevelés</li> <li>magánkertek művelésére alkalmas tudás átadása a helyieknek</li> <li>helyi értékeremtés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Önkormányzat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a mezőgazdasági projekt első eredményei a korai érésű zöldségek betakarítása volt</li> <li>a konyhára már retek, saláta, újhagyma, zöldség és tök is került beszállításra, amely megközelítőleg napi 500 fő étkezését biztosítja</li> <li>a dolgozók legtöbbször a programokat sajátjukénak érzik, küzdenek a szebb és jobb termés reményében</li> <li>rajtuk keresztül a Startmunka eredménye tulajdonképpen az egész településre hatással van, hiszen azok a családok, ahol több generáción keresztül a segély volt a megélhetés forrása, ott most dolgozó szülőket látnak a gyerekek</li> <li>a megtanultakat a saját portájukon a kertek megművelésével tudják hasznosítani, amellyel nemcsak takarosabb ingatlanokat láthatunk a településen, hanem a szomszédok számára is kedvező változás, hogy ott, ahol eddig esetleg gaz volt, most már kiskertekben dolgozó emberek laknak.</li> <li>2011. évben beindult Startmunka mintaprojektjében sikerült a meglévő fólia sátor mellé még egyet építeni</li> </ul>



A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Tartalma	Célja	Menedzsment	Eredmények
Őrszentpéter	<ul style="list-style-type: none"> <li>hatékonyabb közfoglalkoztatás megvalósítása</li> <li>243 fő hátrányos helyzetű munkavállaló foglalkoztatása</li> <li>illegális hulladéklerakó helyek kerültek felszámolásra</li> <li>belvízelvezetési problémák megoldása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a gyakorlat bevezetésével közvetlenül a munkanélküliség csökkentése</li> <li>az őrsgyi települések infrastrukturális fejlesztése</li> <li>az életminőség javulása és a települések összeköttetésének biztosítása</li> <li>közvetve pedig a turisztikai feltételek és a települések javítása volt a fő célkitűzésük</li> <li>2012-ben a mezőgazdasági utak rendbetétele, a belvízelvezetés, a közúthálózat javítása</li> <li>a téli értékteremtő foglalkoztatás és az illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása projekteket hajtják végre</li> <li>a közfoglalkoztatás célcsoportja elsősorban a tartósan álláskeresők, FHT-ban részesülők Kiemelten koncentráltunk az 50 év felettiekre, akik aránya Mintaprogramunkban igen magas, 42%.</li> <li>a könnyebb fizikai munkát igénylő feladatok esetében nőket is bevontak a programba, akik aránya 32,6%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a Kistérségi Startmunka Mintaprogramban éves szinten 243 főt foglalkoztatnak ebből a pályakezdeők száma igen csekély a programban, a döntő többség tartósan munkanélküli, nagyszámban 50 év felettiek (gyakori, hogy a munkavállaló egész életében egy helyen dolgozott, ezért nincs tapasztalata az álláskeresésben; az új ismeretek elsajátításától fél, túl öregnek érzi magát. Elavult szakmája nem piacképes, a sorozatos visszautasítások, a munka és a közösség hiánya alkoholizmushoz és mentális problémákhoz vezethet.)</li> <li>10 fő – nagyrészt fiatalabb korosztály – foglalkoztatotti jogviszonyát szüntették meg azért, mert sikerült kedvezőbb állást találniuk</li> <li>a Kistérségi Startmunka Mintaprogram közvetlen hasznélvezője minden Őrségben élő, azaz a lakosság 100%-a</li> <li>a csapadékvíz-elvezetés megoldódott a belvízelvezetés-projektben elvégzett gépi, illetve kézi árkolással; az árkok közvetlen környezete megtisztításra került</li> <li>a mezőgazdasági földutak rendbetételével és a közúthálózat javításával az önkormányzati utak és azok környezete felújításra, kavicsozásra, megtisztításra került.</li> <li>könnyebben megközelíthetővé váltak mezőgazdasági területek, esetenként temetők és szomszédos települések</li> <li>a téli foglalkoztatással megoldódnak a síkosságmentesítések, intézmények újulnak meg, és településtartásági feladatok kerülnek ellátásra</li> <li>az illegális hulladéklerakó-helyek felszámolásával eddig sajnálatos módon szeméttlerakóként funkcionáló területek tisztultak meg</li> <li>parlagfű-mentesítés</li> <li>az önkormányzatok alapfeladatai ellátáshoz nagy segítséget nyújt a program, mivel saját forrásból sem a foglalkoztatást, sem az egyes szükséges anyagbeszerzéseket, gépi szolgáltatások megrendelését nem tudják finanszírozni</li> <li>szébbé váltak a települések, javult az életminőség, az infrastruktúra, élhetőbbé vált minden egyes őrsgyi település</li> </ul>
Salgótarján	<ul style="list-style-type: none"> <li>Start munkaprogram keretében a „közúthálózat javítás” elnevezésű projektben a gyalogosjárdák felújítására pályázott az Önkormányzat</li> <li>a munkanélküliség problémáját közfoglalkoztatással igyekeznek orvosolni</li> <li>építési infrastruktúrák és tudás alkalmazása a további városépítési célok elérésére</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkahelyteremtés, foglalkoztatás</li> <li>városkép és járható város kialakítása</li> <li>képzett és gyakorlott munkaerő kialakítása az építőiparban, amely később kamatoztatható mind egyéni, mind városi szinten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salgótarján Foglalkoztatási Nonprofit Kft.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>közfoglalkoztatásban részt vevő munkaerő képzése, gyakorlati oktatása</li> <li>járdafelújítás a városban</li> <li>későbbiekben alkalmazható munkagépek beszerzése</li> <li>egy évben 400-600 m<sup>2</sup> járdát újítottak fel kb. 6 millió Ft-ból</li> <li>2012. évben 4.833 m<sup>2</sup> kb. 4.100 m hosszú aszfalt és 3.606 m<sup>2</sup> kb. 3.000 m járdalapos-kiépítettségű járdát terveztek rendbe tenni</li> <li>a lakosság elégedett a munkavégzéssel</li> <li>a személyi és gépi állomány nemcsak járdafelújításra, hanem más építési tevékenységre is alkalmassá tehető</li> <li>a munkát 28 utcában végezték, így a lakosság legalább 50%-a hasznélvezője a programnak</li> </ul>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Tartalma	Célja	Menedzsmet	Eredmények
Sarud	<ul style="list-style-type: none"> <li>az alternatív energia termelés folyamatát integrálja más értéktermelő folyamatokkal úgy, hogy az jelentős hatást gyakoroljon a közmunkaprogramra; gazdaságilag fenntartható legyen, és a környezeti fenntarthatóságra is kedvező hatást gyakoroljon</li> <li>a biomassa alapjúl szolgáló energianövények termesztése</li> <li>energianövények termesztése</li> <li>zöldség- és virágtermesztés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>az önkormányzat a közmunkaprogramját fenntarthatja, illetve bővíthesse, és mindezt egy értéktermelő munkafolyamaton keresztül biztosíthatja</li> <li>az önkormányzat bevételei növekedjenek, költségei pedig csökkenjenek</li> <li>elsődleges célcsoport a munkaképes, de alulképzettsége miatt munkát nem találó hátrányos rétegek foglalkoztatása</li> <li>az előállított tüzelőanyag eljuttatása a szociálisan rászorulóknak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Önkormányzat</li> <li>szakértő cégek</li> <li>Miskolci Egyetem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a jó gyakorlat keretén belül eddig megvalósult 5 ha energiaerdő-ültetvény telepítése</li> <li>szervezettebbé vált a nádas művelése, valamint az erdő és a közterületek tisztítása</li> <li>lehetővé tette a közmunkaprogram fenntartását, illetve bővítését, másrészt hozzájárult egy rendezettebb környezeti állapot kialakulásához</li> <li>fentiek turizmus területén fejtek ki kedvező hatást</li> <li>átalakításra került iskolai fűtőrendszer</li> <li>ez tavasszal az iskolának és így az önkormányzatnak 500 eFt fűtési költség megtakarítását jelentette</li> <li>zöldség, virág termesztésre 2 db fűtött és 4 db fűtetlen fóliasátor kerül felállításra</li> <li>a megtermelt zöldség, virág jól értékesíthető helyben, illetve a környéken különösen</li> <li>és felhasználható az önkormányzat köztisztviselőiben és szociális juttatásként a rászorultaknak is (költségszökkentés)</li> <li>a program foglalkoztatásra gyakorolt hatása, hatékonysága, gazdasági fenntarthatósága</li> <li>a brikettáló üzem létesítése újabb munkahelyeket teremtene, és lehetővé tenné az energianövények energetikailag hatékonyabb formában (brikett, darálmány) történő feldolgozását.</li> </ul>
Sátoraljaújhely	<ul style="list-style-type: none"> <li>helyi kommunikáció fejlesztése</li> <li>turizmus fejlesztése</li> <li>pozitív városkép</li> <li>jó gyakorlat kialakítás a helyiek véleménye alapján</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a közösség bevonásával kialakított élhetőbb település</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>polgármester – Polgármesteri Hivatal</li> <li>véleményvezérekől kialakított kollégium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>munkanélküliség csökkentése,</li> <li>információáramlás hatékonysága, ezzel együtt a tájékozottság minél szélesebb körben történő elősegítése,</li> <li>a döntéshozatalban, az állampolgárok közéletben való részvételének erősítése,</li> <li>a közösségi sikerélmény érzésének megismerése, különböző csoportok kialakítása</li> <li>közösségi színteret teremtett a sétálóutca – vállalkozói bevételek növekedése, növekvő iparűzési adó</li> <li>kulturális beruházások</li> </ul>
Szarvas	<ul style="list-style-type: none"> <li>közbiztonság növelése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rongálók gyors tetten érhetősége</li> <li>idős emberek és vagyonuk közbiztonságának növelése</li> <li>foglalkoztatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>polgármester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>javuló közbiztonság</li> <li>rendőrség munkájának segítése</li> </ul>

A JÓ ÖNKORMÁNYZÁS MÉRÉSE  
– ELVI, MÓDSZERTANI ÉS MŰKÖDÉSI MEGALAPOZÁS

Település	Tartalma	Célja	Menedzsment	Eredmények
Szemere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• közfoglalkoztatás keretében sertésenyésztés és -feldolgozás</li> <li>• fóliasátor alatt konyhakerti termesztés</li> <li>• térszakészítő üzem</li> <li>• bio-energiaforrások begyűjtése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• önkormányzati fenntartású intézmények finanszírozási problémáinak megoldása</li> <li>• lakosság visszatérése az állattenyésztésre és termelésre</li> <li>• minél több háztáji gazdaság kialakítása, ösztönzése</li> <li>• értékteremtés a következő generációk számára</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• önkormányzat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• szociális és gyermekétkeztetésben jó minőségű élelmiszereket kapnak az emberek</li> <li>• a település minden kiskertjét beültették</li> <li>• szociális földprogramban minden a lakosság számára megművel területet is</li> </ul>
Tiszasás	<ul style="list-style-type: none"> <li>• önellátásra irányuló, komplex mezőgazdasági közfoglalkoztatási program</li> <li>• a helyi hagyományokon és erőforrásokon alapuló helyi viszonyokra adaptált és helyben felhasználható értékek teremtése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• értékesítés</li> <li>• foglalkoztatás</li> <li>• önfenntartó rendszer kiépítése az energiatermelésben</li> <li>• eredményes kertészeti termelés</li> <li>• energianövény termesztése</li> <li>• bevételek fejlesztési célokra való alkalmazása</li> <li>• biomassza-alapú fűtési rendszerek népszerűsítése a lakosság körében</li> <li>• lakossági kertkultúra népszerűsítése</li> <li>• lakosságmegőrző képességek kiaknázása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• polgármesteri hivatal munkatársai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• illegális személtelakó-területek megtisztítása</li> <li>• biomassza-hulladék begyűjtése</li> <li>• eszköz és gépek beszerzése</li> <li>• brikettáló üzem és aprítéktároló szín</li> <li>• Közfoglalkoztatottak: Téli közfoglalkoztatás: 7 fő Belvív: 8 fő Mezőgazdasági földutak rendbetétele: 3 fő Illegális hulladéklerakók felszámolása: 4 fő Mezőgazdasági projekt: 16 fő Bio- és megújuló energiafelhasználás: 9 fő Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás: 11 fő drasztikusan csökkent a munkanélküliek száma</li> </ul>

## 6. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEGLZÉSE

A helyi gazdaságfejlesztés beavatkozás a helyi gazdaság működésébe. A mai gazdasági elméletektől nem idegen a helyi gazdaságfejlesztés, akkor sem, hogyha egyes domináns gazdaságfilozófiai megközelítésektől idegen az Állam, a közszektor és így az önkormányzat gazdasági beavatkozása.

Sokszor áll egy dinamikus, változást elérni kívánó, nagy teherbírású személy a helyi gazdaságfejlesztés élén. Motorja jellemzően az önkormányzat, amely megfelelő képességekkel, erőforrásokkal rendelkezik. Ennek ellenére nehezen képzelhető el, hogy egy nagyobb szabású, komplex programot egy kisebb önkormányzat vezetője egy személyben sikerre tudjon vinni. Egy adott ponton intézményesülni kell az erőfeszítésnek; további szervezőkre, szakemberekre lesz szüksége.

A helyi gazdaságfejlesztés összességében összehangolt, végiggondolt stratégia mentén végrehajtott intézkedésekből tevődik össze. A stratégia megalkotását a program komplexitása teszi szükségessé, illetve az az összefogás, amely a jó program mögött fel kell, hogy sorakozzon. A „helyi” kifejezésnek tehát a település lakosságának és vállalkozásainak együttműködésén kell alapulnia. Sikeres partnerségben a gazdaságfejlesztési program számolhat a partnerek erőforrásaival is. Bár kisebb programok esetében előfordulhat, hogy települési kereteken belül tud maradni, a nagyobb hatású programok feszegetik azt. A szomszédos, hasonló gondokkal küzdő települések, ha képesek túllépni az egymás közötti rivalizálás állapotán, a szinergiák kölcsönös hasznosítása mentén szintén sikerre számíthatunk.

A tanulmány által feldolgozott önkormányzati jó gyakorlatok elsődlegesen foglalkoztatási, munkahelyteremtési programok voltak nagyon különböző méretű településeken. Ugyanakkor talákoztunk olyan jó gyakorlattal, amelynek lényege éppen a helyi partnerség, a közösségi döntés kereteinek megteremtése volt. Általában az önkormányzat állt a programok élén, kezdeményezője pedig annak vezetője volt. A programok többsége rövid, egyszerű, de komplex és hosszú távú kihatással rendelkező célokat kívánt megvalósítani, általában stratégiák mentén, szakértők igénybevételével. A programok fenntarthatóságát szolgálta, hogy a foglalkoztatás növelését általában tudás- és képességfejlesztés, illetve más olyan eszközök alkalmazásával kívánta elérni, amely a program lezárulta után is segíti az érintetteket. A programok tartalmaznak személyiségfejlesztő és az életmódátalakítást szolgáló, motivációs elemeket is, például többgenerációs munkanélküliségbe szorult személyek, családok számára. A programok sok esetben kihathattak az azokban közvetlenül nem részt vevőkre is. Például háztájiszerű kezdeményezésekbe való bekapcsolódással.

A programok az önkormányzati erőforrások mellett építenek a legkülönböző hazai és uniós támogatási forrásokra. A sikeres, leginnovatívabb programok több esetben feszegetik a különböző kereteket. Egyes esetekben a sikeres gazdaságfejlesztési program következtében az önkormányzat rosszabbul járhat, forrásoktól eshet el az önkormányzat kikerülésével a rászorultsági körből, amit nem feltétlenül tud ellensúlyozni a vállalkozási vagy adóbevételeivel. Ez is olyan kérdés, amelyet az önkormányzatoknak figyelembe kell venni, kezelni kell, ahogy kormányzati oldalon is mérlegelni kell a különböző rendszerek rejtett ösztönző hatásait.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANDOLFATTO, DAVID (2005): *Macroeconomic Theory and Policy Preliminary Draft*, kézirat
- BARTIK, T. J. (1996): STRATEGIES FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. IN ARONSON, J. R. – SCHWARTZ, E. (eds): *Management Policies in Local Government Finance. International City/County Management Association, Washington D.C.*, 287-311.
- [BM ÖKI 2018] A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által végzett versenyképesség kutatás (BM Önkormányzati Koordinációs Iroda KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001")
- Az önkormányzati humán kompetenciák és képességek (3. program, 4. célterület):
- (4/1) Összefoglaló kutatási jelentés
  - *Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program*" (3. program, 5. célterület):
  - (5/1) Összefoglaló kutatási jelentés
  - (5/2) Gazdaságösztönzési útmutató
  - (5/3) Összefoglaló az önkormányzatok reális gazdaságélénkítési lehetőségeinek kutatási eredményeiről (5. célterület: Összefoglaló kutatási zárójelentés 6. sz. melléklet), HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. és Collective-Intelligence Kft., Budapest, 2018.
  - (5/4) Összefoglaló a helyi erőforrás-térképezési kutatások eredményeiről (5. célterület: Összefoglaló kutatási zárójelentés 7. sz. melléklet)
- (EU 2000) Európai Bizottság A Kisvállalkozások Európai Chartája, 2000. június 19-én és 20-án rendezett Santa Maria da Feira-i Európai Tanács Elnökségi Következtetéseinek III. melléklete, Európai Közösségek 2004
- BLAKELY, EDWARD. J. – BRADSHAW, TED K. (2002): *Planning Local Economic Development. Theory and Practice. Sage Publications Ltd., London.*
- ČAPKOVÁ, S. (2005): *Local Government and Economic Development*. In Čapková, S. (ed.) *Local Government and Economic Development*. Open Society Institute, Budapest, 1-19.
- FARAGÓ LÁSZLÓ (2004): A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. MTA RKK, Pécs, 57-66.
- FARINHA, LUIS AND FERREIRA, JOÃO J.: *Triangulation of the triple helix: a conceptual framework*. conference paper, Triple Helix 10th International Conference 2012
- G. FEKETE ÉVA (2005): *Vidékpolitika. Oktatási segédanyag a vidék- és helyi fejlesztés tárgyhoz*. Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet, Miskolc.
- FUKKER GABRIELLA: *Gazdaságfejlesztés 2014-2020 között az európai uniós fejlesztési programokban*. Nemzetgazdasági Minisztérium, Európai Uniós Források Felhasználásáért Felelős Államtitkárság, Gazdaságtervezési Főosztály), előadás, „Célpontban a gazdaságfejlesztés” Konferencia, Miskolc, 2014. október 16. Letölthető: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjW2\\_W39J-HdAhXF66QKHQBUB0sQFjABegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nth.gov.hu%2Fhu%2Fmedia%2F-download%2F740&usg=AOvVaw2Q0px6PhAFufFI\\_cN5kxCy](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjW2_W39J-HdAhXF66QKHQBUB0sQFjABegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nth.gov.hu%2Fhu%2Fmedia%2F-download%2F740&usg=AOvVaw2Q0px6PhAFufFI_cN5kxCy)
- (GINOP 2018) *Gazdaságfejlesztési és innovációs operatív program 5.2 változat az Európai Bizottság által elfogadott verzió* 2018. január 23.
- KOVÁCS RÓBERT (2010): *A Szemere Index teljesítmény modulja*, Helyi Observatórium
- KOVÁCS RÓBERT (2015): *Programköltségvetés*. Tréning kézikönyv, Benedek István – Kovács Róbert (sorozatszerkesztők): *A teljesítményelvű önkormányzati pénzügyi menedzsment*. TÖOSZ-Helyi Observatórium, Letölthető: <http://>

[lrmi-cloud.hu/portal/index.php/hu/projektek/68-2013-14-mafis-teljesitmenyelvu-onkormanyzati-penzugyi-menedzsment](http://lrmi-cloud.hu/portal/index.php/hu/projektek/68-2013-14-mafis-teljesitmenyelvu-onkormanyzati-penzugyi-menedzsment)

- KOVÁCS RÓBERT-MEZEI CECÍLIA (2013): Helyi önkormányzati fejlesztések – múlt és jelen. In Zsibók Zsuzsanna (szerk.): Önkormányzati energetikai fejlesztések, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs
- KURTÁN LAJOS (2006): *Vállalkozás(élet)tan*. ELTE Eötvös Kiadó
- LADOS MIHÁLY (2008) *Az önkormányzati fejlesztések finanszírozása*, Előadásvázlat, SZIE (Letöltés: [http://www.sze.hu/~lados/RT\\_013/LM\\_RT013\\_09.pdf](http://www.sze.hu/~lados/RT_013/LM_RT013_09.pdf), 2018. augusztus 12.)
- LENDVAY ENDRE– NAGYNÉ MOLNÁR MELINDA: Önkormányzati szerepek és eszközök a helyi gazdaságfejlesztésben. In Miklós – Savanya Péter (szerk.): Új hangsúlyok a területi fejlődésben. JATEPress, Szeged, 2013, 209-223.
- MCGUIRE, MICHAEL 2000: Collaborative policy making and administration: The operational demands of local economic development. – *Economic Development Quarterly*. 3., 278–291.
- MEZEI CECÍLIA (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 4, 85-96.
- MEZEI CECÍLIA (2006.a): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Doktori értekezés, Pécs
- MEZEI CECÍLIA (2017): *Fejlesztési kényszerpályák*. Kézirat. Megjelenés alatt. Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2017
- MUSTGAVE, R.A. – MUSTGAVE, P.B. (1989): *Public finance theory in Theory and in Practice*. International Edition McGraw-Hill Book Company.
- NORTON, ALAN (1994): *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot, Edward Elgar.
- PÉTERI GÁBOR (1994): A vállalkozó önkormányzattól a helyi gazdaságfejlesztésig. *Comitatus*, 1, 14–20.
- PORTER, MICHEL E. – STERN, S. (2001). Innovation: Location Matters. *MIT Sloan Management Review*. Summer 2001; 42 (4), 28-36.
- PORTER, MICHEL E. (1990): The competitive advantages of nations (1955-1996), IN: *On competition*, Harvard Business Review Book, 1998.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1943): *Capitalism, Socialism & Democracy*. Routledge, London-NewYork, 2003
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1954): *Economic analysis*. Routledge, London-NewYork, 2006
- SISA KRISZTINA A – KOVÁCS RÓBERT (2018): A tervezési keretrendszer innovatív megközelítésben a magyarországi államháztartási szektorban. *Polgári Szemle* (várható megjelenés 2018. szeptember)
- STIGLITZ, JOSEPH E. (2000): *A kormányzati szektor közgazdaságtana*. KJK Kerszöv, Budapest
- SYRETT, S. (1995): *Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal*. Ashgate Publishing Company, Avebury.
- TANZI, VITO (2009): *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis*. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009.
- VIGVÁRI ANDRÁS (2005): *Közpénzügyeink*. KJK Kerszöv, Budapest

## MELLÉKLETEK

### **A TÖOSZ legjobb önkormányzati gyakorlatok vonatkozó pályázatainak válogatása**

A következőkben bemutatok néhány olyan önkormányzati joggyakorlatot, melyek a TÖOSZ legjobb önkormányzati gyakorlatok pályázatai között szerepeltek.

A lenti pályázati szövegek, szövegrészek néhol teljes egészében a TÖOSZ pályázati lapjairól idézett, teljes egészében átvett tartalmak.

Az anyagokat a Területi Önkormányzatok Országos Szövetsége bocsátotta rendelkezésemre, és az engedélyvel került felhasználásra, idézésre.

#### ***Abaújlak***

joggyakorlat területe: közfoglalkoztatás

Címe: Összefogás a civilekkel

Éve: 2012

Tartalma: A település döntéshozói számára a helyi civilek kiemelt jelentőséggel bírnak. Olyan kommunikációs csatornát igyekeznek az önkormányzat és a civilek között fenntartani, hogy mind a döntéshozók, mind a civilek kellő információval bírjanak a közösség életéről. Civilekkel való összefogás eredményeképpen történt templomfelújítás, a tűzoltószertár felújítása.

Forrás: Nem EU

Alapprobléma: forráshiány, település elöregedése, munkahelyhiány, az aktív korosztály mentális leépülése, leromlott településkép

Célok: A közmunka programban résztvevők számára lehetőséget biztosítani arra, hogy a képességeiket bizonyítsák a létrejött produktumok által bebizonyítani, hogy munkájuk hasznos.

Kezdeményező: helyi civil szervezetek, polgármester, önkormányzat

Menedzsment: civil szervezetek, önkormányzat

Módszertan: lakosság bevonás, nyilvánosság

Eredmények: megújított templom és tűzoltó szertár; közmunkások megnövekedett önbecsülése, közösségi szintű elismerés

Tudatosítás: polgármester

Hatások:

Források: civil szervezetek, önkormányzat finanszírozza a dolgozók bérét, önkormányzat fedezte eszközök, önkormányzati 4 millió forintos megtakarítás

Fenntarthatóság: együttműködés folytatása az önkormányzat és a civil szervezet között, együttműködési megállapodások

#### ***Almamellék***

A joggyakorlat területe: közfoglalkoztatás, település fenntartása, önellátás és energetikai fejlesztések

Címe: Település fenntartás, önellátás és energetikai fejlesztések közfoglalkoztatással Almamelléken

Éve: 2012-2013

Tartalma: A korábbi közfoglalkoztatási programok és létszám kibővítése



Olyan közfoglalkoztatást tervezett az önkormányzat, ami bevételt is jelent az önkormányzatnak, vagy egyes feladati ellátásánál költség csökkenést eredményez.

Nagyobb létszám foglalkoztatása olyan programot terveztek, amely több foglalkoztatási pilléren áll. Ennek alapja a szociális földprogram és a START közmunka program – és ennek szinte teljes részprogram spektrumának kiaknázása.

A részprogramok nagyrészt lefedték az önkormányzat kommunális feladat ellátásának (önkormányzati utak, belvízelvezető rendszer karbantartása), a hulladék termékek (kivágott cserje, fa, bozót) pedig az önkormányzati ingatlanok fűtésénél fognak hasznosítani.

A mezőgazdasági alprogramokban egyrészt mezőgazdasági növényeket és konyhakerti növényeket termesztettek. A termést a közétkeztetésben, a szociálisan rászorulóknak közt hasznosították, illetve egy részét kereskedelmi forgalomban értékesítik.

Közfoglalkoztatás keretében 4 hektáros területen energia növénytelepítésbe kezdenek. A tervek szerint, ez 10 éven keresztül fogja biztosítani két önkormányzati ingatlan fűtését.

#### **A közmunka programok céljai:**

- Mezőgazdasági növénytermesztés helyben előállított termékekkel részben saját igényeket elégít ki, részben értékesítésre kerül.
- Energia növénytermesztés – megújuló energia – jelentős energia költség csökkenés
- Kommunális feladatellátás: önkormányzati kötelező feladatok ellátása – melléktermékként energia alapanyag.
- A programhoz gépeket szerzett be az önkormányzat (traktor, aprító gép, rotációs kapa, fűrészes, stb).
- Forrás: Nem EU
- Alapprobléma:
- Lakosságot érintő problémák:
- munkanélküliség, alacsony iskolázottság, munkába járás.
- A település lakosságának legnagyobb foglalkoztatója az önkormányzat. A településen működő néhány vállalkozás munkaerő felvétele minimális.
- A gyakorlatilag zsáktelepülés, a tömegközlekedést napi három buszjárat jelenti, ami a nagyobb városokba a munkába járást szinte ellehetetleníti.
- Az alacsony iskolázottságú személyek máshol foglalkoztatására kevés az esély.
- Helyben foglalkoztatási lehetőségek hiánya
- Az önkormányzatot érintő problémák elsősorban az egyre szűkösebb anyagi lehetőségek miatt:
- kötelező kommunális feladatainak ellátása
- önkormányzati ingatlanok működésének biztosítása, növekvő energia költségek
- szociálisan rászorulóknak támogatás
- Célok:
- A foglalkoztatottság növelése -30 főre ( 500 főnél kisebb településről van szó).
- Olyan foglalkoztatási programot terveznek, amiben a résztvevők láthatják az elért eredményeket, és annak hasznosítását. Látható, hogy a helyben termelt mezőgazdasági termékek milyen segítséget nyújtanak a közétkeztetésben, szociálisan rászorultak (esetenként saját maguk) segítségével, illetve azok értékesítésében.
- Az önfoglalkoztatóvá válás elősegítése, piacra jutási lehetőségek bemutatása.

- A kommunális feladatok ellátásánál keletkezett, eddig hulladékként kezelt, melléktermékek gyakorlati hasznosítása – bio energiahordozó.
- Új, piacképes megújuló energiahordozó előállítás – önkormányzati működési költségek csökkentése.
- Kezdeményező:
- Almamellék Község Önkormányzata – Almamellék
- Almamelléki CKÖ - Almamellék
- Falvakért KFT – Bánfa
- Tevékenységek:

### Háztáji növénytermesztés

A jelenleg működő szociális földprogram mellett, a szabad önkormányzati területek felhasználásával, illetve a programban emberi erőforrások további foglalkoztatásával.

A fenti program keretén belül a foglalkoztatottak az 3,2 ha területen belül zöldségeket, sárgarépa, petrezselem, retek, burgonya és hagyma, kukorica, közte zöldbab termesztését sajátítják el, és végzik.

#### **Energianyár termesztés:**

Almamelléken az önkormányzat több, mint 9 ha területű a belterülettel határos ingatlanon, mintegy 4 ha-os területen lehet termeszteni

#### **Tevékenység:**

Első évben részleges víztelenítés, talaj előkészítés, telepítés, kézi és részben gépi ápolás, gyomírtás. Minden második évben betakarítás, aprítás zajlik

#### **Belvízelvezetési program:**

Az árkok, vízfolyások karbantartása.

Az árok tisztítás, iszapmentesítés, profilozás

Kitermelt iszap, hordalék elszállítása

Vízfolyások, árkok medrének, töltésének növénymentesítése, elsősorban a téli (vegetációs) időszak alatt.

A karbantartás során kitermelt nyesedék felhasználása az önkormányzati intézmények fűtésénél

#### **Mezőgazdasági földút program:**

A település külterületi részén lévő, a lakosság által (nem pedig az erdészet, nagyobb mezőgazdasági vállalkozások) leginkább használt mezőgazdasági utak egy részének rendbetétele.

Az utak rendbetétele során keletkezett nagy mennyiségű nyesedék az önkormányzati intézmények fűtésénél felhasználható. Becsült kitermelhető mennyiség az első évben 60-100 tonna közötti mennyiség, ami az körjegyzőség épületének 1-2 éves fűtését képes biztosítani

#### **Téli program:**

A program keretében két részfeladatot jelöltek ki.

- A)** Az önkormányzat tulajdonában lévő melléképületek, pincék helyreállítása abból a célból, hogy helyet biztosítsanak a többi programban megtermelt bio tüzelő anyagnak, terményeknek, gépeknek

**B)** Az erdészettel (MEFAG ZRT) való jó kapcsolatot kiaknázva erdőterületek tisztítása, amiből további tüzelőanyag (aprítotték) készíthető

*Menedzsment:*

A programot Almamellék Önkormányzata menedzseli

Program vezető: polgármester

Célcsoport kiválasztás: Önkormányzat, CKÖ, Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat

*Program végrehajtás:*

Önkormányzat a 12. pontban meghatározott szervezetekkel, illetve a körjegyzőség közreműködésével.

Közvetlen irányítás: polgármester

A szakmai segítség: a Falvakért KFT

*Problémák:*

A célcsoport kiválasztásánál jelentkező elégedetlenség, hogy kik kerüljenek be a programba. Ezért a vontuk be a CKÖ-t és a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatot, akinek a javaslata alapján született meg a döntés.

A fluktuáció is gondot jelent, bár túl nagyok nem mondható. Eddig 4 ember helyett kellett újat alkalmazni.

*Módszertan:*

Több lábon álló programot dolgozott ki az önkormányzat, amire pályázatot is nyújtottunk be a START közmunkaprogramba és a szociális földprogramba.

Az elsődleges célja foglalkoztatás növelése elsődlegesen a tartósan munkanélküli, több gyermeket nevelő családok körében.

*Továbbá:*

- A foglalkoztatás helyben történjen, kézzel fogható helyi termék előállítását eredményezzen.
- Az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását célozza, működési költségeit, energia felhasználást csökkentse, megújuló energiahordozó felhasználásával
- Elősegítse a programban résztvevők önellátó képességét (konyhakert, háztáji)

A több alprogram bizonyos mértékig átjárhatóságot biztosít a folyamatos foglalkoztatásra, illetve a beszerzett eszközök több alprogramban történő hasznosítására.

A programban résztvevők részben saját és állami szervezésben célirányos oktatásban részesülnek, ennek elsődleges célja a saját önfenntartó képességek javítása – östermelővé válás, piacra jutás elősegítése.

A résztvevők kiválasztásába az önkormányzat bevonta a helyi CKÖ vezetőit és a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatot.

A program tervezésében szakemberek (mezőgazdász, erdész) illetve szakcég vett részt.

*Eredmények:*

A programban 30 fő foglalkoztatása valósult meg. Ez gyakorlatilag 30 család megélhetésén segített, ami jelentősen javította a településen a foglalkozási mutatókat. A munkanélküliek száma közel felére csökkent. Az önkormányzat szerint az olyan család, ahol egy személy sem dolgozik, az csak az együttműködés hiánya miatt van.

A foglalkoztatás helyben történjen: A foglalkoztatás teljes mértékben Almamellék közigazgatási területén belül történik, így a munkába járás nem okoz problémát.

Helyi termék előállítását eredményezze: A megtermelt mezőgazdasági termékek, hulladékból bio energia előállítására alkalmas termék teljes mértékben helyi termék.

Az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását célozza: A belvizes, mezőgazdasági utas valamint részben a téli program az önkormányzati tulajdonú közművek (árkok, utak, építmények) jókarbantartására épül.

Működési költségeit, energia felhasználást csökkentse, megújuló energiahordozó felhasználásával: Az energia növény termesztés teljes mértékben, az előző pontban meghatározott programok részben, a melléktermék hasznosítása révén megújuló energia forrást állít elő, ami sikeres kazánprogrammal összekapcsolva jelentősen csökkenti az önkormányzat fűtési költségeit

Elősegítse a programban résztvevők önálló képességét: A mezőgazdasági programban résztvevők nem csak elméleti (oktatás), hanem gyakorlati tapasztalatot is szereznek a konyhakert, háztáji növénytermesztésből, amit saját kertjükben tudnak hasznosítani, hozzájárulva családi költségvetéshez, esetleg egyesek önfoglalkoztatóvá, őstermelővé válásához.

*Hatások az önkormányzati feladatellátásra:*

Az önkormányzati közművek (út, árok) jókarbantartása nagy részben megoldódott. Jóval kevesebb költséget kell fordítani külső vállalkozás igénybevételére, maximum gépi munkavégzés kell igénybe venni. A mezőgazdasági utak viszonylagos rendbetételének haszonélvezői a mezőgazdasági vállalkozások, és a zártkerti ingatlan tulajdonosok.

*Haszonélvezők:*

A foglalkoztatás minimum 30 családot érint, a település lakosságának mintegy 20-25 %-a. Az utak, árkok jókarban tartása a település összes lakosságát érinti. A csökkenő energia költség szintén a település teljes lakosságát érinti, ha közvetett módon is, mivel több fedezet maradhat más önkormányzati feladatra.

*Tudatosítás: egy tájékoztatás*

*Hatások:*

Az önkormányzatot érintő problémák az egyre szűkösebb anyagi lehetőségek miatt:

- kötelező kommunális feladatainak ellátása: a feladatellátás jelentősen javult, mivel olyan területek is bekerültek a fenntartási körbe (elsősorban külterületek) amikre eddig nagyon ritkán kerülhetett sor forráshiány miatt.
- önkormányzati ingatlanok működésének biztosítása, növekvő energia költségek.: Egyelőre ez a jövő kérdése, de a tüzelőanyag már biztosított. A fűtési költség jelentős csökkenésének feltétele egy sikeres kazánprogram, akár e pályázat révén is.
- szociálisan rászorulókat támogatása: A mezőgazdasági programban megtermelt javak egy részét (kb 10-20 %) a rászoruló családoknak lesz kiosztva, akik lehetnek a programban résztvevők is
- Források:
- A program első évében a pénzügyi forrásokat teljes egészében a magyar állam állja. (START közmunka program, szociális földprogram)
- Az önkormányzat biztosítja a szükséges földterületet, eszközöket, infrastruktúrát
- A körjegyzőség a jogi és gazdálkodási feladatokat
- A Falvakért KFT a szakmai háttérrel

*Fenntarthatóság:*

- Tervekben szerepel a folytatás, ami egy-két évig biztosan nem lehet önfenntartó. Egyes részei azonban igen, például az energia növény termesztés, ami még bővíthető is, mivel komoly felvevő piaca van, azonban több alprogram csak költségeket csökkent.
- A folytatásban csak a forrás összetétel változhat. Kevesebb állami támogatás, több önkormányzati forrás, aminek háttérrel a működési költségekben jelentkező megtakarítás jelentheti. Ez éves szinten 1-1,5 millió Ft lehet.
- A mezőgazdasági program résznek megítélésünk szerint az önfoglalkoztatóvá válás irányába kell majd elmozdulni, mivel gyakorlati tapasztalat szerint 40-50 hektár alatt gazdaságos növénytermesztés nehezen elkép-

zelhető. Ez inkább a családi háztáji művelés elősegítését célozza, és az öfenntartás esélyeit növelheti. Nagy eredmény lenne, ha a programban résztvevők saját részre megtermelnék a jövőben a zöldségfélét, hiszen a terület mindenkinek rendelkezésére áll. Itt elsősorban a szemlélet váltást tartja fontosnak az önkormányzat.

### **Alsózsolca**

A jógyakorlat területe: Közfoglalkoztatás

Címe: „Foglalkoztatás és megújuló alternatív energia” - Alsózsolca Kazán Mintaprojekt

Éve: 2012

Tartalma:

A projekt során két önkormányzati épület alternatív fűtési rendszerének kiépítése történt meg, biomassza apríték kazánok telepítésével. A kazánok fás szárú növények éles kontúrral rendelkező faaprítékával működnek, 40 kw teljesítményűek, hőálló acélból készültek, a kazántestek az EN10025 szabványnak megfelelő acélból készültek. A kazánok automatizált adagoló rendszerrel és automata begyűjtés felügyelettel (lángérzékeléssel), hamutárolóval, tisztítható hőcserélővel, beépített biztonsági termosztáttal, üzemi tüzelőanyag tárolási kapacitással, digitális vezérléssel és kijelzővel rendelkeznek. A berendezések lambdaszonda felügyelettel és automatikus irányítástechnikával, valamint magyar szerviz háttérrel is rendelkeznek. A kazánok kezelői (2 fő) - a Startmunka mintaprogram alapelvnek megfelelően - közfoglalkoztatás keretében kerültek alkalmazásra 2012. február 1-től. A kazánok működéséhez, a fűtéshez szükséges energiahordozók begyűjtése, feldolgozása a projektbe bevont önkormányzati területekről közfoglalkoztatás keretében valósul meg.

A fűtőanyagok letermelését elsősorban Alsózsolca város közigazgatás területén - önkormányzati tulajdonú területeken - a dolgozók (4 fő közfoglalkoztatott) túlnyomó részben kézi erővel kitakarítják és begyűjtik a hasznosítható fűtőanyagokat. A rendelkezésre álló területek főként az önkormányzati tulajdonú mezőgazdasági utak, vízelvezető csatornák, zárt kertek, legelő, szántó és árterületek. A közfoglalkoztatottak a programba bevont területeken folyamatosan végzik takarítási, és fűtőanyag begyűjtési feladataikat, az útszegélyek, legelők, árterületek bozótirtását, fás- és lágyszárú gyomnövények levágását.

A kazánok folyamatos működésének elősegítése, valamint a fűtőanyagok tárolása, raktározása és szárítása érdekében tároló építményeket telepítettek a két helyszínre. A tárolók építését saját kivitelezésben Alsózsolca Város Önkormányzatának Városüzemeltetési intézménye végezte, a költséghatékonysági szempontokra tekintettel. Az intézmény szakmunkásai mellett az építmények kivitelezésében a programban foglalkoztatott 6 közmunkás is részt vett, amellyel az építés munkadíj költségén tudtak megtakarítást realizálni.

Forrás: Nem EU

*Alapprobléma:*

Alsózsolca Városban az országos átlagot meghaladó a munkanélküliség és magas a szakképzetlen munkanélküliek, álláskeresők aránya, így magas a segélyezettek aránya is. Nagyarányú a cigány lakosság foglalkoztatási és kulturális integrációjának hiánya is. A felnőtt lakosság (3403 fő, 18 – 60 éves) közel 20 %-a (600 fő) nem dolgozik. Számukra és az önkormányzat számára is hosszú távú megoldást jelenthetnek a különböző közfoglalkoztatási programok. A Kazán projekthez előzetesen 55 fő közfoglalkoztatásával terveztenk, de a lehetőségek, források csak 6 fő foglalkoztatására voltak adottak.

Az Önkormányzat számára évről évre jelentős probléma a folyamatosan emelkedő energiaköltségek finanszírozása. Az önkormányzati intézmények fenntarthatósága és üzemeltethetősége folyamatos kihívást jelent. Az

intézmények fűtési költségei az elmúlt években folyamatosan emelkedtek. Az emelkedő energia költségek problémájára a megújuló, alternatív energiák adhatnak választ, melyhez foglalkoztatás kapcsolása is szükséges.

A település legnagyobb problémája a lakosság összetétele, és a szociális helyzetből adódó helyi konfliktusok kezelése, melyek a gazdasági, társadalmi fejlődésre rendkívül nagy hatással vannak.

*Célok:*

A gyakorlat bevezetésével egyrészt az alacsony társadalmi státuszú rétegek felzárkóztatását és integrációját kívánják előmozdítani, másrészt folyamatosan növelni a közfoglalkoztatásba bevont segélyezettek számát. A törvények által biztosított keretek szigorú betartása mellett azon személyek kizárása a segélyezésből, akik nem vállalják el a részükre felajánlott munkát. E mellett a gyakorlat bevezetésével el kívánják érni, hogy csökkenjenek köztisztviselőink fenntartásával kapcsolatos költségek a megújuló alternatív energiák felhasználásával. Összességében a foglalkoztatás növelése és a kiadásaink csökkentése az elérni kívánt cél. A gyakorlat célcsoportja a településen élő álláskereső, szakképzetlen munkanélküliek.

*Kezdeményező:*

Alsószolca Város Önkormányzatának egyik fő stratégiai célkitűzése a településen lévő nagy arányú munkanélküliség csökkentése, a munkába való visszatérés elősegítése, a leszakadó társadalmi rétegek felzárkóztatása, integrációja, a közfeladatok költséghatékony ellátása.

A környező települések hasonló problémákkal rendelkeznek, ezért Alsószolca Város Önkormányzata, Felsőszolca Város Önkormányzata, Hernádkak község Önkormányzata, Hernádnémeti Önkormányzata, Arnót Községi Önkormányzata, Szirmabesenyő Nagyközség Önkormányzata közös kezdeményezésére a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága 2011. év végén kiválasztotta az említett 6 települést – köztük Alsószolca városát is - a START-munkaprogramhoz illeszkedő önkormányzati intézmények alternatív fűtés korszerűsítés program megvalósítására közfoglalkoztatás keretében.

Alsószolca „Kazán mintaprojekt” startmunka program elnevezéssel készítette el a Polgármesteri Hivatal a pályázati dokumentációt, a projekt előkészítésében a hivatal szakemberei, a szociális és oktatási intézmények vezetői valamint a program fenntartását, a közfoglalkoztatást szervező, kazánokat működtető Városüzemeltetés vezetője, a kazánok telepítésével kapcsolatban pedig külső közreműködők vettek részt. A gyakorlatra vonatkozóan speciális stratégia megalkotása nem volt szükséges, hiszen a program célkitűzései megegyeznek az önkormányzat általános stratégiai elképzeléseivel, gazdasági programjával.

*Megvalósítás:*

Az önkormányzati célok, érdekek sikeres interpretálását követően 2011. december 16-án Hatósági szerződést kötött Alsószolca Város Polgármesteri Hivatal (mint kedvezményezett) és a Belügyminisztérium, mint támogató nevében eljáró Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló önkormányzati épületek alternatív fűtési rendszereinek megvalósítására irányuló mintaprogram végrehajtására. A megvalósításához 4.900.000-Ft összegű vissza nem térítendő támogatásban részesültünk. A program során a város vállalta: 1. két önkormányzati épület alternatív fűtési rendszerének kiépítését apríték kazánok segítségével, 2. a beruházás eredményeként beüzemelt kazánok fűtőanyagának közfoglalkoztatás keretében történő letermelését, begyűjtését, 3. a beruházás befejezésétől számított 5 évig biztosítjuk a fűtéshez szükséges energiahordozók begyűjtését és feldolgozását a Startmunka program keretében, 4. a fűtőanyagok tárolása, raktározása és szárítása érdekében tároló építmények telepítése a két helyszínre.

Az alternatív fűtési rendszerek kiépítése az elmúlt év végén kezdődött (2012). A 2 darab biomassa kazánok telepítését az ECOFIRM ENGINEERING Műszaki Tanácsadó és Kereskedelmi Kft-től rendeltük meg Alsószolca Vá-

ros Önkormányzat fenntartásában működő Gondozási Központ Öregek Napközi Otthonának épületébe, valamint a Benedek Elek Tagiskola napközi épületébe. A telepítés magában foglalta a beruházás teljes spektrumát, tehát a tervezést, szerelést, bekötést, üzembe helyezést és az engedélyeztetést is. A szállító a beépített eszközökre, valamint az elvégzett munkákra 3 év teljes körű garanciát vállalt. A kazánok fás szárú növények éles kontúrral rendelkező faaprítékával működnek, FACI 3 típusú 40 kw teljesítményű apríték kazánok, hőálló acélból készültek, a kazántestek az EN10025 szabványnak megfelelően acélból készültek, automatizált adagoló rendszerrel és automata begyűjtés felügyelettel (lángérzékeléssel), hamutárolóval, tisztítható hőcserélővel, beépített biztonsági termosztáttal, üzemi tüzelőanyag tárolási kapacitással, digitális vezérléssel és kijelzővel rendelkeznek, a faapríték nedvesgéptartalmától függően a kazánok hatásfoka meghaladja a 85 %-ot, a berendezések lambdaszonda felügyelettel és automatikus irányítástechnikával, valamint magyar szerviz háttérrel is rendelkeznek. 2012. február 10-én a Termoment Tüzeléstechnikai Kft. elvégezte az égéstermék elvezető rendszerek létesítésével kapcsolatos tervfelülvizsgálatot. A telepítési munkafolyamat befejezése után 2012. február 11-én a kazánok üzembe helyezése, a próbaüzem lefolytatása valamint a kazánok kezelésének oktatása sikeresen megtörtént. A kazánok kezelői (2 fő) - a startmunka mintaprogram alapelveinek megfelelően - közfoglalkoztatás keretében kerültek alkalmazásra 2012. február 1-től. A kazánok üzemeltetéséhez szükséges használatbavételi engedélyt és szakvéleményt a Termoment Tüzeléstechnikai Kft. 2012. február 22-én, valamint 2012. március 7-én megadta. Ezzel az alternatív fűtési rendszerek beruházási szakasza eredményesen lezárult, és egyúttal megkezdődött a kazánok üzemeltetése mindkét épületben.

A fűtőanyagok begyűjtését és feldolgozását 2012. február 1-től nyílt lehetőségünk megkezdeni 6 fő közfoglalkoztatottal, akik közül 2 fő a kazánok működtetését, üzemeltetését végzi, 4 fő segédmunkás pedig az apríték fűtőanyag letermelését, begyűjtését, feldolgozását.

A fűtőanyagok letermelése elsősorban Alsózsolca város közigazgatás területén önkormányzati területeken történik, mely során a dolgozók túlnyomó részben kézi erővel kitaraktják, begyűjtik a hasznosítható fűtőanyagokat. A rendelkezésre álló területek főként az önkormányzati tulajdonú mezőgazdasági utak, vízvezető csatornák (20 ha 57 m<sup>2</sup>), melyek kb. 20%-ról takarítható be a növényzet, továbbá 2 ha 2142 m<sup>2</sup> zárt kert, 4 ha 402 m<sup>2</sup> rekultivált Sajó-parti terület, 11 ha 6538 m<sup>2</sup> Sajó-parti legelő és árterület valamint 14 ha 1762 m<sup>2</sup> szántó területről nyerhető ki az energiahordozók. Közfoglalkoztatottaink a programba bevont területeken folyamatosan végzik a takarítási, és fűtőanyag begyűjtési feladataikat, az útszegélyek, legelők, árterületek bozótirtását, fás- és lágyszárú gyomnövények levágását.

A megfelelő minőségű és méretű apríték használatával tudnak a kazánok a legjobb hatásfokkal üzemelni, ezért szükséges a letermelt fűtőanyagok feldolgozása. A startmunka mintaprogram keretében Szirmabesenyő Nagyközség faaprítógép beszerzésére nyert támogatást pályázata keretében. 2011. december 28-án a mintaprogramban résztvevő 6 önkormányzat polgármestere megállapodást kötött az aprítógép települések közötti használatára vonatkozóan. Az aprítógép segítségével a területekről letermelt fűtőanyagok feldolgozását tudjuk elvégezni. A projektben résztvevő közfoglalkoztatottak közül 2 fő oktatása is megtörtént az aprítógép használatával, kezelésével kapcsolatosan.

A program közfoglalkoztatási részének folyamatos teljesítése elemi érdeke az önkormányzatnak, természetesen ennek feltétele, a közfoglalkoztatási lehetőségek megléte, és hogy azokon településünk sikeresen szerepeljen. A startmunka mintaprogram segítségével értékteremtő munkát tudtunk biztosítani 6 helyi lakosnak, ami mindenképpen eredményt és hasznot jelent a településnek és az önkormányzatnak. Egyrészt a foglalkoztatás szempontjából, másrészt gazdasági szempontból, hiszen a program segítségével csökkenteni tudjuk majd energiaköltségeinket.



A program keretében vállaltuk, hogy a kazánok folyamatos működésének elősegítése, valamint a fűtőanyagok tárolása, raktározása és szárítása érdekében tároló építményeket telepítenek a két helyszínre. A tárolók építését saját kivitelezésben Alsószolca Város Önkormányzatának Városüzemeltetési intézménye végezte, a költséghatékony-sági szempontokra tekintettel. Az intézmény szakmunkásai mellett az építmények kivitelezésében a programban foglalkoztatott 6 közmunkás is részt vett, amellyel az építés munkadíj költségén tudtunk megtakarítást realizálni.

A tárolók megépítése azért is fontos funkcionális elem a projektben, mivel a kazánok garanciális és hatékony üzemeléséhez megfelelő szárazságú fűtőanyag szükséges. Ezért a fűtőanyagok a letermelést és feldolgozást követően a tároló építményekbe kerülnek deponálásra, majd a fűtési szezonban felhasználásra.

A tárolók felépülésével a program „infrastruktúrája” teljessé vált, a begyűjtött, majd aprítékká feldolgozott fűtőanyagokat megfelelő körülmények között, az alternatív fűtési rendszerek közelében tudják tárolni és a későbbiek folyamán felhasználni.

#### *Problémák:*

A város fejlődésének egyik visszafogó eleme, a tanyában élő hátrányos helyzetű rétegek, ezen belül is a nagyszámú roma kisebbség integrációjának hiánya, rossz társadalmi-gazdasági helyzete.

A gazdasági környezet gyakori változása kihívást és feldolgozandó problémát jelent az önkormányzatnak. A kötelező feladatok ellátását végző intézmények fenntartási költségeinek finanszírozása egyre több problémát jelent az önkormányzat számára, ezért szükség van az energiaköltségek csökkentésre, alternatív fűtési rendszerek kiépítésével, és az alternatív energiahordozók kiaknázásával, felhasználásával.

Az önkormányzat jelentős földterületekkel rendelkezik, melyekről betakarítható a szükséges fűtőanyag (földek, mezőgazdasági utak, árkok, patakmedrek, vízelvezető csatornák, útszegélyek, legelők, árterületek). A településen lévő magas számú szakképzetlen munkanélküli (álláskereső) közfoglalkoztatás keretében az önkormányzati területeken keletkező zöld hulladékot, fás és lágyszárú növényzetet letakarítja, begyűjti és feldolgozza. Így a munkanélküliek foglalkoztatása és a munka világába való visszatérése is megvalósul. A területek takarítása folyamatos. A fűtőanyagok végfelhasználása a közintézményekbe telepített apríték kazánokban történik. A kazánokat képzésben részt vett közfoglalkoztatottak üzemeltetik, működtetik. A gyakorlat elősegíti a foglalkoztatási lehetőségek szélesítését, a fűtési költségek csökkentését, valamint az önkormányzati területek folyamatos tisztán tartását.

#### *Eredmények:*

A program eredményeként két önkormányzati épületben alternatív fűtési rendszert sikerült kialakítani, amellyel egyrészt csökkenteni tudják fűtési költségeket a jövőben, másrészt a településen élők foglalkoztatási helyzete is javult.

Az apríték kazánok alkalmazásával a megújuló energiák felhasználását kívánják preferálni. Az aprítékos bio kazánok nagy eredménye, hogy közel olyan komfortfokozatot lehet vele elérni, mint a gázberendezésekkel. A kazánok fa aprítékot használnak fel tüzelőanyagként, de pellettel is működtethetők. A kettő közül az aprítékos tüzelő mód olcsóbb megoldás, mivel az energia mérlege kedvezőbb a pelletnél, az apríték előállítási költsége pedig sokkal kevesebb. Feltételezve, hogy 1 m<sup>3</sup> gáz energia tartalma 34 MJ, míg az apríték energiatartalma 14 MJ. Egy köbméter gáz kiváltására 2,4 kg apríték szükséges. Ma a fa apríték piaci ára 12-14 Ft/kg (2012). Környezetünkben nagy mennyiségű vágási hulladék keletkezik, amit a közfoglalkoztatás keretében okosan begyűjtve, feldolgozva, raktározva tudják felhasználni. Közigazgatási területünkön ipari park és egyéb vállalkozások is működnek, melyeknél problémát jelent az erdősített területek tisztán tartása, az aljnövényzet kitakarítása. A jövőbeni tervek között szerepel, hogy ezen területek tulajdonosaival kötött megállapodás alapján begyűjtik és térítésmentesen átvesszik az aprítékot. A programba be kívánják vonni a lakosságot is, akiktől térítésmentesen begyűjtenék a lakossági zöld

hulladékot, amit feldolgoznának és felhasználnának. A mezőgazdaság is termel bőven felhasználható hulladékot, vagyis környezetünkben számtalan olyan hulladék keletkezik amit felhasználhatnak fűtőanyagként.

A faapríték kazánok további előnye, hogy a legtöbb üzemelő gázkazán hatásfoka alig éri el a 70%-ot, de mértek már 48%-ot is. Elavultak, a legtöbb a tíz évnél idősebb generációhoz tartozik, felújításuk és karbantartásuk is csak korlátozott módon valósulhat meg. A fa aprítékot eltüzelő kazánjaik:

- Magas komfortúak: egyszerűen és gyorsan kezelhetőek, egyszerűen tisztíthatók és környezetbarátak.
- Gazdaságos az üzem módjuk: szabályozott fűtőteljesítmény, minimális hamu mennyiség, magas hatásfok (85-94 %, ami függ a fa apríték nedvességtartalmától).
- Környezetbarátok: magas emissziós érték, alacsony szén-dioxid kibocsátás, füstgázméréssel.

Minél több intézményi épületükre tudjuk kiterjeszteni ezt a technikát, annál hamarabb váltható ki a földgáz használata, hiszen az apríték helyben termelődik. Az elsődleges cél, hogy minél több intézményben ezzel a takarékos megoldással állítsuk elő a hőenergiát, és így csökkentjük az önkormányzat energiatartósságát is.

A program kiemelendő eredménye még, hogy mind a lebonyolítása, mind pedig a fenntartása közfoglalkoztatás keretében történik, így csökkentve a településen problémát jelentő munkanélküliséget. A tavaly indított új típusú közfoglalkoztatási program elsősorban a leszakadó térségek munkanélküli lakosainak szándékozik segítséget nyújtani. Értékteremtő, a köz számára hasznos elfoglaltság biztosításával, annak érdekében, hogy az érintettek minél előbb visszakerülhessenek az állandó munka világába. A kormány tervei szerint jövőre tovább emelnék a közfoglalkoztatásra szánt forrást a még szélesebb foglalkoztatás érdekében, a közszférában 5,4 létszámbővüléssel számolnak.

A gyakorlat pozitív hatással volt az önkormányzat feladatellátására, mivel intézmény fenntartási kötelezettségének költséghatékonyan tud eleget tenni.

*Haszonélvezők:*

Tudatosítás: megyei lap, hírportálok

*Hatások:*

A programnak köszönhetően javult a foglalkoztatási helyzet a településen, kazánfűtők és segéd munkások alkalmazására kerül sor közfoglalkoztatás keretében. A létrehozott kapacitás fenntartását hosszú távra tervezik, ami egyben kötelezettség is. Az önkormányzat energia függőségének csökkentését is elősegítette a gyakorlat, valamint az alternatív és megújuló energiahordozók felhasználását és a környezettudatosságot előtérbe helyezte. Az önkormányzat energia költségei tekintetében is pozitív hatás jellemző, megtakarítást prognosztizálna. Mindemellett a területek folyamatos tisztán tartásával rendezettebb, élhetőbb, használhatóbb környezetet kapnak.

*Források:*

Alsózsolca Város Polgármesteri Hivatala az önkormányzati épületek alternatív fűtési rendszereinek megvalósítására irányuló projekt megvalósításához 4.900.000-Ft, azaz Négy millió-kilencszázezer forint összegű vissza nem térítendő céltámogatásban részesült a Belügyminisztérium kezelésében lévő „Közfoglalkoztatás támogatása” fejezeti kezelésű előirányzatból. A támogatás nagy értékű tárgyi eszközökre (4.000.000-Ft), beruházási költségekre (860.100-Ft), egyéb a projektben felmerült költségekre (39.900-Ft) volt felhasználható. A támogatás teljes egészében nem fedezte a költségeket, ezért az önkormányzat 285.785-Ft saját forrást is biztosított a projekthez, amely a pályázat által teljes egészében nem támogatott tárolók építéséhez szükséges anyagok költségeire nyújtott fedezetet. A gyakorlat összes költsége 5.185.785-Ft volt.

A gyakorlat összes forrás igénye tekintetében plusz erőforrást nem igényelt a végrehajtás, mivel az a polgármesteri hivatal és a Városüzemeltetés napi munkavégzésébe beilleszthető volt, a hivatalnál 2 fő, a Városüzemeltetésnél 3 fő vett részt a megvalósításban. Külső erőforrás igénybevételére nem került sor, mivel a projektet az önkormányzat (polgármesteri hivatal, Városüzemeltetés) menedzselte. Mivel a gyakorlat 2012. év februárjában indult ezért annak költségvetési hatásait a 2012. évi költségvetés zárszámadásakor tudják felmérni (ami 2013. áprilisában esedékes). Bizonyosan megtakarítást jelent majd, hogy kevesebb földgázt vesz igénybe az önkormányzat, valamint a közfoglalkoztatottak bére csak 10 %-ban terheli az önkormányzat költségvetését, mivel bérük 90 %-át az állam támogatja

*Fenntarthatóság:*

A startmunka mintaprogram segítségével értékteremtő munkát tudnak biztosítani 6 helyi lakosnak, ami mindenképpen eredményt és hasznot jelent a településnek és az önkormányzatnak. Egyrészt a foglalkoztatás szempontjából, másrészt gazdasági szempontból, hiszen a program segítségével csökkenteni tudják majd energiaköltségeinket.

### **Csermely**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

Címe: Hosszú távú közfoglalkoztatás

Éve: 2011-2012

*Tartalma:*

Csermely község a 2011-es év folyamán a korábbi Herman Ottó általános iskola épületében található gázkazánokat leállította és helyettük az iskola építésével egyszerre beszerzett vegyes fűtésű kazánok használatára tért át.

A fűtésrendszer a Miskolci Egyetem szakértői szerint a szükségesnél jóval nagyobb kapacitással rendelkezett, ezért kibővítették és ma már az önkormányzati épületek többségét az iskolában található két kazán látja el fűtéssel. A korábbi években ugyanezen épületeket 6 gázkazán szolgált ki, ami évente 7-8 millió forintos gázzámlát és három fűtő alkalmazását jelentette. Ma a két közel húszéves vegyes fűtésű kazán működtetése egy szezonban 2-2,5 millió forint értékű fűtőanyagot és 5-6 fűtő, karbantartó alkalmazását igényli.

A fűtőanyag 2011-ben lignit, fa és barnakőszén volt, míg a fűtők alkalmazását a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Ózdi Kirendeltség, valamint a Startmunka 2012 program segítségével oldottuk meg.

A fentiekből látható, hogy az új gyakorlat alkalmazásával az egyéves fűtési költségeink a harmadára csökkentek, miközben új munkahelyeket sikerült teremtenünk.

Forrás: Nem EU

*Alapprobléma:*

Csermely Önkormányzata 2011 szeptemberével megszüntette a Herman Ottó Általános Művelődési Központot a tanulók alacsony létszáma és forráshiány miatt. A művelődési központ épületeinek azonban legalább temperáló fűtésre volt szükségük a téli hónapokban. Az épületeket fűtő gázkazánok fenntartása önmagában a későbbiekben nem térült volna meg önkormányzat számára, emiatt visszatértek a vegyes tüzelésű kazánok használatára. A program során az önkormányzati fenntartású épületeket egy közös gerincvezetékre kötve, két vegyes tüzelésű kazánt használva látták el fűtéssel.

A gyakorlat során az önkormányzat csökkentette fűtési költségeit, 6 gázkazán használata helyett 2 vegyes tüzelésű kazánnal látta el a fűtést, miközben a dolgozók komfortérzete is érezhetően nőtt.

A gázkazánok mellett évente 3 fő dolgozott fűtőként, most viszont a több kézimunkát igénylő fűtéshez és a szabadságok, pihenőnapok biztosításához legalább 5 fő fűtőre van szükség, így növelték az általunk biztosított munkahelyek számát. A dolgozókat elsősorban a bérpótló juttatást kapó aktív korúak közül választották ki, ezáltal segítették a mélyszegénységben élő családokat. Tevékenységünket nagyban segítette a Startmunka 2012 mintaprogramban nyertes Tél pályázatuk, amelyből 6 fő a fűtési feladatokat látta el.

Az időzítés oka a Miskolci Egyetem pályázata volt, amiben szerepel a kistelepülések energia felhasználásának vizsgálata, ezen belül a közösségi épületek fűtésének vizsgálata, átalakítása és amelynek kapcsán szakemberek láttak el tanácsokkal őket.

*Célok:*

A gyakorlat bevezetésével a Csernely Önkormányzat fenntartási költségeit szerették volna csökkenteni, emellett munkahelyeket teremteni a községben.

Célcsoportként a nagyszámú munkanélkülieket, bérpótló juttatásban részesülő munkavállalókat valamint a fűtést ténylegesen használó óvodai, szociális konyhai, könyvtári, jegyzőségi és önkormányzati dolgozókat, valamint az óvodába járó gyermekeket tudták megemlíteni.

*Kezdeményező:*

A program végrehajtását az önkormányzat vezetői, a polgármester és az alpolgármester kezdeményezte. Az előzetes tervezés során sikerült bevonni a programba a Miskolci Egyetem szakembergárdáját, tanulóit, akik méréseket és lakossági felméréseket végeztek az épületekben és a község egész területén emellett tervek készítették a kivitelezéshez.

A Miskolci Egyetemmel folyamatos kapcsolatban állnak, jelenleg (a beszámoló idején) az energiatermelési kapacitásunkat célzó kutatásokat folytatnak, valamint mérik a kazánok hőtermelési kapacitását és fűtőanyagokkal (fa, szén, lignit stb.) is végeznek méréseket. 2012 tavaszán egy kísérleti ültetvényt is létrehozta, ahol azt vizsgálják, hogy milyen energia növényeket - elsősorban fák - érdemes telepíteni a község külterületén, így téve környezetkímélővé és fenntarthatóvá a fűtésrendszert.

A tervek alapjait a fentiekben említett vezetőség és a Miskolci Egyetem szakemberei, oktatói rakták le. A stratégia lényege a költségcsökkentés volt, ésszerű átalakítások végrehajtásával, miközben – ha lehetséges – csökkenték a munkanélküliséget.

Az egyetem által felvázolt projektjavaslat a község energia szükségletének felmérését, a visszaforgatható hulladék kezelését, a szükséges hőenergia szükséglet megállapítását és mindezek megtermelését, szállítását tartalmazza. A hosszú távú cél a község önfenntartóvá tétele, lehetőleg a területén megtalálható, vagy megtermelhető energiahordozók segítségével.

Az első lépésben a megfelelő stratégiát kellett létrehozni, valamint a község lakosságát bevonni a felmérés elvégzéséhez, adatszolgáltatáshoz. Ezután a tényleges tervek elkészítése történt az átalakításokhoz, majd ezek végrehajtása következett. A fentiek után próbafűtés következett, miközben a rendszer vizsgálata zajlott. Az üzembe helyezés után a Miskolci Egyetem is végzett próbafűtést, ahol különböző fűtőanyagokkal kísérleteztek.

Az üzemeltetés során elsősorban fa, szén és lignit fűtőanyagot használtunk, végül a fa és lignit páros mellett maradtunk, mivel ezekkel további költségcsökkentést értünk el.

A fent leírt folyamat az önkormányzat általános stratégiájának része.

A kezdeményezés kiválasztása során az általános iskola épületeinek kihasználatlansága, gazdasági okok, energia megtakarítási szempontok játszottak szerepet. A Miskolci Egyetem segítségével is nagyban befolyásolt gyakorlat a program kiválasztása során.

*Megvalósítás:*

A végrehajtás során a gyakorlat végrehajtása elsősorban az önkormányzati dolgozókra, a Miskolci Egyetem szakembereire, tanulóira és a községben dolgozó közmunkásokra hárult.

A végrehajtás során a tervezői munkát a Miskolci Egyetem végezte, az önkormányzat igényeinek és lehetőségeinek felmérése után. A szervezés és a menedzselés legnagyobb részét a polgármester, a napi munka szervezését, irányítását az alpolgármester és egyik képviselőjük végezte el.

Az alapötlet 2011 tavaszán vetődött fel, amikor a Csernely Községi Önkormányzat új vezetése szembesült a hatalmas fűtésszámlákkal. A szervezés megkezdése ezzel egyidőben, márciusban indult meg, amikor felvették a kapcsolatot a Miskolci Egyetem oktatóival, szakembereivel.

A vizsgálatok és a tervezés a nyár folyamán folyt, majd a tényleges kivitelezés kora ősze toledott el. Az átalakításokat októberben fejeztük be és a próbafűtés után azonnal teljes kapacitással kezdtünk a fűtéshez. Az átalakítás közmunkások és a községben lakó önkéntesek végezték el. A szükséges felszereléseket az önkormányzat biztosította, vagy állampolgárok kölcsönözték azokat.

A fűtést 2011 október végétől április 15-ig végezték a Csernely Községi Önkormányzat épületeiben, a szociális konyhán és a napközitthonos óvodában (3648 Csernely, Kissor út 26.), valamint temperáló fűtést biztosítottunk a volt Herman Ottó Á.M.K. épületeiben (3648 Csernely Kissor út 27-28.)

Az átalakításhoz és a fűtéshez szükséges munkásokat és a munkabérük nagy részét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Ózdi Kirendeltsége biztosította számukra, előbb közfoglalkoztatás, majd a Startmunka 2012 Tél mintaprogram keretein belül.

A kivitelezés előtti állapotfelmérést, a szükséges vizsgálatokat a Miskolci Egyetem végezte el, a méréseket az üzemelés közben is folytatták. Az átalakításokhoz szükséges terveket szintén ők készítették el, valamint a keletkező hőenergia mennyiségéről készítettek előrejelzéseket. A lakosság körében végeztek felmérést több témában is. Vizsgálták a község területén keletkező hulladék mennyiségét és minőségét is, elsősorban biomassza kazán telepítésének céljából. A mai napig folyamatos kapcsolatban állnak az egyetemmel és segítik kutatómunkájukat. Jelenleg a község területének időjárását kutatják, valamint kísérleti ültetvényen vizsgálják az energia növények telepítésének lehetőségeit.

*Menedzsment:*

A gyakorlat kialakítását az önkormányzat menedzselte a partner (Miskolci Egyetem) tanácsainak segítségével. A program tényleges bevezetése az alapötlettől a kivitelezés megkezdéséig fél éven át tartott. Ez tartalmazza a kapcsolatfelvételt a partnerrel, tervek elkészítését, lakossági felméréseket és tájékoztatást.

Az átalakítás kivitelezése 2-3 héten át tartott, amit közmunkások segítségével és helyi lakosok felajánlásával, önkéntes munkájával oldották meg.

A program során az átalakításoknál ütköztek akadályokba, ugyanis az önkormányzat nem rendelkezik hegesztési szakemberrel, azonban sikerült a problémát megoldani egy községben lakó állampolgár segítségével, aki szabad idejében vállalta a munkálatok elvégzését.

További problémát okozott a fűtők betanítása, amit a korábbi, ma már nyugdíjazott fűtők bevonásával tudtunk megoldani.

*Módszertan:*

A helyi lakosok bevonására több találkozót szerveztek és az önkormányzat honlapján is jelentették meg felhívásokat az együttműködésre. A folyamat során több esetben került sor személyes megkeresésekre, amelynek során

tájékoztatást adtak az önkormányzat terveiről és az elért eredményekről. A Miskolci Egyetem a lakosság körében végzett vizsgálatok során is végzett tájékoztató tevékenységet, amivel segítette munkánkat.

*Eredmények:*

A program legfőbb eredménye az önkormányzat költségcsökkentése volt, a 2010-2011-es fűtési szezonban a gáz 7.238.631 Ft-ba került, míg a 2011-2012-es fűtési szezonban 2.027.369 Ft-ot költöttünk fűtőanyag beszerzésre. A fentiek alapján a fűtésátalakítás egy szezonban több mint 5.000.000 Ft költségcsökkenést eredményezett.

A megszűnt Herman Ottó Általános Művelődési Központ épületeinek temperáló fűtését sikerült megoldani, úgy hogy az nem került számukra nagyobb kiadásba, sőt a korábbiaknál kevesebb forrás is elegendő volt.

A fűtés átszervezéssel sikerült új munkahelyeket teremtenünk, amelyek a téli hónapokban több embernek is megélhetést és segítséget nyújtottak a községben élő munkanélküliek számára. A munkahelyek finanszírozásában és a szükséges eszközök megvásárlásához a Startmunka programot és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Ózdi Kirendeltsége által szervezett foglalkoztatási programokat használták fel.

A Csernely Önkormányzat igazgatására, elsősorban a költségvetésére volt jó hatással a program megvalósítása, hiszen 5 millió forint megtakarítás sokat jelent egy nem egészen 200 millió forintból gazdálkodó önkormányzatnak.

Az napköziotthonos óvoda működésére szintén jó hatással volt, hiszen állandó, megfelelő fűtést tudtak biztosítani a gyerekek számára, ugyanezt elmondható a szociális konyha szolgáltatásiról, valamint a külön épületekben működő könyvtár, körjegyzőség és önkormányzat szolgáltatásairól is.

Megítélésük szerint közvetlenül az óvodában nevelt 34 gyermek, az ott dolgozó óvónők, dadák, a konyhán dolgozó személyzet (5 fő) az önkormányzat és a jegyzőség dolgozói (10 fő), vagyis mintegy 53 fő a közvetlen haszonélvező, ami a lakosság 6,5%-át teszi ki. Nem közvetlen haszonélvezőként a gyermekek családját említeném, ami további mintegy 115 fő, ami a lakosság 14 %-a, így kb. a lakosság 20 százaléka tartozik a gyakorlat haszonélvezői közé

*Tudatosítás:*

A gyakorlat népszerűsítése jelenleg (2012) is folyik. A község lakói és a külföldről érkező nyaralók (jelenleg 19 külföldi család rendelkezik házzal Csernelyben) is pozitívan reagáltak a változásokra. A polgármester és körjegyző által látogatott hivatalos és nem hivatalos találkozók már több esetben is beszámoltak eredményeinkről, és magáról az átalakításokról. Hatásukra több polgármester, önkormányzat is elkezdett a fűtésrendszer átalakításán gondolkodni. Fenti találkozók mellett a médiában is jelentek meg cikkek a témában.

A Miskolci Egyetem a témában - a vizsgálati eredményeket felhasználva - több szakcikket, tanulmányt szándékozik megjelentetni a jövőben.

*Hatások:*

Az eredményeinkről egyelőre hivatalos elemzés nem történt. Az pályázatban általunk megadott adatokat a Csernely Községi Önkormányzat dokumentumai (számlák, pénzügyi beszámolók, jelentések) alapján adták meg. A Miskolci Egyetem további adatgyűjtést végez, amivel a program fejlesztési lehetőségeit vizsgálja

*Források:*

Meg kellett oldani, hogy a régi kazántól elvezessék a melegvizet távolabbi helyre. Ennek elvezetése a földben történt. Ehhez csöveket kellett venni ami 183.760 Ft értékű, a hegesztéséhez 39.500 Ft-ért oxigén és acetilén gázt, valamint 71.272 Ft-ért hőszigetelőt, ami összesen 294.532 Ft+ áfa.

Az árok kiásását, a csövek elhelyezését, összeszerelését és hegesztését, hőszigetelését, illetve a terep elrendezését a hosszú távú közfoglalkoztatásban résztvevők végezték el, így önkormányzatunkat bér jellegű kiadás nem terhelte.



*Fenntarthatóság:*

A folyamatot folytatni szeretné az önkormányzat, hiszen a fűtésrendszer és az energiarendszer további átalakításokra szorul. A továbbiakban szeretnék beszerezni legalább egy biomassza kazánt, amit a település területén kitermelt anyagokkal fűtenék és így további épületeket vonhatnának be a fűtésrendszerbe. Jelenleg (2012) is folynak egyeztetések környezetbarát energiatermelő rendszerek telepítéséről, amivel az önkormányzat és a község áramszámláit csökkenthetnék. A fűtési rendszerbe szeretnék bevonni a közel jövőben az orvosi rendelő és az ambulancia épületét, ezzel is gazdaságosabbá téve azok működését.

A fejlesztéseket és a gyakorlat további végrehajtását, elsősorban pályázatokból szeretnék finanszírozni.

**Hernádszentandrás**

Címe: „BioSzentandrás – út az öfenntartás felé...”

Éve: 2010

Tartalma:

Sikerés pályázatnak köszönhetően 2010 decemberében útjára indult a következő éveket és Hernádszentandrás mindennapjait alapjaiban meghatározó, biogazdálkodásra épülő oktatási és foglalkoztatási program, a BioSzentandrás projekt.

A projekt megvalósítója Hernádszentandrás Község Önkormányzata, a szakmai háttérrel Matthew Hayes egyetemi oktató, a biogazdálkodás szakértője biztosítja a gödöllői Szent István Egyetemről.

A résztvevők speciális tananyagból sajátíthatják el a programhoz szükséges tudást, emellett állandó felügyeletet és tanácsadást is kapnak. A mintegy 6 ezer négyzetméteres mintagazdaság üde színtölti a település központjának, ahol a melegházi és szabadtéri kultúrák termesztésére egyaránt kiváló helyszínt hoztak létre. A mezőgazdaság számára az ország egyik legkiválóbb adottságaival rendelkező abaúji térség nagy lehetősége és erőforrása a XXI. század viszonyai között is a föld. A projekt közvetlen célkitűzései mellett párhuzamosan Hernádszentandrás – lehetőségeinek függvényében – egyre nagyobb földterületeket kíván művelés alá vonni. A 2012. mezőgazdasági évben már több mint kétszeresére sikerült bővíteni a Mintagazdaság területét a kiindulási mérethez képest, és a jövőben minden rendelkezésre álló földterületet művelés alá kívánják vonni Hernádszentandrásán.

A helyi termékek megjelenítése, előállítása, korszerű értékesítési tevékenység meghonosítása, valamint ehhez kapcsolódóan a helyi piac kialakítása szintén az elkövetkező hónapok, évek feladatai között szerepel. A konyhakerti zöldségfélék kínálatát a bogyógyümölcsök, a gyógy- és fűszernövények termesztésével egészíti majd ki a település, és a helyi vezetés lépéseket tesz az állattenyésztés újbóli fellendítésének irányába is.

Közel két esztendeje egy márkát kezdett építeni Hernádszentandrás, felhasználva minden kommunikációs csatornát, és minden korszerű marketing eszközt.

A település címerének átdolgozásából született meg a program logója, a község nevéből származik bárki számára beazonosíthatóan a BioSzentandrás.

Mintegy 25 fő vesz részt aktívan a mindennapi munkálatokban, és a külső segítők száma is napról-napra gyarapodik. Egyre több étterem válik felvevő színtérré, de a családi háztartások is megtalálják az utat a mintegy 18 féle zöldség alkotta Nyitott Biokertbe, melynek terméseit idén (2012) akár meg is rendelhetik a Webshop rendszerén keresztül...

A 2011. és a 2012. évi Start Közmunkaprogram mezőgazdasági ágazata által kínált lehetőséget is további erősítésként bekapcsolva a megkezdett folyamatba, ma már rendszerek az akciók és a természetbeni juttatások



a helyiek számára is, mivel az a cél, hogy amit csak lehet, a közösség önmaga legyen képes megoldani és biztosítani tagjai számára.

Forrás: EU pályázat

*Alapprobléma:*

Hernádszentandrásan – és a térségben egyaránt – a hosszú évek óta válasz nélkül hagyott munkanélküliségi helyzetre a FÖLD kínálja a megoldást.

Az „Abaújiaknak a földből fakad a múlt, és a földből nőhet ki a jövő”, persze ha a közösségek megértik a kor üzenetét...

A felnövekvő generációk számára életesélyük növelése érdekében szükséges a – családból már sokszor nem hozott – szociális és mentális készségfejlesztés, az egymás közti kommunikáció újra tanulása...

Tarthatatlan volt, hogy a 25-30 aranykoros földterületeink, melyben 4 méter mélységben már víz található nem szolgálnak megélhetési alapként a helyi családok számára.

Hatósági eszközökkel kellett fellépni az ellen, hogy a „gaz” ne lepje el a portákat. Növénytermesztésről, akár csak kiskerti kultúrák műveléséről is alig lehetett beszélni a program megindulása előtt. Amitől falu volt a falu, az teljesen kihalóban volt...

Élt és él ugyanakkor még az a tudás, és feléleszthetőnek tűnt a kedv arra, hogy újból „becsatornázzák” a földet, újra használják, termékenyítsék, műveljék, és mindannyiuk értékévé tegyék.

Egyre sokasodtak a gazdátlan „osztatlan közös tulajdonú porták”, melyek esetében látták, hogy önkormányzat koordinációval bázissá lehetne tenni egy közösségi művelés, egy mintagazdaság kialakítása számára.

Látva az idősebb generációk képviselőinél még meglévő „reflexeket”, igyekeztek őket és az aktivitásra még fogékonyságot mutató fiatalabbakat egy közösségbe integrálni, ahol tanulva egymástól, segítve egymást vissza is találhatnak egymáshoz, szót értenek a másikkal, és együtt valami olyat hozhatnak létre, amivel önmaguknak is bizonyíthatnak a sok éves sikertelenség megélése után...

*Célok:*

Tapasztalva azt, hogy sajnálatos módon a „szegénység mindenkié”, úgy alkották meg program vezérfonalát, hogy egyaránt hozzáférjen fiatal és idős, férfi és nő, roma és nem roma, sőt – eltérően a megszokott felzárkóztató programok logikájától – munkanélküli és aktuálisan „még” foglalkoztatott egyaránt!

„Fő motiváció a kitűzött cél és a tevékenység önmaga legyen” elvet követve mindenki előtt ki akarták nyitni a program kapuját, ezáltal leképezve „kicsiben” magát a faluközösséget, tanulva annak sajátos ízvilágát, konfliktuskezelését, egymásba kapaszkodását, a közös munka örömeit és gyümölcseit, nem kevésbé, annak máshoz nem hasonlítható erejét, és természeténél fogva létező hosszú távú fenntarthatóságát...

Felépítve a programot vissza kívánták adni a hitet, hogy van jövő a földben, presztízst teremtve a mezőgazdasági munkának, indirekt módon „magunk után húzva” azokat is, akik elhanyagolták portáikat, megint csak indirekt módon jövedelmet adva a kezükbe természetben azáltal, hogy „nem kell valamiért kiadni pénzt, ha megtermelik”...

Egy olyan közösség építése volt a cél, mely egyre több lábon állva, gazdaságilag is életképes termékpalettát állít elő, ezáltal eleinte kiegészítő jövedelmet, majd megélhetést biztosíthat önmagának és családjának, valamint követendő mintát nyújt „önmenedzselésből”, és valódi felzárkózásból.

*Kezdeményező:*

Széles körű összefogással és mintaértékű közös akarattal indult el az önkormányzat vezetésének hívószavára a program kidolgozása.

Bevonva egy térségben tevékenykedő civil szervezetet, egy helyi alapítvány szellemi bázisát, hernádszentandrási magánszemélyeket a munkába születt meg az az irány, mely a fentebb említett célok mentén, a valós helyzeteértékelésből kiindulva, megszólítva és „rábízva a szakmát a szakmára” megnyerte az ügy számára a gödöllői Szent István Egyetem egyik avatott oktatóját a szakmai mentor szerepének betöltésére, szavatolva ezzel is a megalapozott kidolgozást, és majdani végrehajtást.

Látva és felhasználva a térség anyagait, okulva a korábbi kísérletekből igyekeztek egy szociális érzékenységgel ugyan szervesen ötvözött, viszont határozott gazdasági lábakat kinevelő, a „piaci szinten” is életképes konstrukciót útjára bocsátani, ahol talán a legfontosabb szempont az volt, hogy mi kell ahhoz, hogy működőképes legyen a projekt az esetleges támogatási időszak lejártát követően is, külső források nélkül is.

Igyekeztek minden kínálkozó lehetőséget megragadni, ötletet beépíteni, ami erősíti a rendszer felépítését. Ezek közé tartozik a jelenleg is működő közmunkaprogram, mely által sikerült még komplexebbé és egyre nagyobb ütemben fejlődővé tenniünk a megkezdett mezőgazdasági tevékenységünket.

Azt tapasztalták, hogy az utóbbi évtizedekben térségünk különösen „eredményes” volt abban, hogy hogyan ne éljen adottságaival, hogyan rontsa saját boldogulásának esélyeit.

Kiemelten fontosnak tartottuk, hogy a stratégia részévé tegyék az ún. brand építést, a hatékony és korszerű kommunikációt, a rendszeres párbeszédet a bekapcsolódó lakosokkal, és a megszülető eredmények, folyamatok, irányok folyamatos és rendszeres láttatását, elemzését a település és a térség minden lakójával, valamint az országos nyilvánossága előtt egyaránt.

Képesnek tartották és tartják a vegyszermentes, ökotudatos, önellátás irányába ható, ugyanakkor szigorúan piacképes termékeket és szolgáltatásokat is előállítani képes projektünket arra, hogy válaszként szolgáljon a hosszú évek kiúttalansága közepette.

#### *Megvalósítás:*

2010 decemberében egy Uniós forrásból induló képzési és foglalkoztatásra irányuló program tagjaként a mintegy 30 – előzetes kiválasztáson átesett – résztvevő a gödöllői Szent István Egyetem oktatója által készített tananyaga alapján kezdte meg elméleti és gyakorlati tanulmányait Hernádszentandrászon.

A képzési napok szombatira estek, és a maximális rugalmasságot beépítve a rendszerbe bármilyen élethelyzetben lévő lakos számára elérhetővé vált a lehetőség.

Egy helyi, felsőfokú agrárvégzettségű szakember lett az elméleti és gyakorlati oktatója a csapatnak, akit előzetesen az egyetem metodikája alapján készítettek fel a speciális biogazdálkodási szakismeretek átadására.

Kora tavasszal 6000 négyzetméteren, mintegy 23 féle konyhakerti zöldségféle termesztésével kezdődött az első mezőgazdasági idény.

Szombatoként az önkormányzati tulajdonban lévő Mintakertben dolgozott a csapat, viszont a programba épített vállalásként ki-ki a saját kiskertjét is ki kellett, hogy alakítsa, melyhez fóliasátor alapanyagát, valamint kézi szerszámokat és vetőmagot is kapott.

A hétközi napokon pedig kisebb csoportokban – alkalmazkodva az egyéni sajátosságokhoz, élethelyzetekhez, családi vagy munkahelyi kötelezettségekhez – mindenki részt vállalt a közös terület gondozásában.

Számos közösségformáló rendezvény valósult meg (BioMajális, közös főzések a kert „gyümölcséből”, Ültető Nap a nyilvánosság bevonásával, interaktív kertlátogatások, előadások a programról...), kialakítottak egy kisebb BioKonyhát, ahol a megtermelt zöldségek esetenkénti feldolgozását is el lehet végezni, és amely kiváló közösségi szintér is egyben.

Mezőgazdasági évadzáró rendezvényeket is tartottak, folyamatossá tették az elismeréseket, Bi(j)ó Gazda címet adományoztunk, „BioSzentandrás – önellátó ház” feliratú, faragott táblát kapott minden csapattag, melyet saját házára is kitehetett, ezzel is identitást építve a program kapcsán.

A nyilvánosság bevonásának köszönhetően, a nyilvános rendezvények hatására, a szakmai napokon való rendszeres megnyilvánulások vonzataként sorra jelentek meg a program segítői, támogatói. Szakmai jó tanácsok mellett, a kapcsolati háló bővülése, a piacra jutás segítése, az egyes akciók szervezése, a kérdéses pontok megoldása mind-mind a széles körűvé bővült összefogásnak köszönhető, és hiszik, hogy ez életetője is lesz a projekt jövőjének.

*Menedzsment:*

Az önkormányzat mint projektgazda menedzselte és menedzseli a munkát, saját felépítésű külső és belső kommunikációval, melyhez kommunikációs felelős segítségét is igénybe veszi.

A program meghirdetése és bevezetése mintegy 3 hónapot vett igénybe. Az indulás fázisában a szkepticizmus volt a legnagyobb ellenfél, de igyekezve az írott és szóbeli közlés, valamint a külső példákön keresztül látatás eszközeivel élni a közel 30 ember, a mag, hitt abban, amit meghirdettünk közösen, és dacolt a külső visszahúzó erővel.

A fokozatosan érkező eredmények pedig önmagukért kezdtek beszélni, és mára presztízst jelent valóban a BioSzentandrás tagjának lenni, és hozzátenni az eredményesebb működéshez.

*Módszertan:*

A belső és külső kommunikáció összes létező eszközével igyekeztek és igyekeznek élni folyamatosan.

Lakossági szóróanyagok, helyi újságok rendszeres szócsöveik. Az első időszaktól kezdődően rendszeresek a lakossági fórumok, csapatépítő megbeszéléseink, tréningjeink, „közös főzéseik”...

Létrehozták a program önálló honlapját ([www.bioszentandras.hu](http://www.bioszentandras.hu)), Facebook oldalát, Webshopját, rendszeresek a megjelenéseink helyi, térségi, országos fórumokon, és a média különböző színterein (pl.: [http://fuszereslelek.blog.hu/2012/05/30/csodat\\_epitenek](http://fuszereslelek.blog.hu/2012/05/30/csodat_epitenek)).

Rendszeres az e-mailes kommunikáció a program résztvevői és a külvilág között is.

Önkéntes napokat, Családi napokat szervezünk, ahol kinyitják a kertet a Biogazdák családtagjai, és a falu többi lakója előtt is.

Igyekeznek azonnal a leghatékonyabb módon lereagálni a felmerülő kérdéseket, problémákat.

*Eredmények:*

Mára szinte alig található műveletlen porta Hernádszentandrásan.

A 6000 négyzetméteres Mintakert 12000 négyzetméteresre nőtt, két ázott kúttal, 6 fóliasátorral (melyekből 3 az ősztől fűthetővé válik szénabálákkal és faaprítékkal).

Az őszi hónapoktól újabb 2-3 hektár terület kerül bevonásra a program számára elindítva a gyógy –és fűszer-növény termesztést.

Elindult 3 féle bogyógyümölcs termesztés.

Idén(2012) megindult az értékesítés folyamata főként éttermek és a családi háztartások irányába.

A megmaradt zöldségfélék feldolgozása folyamatos helyi és közösségi használatra.

Közel 10 kapcsolt termék és szolgáltatás kínálattal bővült a BioSzentandrás palettája

A külső segítők is egyre nagyobb számban veszi ki áttételesen a részüket a munkából, s ezáltal a település több, mint fele valamilyen módon haszonélvezője és részese a települési munkának.

*Tudatosítás:*

A fentebb, korábbiakban említett módokon különösen nagy hangsúlyt fektettek a gyakorlat népszerűsítésére és minél szélesebb körben való bemutatására.

Azt tapasztaljuk, hogy ezen minta a térségünkben is példaszerű, és egyfajta „vírusként” képes terjedni.

Szeretnék átadni azt a hitet, hogy ha nem is speciálisan mindenhol a Biogazdálkodásnak, de a mezőgazdaság egy korszerű struktúrájának minden mezőgazdasági adottságú településen és térségben van létjogosultsága.

*Hatások:*

Mára szinte alig található műveletlen porta Hernádszentandrásan.

A 6000 négyzetméteres Mintakert 12000 négyzetméteresre nőtt, két ásott kúttal, 6 fóliasátorral (melyekből 3 az ősztől fűthetővé válik szénabálákkal és faaprítékkal).

Az őszi hónapoktól újabb 2-3 hektár terület kerül bevonásra a program számára elindítva a gyógy- és fűszer-növény termesztést.

Elindult 3 féle bogyógyümölcs termesztés.

Idén megindult az értékesítés folyamata főként éttermek és a családi háztartások irányába.

A megmaradt zöldségfélék feldolgozása folyamatos helyi és közösségi használatra.

Közel 10 kapcsolt termék és szolgáltatás kínálattal bővült a BioSzentandrás palettája.

A külső segítők is egyre nagyobb számban veszi ki áttételesen a részüket a munkából, s ezáltal a település több, mint fele valamilyen módon haszonélvezője és részese a települési munkának.

Látható közelségben érezzük – a BioSzentandás Nonprofit Kft. megalakulásával -, hogy a következő esztendőktől egyre többen a természetbeni juttatás mellett anyagi természetű juttatásban részesülhetnek a programnak köszönhetően.

*Források:*

28 millió forint uniós támogatás, és 2012-ben 8,6 millió Ft támogatás a közmunkaprogramból

*Fenntarthatóság:*

Az ez évi bevételek, valamint a közmunkaprogram segítségével az önfenntartás pillérei biztosítottak.

### **Kaposfő**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

Címe: start közfoglalkoztatási mintaprogram Kaposfő-Kisasszond-Bárdudvarnok települések”

Éve: 2012

*Tartalma:*

A START Közfoglalkoztatási Mintaprogram Kaposfő – Kisasszond - Bárdudvarnok Községek Önkormányzatának partnerségével jött létre és működik.

A program célja az önkormányzati földterületek és létesítmények hasznosításával, helyi értékteremtő, fenntartható, a helyi munkanélkülieket foglalkoztatásba (vissza)vezető munkalehetőségének biztosítása.

A program Kaposfő, Bárdudvarnok és Kisasszond településeken működik, foglalkoztatva 115fő, korábban állás-kereső, jellemzően FHT támogatással élő helyi lakost. A munkavállalók jellemzően szakmai végzettség nélküliek, illetve korábban szerzett szakmájukat régóta nem gyakorlók. A foglalkoztatás szervezése is ennek figyelembe vételével történik. Gondot fordítanak az egyéni problémák kezelésére, megoldássegítésére.

A foglalkoztatás 3 településen szervezett, bázisában 55, 11, 49 fő részvételével. Feladatigény esetén biztosított a munkavállalók átcsoportosítása.

Mit végeznek az emberek? Mit tesz a program?

Energia növény (Arundo Donax-Olasznád) termesztéssel, szaporítással helyi közigenyeket kielégítő fűtőanyag előállítását tanulnak, végzenek. /Aprítékolás, brikettálás/

Gyógynövény ültetvény (csipkebogyó, homoktövis, berkenye) telepítésével beszállítói vagy feldolgozói lehetőséget készítenek elő.

Cirok ültetvénytelepítéssel, helyi söprűkötő üzem működését alapozzák meg.

Gondozzák az önkormányzati utak menti fásterületeket, az erdőket.

Konyhakerti részlegünkben a helyi közétkeztetésre krumplit, hagymát, zöldségeket termelnek. Van, aki itt tanulja a folyamatát.

A rétek és kaszálók megmunkálásával, szálás takarmány (széna) begyűjtése történik, jelenleg még értékesítés céljából.

A háttérüzemben drótfonás, aprítékolás, brikettálás, famegmunkálás történik, elsődlegesen a mezőgazdasági munkák előkészítéséhez, termékfeldolgozásához.

A program munkatársai és vezetői pedig törekszenek megteremteni a jelen működés feltételeit, előkészíteni a folytatást, megalapozni annak fenntarthatóságát.

A program időtartama: 2012.03.01-2012.12.31, mely az előzetes tervek alapján, akár 2014. év végéig meghosszabbítható.

A program a Belügyminisztérium támogatásával jött létre, megvalósulását a Somogy Megyei Kormány Hivatal Munkaügyi Központja segíti. Az önkormányzatok a támogatást kiegészítve, erejükhez mérten biztosítják az eredményes működéshez szükséges további feltételeket.

Forrás: Nem EU

*Alapprobléma:*

Az önkormányzatok, tárgyban főbb problémái

- magas munkanélküliség
- munkanélküliek körében, jellemzően magas arányú tartós munkanélküliség, magas arányú alacsony iskolai végzettség, korszerűtlen szakmai gyakorlat, végzettség
- a település költségvetésében magas foglalkoztatást helyettesítő támogatás hozzájárulás
- a település vagyonának (földek, utak, épületek, eszközök, gépek) állapotmegőrzése, fejlesztése tartósan forráshiányos feladat
- lakossági ellenérzés az önkormányzati támogatás költségeinek megfizetése és a közbizony alulgondozottsága összefüggésben
- kiáramló költségek nem szolgálják a település megtartó és vonzókéességének növekedését

Problémaként jelentkezett az önkormányzat és a települések terheinek, lehetőségeinek együttes megjelenése. Az önkormányzatok magas közüzemi költségei (közintézmények fűtése), jelentős FHT hozzájárulása mellett, erőforrás hiánnyal küzdött önkormányzati vagyonának kezelésében (földek, utak, közterületek, épületek). Az meglévő önkormányzati erőforrások így a költségek oldalán jelentek meg. A szükségszerűen kiáramlott többletköltségek pedig csökkentették a településüzemeltetés és fejlesztés folyamathaladását, elégedetlenséget váltva ki, mind az FHT-ből élők és a település lakossága körében egyaránt.

A probléma azonosítása, mindhárom önkormányzatnál már a 2010-es években is megtörtént. Akkori lehetőségeiknél kommunális közmunkát szerveztek, illetve később bekapcsolódtak az értékteremtő közfoglalkoztatásba is.

Az önkormányzatok, ugyanakkor nem rendelkeztek problémáik kezeléséhez megfelelő eszközökkel, gépekkel, rendszerrel. Az embereknek többnyire kézi szerszámot is minimális mennyiségben tudtak biztosítani.

Keresték a megoldást, a saját forrásaikat megsokszorozó állami támogatást, lehetőséget.

Erre kínált megoldást a START közfoglalkoztatási mintaprogram, ahol is a helyi adottságok (föld), helyi állást keresők, valamint a helyi lehetőségek, helyben munkahely együttesen tudott érvényesülni.

*A program célcsoportja:*

- primer: a települések munkanélküli lakossága
- szekunder: települések lakossága, döntéshozók, helyi közösségek, igazgatási környezet.

*Az alkalmazott módszer:*

- döntéshozói érzékenyítés a program megoldásainak támogatása érdekében,
- partnerség szervezés és működtetés az előkészítés és a megvalósítás során,
- mezőgazdasági jellegű foglalkoztatás, ügysegítéssel támogatva,
- támogató és befogadó környezet kialakítása, együttműködés helyi közösségekkel, lakosság folyamatos tájékoztatása

A program időzítése, tekintettel a forrás feltételeire, forrás függő. Ugyanakkor tudtuk illeszteni a mezőgazdasági munkafolyamathoz

*Célok:*

- Cél: fenntartható értékteremtő modell kidolgozása és működtetése
- az önkormányzati mezőgazdasági jellegű vagyon állapotának megőrzése, fejlesztése,
- a helyi munkalehetőségek növelése, eszközök használatával, a helyi közintézményi rezsiköltségek mérséklésének, valamint a lakossági életminőség növelésének elősegítésére.

*Célcsoport:*

- primer: a települések munkanélküli lakossága
- szekunder: települések lakossága, döntéshozók, helyi közösségek, igazgatási környezet.

*Kezdeményező:*

A programot a helyi önkormányzatok vezetői kezdeményezték. Egyéni törekvéseiket, hosszas előkészítő megbeszélések során formálták, közös „üzemszerű” projektté.

A kezdeményezést indikálta,

- a munkát keresők jelzése,
- a lakossági jelzés az önkormányzati utak, területek rendezésére, a méltánytalannak tartott „segély” megfizetésre,
- a képviselő testületi észrevételezés, a költségvetés önkormányzati vagyonra hatást nem gyakorló ellenérték nélküli költségekre, a közintézmények rezszi költségeinek növekedő összegére civil közösségi észrevételezés, a jó közérzet romló jellegére.

A jó gyakorlatot Kaposfő Község Önkormányzatának Polgármestere generálta, mint agrármérnök és településvezető.

A program stratégiai kidolgozását, valamint a megvalósítás tervezést, a jelenleg megvalósítást vezető szakember irányította.

*A programtervezés lépései*

- problémaazonosítás
- megoldáskeresés
- cél meghatározás
- eszközfeltárás
- forrásazonosítás
- projekt kidolgozás
- megvalósítás előkészítés

A „START közfoglalkoztatási Mintaprojekt Kaposfő Kisasszond – Bárdudvarnok települések” jó gyakorlata illeszkedik az egyes települések 2010-2014 évi Gazdasági Programjában megfogalmazottakkal. A Gazdasági Programot a Képviselő Testületek határozattal fogadták el.

A konkrét program megvalósítására az önkormányzatok Társulást hoztak létre és működtetnek. A program előkészítésére és megvalósítására is együttműködési megállapodást kötöttek és tartanak fenn a helyi cigány kisebbségi önkormányzattal.

A kezdeményezés kiválasztásában a helyi szabályozáshoz való illeszkedés mellett, jelentős szerepet játszott a vázolt problémák kezelése iránti nyitottság, valamint a megvalósítás potenciális forrás támogatása.

*Megvalósítás:*

A „START közfoglalkoztatási Mintaprojekt Kaposfő Kisasszond – Bárdudvarnok települések” jó gyakorlata a résztvevő három önkormányzat társulási megállapodása keretében működik. A jó gyakorlat kezdeményezője és gesztora Kaposfő Község Önkormányzata.

A program végrehajtásában mindhárom önkormányzat szervesen működik közre. A program feladatok végrehajtására programirodát hoztak létre. Az iroda tevékenységét támogatja a települések körjegyzőségei.

A program szervezését a programiroda látja el. A menedzselés feladata programvezetőt alkalmaznak. A programvezető munkáját 6 fős munkacsoport segíti. Stratégia döntési kompetenciákkal (beszerzések, megállapodások kötése, tervek és beszámolók elfogadása) a Társulási Tanács rendelkezik. A Társulási Tanács tagjai a résztvevő önkormányzatok polgármesterei. A Tanács működésében tanácskozási joggal részt vesznek a települések körjegyzői, valamint a programvezető.

Az operatív döntési feladatok ellátása a programvezető kompetenciája.

A program előkészítése 2011. október 2012 február hónapban történt. A program megvalósítása 2012. március 01-én kezdődött, jelenleg is tart. Hatósági szerződéssel lefedett megvalósítási időszak vége 2012. december 31. Az értékelés jegyzőkönyv kiegészítése szerint a program 2014. december 31-ig részesülhet támogatásban.

A program megvalósítási helyszíne Kaposfő, Kisasszond és Bárdudvarnok közigazgatási területe.

Az önkormányzatnak van partnere a megvalósításban.

A program megvalósításában partner szervezet Kisasszond és Bárdudvarnok Községek Önkormányzatai, mint megvalósítók. Teljes körű együttműködés.

További együttműködő partner Kaposfő és Bárdudvarnok települések Cigány Kisebbségi Önkormányzatai, a munkaerő toborzás tekintetében. Kisasszondon nem működik CKÖ, ott a Kaposfői CKÖ nyújt segítséget a megvalósításban

*Menedzsment:*

A program megvalósítását Kaposfő, Kisasszond és Bárdudvarnok Községek Önkormányzatai menedzselik Társulás keretében. A menedzsment feladatokra programirodát hoztak létre. A programirodát menedzsment feladatokban jártas szakember vezeti.

A jó gyakorlat bevezetését a tervezés időszakában megkezdték már az önkormányzatok.

A bevezetés során jelentkeztek problémák.

*Decens probléma faktorok:*

- településenként eltérő döntéshozatali gyakorlat
- kialakulatlan eljárásrend a program indításakor, szervesületlen tényező
- eltérő működési jellemző a partner megvalósítók között. A projektiroda gyorsreagálású feladatellátó, fenntar-



tói elvárás szerint, személyi segítségnyújtó a munkatársak iránt, folyamatkezelésű feladatellátó. Ez jellegében eltérő a helyi igazgatási struktúrától.

A problémák megoldásában alapvetően a kommunikáció alkalmazása volt az eredményes. Eltérő esetben a döntéshozói szintre emelkedett a megoldás

*Módszertan:*

A helyi lakosok bevonására a gyakorlat előkészítése és megvalósítása során az önkormányzat alkalmazott módszereket, mint

- lakossági fórum
- tájékoztató elektronikus felületen
- közösségi találkozásokkor információ csere
- nyilvános testületi ülés

*Eredmények:*

A gyakorlat eredményei

- csökkent az állást keresők száma, a 2012. márciusi KSH adatok szerint a relatív munkanélküliségi mutató Kaposfő 10,02%, Kisasszond 12,8%, Bárdudvarnok településre vonatkozóan 8,1% mértékű
- a foglalkoztatásba vont korábban FHT-ben részesülő személyek okán mintegy 600eFt összegű hozzájárulás megfizetésétől mentesültek az önkormányzatok
- 115 fő van jelenleg is foglalkoztatásban
- több gép, eszköz beszerzése valósult meg, mint traktor, rézsúkasza, aprítékoló, brikettáló, betonelemgyártó gép, fűnyíró, bozótívágó, kézi szerszámok
- alakulóban a közös településüzemeltetési és fejlesztési együttgondolkodás

Az önkormányzat igazgatására a projekt, hatást gyakorolt. Az együttműködés keretében a hatósági intézkedést nem igénylő feladatokban a projektiroda jár el.

Az önkormányzati szolgáltatásokat felhasználókkal az együttműködés kialakítás alatt van. Jellemző terményvásárlóként jelent meg a helyi iskola konyhája.

A lakosság több, mint 5 %-a közvetlen haszonélvezője a programnak. Foglalkoztatásban vannak.

*Hatások:*

*A gyakorlat eredményei*

- csökkent az állást keresők száma, a 2012. márciusi KSH adatok szerint a relatív munkanélküliségi mutató Kaposfő 10,02%, Kisasszond 12,8%, Bárdudvarnok településre vonatkozóan 8,1% mértékű
- a foglalkoztatásba vont korábban FHT-ben részesülő személyek okán mintegy 600eFt összegű hozzájárulás megfizetésétől mentesültek az önkormányzatok
- 115 fő van jelenleg is foglalkoztatásban
- több gép, eszköz beszerzése valósult meg, mint traktor, rézsúkasza, aprítékoló, brikettáló, betonelemgyártó gép, fűnyíró, bozótívágó, kézi szerszámok
- alakulóban a közös településüzemeltetési és fejlesztési együttgondolkodás

*Források:*

A program költségvetése:

1) Támogatás: 149 110 850Ft

ebből

bér és járulék 94 634 030Ft

gépek, eszközök, dologi költség 54 235 520Ft

szervezési költség 241 300Ft

2) Önkormányzati saját erő, becsült összeg a támogatás 10%-a, emberi erőforrás, kenő és üzemanyag, irodaszer, irodai felszerelés, további eszközök, munka-tűz-baleset és érintésvédelmi szolgáltatás, szabályzatok készítése

A megtakarítás összege költségvetési év végén értékelhető

*Fenntarthatóság:*

A jó gyakorlat kialakításából a program szervezés és partnerség megvalósítás megtörtént.

A közfoglalkoztatás jelenleg is folyamatban van.

A megvalósítást az Önkormányzatok folytatni kívánják.

**Körösladány**

A jógyakorlat területe: startmunka

Címe: Körösladányi startmunka program megvalósítása

Éve: 2012

*Tartalma:*

Településen lévő munkanélküliség tartós csökkentése, a munka világából kikerült lakosok oktatással összekötött foglalkoztatására. A projektben szereplő mezőgazdasági kertészeti és állattartási munkálatok során az otthon is elvégezhető élelmiszer előállítás szeretnék elősegíteni a családok részére, vetőmag támogatási pályázattal összehangolva.

Forrás: EU

*Alapprobléma:*

A gyakorlat bevezetésével a településen rendelkezésre álló munkanélküli emberek értékteremtő foglalkoztatását kívánjuk hosszabb távra megalapozni.

Bár az Önkormányzat törekvései is ebbe az irányba mutatnak, de lakosság részéről is megfogalmazódott az az igény, hogy a közfoglalkoztatottak a településen élők minél nagyobb rétege számára hasznot jelentő tevékenységeket folytassanak.

Ezen felül a nehéz helyzetbe jutott lakosság érdeke is az, hogy a tanfolyamokon, és a gyakorlat során elsajátított kertészeti, és állattartási ismeretek birtokában – saját otthonukban végzett kertészeti, és állattartási tevékenység folytatásával – a mindennapi megélhetését megkönnyítse.

*Célok:*

Településen élő munka világából kikerült emberek akik emiatt hátrányos helyzetbe kerültek, nehezen tudnak újra munkalehetőséghez jutni, a család megélhetésének biztonsága is veszélybe kerül. Ennek mérséklésére került beindításra településünkön a mezőgazdasági földutak karbantartása, belvív- vízelvezetés, illegális hulladéklerakók felszámolása, téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás, belterületi közúthálózat javítási, mezőgazdasági, erdő-telepítési tevékenységeink.

A munkaprogramunk célcsoportjai: Aktív korúak ellátásában részesülő és regisztrált munkanélküli férfiak, nők, 50 év feletti, roma kisebbség.

*Megvalósítás:*

A gyakorlat 7 programelemből áll.

1. *Mezőgazdasági földutak karbantartása*
2. *Belvíz- vízvezetés*
3. *Illegális hulladéklerakók felszámolása*
4. *Téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás*
5. *Belterületi közúthálózat javítás*
6. *Mezőgazdaság*
7. *Erdőtelepítés*

A mezőgazdasági földutak karbantartása programelem keretében 2012.02.01 - 2012.12.31 időszakban 5 fő foglalkoztatott a kül – és belterületi mezőgazdasági földutak karbantartását, és az utak vízvezetésének javítását végzi.

Belvíz – vízvezetés programelem keretében 2012.02.01 – 2012.12.31 időszakban 50 fő foglalkoztatott a belterületi vízvezető árkok karbantartását, és új árkok készítését végzi.

Illegális hulladéklerakók felszámolása programelem lefolytatása 4 ütemben valósult meg.

1. ütem 2012.02.01 – 2012.04.30 között
2. ütem 2012.05.01 – 2012.07.30 között
3. ütem 2012.08.01 – 2012.10.31 között
4. ütem 2012.11.01 – 2012.12.31 között

A leírt ütemenként 10 fő foglalkoztatásával településen található illegális hulladéklerakók felszámolása, közterületek tisztántartása és az összegyűjtött hulladékok kezelése kerül elvégzésre.

Téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás programelem 2 ütemben valósul meg

1. ütem 2012.02.01 – 2012.04.30
2. ütem 2012.10.01 – 2012.12.31

A leírt ütemezéssel 20 – 20 fő (túlnyomó részben szakmunkás) foglalkoztatott az Önkormányzati intézmények épületeinek felújításában, betonelemek, járdalapok gyártásában vesz részt.

Belterületi közúthálózat javítás programelem keretében 2012.02.01 – 2012.12.31 időszakban 10 fő foglalkoztatásával az Önkormányzat által fenntartott belterületi szilárd burkolatú közutak javítására kerül sor.

Mezőgazdaság programelem keretében 2012.03.01 – 2012.12.31 időszakban 20 fő foglalkoztatásával mezőgazdasági növények termesztése, állattenyésztés, kertészeti növények termesztése, és azok tartósítása folyik. A szántóföldi növénytermesztés során megtermelt terményt az állatok takarmányozása során használják fel. A kertészeti növények és az állatok feldolgozás után közüzemi konyhán kerülnek felhasználásra.

A programelemben foglalkoztatottak közül 9 fő állattenyésztés-növénytermesztés, 7 fő kertészet-tartósítás tanfolyamon vesz részt. A képzés első 450 órás szakasza 2012.03.03 – 2012.06.16 időszakban megtörtént, melynek folytatása jövő évben várható.

Erdőtelepítés programelem keretében 2012.03.01 – 2012.12.31 időszakban 5 fő foglalkoztatásával erdőtelepítés, közterületi faültetés, és az ültetvények gondozása folyik.

A gyakorlat legmeghatározóbb területe a Orgona utcai állattartó telep, mely helyt ad az állattartási tevékenység mellett, a téli és egyéb értékteremtő programelem keretében folytatott betonelem gyártásnak is. Emellett a mezőgazdasági gépek és berendezések, a programhoz felhasználandó anyagok, és a szántóföldeken megtermelt termények tárolása is itt történik.

A gyakorlat megvalósításában az Önkormányzat legjelentősebb együttműködő partnere Körösladány Város Önkormányzat Víziközmű Intézménye. A gyakorlat megtervezésben volt jelentős szerepe, valamint a lebonyolítást, a foglalkoztatottak mindennapi irányítását, a szükséges anyag és eszközbeszerzések elvégzését valósítják meg.

*Az Önkormányzat további partnerei:*

- Városszépítő egyesület. ( kertészeti munkák koordinálása )
- Barátság Mg.-i szövetkezet. ( gépek, eszközök bérbeadása, bér munkák végzése)
- Bojti Jánosné. ( savanyítási munkák koordinálása, és üzem bérbeadása )
- TAPPE Kft. ( hulladék szállítás, kezelés, ártalmatlanítás )

*Menedzsment:*

A megvalósítást a Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ és az önkormányzat közösen koordinálja. 2011. novemberben indult az előkészítés. A tényleges munkálatok 2012. februárban kezdődtek el. A mezőgazdasági munkálatokhoz a NFA-tól igényelt állami földek egeztetése miatt később indult el a mezőgazdasági tevékenység.

Nehézséget jelentett az, hogy a megtervezésre, és a pályázat benyújtására rövid idő állt rendelkezésre. Valamint az, hogy a gyakorlat bevezetésében és lebonyolításában részt vevő Önkormányzati és Intézményi dolgozók ilyen jellegű és volumenű program megvalósításában kevés tapasztalattal rendelkeztek. Ennek megoldását jelentette, hogy nagy szakmai ismeretekkel rendelkező közfoglalkoztatottakat tudtunk alkalmazni. Ez főként a mezőgazdasági programelemben bír nagy jelentőséggel. Ezen kívül a problémák megoldásában a Munkaügyi Központ hatékony együttműködésének volt nagy jelentősége.

*Módszertan:*

A helyi lakosokat az önkormányzat a települési honlapon, és helyi kiadványán keresztül tájékoztatta.

A programba bevont lakosok Szeghalmon megtartott tájékoztatón vettek részt.

*Eredmények:*

A gyakorlat eredményeképpen foglalkoztatásra került 120 fő (a 13. pontban részletezettek szerint), akik érték teremtő munkája során kertészeti és szántóföldi termékek előállításával a helyi intézményeink étkeztetéséhez biztosították az alapanyagokat. A program haszon élvezői így nem csak a tényleges dolgozók, hanem azok családtagjai, és gyermekeik hiszen szociális otthon, iskola konyháira kerültek a megtermelt termékek.

*Tudatosítás:*

Az önkormányzati gyakorlat a helyi lakosság felé lakossági fórumok által közvetítésre kerül, illetve a helyi kiadványunkban szerepel.

*Hatások:*

A településen jelenleg munkanélküliek számát közel 30%-al csökkenteni tudtuk, a kapcsolódó képzéssel további esélyt teremtünk a önálló elhelyezkedésre.

*Források:*

A gyakorlat pénzügyi összetétele a Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ „Kistérségi Startmunka-program”, és „Mezőgazdasági-startmunka program” pályázat keretében nyert támogatás és önkormányzati saját forrásból áll.

A támogatás mértéke programelemenként a következő:

1. *Mezőgazdasági földutak karbantartása 6 600 000 Ft.*
2. *Belvíz- vízvezetés 66 000 000 Ft.*
3. *Illegális hulladéklerakók felszámolása 13 200 000 Ft.*

4. *Téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás 14 400 000 Ft.*
5. *Belterületi közúthálózat javítás 13 200 000 Ft.*
6. *Mezőgazdaság 24 000 000 Ft.*
7. *Erdőtelepítés 6 000 000 Ft.*

A programelemek támogatása összesen: 143 400 000 Ft.

*Önkormányzati saját erő:*

A gyakorlat megvalósításának jellemző helye az Önkormányzat által saját forrásból megvásárolt állattartó telep, mely 2 ha 4194 m<sup>2</sup> területen fekszik 8 db állattartó és 1 személyzeti épületből áll.

Oktatás, és munkások eligazításának helyszíne a Széchenyi utcai volt óvoda épülete.

*Erőforrás felhasználás:*

*Viziközmű Intézmény:*

7 fő, 1 irodahelyiség, raktárak, műhelyek, géppark eszközei, 1 számítógép.

*Önkormányzat:*

Állattartó telep, volt óvoda épülete.

Pénzügyi csoport. 2 fő (könyvelés, kifizetés)

2 irodahelyiség, 2 számítógép.

1-es iroda. 2 fő (szervezés, pénzügyi és szakmai elszámolás, munkaügyi feladatok)

2 számítógép.

6-os iroda. 1 fő (pályázattal kapcsolatos feladatok)

1 számítógép.

*Fenntarthatóság:*

A gyakorlat fenntarthatóságát a következő évek közmunka bértámogatások jelentősen meghatározzák. Ebben az évben megteremtik a program fenntarthatóságát biztosító infrastruktúrális feltételeket. Az oktatás 2013-ban fejeződik be.

### **Mélykút**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

Címe: Startmunka mintaprojektek egymásra épülése

Éve: 2012

*Tartalma:*

A 2011 novemberében elindított 3, majd 2012-től 4 projektre kibővített Startmunka program (mezőgazdasági, térkögyártás, földútkarbantartás, illegális-hulladéklerakók felszámolása) mellett sikerrel pályázt a biomassza kazán projektben is. Terveiket a jövőben is folytatni szeretnék, így hosszútávon gondolkodva, egymásra építve dolgoztuk ki őket. A mezőgazdasági program keretén belül részben fóliasátorban dísznövények, valamint kertészeti növények palántáinak előnevelése, előkészítése történik a téli hónapokban. A fóliasátrak fűtése biztosított, a tüzelőanyagot – a biomassza kazánhoz is használt – fásszárú növények darálásából állítják elő, ami raschelzsákba kerül egy új helyi technológiával, megkönnyítve a szárítást, tárolást és a későbbi felhasználást. A kiültetett, és a szántóföldön megtermelt terményeket a Napközi Otthonos Konyha részére önköltségi áron értékesítjük. A konyha látja el a település óvodáinak, általános iskolájának, a gondozási központ lakóinak, valamint igény szerint a város lakóinak étkeztetését napi 500 adag étel elkészítésével.

A térkögyártásnál egy helyileg kidolgozott technológia (rázóasztal) segítségével kezdték meg a munkálatokat. A térkő hasznosítását először a település központjának szépítésére használták, majd az általános iskola udvarát köveztük le. Jelenleg a térköveket a település további részén járdák építésére használják fel.

A mezőgazdasági földút karbantartásának munkáival a településen a mezőgazdaságból élőket segítik, hiszen a karbantartott utak biztonságosabbak a betakarításkor.

A negyedik projektben foglalkoztatottak nagymértékben hozzájárulnak a megtermelt termékek védelméhez és a városkép szebbé tételéhez.

Forrás: Nem EU

*Alapprobléma:*

A városban fő problémát a tartósan magas munkanélküliség jelenti. A regisztrált munkanélküliek száma 2011. évben megközelítette a 400 főt, amely települési szinten ugyanennyi családot jelent. Ezekben a családokban már generációs munkanélküliség figyelhető meg, azaz a szülők munkanélkülivé válása után jellemzően a felnövő gyermekek is munkanélkülivé válnak.

A Konyha a korábbi években a nyersanyagokat közbeszerzés útján szerezte be. A nehézséget az étkeztetésben részben a beszállított termék megfelelő minősége, másrészt pedig – napjaink fő problémája – a gyermekek egészséges étkeztetésének megoldása jelentette. Ezekon kívül problémát jelent az intézmények fenntartása, fűtési és energetikai költségeinek fedezése, valamint a település elhagyatottabb részein az illegális hulladéklerakók elszaporodása is.

A projektek elindítása elsősorban a munkanélküliség részbeni megoldását jelenti. A közel 400 fő munkanélküliből 85 főt a Startmunka programban, 54 főt a hosszú távú közmunkában tudnak foglalkoztatni, amely a munkanélküliek arányában kifejezve több mint 1/3 jelenti. Fontos volt számukra, hogy a Startmunka mintaprojektek szoros összefüggésben álljanak egymással, valamint fontos a projektek egymásra épülése is, hiszen a program keretén belül beszerzésre kerülő munkagépek, eszközök kihasználtságát tudják ezzel növelni. A mezőgazdasági projekt részeként megtermelte terményekkel a Konyha nyersanyag igényének megfelelő minőségű saját termeléssel biztosítani tudják, ezáltal az elkészített ételek színvonala is javult. A helyes táplálkozást olyan zöldségfélék termesztésével is elősegíthetik, amelyet a korábbi években esetleg a magas beszerzési ár miatt nem tudtak biztosítani. Az önköltségen történő értékesítéssel jelentős költségmegtakarítás érhető el, melyet az egészségesebb táplálkozásra fordíthatják. A fóliasátrakban megtermelt zöldség és virágpalánták neveléséhez fűtőanyagot, valamint a biomassza kazán által felhasznált fűtőanyagot a településen keletkezett zöldhulladék ledarálásával tudjuk biztosítani, amelylyel a településen keletkezett hulladék mennyiségét jelentősen csökkenteni lehet, ezzel az illegális hulladéklerakóban elhelyezett zöldhulladék mennyisége lényegesen lecsökkenthető. A térkögyártással város utcáinak, tereinek térkövezésével biztonságosabb és jobb közlekedés valósítható meg, ezzel a lakosság és az ide látogató vendégek komfort érzetét tudják javítani.

*Célok:*

A projektek fő célja, hogy olyan emberek foglalkoztatása, és képzése valósuljon meg, akik korábban nem voltak foglalkoztatva, vagy egyáltalán nem rendelkeztek munkaviszonnyal. Ennek hasznosulása részben a munkára való nevelésben mutatkozik meg, részben a foglalkoztatottak olyan ismeretekre tesznek szert, amelyet a magánéletükben is hasznosítani tudnak a kertjeik megműveléséhez. További hatása, hogy ezekben a családokban nevelkedő gyermekek is részt tudnak venni az otthoni növények gondozásában, amelynek hosszú távú nevelő hatása a település életében mindenképp pozitívnak értékelhető. Ezek az emberek az előállított termékeket sajátjuknak érzik, ezért jobban vigyáznak rá. Elsősorban a szociális társadalmi nevelő hatása pozitív

*Kezdeményező:*

A 2010. októberében alakult Képviselő-testület 2011. március 18-án a 2011 – 2014. időszakra elfogadott Gazdasági Programban célkitűzésként fogalmazta meg, hogy 2011. évtől az önkormányzat tulajdonában álló mezőgazdasági művelésre alkalmas területeken zöldségtermesztést kell végezni közmunkaprogramokban képződő munkaerő felhasználásával. 2011. év második felében elindított Startmunka mintaprojektek összhangban voltak ezen elképzelés megvalósításával. A korábbi években a hosszú távú közmunkaprogram során a projekt vezetésére alkalmas, megfelelő végzettségű szakembert sikerült alkalmazni, aki a projekt tervezése során a szakmai háttérrel biztosította. A tervezésben részt vettek rajta kívül az önkormányzat dolgozói, valamint a GAMESZ vezetői, akik rendelkeztek a közfoglalkoztatás gyakorlati tapasztalataival.

Először a tervezést a mezőgazdasági projekt keretén belül kezdték meg, majd a beszerzendő gépekkel összhangban terjedt ki a látókörünk a többi projektre is. Ugyanis a tervezésünk fő mozgató rugója a projektek egymásra épülése és összhangja, mellyel egy működő képes produktumot termelő folyamat jöhet létre, amelyben a gépek kihasználtságát is biztosítani tudjuk. A későbbi tervek szerint ez a településen belüli összefogás kiterjeszthető a környékbeli településekre is, azaz a szomszédos településekkel összefogva, mindenki a saját terményével, de együttesen tudnak piacra lépni, mellyel jövedelmezőbb áralkukat lehet elérni

*Megvalósítás:*

- A fóliasátorban már több éve foglalkoznak – a közfoglalkoztatási programok keretében – a dísznövény palánták nevelésével. A 2011. évben beindult Startmunka mintaprojektjében sikerült a meglévő fólia sátor mellé még egyet építeni, ezáltal a biztosítani tudták a szántóföldre kiültetésre kerülő zöldségfélék palántáinak nevelését, és a kiültetésre való felkészítést. A mezőgazdasági terület bérleti szerződés lejáratakor a bérletet nem hosszabbítottuk meg, így lehetővé vált a 0209/14 hrsz-ú 1 ha területű, a 10572 hrsz-ú 0,8 ha területű, valamint a 0213/14 hrsz-ú 1 ha területű önkormányzati tulajdonú ingatlanokon a zöldségtermesztés előkészítése, ezek részbeni körbekerítése és őrzése megoldott 2012. évben. A jelenleg megtermelt termények a következők:
- 1996/1 hrsz: vöröshagyma, fokhagyma, uborka, paradicsom, paprika, karalábé, karfiol, burgonya, főzötök, süttötök, sárgarépa, zöldség, retek.
- 0209/14. hrsz: fokhagyma, vöröshagyma, gyöngyhagyma.
- 10572 hrsz: burgonya.
- 0213/14 hrsz: dinnye.

2011. évben alkalmazott 30 közfoglalkoztatott létszámát 2012. évtől kibővítették további 12 fővel. A közfoglalkoztatottak alkalmazását Mélykút Város Önkormányzatának Gazdasági Műszaki Ellátó Szervezete végzi, a projekt szakmai összeállításában részt vett a korábban már közfoglalkoztatottként alkalmazott 1 fő felsőfokú mezőgazdasági végzettséggel rendelkező programvezető. A program végrehajtása során a településen élő vállalkozók és lakosok segítséget nyújtottak vetőmagok és egyéb hasznos információ átadásával. Zöldség, sárgarépa, tök, pritaminpaprika, virágvetőmag, levendula és zsálya palánta felajánlások érkeztek, de volt olyan foglalkoztatott aki a vetés során a saját munkagépét is használatra adta. Ebből is látszódik, hogy a résztvevők szinte sajátjukként kezelik a programot és abból a lehető legnagyobb eredményt próbálják kihozni. A projekt keretén belül sikerült beszerezni olyan eszközöket, amelyek a projekt hatékonyságát növeli, és csökkenti a mezőgazdasági területek műveléséhez igénybe vett mezőgazdasági szolgáltatásokra kifizetett költségeket.

A földút karbantartásánál 16 főt foglalkoztatunk, akik a város bel és külterületi útjainak a javítását egyaránt ellátják.



A térkő gyártásával és lerakásával 6 ember teszi szebbé a város utcáinak képét.

A kazán fűtéséhez ledarált fásszárú növények jelentős részét a lakosság felajánlásai teszik ki, melyet saját maguk a kijelölt helyekre szállítva segítik a munkánkat

*Menedzsment:*

A projekt végrehajtásának menedzselése mindvégig önkormányzati – GAMESZ – feladatkörben maradt és a jövőben sem kívánnak ezen változtatni. 2011. telén megkezdődtek a program előmunkálatai. A fóliasátor és a palántanevelő asztalok elkészítése illetve tavaszi munkára készítése nagyban megkönnyítette a márciusi indulást. Azonban a projekt késői elindítása miatt a szántóföldi munkák későbbi időpontra tolódtak. A gépek közbeszerzése miatt ez a határidő csak tolódot. Így sok olyan gépi munka volt, amit bér munkával kellett megoldani. A lakosok gépfelajánlásainak köszönhetően gyorsabb és olcsóbb munkavégzés vált lehetővé.

A többi projektelemmel kapcsolatban a bevezetéskor probléma nem merült fel

*Módszertan:*

A GAMESZ vezetői között gyakorlott mezőgazdasági tapasztalattal rendelkező munkatárs, a programvezető, valamint a hivatal dolgozói többszöri konzultáció során állították össze a tervezett programokat úgy, hogy annak logikai egymásra épülése, és a későbbi önfenntartóvá válása biztosított legyen.

A település lakossága a közmeghallgatás során, önkormányzati tájékoztató, valamint a honlapon történő képes beszámolókon keresztül értesült a projektekről.

A foglalkoztatottak a saját környezetükben – szomszédokkal, barátokkal – történő találkozások alkalmával tudatlanul is a projektről adtak tájékoztatást. Ezen beszélgetések során nem csak adtak, hanem kaptak is olyan a munkájukkal kapcsolatos információt, amelyet a projektvezetőn keresztül a Startmunka programot irányítókhoz eljutott, és a későbbi munkavégzés során hasznosítani tudtak.

*Eredmények:*

A mezőgazdasági projekt első eredményeit a korai érésű zöldségek betakarításával láttuk meg. A konyhára már retek, saláta, újhagyma, zöldség és tök is került beszállításra. Így nemcsak az ebédek tehető gazdagabbá zöldségekkel, hanem a tízórai és uzsonna is változatosabb lehet. A szolgáltatás igénybevevői érzik a frissebb és vitamindúsabb ételeken a javulást, amely megközelítőleg napi 500 fő étkezését biztosítja.

A dolgozók legtöbbször a programokat sajátjukénak érzik, küzdenek a szebb és jobb termés reményében. Rajtuk keresztül a Startmunka eredménye tulajdonképpen az egész településre hatással van, hiszen azok a családok ahol több generáción keresztül a segély volt a megélhetés forrása, ott most dolgozó szülőket látnak a gyerekek. A megtanultakat a saját portájukon a kertek megművelésével tudják hasznosítani, amellyel nem csak takarosabb ingatlanokat láthatunk a településen, hanem a szomszédok számára is kedvező változás, hogy ott ahol eddig esetleg gaz volt, ott most már kiskertekben dolgozó emberek laknak.

*Tudatosítás:*

A Kistérségi Startmunka Mintaprogramról több alkalommal is jelent meg újságcikk, illetve került népszerűsítésre rádiókban, internetes oldalakon. A tapasztalatok megvitatása a havi szinten megtartandó Társulás Tanácsuléseken külön napirendi pontként szerepel. A települési önkormányzatokkal, a Munkaügyi Központtal való kapcsolattartás napi szintű. A lakosság körében ismert és elismert a programjuk, lakossági fórumokon minden önkormányzat ismertette a célokat és tervezett feladatokat. A tervezési időszakban az önkormányzatok figyelembe vették a lakosság részéről érkezett igényeket, javaslatokat. Így kerültek például összeköttetésbe eddig egymástól szinte elzárt településrészek, kerültek könnyen megközelíthetővé szántók és kertek, oldódtak meg belvíz-elvezetési problémák,

került felszámolásra illegális hulladéklerakó hely. A téli időszakban a szeri utak és járdák síkosságmentesítés is szinte azonnal megoldódik. Az iskolák, óvodák, közintézmények fűtési költségei csökkennek a kivágott fák és gallyak felhasználásának köszönhetően. Más térségekben szinte ismeretlen a Kistérségi Startmunka Mintaprogram közös, kistérségi megvalósítása, így számos telefont kapunk önkormányzatoktól, kistérségi társulásoktól a tapasztalatokról érdeklődve. Szeretnénk országos szinten is példát mutatni a közfoglalkoztatásban való térségi összefogás hatékonyságáról és erejéről

*Hatások:*

A gyakorlat eredményeit a GAMESZ nyilvántartásaiban lehet nyomon követni. A munkanaplókban rögzítésre kerülnek a munkafolyamatok, így a ténylegesen elvégzett munka visszakereshető és ellenőrizhető. A szállítólevelek nyomon kísérik a zöldségek útját a Konyhára. A GAMESZ bevételi nyilvántartásaiban pedig megjelenik a Konyhára ténylegesen beszállított zöldség mennyisége.

A projektek elindulásával összesen 85 fő Startmunkaprogramban foglalkoztatását tudják biztosítani – a jelenlegi információk szerint 2012. december 31-ig. Ez a településen 85 családnál jelenti azt, hogy a 2012. évtől csekély mértékű segély helyett magasabb összegű munkabért kap. Ezzel a családok megélhetése könnyebbé válik. A vitamindús, változatos, frissen szedett terményekből készített ételekkel a gyermekek étkezési szokásain változtathatunk, az egészséges étkezést előtérbe helyezhetik.

A térkő gyártással, lerakással, az út karbantartásával és az illegális hulladéklerakók felszámolásával a város öszsképe szebbé válik.

Más fűtőanyag felhasználásával az önkormányzat anyagi terhei csökkenthetőek.

A gépek jelentős része az összes projektben felhasználható, így növelve a hatékonyságot és jobb kihasználtságot

*Források:*

Jelenleg a források jelentős része a Startmunka mintaprojektek során kerülnek elszámolásra. Az illegális hulladéklerakók felszámolása projekt: 25.186 ezer Ft, a földútkarbantartás projekt: 21.674 ezer Ft, a térkő gyártás és lerakás: 8.072 ezer Ft, a mezőgazdasági projekt: 50.380 ezer Ft támogatást nyert el. A program bevezetése során felmerült költségek között azonban olyan is szerepel, ami nem került a pályázatba beépítésre, így az önkormányzati forrásból került kifizetésre. Ilyen tételek például a raschelzsák, alkatrész költségek.

A közfoglalkoztatottakkal kapcsolatos adminisztratív teendők a projektbe épített adminisztrátorokon túl a pénzügyi csoport feladataiba ágyazódtak be. A heti kifizetésekhez kapcsolódó papírok elkészítésének munka és anyag igénye az intézmény költségvetését terheli. A munkaszervezéssel, irányítással kapcsolatos feladatok a műszaki vezetők munkakörébe épül be. Ezek ellátásához a már rendelkezésre álló számítógépeket használják az alkalmazottak.

*Fenntarthatóság:*

A következő években is folytatni szeretné az önkormányzat a projekteket. A közeljövőben még pályázati forrásból tervezik a finanszírozást, de egyre inkább törekednének az önfenntartásra.

A lakosság gondolkodásának és magatartásának jelentős átformálása érhető el a projektek kapcsán. A környezettudatosság, a munkára való nevelés, az egészségesebb életmód egyre inkább megjelenik az emberek mindennapjaiban.

### **Őriszentpéter**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

Címe: „Egy a huszonkettőért, huszonkettő az egyért”- Őrségi települések összefogása a még hatékonyabb közfoglalkoztatás megvalósításáért

Éve: 2012

*Tartalma:*

„Egy a huszonkettőért, huszonkettő az egyért”- Őrségi települések összefogása a még hatékonyabb közfoglalkoztatás megvalósításáért. A cím önmagáért beszél, hiszen számos térségi közfoglalkoztatási programot követően a Kistérségi Startmunka Mintaprogram megvalósítását is közösen vállalta fel a 22 őrségi önkormányzat. Már évekkel ezelőtt felismerték, hogy a térség speciális helyzetéből adódóan céljait csak összefogással érhetjük el. A Kistérségi Startmunka Mintaprogramban történő együttműködésben az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás koordinátori szerepet vállal, a Vas Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja és a Belügyminisztérium pedig segítséget nyújt. Programunk hatékony, hiszen amellett, hogy 243 fő hátrányos helyzetű munkavállalót foglalkoztatnak, településeik infrastrukturális helyzete lényegesen javult, elzárt településrészek és szomszédos települések kerültek összeköttetésbe és bekapcsolásra a turizmusba. Értékteremtő tevékenységeink segítségével közintézmények fűtési költségeihez járultunk hozzá a kitermelt fák, gallyak felhasználásával. A lakosság körében ismert és elismert programmal olyan problémákat sikerült megoldani, melyek az itt élők életminőségének javulását, a települések infrastrukturális fejlesztését eredményezik: illegális hulladéklerakó helyek kerültek felszámolásra, megoldódtak a belvíz elvezetési problémák, utak kerültek felújításra, gazos területek tisztultak meg, a téli értékteremtő foglalkoztatás keretein belül a síkosságmentesítés biztosítása mellett intézmények újultak meg, a parlagfű mentesítéssel pedig közegészségügyi feladatot látnak el. A 2013.évben is szeretnék folytatni a megkezdett utat, még több értéket teremteni, még tovább támogatni a közintézmények költségeihez való hozzájárulást. 2013-ban a mezőgazdasági projekt keretein belül megtermelt zöldségeket szeretnénk közétkeztetésben felhasználni

*Forrás: Nem EU*

*Alapprobléma:*

A térség legfőbb problémája a munkanélküliség és az elöregedés. A munkanélküliség vizsgálatakor az alábbi tényezőket hatványozottan figyelembe kell venni a térségben élők tekintetében: alacsony iskolai végzettség, elavult szakmák, elsődleges munkaerő piaci viszonyok változása (cégbezárások, létszámleépítések), GYES, GYED- ről, ápolási díjról visszatérők újbóli elhelyezkedése, a gyermekek elhelyezésének problémája (kevés iskola és óvoda, bölcsőde pedig összesen egy található az Őrségben).A munkanélküliség hatékony kezelése érdekében több térségi tanulmány is fogalmazott meg célokat: az Őriszentpéteri Kistérség Területfejlesztési Konceptiója és Programja, az Őriszentpéteri Kistérség Gazdasági Szerkezetátalakítási Programja. Az Őrségi Foglalkoztatási Megállapodás programban konzorciumi partnerként vettek részt, a közfoglalkoztatás megvalósításával a korábbi években a Közfoglalkoztatási Terveinkben is foglalkoztatnak.

Térségükre a megyei átlagnál magasabb munkanélküliség jellemző. A Nyugat – dunántúli régió munkaerő piaci szempontból az ország egyik legkedvezőbb területe, az egyes kistérségeket azonban eltérő mértékben sújtja a munkanélküliség. A beruházók az alacsony lakosságszám és a kedvezőtlen logisztikai pozíció, a szigorúbb természetvédelmi szabályok, a hiányos infrastruktúra miatt évek óta elkerülik a térséget, nem létesülnek új munkahelyek. A munkahelyek száma kevés a kistérségben, a munkanélküliség viszonylag kezelhető szintje az ingázás révén a szomszédos kistérségekbe történő munkavállalás révén alakult ki. Az elvándorlás és a hiányos oktatási

lehetőségek következtében kevés a képzett munkaerő, ez kihatással van az itt élők jövedelmére, ami jóval kevesebb a megyei átlagértéknél és egyben a legkisebb a megyében. Különösen magas az 50 év feletti munkanélküliek száma. Nők, családanyák számára is gondot jelent a munkanélküliség. Kisgyermekes nők életét nehezíti, hogy a kistérségi településeken nincsenek óvodák, iskolák. Az Őrségi Többcélú Társulás területén egyetlen bölcsőde működik. A közfoglalkoztatásba bevonásra kerülő személyek az egyes önkormányzatok javaslata alapján (pl. szociális rászorultság, munkaalkalmasság, munkavégzés iránti hajlandóság), a Munkaügyi Központ segítségével kerülnek kiválasztásra. A Kistérségi Startmunka Mintaprogramban foglalkoztatottak száma jelenleg: 96 fő (éves szinten: 243 fő), megoszlása: 42 % 50 év feletti, 7,4 % 25 év alatti, 32,6 % nő. A foglalkoztatottak kb.10 %-a roma származású

*Célok:*

A gyakorlat bevezetésével közvetlenül a munkanélküliség csökkentése, az Őrségi települések infrastrukturális fejlesztése, az életminőség javulása és a települések összeköttetésének biztosítása, közvetve pedig a turisztikai feltételek és a települések javítása volt a fő célkitűzésük. 2012-ben a mezőgazdasági utak rendbetétele, a belvízelvezetés, a közúthálózat javítása, a téli értékteremtő foglalkoztatás és az illegális hulladéklerakó helyek felszámolása projekteket hajtják végre. A közfoglalkoztatás célcsoportja elsősorban a tartósan álláskeresők, FHT-ban részesülők. Kiemelten koncentráltak az 50 év felettiekre, akik aránya Mintaprogramunkban igen magas, 42 %. A könnyebb fizikai munkát igénylő feladatok esetében nőket is bevontunk a programba, akik aránya 32,6 %.

*Kezdeményező:*

A térség helyzetéről társulásuk és a korábbi önkormányzati társulás által készített tanulmányok is azt igazolják, hogy a térségben a munkanélküliség problémájával foglalkozni kell, és lehetőségeinkhez mérten mindent meg kell tenniük annak csökkentése érdekében. Erre mutatott rá Kistérségi Területfejlesztési Konceptió, Szerkezetátalakítási programjuk és Közfoglalkoztatási Terveik is. Az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás Társulási Megállapodásában is rögzítette feladatként a munkanélküliség csökkentése érdekében tett intézkedéseket, annak hatékony kezelése érdekében a települések összefogását. Már megalakulásuk óta, 2006-tól kezdődően pályáztak kistérségi közfoglalkoztatási programok megvalósítására. Hét közmunkaprogramot bonyolítottunk le térségi szinten, így adott volt, hogy a Kistérségi Startmunka Mintaprogram tervezését is közösen, térségi szinten hajtsák végre, és a programot közösen bonyolítsák le. Az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás a tervezés során több alkalommal is egyeztetést hívott össze a kistérség polgármesterei, jegyzői, illetve a Vas Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja vezetőinek részvételével. A települési projektek végrehajtásáról több esetben együtt gondolkodva döntöttek önkormányzatok, esetenként nemcsak saját településüket figyelembe véve, hanem az Őrséget jellemző térségi szemléletmódot követve. Így kerültek felújításra járhatatlan, településeket összekötő mezőgazdasági utak, ezzel biztosítva a települések lakóinak egymással való még könnyebb kapcsolattartását és az utak bekapcsolását a bankos és kerékpáros turizmusba. A korábbi években is számos, térségi pályázatot bonyolítottak le, melyek során infrastrukturális, közösségi közlekedési, informatikai, turisztikai fejlesztéseket hajtottak végre közösen, képzéseket szerveztek szociális, informatikai területeken és közösen szerveztek kistérségi sport-és kulturális eseményeket. A Kistérségi Startmunka Mintaprogram lebonyolítása előtt közösen alakítottak ki az egységes munkaköri leírásokat, munkanaplókat és a programban résztvevők közötti együttműködési megállapodás-tervezetet.

*Megvalósítás:*

A hátrányos helyzetű kistérségek településeinek kiírt Kistérségi Startmunka Mintaprogram tervezését az önkormányzati igényeinek felmérését követően, velük együttműködve, az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás végezte el térségi szinten. A tervezés időszaka viszonylag rövid volt, így rendszeres egyeztetések, konzultációk voltak

szükségesek a gyors és hatékony munka érdekében. Szakmai segítséget a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságának, a Vas Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának és a Körmendi Kirendeltségnek munkatársaitól kaptak a tervezéskor, és kapunk jelenleg, a megvalósítási időszakban is. A szakmai partnerekkel napi szintű, hatékony a munkakapcsolatuk. Mivel nem volt tudomásuk olyan kistérségről, ahol térségi szinten, az önkormányzatok együttműködve, közösen tervezték a programot, ezért a megvalósítással kapcsolatos kérdéseink, problémáink egyediek voltak. A választható projektek közül öt projekt megvalósítása mellett döntöttek, településenként eltérő időszakban, időtartamban és foglalkoztatotti létszámmal. Az öt projekt végrehajtását összesen 243 fő foglalkoztatásával tervezték. A támogató döntést és a Hatósági szerződés megkötését követően 2012. február 15-én kezdhették el a program megvalósítását. Mivel január 1. volt a tervezett kezdési időpont, ezért a költségvetést módosítaniuk kellett. A vállalt projektek: Mezőgazdasági földutak rendbetétele; Belvíz-elvezetés; Közúthálózat javítása; Téli foglalkoztatás és Illegális hulladéklerakó helyek felszámolása. A projektek végrehajtásánál fontos szempontnak tekintették, hogy azok megvalósítása ne csak a közfoglalkoztatásról szóljon, hanem értékteremtő tevékenységet is végezzenek a foglalkoztatottak, az elvégzett munkák növeljék az őrségi települések hírnevét. A program kezdetekor a projekt koordinátor Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás és a résztvevő önkormányzatok Együttműködési Megállapodásban rögzítették a közös megvalósítás feltételeit. Az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás az önkormányzatok és a Munkaügyi Központ egyeztetését követően munkaszerződést kötnek a foglalkoztatottakkal. A munkaköri leírásokat egységesen, projektenként készítjük el. Ugyancsak egységes jelenléti ívet és munkanaplót használnak. A munka- és tűzvédelmi oktatásokat, a foglalkozás-egészségügyi alkalmassági vizsgálatokat is a társulás koordinálja. A munkaruházat, védőeszközök, kis és nagy értékű eszközök és gépek beszerzésére közbeszerzési eljárást folytattak le közbeszerzési szakértő igénybevételével. A projektek végrehajtásához szükséges anyagok (pl. kavics, mész, csőáteresztő, üzemanyag) beszerzésére vonatkozó megrendeléseket, illetve gépi szolgáltatásokat (pl. árokásás, gréderes munka, földszállítás) elvégzésére vonatkozó vállalkozási szerződéseket egy, illetve három árajánlatot követően az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás intézi és köti meg. A projekt megvalósítása érdekében felmerült költségek, illetve heti szinten a bérek kifizetéséről is társulásunk gondoskodik. Feladatunk még a projekt havi szintű elszámolása, az esetlegesen szükséges szerződésmódosítási kérelmek benyújtása is. Jelenleg három (egy fő szakmai és két fő pénzügyi) munkatárs látja el a Kistérségi Startmunka Mintaprogram lebonyolításának adminisztratív és pénzügyi teendőit (bérszámfejtés, heti bérkifizetés, könyvelés, szolgáltatások, anyagok megrendelése, azok kifizetése, vállalkozási szerződések megkötése, közbeszerzési eljárás lebonyolításában való részvétel, szakmai segítségnyújtás, elszámolások elkészítése, stb.). Egy fő pénzügyi ügyintéző foglalkoztatását a Vas Megyei kormányhivatal Munkaügyi Központja támogatja.

*Menedzsment:*

A Kistérségi Startmunka Mintaprogram megvalósítását a korábbi közmunkaprogramokban elért eredmények és tapasztalatok alapján az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás menedzselte. Az önkormányzatok felhatalmazását követően a tervezés és a támogatási igény Belügyminisztériumhoz történő benyújtása is a társulás által történt. A tervezés egy hónapot vett igénybe. Mivel a programot január 1-i indítással tervezték, viszont a tényleges kezdés csak februárban volt, így a feladattervet és a költségvetést módosítaniuk kellett. A januárra tervezett projekt (minden település esetében ez a Téli foglalkoztatás projektet érinti) csak február 15-én tudott elindulni. Mivel ebben az időszakban nem volt rendkívüli időjárás a térség településein, ezért a sikosságmentesítésre tervezett anyagokra, hótoltásra nem volt szükség. A települések a januárra tervezett intézményfelújítási munkálatokat az év végi téli foglalkoztatásban látják el, a településtartás feladatokat pedig igyekeztek más módon megoldani (pl. társadalmi

munka). A heti bérkifizetés alkalmazása újdonságot jelentett számunkra, viszont azonnal megoldást találtunk arra, hogy minden dolgozó ugyanazon a napon megkaphassa munkabérét. Az önkormányzatok falugondnoki szolgáltatás segítségével minden hétfőn gondoskodnak a munkabér átvételéről és annak dolgozókhöz való eljuttatásáról. A korábbi évek kistérségi közfoglalkoztatási programjaiban az eszközök, gépek, munka-és védőruhákat beszerzése esetében nem voltunk kötelezettek közbeszerzési eljárás lebonyolítására. A jelenleg futó Kistérségi Startmunka Mintaprogram keretein belül a kis-és nagy értékű eszközök és gépek, valamint a munkaruha és védőeszköz beszerzése tekintetében közbeszerzési eljárást kellett lefolytatniuk. Mivel a közbeszerzési eljárás jóval hosszabb időt vesz igénybe, ezért az „Együttműködési Megállapodás Kistérségi Startmunka Mintaprogram lebonyolításához” című dokumentumunkban lefektették, hogy a beszerzéseig csak olyan munkát végezhetnek a dolgozók, melyek nem igényelnek védőeszközt. Amennyiben ezek a munkálatok nem halaszthatók el, úgy a beszerzésig az önkormányzatok saját forrásból kötelesek biztosítani a szükséges munkaruhát és védőeszközt. Egy település tervezett mezőgazdasági projektet, 3 hónapos időtartamra. Mivel ennek megvalósításához 10 hónapos képzés társult volna, így a projekt nem kerül megvalósításra. Erre az időszakra a Vas Megyei kormányhivatal Munkaügyi Központjának támogatása biztosítja a közfoglalkoztatást

*Módszertan:*

A tervezési időszakban az önkormányzatok lakossági fórumok, illetve önkormányzati hírlevelek formájában tájékoztatták a lakosságot a programról. Legtöbb esetben a lakossági észrevételek, javaslatok alapján kerültek meghatározásra az elvégzendő feladatok. Jelenleg(2012) - a megvalósítás időszakában- is rendszeresen tájékoztatják az önkormányzatok a lakosságot az eredményekről, melyek mind-mind a települések fejlődését szolgálják. A program megvalósítása is a nyilvánosság bevonásával zajlik, hiszen amellett, hogy szemmel látható eredményeket értek el a mintaprogrammal, szükségesnek érezték tájékoztatni a lakosságot életminőségük javítása érdekében megtett intézkedésekről, az elvégzett munkákról

*Eredmények:*

A Kistérségi Startmunka Mintaprogramban éves szinten 243 főt foglalkoztatnak. A pályakezdők száma igen csekély a programban, a döntő többség tartósan munkanélküli, nagy számban 50 év feletti. Ennél a korcsoportnál gyakori, hogy a munkavállaló egész életében egy helyen dolgozott, ezért nincs tapasztalata az álláskeresésben. Az új ismeretek elsajátításától fél, túl öregnek érzi magát. Elavult szakmája nem piacképes, a sorozatos visszaautásítások, a munka és a közösség hiánya alkoholizmushoz és mentális problémákhoz vezethet. Helyzetükből sok esetben a közfoglalkoztatás jelenti az egyetlen kiutat. Előfordul, hogy a közfoglalkoztatás egy „ugródeszka” a munka világába való vissza kerüléshez. Az elmúlt időszakban 10 fő-nagyrészt fiatalabb korosztály- foglalkoztatotti jogviszonyát szüntették meg azért, mert sikerült kedvezőbb állást találniuk. A Kistérségi Startmunka Mintaprogram közvetlen haszonélvezője minden Őrségben élő, azaz a lakosság 100 %-a. A csapadékvíz elvezetés megoldódott a Belvíz elvezetés projektben elvégzett gépi, illetve kézi árkolással, az árkok közvetlen környezete megtisztításra került. A Mezőgazdasági földutak rendbetételével és a Közúthálózat javításával az önkormányzati utak és azok környezete felújításra, kavicsozásra, megtisztításra került. Sikerült eddig elzárt településrészeket és szomszédos településeket összekötni. Ezzel könnyebben megközelíthetővé váltak mezőgazdasági területek, esetenként temető, és szomszédos települések. Utóbbival nemcsak a helyi lakosságnak kedveztünk, hanem a turistáknak is (az Őrség kedvelt célpontja a bakancsos-, illetve kerékpáros turizmus élvezőinek). A Téli foglalkoztatással megoldódnak a síkosságmentesítések, intézmények újulnak meg és településtartás feladatok kerülnek ellátásra. Az Illegális hulladéklerakó helyek felszámolásával eddig sajnálatos módon szemétként funkcionáló területek tisztultak meg.



Megoldódik a már régóta problémát jelentő parlafű mentesítés. A gyomnövény irtása folyamatos és prioritást élvez minden településen, hiszen sok a légzőszervi betegségben szenvedő és allergiás beteg térségünkben is. Az önkormányzatok alapfeladatai ellátáshoz nagy segítséget nyújt a program, mivel saját forrásból sem a foglalkoztatást, sem az egyes szükséges anyagbeszerzéseket, gépi szolgáltatások megrendelését nem tudják finanszírozni. Az egyes projektek eredményei mellett összességében szebbé váltak a települések, javult az életminőség, az infrastruktúra, élhetőbbé vált minden egyes őrségi település.

*Tudatosítás:*

A Kistérségi Startmunka Mintaprogramról több alkalommal is jelent meg újságcikk, illetve került népszerűsítésre rádiókban, internetes oldalakon. A tapasztalatok megvitatása a havi szinten megtartandó Társulás Tanácsuléseken külön napirendi pontként szerepel. A települési önkormányzatokkal, a Munkaügyi Központtal való kapcsolattartás napi szintű. A lakosság körében ismert és elismert a programjuk, lakossági fórumokon minden önkormányzat ismertette a célokat és tervezett feladatokat. A tervezési időszakban az önkormányzatok figyelembe vették a lakosság részéről érkezett igényeket, javaslatokat. Így kerültek például összeköttetésbe eddig egymástól szinte elzárt településrészek, kerültek könnyen megközelíthetővé szántók és kertek, oldódtak meg belvíz-elvezetési problémák, került felszámolásra illegális hulladéklerakó hely. A téli időszakban a szeri utak és járdák síkosságmentesítés is szinte azonnal megoldódik. Az iskolák, óvodák, közintézmények fűtési költségei csökkennek a kivágott fák és gallyak felhasználásának köszönhetően. Más térségekben szinte ismeretlen a Kistérségi Startmunka Mintaprogram közös, kistérségi megvalósítása, így számos telefont kapunk önkormányzatoktól, kistérségi társulásoktól a tapasztalatokról érdeklődve. Szeretnénk országos szinten is példát mutatni a közfoglalkoztatásban való térségi összefogás hatékonyságáról és erejéről

*Hatások:*

Az őrségi települések két legfőbb problémája a munkanélküliség és az elöregedés. A munkanélküliség vizsgálatakor az alábbi tényezőket hatványozottan figyelembe kell venni térségük esetében: alacsony iskolai végzettség, elavult szakmák, az elsődleges munkaerő piaci viszonyok változása (cégbezárások miatti létszámleépítések), GYES, GYED- ről, ápolási díjról visszatérők újbóli elhelyezkedése, a gyermekek elhelyezésének problémája (kevés iskola és óvoda, bölcsőde pedig összesen egy található az Őrségben). Sikert a programba tartósan munkanélküli, FHT-ben részesülő, nagy százalékban 50 év felettieket bevonnunk, akik amellet, hogy megélhetési forráshoz jutnak, értékteremtő tevékenységet is végeznek saját településükön. Megfigyelhető, hogy a lakhelyükön történő munkavégzésnél a feladatokat lelkiismeretesebben látják el, mint egy számkra idegen településen.

*Források:*

A kistérségi szintű közfoglalkoztatást kizárólag támogatásokkal tudják megvalósítani. Az elmúlt években hét alkalommal pályáztak sikeresen a Belügyminisztériumhoz kistérségi közmunkaprogramok megvalósítására, melyek során 190 főt foglalkoztattak, 94.459.063 Ft támogatással. A programok nem igényeltek saját forrást. A hatékonyabb munkavégzés érdekében 10.000.000 Ft pályázati támogatást nyertek a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanácstól a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó eszközbeszerzésre, melyhez az önkormányzatok 2.544.530 Ft saját forrást biztosítottak. Két évben is foglalkoztattak Közfoglalkoztatás-szervezőt a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, illetve az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány segítségével, összesen 2.645.955 Ft támogatással, melyhez társulásunk 60.000 Ft saját forrást biztosított. A 2012. évi Kistérségi Startmunka Mintaprogram megvalósítását a Belügyminisztérium támogatja, 109.519.883 Ft forrással. Az önkormányzatok saját forrása: 159.536 Ft. Minden térségi pályázathoz a szakmai és adminisztratív háttérrel az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás Munkaszervezete



biztosítja. Jelenleg három munkatárs látja el a Kistérségi Startmunka Mintaprogram lebonyolításának adminisztratív és pénzügyi teendőit. A szükséges infrastrukturális feltételeket ugyancsak társulásunk biztosítja (számítógépek, telefonok, nyomtató, fénymásoló, papír, írószerszámok biztosításával). A program teljes adminisztrációját ellátja a kistérségi társulás, így ez munkabér és/vagy munkaidő megtakarítást jelent az önkormányzatoknak. Az irodaszereken, postaköltségeken is jelentős megtakarítása keletkezik az önkormányzatoknak a kistérségi szintű megvalósítás miatt. Számításaink szerint a költségmegtakarítás kb. 500.000 Ft/település, összesen 6.000.000 Ft. Egy fő pályakezdő pénzügyi munkatárs foglalkoztatását a Munkaügyi Központ támogatása biztosítja

*Fenntarthatóság:*

A közfoglalkoztatási feladatot 2013-ban is együttműködésben kívánják ellátni a térség önkormányzatai. Ennek szervezeti formája még nem volt ismert, hiszen várhatóan jogutód nélkül megszűnik az eddigi koordinátor, az Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás. Mivel az önkormányzatok egyik fő feladatuknak tekintik a közfoglalkoztatást, így akár a feladatra létrejövő társulás formájában is elképzelhető a 2013. évi Kistérségi Startmunka Mintaprogram végrehajtása, melyet a Belügyminisztérium támogatásával kívánunk megvalósítani. A bizonytalan jövő ellenére a tervezést elkezdték, épp ágazatközi egyeztetéseket szerveztek a még hatékonyabb tervezés és feladatellátás érdekében, a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága és a Munkaügyi Központ koordinálásával. Az önkormányzatok és az ágazatok együttműködését megállapodás formájában kívánják lefektetni.

### **Salgótarján**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

Címe: Járhatóbb Salgótarjánért

Éve: 2013-2014

*Tartalma:*

A Start - munkaprogram keretében a „közúthálózat javítás” elnevezésű projektben a gyalogosjárdák felújítására pályázott az Önkormányzat. A város lakóinak egyik kiemelkedő elvárása, hogy az utak, gyalogosjárdák, lépcsők, terek jó állapotban legyenek. Salgótarjánban 120 km járda található, melyek közel 80%-a javításra, felújításra szorul.

A „közúthálózat javítási” projekt tervezésénél az alábbi okokat és összefüggéseket vették figyelembe.

- Az általuk Start- munkaprogram keretében pályázott elemek összhangban legyenek a város céljaival és egymással is. A beszerzésre kerülő gépek, eszközök több projektben is felhasználhatóak legyenek.
- A következő két évben, 2013-14-ben a már meglévő eszközállománnyal, megszerzett tapasztalattal folytatható legyen a start-munkaprogram keretében a projekt.
- Saját beruházásban a járdafelújítás ütemét meggyorsítsuk és olcsóbbá tegyük.

A város egyik legnagyobb problémája a magas munkanélküliség. A lehetőségekhez mérten közfoglalkoztatással igyekeznek orvosolni ezen problémát. A Start-munkaprogram „közúthálózat javítási” projektjében 77 főnek 6 hónapos munkát tudnak biztosítani. Véleményük szerint a járda felújítási programmal jó célt tűztünk ki, értékteremtő munkát folytatunk.

A járdák javítása, felújítása egyértelműen pozitív fogadtatásra talált a lakosság körében. Élhetőbb, szebb környezetet tudnak kialakítani. A városi infrastruktúra javul és a program megmutatja, hogy más építési munkát is megoldhatna közfoglalkoztatásban.

Az elkövetkező években is folytatni kívánták a gyakorlatot.

- 2013 és 2014 években is részt kívántak venni a Start-munkaprogram ilyen jellegű projektjében.
- A projektben ez évben foglalkoztatottak közül 20 főt kívántak felvenni bértámogatással, így 4 munkacsoportot terveztek létrehozni. Ezen brigádok közé szerveztek 2013, 2014 évben a Start-munkaprogram közfoglalkoztatását.
- Folytatni kívánták a járdafelújítást, az utak kátyúzásában, lépcsők, terek felújításába is szeretnék bekapcsolódni.
- Cél: helyi emberekkel saját beruházásban, jó minőségben és hatékony munkavégzés.
- Középtávú cél, hogy az így létrehozott építő részleg (20-25 fő) újra részt vegyen a város infrastruktúrájának fenntartásában

*Forrás: Nem EU*

*Alapprobléma:*

A Start- munkaprogramok tervezésénél igyekeztek, olyan programokba bekapcsolódni, melyek Salgótarját élhetőbb várossá teszik, környezetét, infrastruktúráját javítják. A város lakóinak egyik legfontosabb elvárása, hogy az utak, gyalogosjárdák, lépcsők, terek jó állapotban legyenek. Salgótarjában 120 km járda található, melyek Közel 80%-ot kellene rendbe tenni.

A Start-munkaprogram keretében a „közúthálózat javítás” elnevezésű projektben a gyalogosjárdák felújítására pályáztak. A tervezésnél az alábbi okokat és összefüggéseket vették figyelembe.

- Az általuk pályázott Start- munkaprogram elemek összhangban legyenek a város céljaival és egymással is. A beszerzésre kerülő gépek, eszközök több projektben is felhasználhatóak legyenek. A működtető személyzet is több programból biztosítható, pl.: jó rakodógép-kezelőket más mintaprogram projektből sikerült kiválasztani.
- A következő két évben, 2013-14-ben a már meglévő eszközállománnyal, megszerzett tapasztalattal folytatható legyen a start-munkaprogram keretében a projekt.
- Saját beruházásban a járdafelújítás ütemét meggyorsítsák és olcsóbbá tegyék.
- Az előző évben a Start-munkaprogramban a legegyszerűbben végrehajtható, betanítható járdafelület felújítását tervezték.

Salgótarján munkahelyi ellátottsági helyzete kedvezőtlen, munkanélküliségi szintje magas. Munkavállalási korú lakosságának száma 25.305 fő volt 2012. májusában.

A közfoglalkoztatottak száma több, mint 650 fő volt, ennek ellenére 3651 fő álláskeresőből a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra még mindig 1777 fő volt jogosult. Munkahelyek hiánya, a lakosság elöregedése miatt a népesség fogyása drasztikus. A városban egyre növekszik a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező személyek száma.

A Város igyekszik lehetőségeihez mérten olyan intézkedéseket tenni, melyek az említett negatív hatásokat mérsékelik. Évente több mint 100 millió forintot költenek közfoglalkoztatásra. A Start munkaprogramban 2012. évben 505 főt foglalkoztatna, melyhez 10 millió forint önerőt biztosítanak.

*Célok:*

A projekt bevezetésével célunk, hogy a városi úthálózat mellett lévő gyalogosjárdák felújítására olyan egységet alakítsanak ki, mely saját beruházásban olcsóbban építsen, kézzel fogható értéket teremtsen. Az értékteremtést ne csak a foglalkoztató értékelje, hanem a városi polgár is.

Céljuk volt az is, hogy az építőipar válsága, csődök miatt az elsődleges munkaerő piacról nem túl régen kikerülő képzett és gyakorlott munkaerő képességet és szakértelmet megőrizték és felhasználják!

Salgótarjánban gyakorlatilag 2-3 mikro vagy kisvállalkozás van. Ezek tőke és eszközhiányban szenvednek. Önállóan nem képesek vállalkozni, alvállalkozóként nehéz helyzetben vannak.

Céljuk volt a tervezésnél egy elvárható mennyiségű munka elvégzésének kikötése. Fontos számunkra, hogy a felújítás fajlagos költsége a versenyszférához képest alacsonyabb legyen. A munkaminőségére, szintén kiemelt hangsúlyt fordítaniuk.

Céljuk továbbá az is, hogy a jó minőségű eszközállományra alapozva új munkahelyeket teremtsünk

*Kezdeményező:*

Salgótarjánban a közfoglalkoztatást külön szervezet Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzatának 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság, a Salgótarján Foglalkoztatási Nonprofit Kft. végzi.

Az utak, gyalogosjárdák, terek, lépcsők megfelelő állapota az egyik legfontosabb állampolgári igény az önkormányzatunk felé. Évekkel ezelőtt még saját részleg igyekezett megoldani a problémát. Több oka is lehetett annak, hogy az építőipari tevékenységet az önkormányzat több, mint 10 éve megszüntette, privatizálta. A megújításhoz szükséges anyagi erő nem állt rendelkezésre vagy másra költötték. Gondolták, hogy a vállalkozói szféra olcsóbban épít. A helyi kis cégek tönkrementek és a nagyobb cégek vették át a feladatok végrehajtását. Egyre drágább és átláthatatlanabbá vált a felújítás az útfenntartásra vonatkozólag.

A fentiekben leírtak miatt az önkormányzat vezetése és a képviselő testülete kezdeményezte, hogy a Start-munkaprogram közúthálózat javítására vonatkozó projektjére pályázzanak.

Számítottak arra, hogy az elkövetkező két évben folytatódni fog a program. A járdafelújítás mellett a kátyúzást, lépcsőfelújítást is a Start-munkaprogram segítségével végeznik.

Az önkormányzat, látva az első 3 hónap munkavégzését, lakossági foglalkoztatást úgy döntött, hogy amit csak lehet – járda, lépcső, térfelújítás, utak kátyúzása területén – saját erőből, közfoglalkoztatás igénybevételeivel kíván megoldani, újból kialakítva megszüntetett építőipari részlegét.

Felvették a kapcsolatot a munkaügyi központtal és terveik szerint 20-25 fő munkanélküli felvételével a pályázati lehetőségek kihasználásával (munkahelyteremtő támogatás, Start-munkaprogram) olcsóbban, jobb minőségben sokkal több felújítás tudnak elvégezni.

Lényegében az önkormányzat az eddigi kialakult stratégiáját megváltoztatta. A programot a polgármesteri hivatal illetékes irodáinak szakemberei és foglalkoztatói dolgozták ki

*Megvalósítás:*

Az előző évet (2012) a tanulás, tapasztalatszerzés évének szánták. A nagyértékű tárgyi eszközök nagy részét beszerzték, a munkavégzés során felmerülő további igényeket saját erőből, illetve egyéb pályázati forrásból kiegészítették vagy fogják a későbbiekben.

2012. évben járdafelújítással foglalkoztak. Engedélyköteles tevékenységet nem végeztek. Aszfalt és járdalapos felületeket újítottak fel 8.600 m<sup>2</sup>-en.

*A kijelölésnél az alábbi szempontokat vették figyelembe:*

- legrosszabb állapotú utakat vették előre
- a lakosság által leginkább igényelt részekre koncentráltak
- tanuláshoz megfelelő területeket jelöltek ki
- meglévő technikai feltételek megfelelnek-e az elvégzendő munkának
- igazodás az egyéb útfelújításokhoz

A feladat végrehajtása az önkormányzat saját cégére, a Salgótarján Foglalkoztatási Nonprofit Kft-re hárul. A projekt megvalósítását, menedzselését szintén a Kft. végzi.

A gyakorlat Salgótarján városában aszfalt és járdalapos felületek felújításával valósul meg. A pályázatban leírt útszakaszok rendbetételét tekintik elsődlegesnek. Időközben a körülmények azonban változtak, ezért műszaki okok miatt a projekt átdolgozásra került. A tevékenységet 6 hónapra tervezték, a végrehajtás időarányosan történik.

Az Önkormányzatnak a Salgótarján Foglalkoztatási Nonprofit Kft. a partnere, a munkálatok ütemezését közösen végezték. A felújítást követően az Önkormányzat ellenőrzi a végrehajtást.

A város költségvetésénél figyelembe vették, hogy bár elviekben 100 % a projekt támogatottsága, lesznek olyan költségelemek, újonnan felmerülő és szükséges tételek, melyekre forrás szükséges.

Salgótarjánban az 5 sikeres Start-munkaprogramhoz az önkormányzat 10 millió Ft-tal járul hozzá.

Az útépitéshez kapcsolódó projekt a város egyéb költségvetési tételeiből is kap támogatást. A járdafelújításra egyébként is betervezett pénzügyi forrás egy részét is a Start-munkaprogram végrehajtására használjuk fel. Városukban, egy évben 400-600 m<sup>2</sup> járdát újítottak fel kb. 6 millió Ft-ból. Az útépitési projekt és az önkormányzati önerővel 8.600 m<sup>2</sup>-t fognak rendbe tenni. Ebben az évben is 6 millió Ft ezt a célt támogatja.

#### *Menedzsment:*

Az útépités gyakorlati végrehajtását az önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő cége a Salgótarján Foglalkoztatási Nonprofit Kft. végzi. A projekt tervezése során a polgármesteri hivatal városüzemeltetéssel foglalkozó illetékes szakirodája segítséget nyújtott.

A projekt munkálatait 2012. április 2-án kezdték és szeptember 30-ig, azaz 6 hónap időtartamig tart.

A bevezetés és a munkák megindítása során számos probléma adódott. Ezek a következők voltak:

#### **Személyi feltételek biztosítása**

A projektben 77 fő foglalkoztatását tervezték. Igyekeztek egy olyan szervezetet kialakítani a közfoglalkoztatottakból, mely a gyakorlati végrehajtás során minél önállóan tud dolgozni.

Projekt vezetőnek felsőfokú végzettségű közfoglalkoztatottat terveztek. A Munkaügyi Központ nyilvántartása alapján bár több szóba jöhető jelölt is volt, senki sem vállalta, ezért projekt vezetőnek középfokú végzettséggel rendelkező idősebb nagy tapasztalatú egyént alkalmaztak. A választás sikeres volt.

A projektben 10 fő szakmunkást (kőműves) is terveztek foglalkoztatni. A tervezési időszakban még a Munkaügyi Központ több mint 30 főt tartott nyilván, azonban sajnos ebből csak 6 főt tudtak felvenni. A problémát úgy oldották meg, hogy más projektekben is kerestek kőműveseket. Ezen felül a segéd munkások közül kiválasztottak olyan egyéneket, akik korábbi munkahelyeiken már végeztek ilyen vagy hasonló munkát. Saját magunk is elkezdték a betanítást.

#### **Műszaki problémák**

A munkák megkezdése után derült ki, hogy sok esetben az évtizedekkel rossz minőségben sokszor megfelelő alapozás nélkül készültek a gyalogosjárdák. Itt új alapokat építünk.

#### **Pénzügyi és egyéb problémák**

A műszaki gondoknál már említésre került, hogy sok esetben újra kell alapozni. Áttervezték a projektet és önkormányzatunk is hozzájárul anyagai forrásokkal a problémák megoldásához.

Nehézséget okozott a közbeszerzési törvény változása és végrehajtása. Hosszadalmas, bürokratikus végrehajtása miatt, áttervezték a projektet. Jelentős árváltozások voltak. A rendszer merevsége szintén arra ösztönzött, hogy terveiket módosítsák. Az Önkormányzat itt is anyagilag segített.

*Módszertan:*

A projekt előkészítése során lakossági vélemények figyelembe vétele volt az elsődleges szempont.

Az észrevételek, vélemények eljuttatásának formája többféle:

- önkormányzati képviselőkön keresztül
- közvetlen állampolgári bejelentés után
- lakossági fórumokon való észrevételek
- önkormányzat vezetőinek fogadó napjain

Salgótarján város polgármesteri hivatalának illetékes szakirodája végezte a lakossági igények összegyűjtését, illetve egészítette ki szakmai szempontból, valamint összehangolta a városban történő egyéb építési és felújítási programmal, munkákkal.

A végrehajtásról, a munkák végzéséről a város közgyűlésein és a városi televízió keresztül rendszeresen tájékoztatást kap a közvélemény.

Az érintett területeken a lakóházak tulajdonosaival minden esetben egyeztetünk arról, hogy részükre milyen műszaki megoldást alkalmazzanak ingatlanjaik mellett.

A munkák végrehajtásáról ütemtervet készítettünk, mely az önkormányzat honlapján olvasható. A végrehajtás állásáról az önkormányzat és a Salgótarján Foglalkoztatási Nonprofit Kft. honlapján található információ.

*Eredmények:*

Salgótarjánban 120 km hosszúságú járda van. Burkolatát tekintve aszfalt és járdalapos borítás a legjellemzőbb. Legalább 80 %-a felújításra szorul.

2012. évben 4.833 m<sup>2</sup> kb. 4.100 m hosszú aszfalt és 3.606 m<sup>2</sup> kb. 3.000 m járdalapos kiépítettségű járdát tervezték rendbe tenni. 2012. április 20-án indították el a munkát. Az első két hetet a dolgozók felszerelésével, kéziszerszámokkal való ellátásával, oktatásával töltötték.

Az következő 3 hónapban az előbbieken leírt vállalásaik több mint a felét megcsinálták. Aszfalt borításból 2.792 m<sup>2</sup>-t (56,1 %) végezték.

Az állampolgárok pozitívan fogadták ténykedésüket. Különösen örültek az érintett utcák lakói. Panasz sem a munkavégzésre, sem a munka minőségére nem érkezett. Elismeréssel fogadták, hogy pl. a Móricz Zsigmond úton a vállalkozó által megépített járdánál, közfoglalkoztatásban jobb minőséget tudtak építeni.

Sajtótájékoztatón is ismertették a programot, bemutatták munkánkat és vázoltuk további tervezéseinket.

Elképzelésüknek megfelelően ez a munka a város fejlesztési céljaival összhangban van. A beszerzett eszközök a Start- munkaprogram több projektjében is használhatók, több éven keresztül. A gépek univerzális jellege miatt közfoglalkoztatások közötti időszakban is használhatók.

A korábbi évi kb. 400-500 m hosszon történt járdafelújítás helyett 7-8 km-t tudták így elvégezni, így belátható időtartamra csökkenhet a város lakóinak számára a felújítás időtartama.

Az önkormányzat számára egyértelművé vált, hogy a Start-munkaprogram közúthálózat javítására szolgáló projektje értékteremtő. A közfoglalkoztatottakból célszerű egy jól és hatékonyan dolgozni tudó munkacsoportot, munkahelyteremtő pályázat keretében felvenni. A személyi és gépi állomány nemcsak járdafelújításra, hanem más építési tevékenységre is alkalmasnak tehető.

A fajlagos költségeket tekintve 1 m<sup>2</sup> 5.000-7.000 Ft-ba kerül. Közfoglalkoztatásban ez megegyezik a vállalkozói árákkal. Előnye viszont, hogy egyszerűbb, átláthatóbb a munkavégzés.

Nagyértékű tárgyi eszközök az önkormányzat tulajdonában vannak, mely későbbi hatékonyabb felújítási munkákat tesz lehetővé. Egyéb pályázati lehetőségeket kihasználva még tovább csökkenthető a költség.

A munkát 28 utcában végezték, így a lakosság legalább 50 %-a haszonélvezője a programnak.

A felújítások pozitív hatással vannak az önkormányzati szolgáltatások igénybe vevőire. A rossz minőségű, bal-esetveszélyes, sok esetben használhatatlan járdák újulnak meg. A következő két évben a belváros igényesebb burkolt felületeit is meg fogják csinálni.

*Tudatosítás:*

A gyakorlat népszerűsítésére a munkavégzésből leszűrt tapasztalatok után került sor. Az előzőekben említettük, hogy a projekt végrehajtásához szükséges szakembergárda biztosítása nem várt nehézségeket okozott számukra. Az első 3 hónap után arra a következtetésre jutottak, hogy értékteremtő, megfelelő munkát tudnak a teljes egészében közfoglalkoztatottakból álló munkacsoporttal végeztetni.

A helyi lakosokkal, közvéleménnyel több módon igyekeztek megismertetni a projektet.

A legszélesebb nyilvánosságot a városi televízió útján tudták tájékoztatni. Salgótarján város közgyűlésén is többször szóba került a Start-munkaprogram. Az illetékes önkormányzati képviselők, minden felújítási helyszínen tájékoztatták a lakosokat a munkáról.

A projekt vezetői minden érintett állampolgárral, háztulajdonossal megbeszélnek a felújítás őket érintő vonatkozásait.

Az emberek örülnek, megértik törekvéseinek. A közfoglalkoztatás ezen területre való kiterjesztését, a tényleges kézzel fogható értékteremtést pozitívan fogadták. Munkavégzésre, minőségre panasz nem érkezett. Egy-két észrevétel volt, azok is jobbitó szándékkal. Volt eset arra is, hogy az érintett lakos anyagilag járult hozzá a munkához (feltöltéshez követ vett).

Más önkormányzattal nem vették fel a kapcsolatot. Nincs róla tudomásuk, hogy mások végeznek hasonló munkákat.

*Hatások:*

A város egyik legnagyobb problémája a magas munkanélküliség. Közfoglalkoztatással igyekeztek helyretenni ezen problémát. A Start-munkaprogram közúthálózat javítási projektjében 77 főnek 6 hónapos munkát tudunk biztosítani. Véleményünk szerint a járda felújítási programmal jó célt tűzünk ki, értékteremtő munkát folytatniuk.

Az építőipar a válsággal talán leginkább sújtott iparág. Itt igyekeztek megőrizni, egyben tartani a szakmai tudást ami a városban korábban működött. Jó néhány idősebb szakember közfoglalkoztatottként folytatni tudta ebben a projektben szakmáját.

A járdák javítása, felújítása egyértelműen pozitív fogadtatásra talált a lakosság körében. Élhetőbb, szebb környezetet tudnak kialakítani. A városi infrastruktúra javul és a program megmutatja, hogy más építési munkát is megoldhatnak közfoglalkoztatásban.

*Források:*

A közúthálózat javítási program 63.781.695 Ft-ba kerül a tervek szerint. A tervezett 39.988.320 Ft bérköltség valószínűleg kisebb 37 millió Ft lesz (3 hónap bérköltsége 18,5 millió).

A közvetlen (dologi) költségekre 23.866.935 Ft-ot terveztek, ezt fel is használják.

Az önkormányzatunk a Start-munkaprogram támogatására önerőként 9,8 millió Ft-ot tervezett be, melyből a projektre annak kb. 20 %-a lesz felhasználva.

Önkormányzatunk pályázatot nyújtott be az 5/2012 BM rendelet alapján a helyi foglalkoztatás bővítésére, értékteremtő közfoglalkoztatás megvalósítására, ennek keretében a projekthez kapcsolódóan kültéri építőanyag beszerzésére, melynek elbírálása folyamatban van.

A közfoglalkoztatást végző Nonprofit Kft. kis (8 fő) állandó létszámmal dolgozik. Önkormányzatunk 38 millió Ft-ot fordít az apparátus költségeire 2012-ben. Jelenleg közel 720 főt foglalkoztatnak.

Salgótarján évente 5-6 millió Ft-ot költ járdafelújításra, ebből 400-600 m<sup>2</sup> készül el. Fajlagos költsége 5-10 e Ft között van m<sup>2</sup>-enként.

Az útfelújítási program 23.866 Ft dologi ráfordításhoz kb. 37 milliós bérköltség járul. A kb. 61 millió forintból, kb. 8.500 m<sup>2</sup>-t fogunk elkészíteni, azaz 7.176 Ft/m<sup>2</sup> lesz a fajlagos költség. Ez ugyanannyi mint a vállalkozói díj.

Számos olyan beszerzést (gépek, szerszámok), beruházást végeztek, melyet a projekt folytatása esetén már nem kell megtenniük Külvárosi részeken újítunk, nagyobb költséget jelent ezen alapok rendbe hozása. Tovább fogják javítani a hatékonyságot.

Az önkormányzati költségvetésben egyértelműen megtakarítást jelent a Start-munkaprogram közúthálózat javítási projektje. Több, mint 8.000 m<sup>2</sup>, kb. 6,5 km járdával több készül el Salgótarjánban. Amennyiben saját beruházásban végezték volna, ez ugyan ennyibe került volna, mint a támogatási összeg, azaz 61 millió Ft volt a megtakarításuk.

Véleményük szerint a fajlagos felújítási költség csökkenni fog. Nagy volumenű munkákat tudnak végezni, jó minőségben. Mivel saját cégük jól irányítható, közvetlen befolyásuk van működésükre, ez nagy előnyt jelent. Szakembergárdájukat a Start-munkaprogram másik elemében a belvív-elvezetési programjában is alkalmazzák.

*Fenntarthatóság:*

Folytatásra vonatkozó elképzelésük a következő (volt):

- A 2012. évi tapasztalatok alapján 2013 és 2014 években is részt akarnak venni a Start-munkaprogram útfelújítására vonatkozó projektben.
- A munkálatok során a foglalkoztatott 77 főből, 3 fő művezetőt, 3 fő gépkezelőt, 4 szakmunkást és 10 fő betanított munkást kívánnak felvenni bértámogatással.
- A felvett emberekből 4 munkacsoportot kívánnak létrehozni. Ezen brigádok közé szervezni 2013, 2014 évben a Start-munkaprogram közfoglalkoztatását.
- A közmunka program útfelújítási projektben tovább folytatnák a járdafelújítást.
- A személyi állomány, gép-eszköz állomány lehetővé teszi, hogy az utak kátyúzásaiba, lépcsők, terek felújításába is bekapcsolódják.
- A közfoglalkoztatásból származó finanszírozás mellett önkormányzatuk eddig külső vállalkozókkal megvalósított beruházásainak egy részét is ide csoportosítjuk át.
- A kátyúzásra pl.: 2012-ben közel 50 millió Ft-ot fordítottak (külföldi tulajdonú multinacionális cég végezte a munkát).
- Munkahelyeket teremtenek. Kis önkormányzati cégnek ad lehetőséget arra, hogy helyi emberekkel saját beruházásban, jó minőségben és hatékonyan dolgozzanak.
- Az állampolgárok is pozitívan fogadták, hogy nem az ország más részéről idehozott alvállalkozók építik fel a járdákat. Ezt a gyakorlatot szeretnék folytatni.
- Középtávú célunk, hogy a létrehozott építő részleg (20-25 fő) újra részt vegyen a város infrastruktúrájának fenntartásában



### **Sátoraljaújhely**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

*Címe:* A „mi” városunk a 750 évvel ezelőtt várossá nyilvánított Sátoraljaújhely

*Éve:*

*Tartalma:*

Helyi önkormányzati kommunikáció

Roma integráció a társadalmi kohézió erősítésére

A lakóhelyhez való kötődés erősítése

*Forrás:* Nem EU

*Alapprobléma:*

Sátoraljaújhely városának fejlesztési lehetőségei földrajzilag behatároltak. Északról a Szlovák Köztársaság, Délről-Nyugatról a Zempléni Hegység, Keletről a Bodrog folyó és annak ártere övezi Zemplén Fővárosát. Az ipari terület bővítése kizárólag Sárospatak irányába lehetséges. A vállalkozások ide telepítése, amely a munkahelyek számát is növeli, az infrastruktúra (vasút, közút stb) ellátottsága miatt nehézségekbe ütközik. Az előre menekülés, a fejlődés egyik lehetőségét az idegenforgalom növekedése biztosíthatja, melynek alapkövét az elmúlt évtizedben lerakta a város önkormányzata. Az ide látogató vendégek számának emelése és az itt élő polgárok életkörülményeinek, életszínvonalának javítása az egyedi kommunikációs technikák használatának is köszönhető, ha minden benne rejlő lehetőség maximálisan kihasznál.

A város fejlődésének, fejlesztésének irányvonala olyan meghatározó eleme a közéletnek, amelynek meghatározása egy nagyobb csoport feladata kell hogy legyen, ezért a különböző területek (pl. gazdaság, idegenforgalom, civil szervezetek, kisebbségek, média) véleményvezéreinek megkeresését követően megkezdődött az „ötletbörze”. Mindezekről az eseményekről természetesen a nyilvánosság széles körét kihasználva folyamatosan tudósítottak. A 2010-es esztendő legfőbb szlogenje volt: „Zemplén Fővárosában a fejlődés folytatódik”. Nem volt olyan újhelyi, aki nem találkozott a pozitív és a jövő fejlesztéseire utaló felkiáltással. A több milliárdos beruházások megvalósításának folyamatában nagyon sokszor megköszönték és ezzel párhuzamosan kértük is az itt élők türelmét. Ha egy útfelújítás megvalósult, ún. „mosolygós szórólapot” (J) dobtak minden érintett postaládájába, de ugyanakkor már felhívtuk a figyelmet az éppen induló új munkálatokra. A kommunikációs csatornán eljuttatni kívánt üzenet minden esetben pozitív kicsengésű volt (&Önöknek épül, &legyenek a sikernek Önök is részesei stb.) A fejlesztésekkel párhuzamosan a különböző ünnepnapok legyenek nemzetközi világnapok vagy egyéb más vallási ünnepek szintén a megjelenések témái voltak a sajtóorgániumokban. A Zemplén Televízióban a minden nap friss híreket sugárzó Hír7 című mqsora elQtt és után, a Rádió Aktív zenei számokat elvlasztó sávjában, az internetes weboldalon videó formájában volt elérhetQ egy-egy közérdeklQ közlemény, társadalmi célú hirdetés. Az említett megjelenéseknek az újhelyi polgárok is szereplQ voltak.

*Célok:*

A tájékozottsági szint növelése, a városban élőkben lévő érzés, mely szerint ők azok, akik meghatározzák az elkövetkező esztendők fejlesztési elképzeléseit és az ezzel kapcsolatos megszólítás, a folyamatos tájékoztatás, visszacsatolás együtt határozta meg a jó gyakorlat megvalósításának folyamatát. A célcsoportok a különböző üzenetek címzettjei, a témától függően változtak, de általában a Sátoraljaújhelyben élők köre volt a célközönség. Fontos viszont az oda látogató turisták számának növelése is, ezért a hatékony települési szintű kommunikáció megvalósításán keresztül, mely a városon kívüli kommunikációt is meghatározta és sok esetben megegyezett vele, nem közömbös, hogy milyen városkép alakul ki az itt élőkben és a potenciális ide látogatókban.

*Kezdeményező:*

A jó gyakorlatot a Polgármester kezdeményezésére az önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal, a Polgármesteri Titkárság alakította ki és hajtotta végre. A tervezés több hónapos programot tartalmazott, amelyben külön fejezet foglalkozik a helyi önkormányzat kommunikációjával. Az alapgondolat az volt, hogy az újhelyiek határozzák meg „saját városuk” fejlődési irányát és az elképzelés szerint a folyamatnak oda kellett vezetnie és oda vezetett, hogy a végére érezték és érzik ma is az itt élők, mennyire fontos minden egyes polgára városnak. Javaslatokat, ötleteket kérték és kapták a következő évek fejlesztési elképzeléseihez e-mailen, postai úton, lakossági fórumokon, fogadóórákon. A különböző véleményeket összegyűjtve három havonta szakkollégiumi üléseken állt föl a prioritás, majd záró konferencián mutatták be a végleges fejlesztési programot. Természetesen ehhez minden alkalommal a sajtónyilvánosság is párosult, folyamatosan adták a híreket. A pozitív városkép kialakításához vezető utat az egyedi kommunikációs eszközök alkalmazása jelentette. A jó gyakorlat megfogalmazása az itt élők bevonásával történt, melyhez az önkormányzat szervezete tette hozzá a szaktudást. A jó gyakorlat az önkormányzat általános stratégiájának része, amelyben speciális területet jelentettek a különleges kommunikációs formák. Miután az önkormányzat vezetője több mint egy évtizede végzi ezt a fajta tevékenységét, így a fejlesztések kontinuitása biztosított. Az elképzelés megvalósításának céljai – melyeket a következőkben megnevezünk és korábbi pontokban is megfogalmaztunk - adnak választ arra, hogy miért e mellett döntött az önkormányzat: az itt élők szerepvállalásának növelése, a feladatok meghatározásában és végrehajtásában való részvétel fontosságának hangsúlyozása és a folyamatos, aktív részvétel biztosítása a közéletben, valamint annak az érzésnek a tudatosítása, hogy az újhelyiek a fejlődés irányvonalának meghatározói és megvalósítói. A döntés azért e mellett született, mert mi lehet fontosabb egy településen élőknek, mint az a hely, ahol a mindennapjait éli, ahol az életkörülményeinek javulása, a megélhetése egyre magasabb színvonalon biztosítható, kiváltképpen, ha ő maga dönthet erről a folyamatról, amelyben kivétel nélkül minden esetben fontosnak érzi saját magát.

*Megvalósítás:*

A gyakorlat előkészítő munkálatait jelentette a véleményvezérek a kiválasztása (foglalkozásra, végzettségre, fajra, nemre, etnikai, politikai stb. hovatartozás nélkül). A listát körülbelül százötven név alkotta, akik közül kiválasztásra kerültek az egyes szakmai kollégiumok vezetői. Az összeállítást és kiválasztás egy szűk kommunikációs kampánystáb végezte el, akik szintén különböző területek szakemberei voltak: újságírók, kommunikációs szakemberek, tanárok, pszichológus, köztisztviselő, informatikus, politikus. A felkérést tartalmazó megkeresésekkel párhuzamosan megtörtént a kollégiumok tanácskozásainak az időpont-kiválasztása, a feladatok meghatározása (prioritások, határidők, felelősök stb.), majd sor került az első találkozásra, amelyre minden személy meghívást kapott, akik a különböző témákban érintettek voltak. A több hónapos munka tehát kisebb csoportokban zajlott, melynek helyszíne a Városháza volt minden esetben, a záró sajtótájékoztatóra is Zemplén Vármegye Tanácstermében került sor. Itt mutatta be a jó gyakorlat „gazdája” az elkészült dokumentumot és köszönte meg a munkát, hangsúlyozta az itt élők véleményének fontosságát. A fejlesztési program összeállítását követően kezdetét vette a megvalósítás szakasza, annak kutatása, hogy milyen forrásból lehet anyagi javakat teremteni az ötletek megvalósításához. Azért, hogy továbbra is érezzék az újhelyiek, véleményük és a velük való közvetlen kapcsolattartás mennyire fontos, minden lehetőséget kihasználtunk az információcserékre. Az ünnepségeken, a fogadóórákon, a lakossági fórumok, a városossá nyilvánítás évfordulójára szervezett ünnepség-sorozat összeállításakor is megkerestük és megszólítottuk az itt élőket a jó gyakorlat alkalmazása során. Például Aranyvasárnap bordó-órány (város színei) óriás méretű szaloncukrot osztott a város első két embere a városközpont szívében jókívánság-kártyával együtt, de ugyanígy tett

a Nemzetközi Nőnapon: kis cserepes virágok találtak gazdára a hölgyek körében a Kossuth téren, a Városháza előtt. Az első osztályos kisgyermekeknek kis agyagcsengőket, a ballagó középiskolás diákoknak pedig bordó bársony emlékkönyvet ajándékozott az önkormányzat nevében a Polgármester és az Alpolgármester. Választókerületi bejárások az adott terület önkormányzati képviselőjével, ugyanígy lakossági fórumok, egy körzet-két rendőr címszóval közbiztonsági program a nyolc választókerületben. Az ünnepek kapcsán (Pedagógusnap, Anyák Napja, Húsvét, Karácsony stb.) készített köszöntők (közérdekű közlemények), melyekben a város vezetője szólt az itt élőkhez a televízió képernyőjén, a rádióban, a weboldalakon a kisfilmekben, valamint azok az ajánlók, társadalmi célú hirdetések, melyek az éppen aktuális fejlesztésekről és az önkormányzat elképzelése szerinti eljuttatandó üzenetekről szóltak, mind azt sugallták, jó újhelyinek lenni, azért is, mert „én” fontos vagyok a városomnak. Rendszeres találkozások voltak különböző csoportokkal (civil szervezetek és azok vezetői, vállalkozások és azok vezetői stb.). A különleges a kommunikációs formákat a Polgármesteri Titkárság valósította meg, melyben első számú partnerek voltak a helyi médiumok. A jó gyakorlat folyamatának megvalósítása megközelítőleg egy év időtartamra tehető.

*Menedzsment:*

Az elképzelés a Polgármester fejében született meg, nyolc személyből álló csoport segítette a megvalósításában. A bevezetés időszaka körülbelül másfél hónapra tehető, a kezdés időpontja 2009 novembere. Az ötletet az a gondolat ihlette, hogyan lehetne az itt élőket még közvetetlenebben bevonni a város irányításába és melyek azok a kommunikációs eszközök, amelyek a leghatékonyabbak, melyek azok a kommunikációs technikák, amelyeket még nem alkalmaztunk, melyek azok az üzenetek, amelyeket el szeretnének juttatni az itt élőkhez, s mi lehet az a jó gyakorlat, amelynek kapcsán ezt meg is lehet, illetve meg is tudják valósítani. Nagyobb volumenű probléma nem merült fel a bevezetés során sem, hiszen különösen nagy anyagi ráfordítást nem igényelt a gyakorlat, inkább a tervszerűség, a nyitottság és egy-egy esetben a realitások szem előtt tartását kellett szigorúan betartani. A menedzsment az előbbi pontban említett kommunikációs csoport végezte a jó gyakorlat teljes egészének folyamatában.

*Módszertan:*

A jó gyakorlat megvalósításának első eleme nagyrészt a helyben élők munkáját, aktív részvételét jelentette. Szinte minden kommunikációs csatorna „használatban volt”: televíziós-rádiós riportok, hirdetések, stúdióbeszélgetések, internetes weboldalak, ingyenes önkormányzati újság, a város hivatalos weboldala, azokon nyilvános szavazások, szórólapok, lakossági fórumok, nyilvános viták a Városházán és a tömegkommunikációban. Folyamatosan tartottuk és tartjuk a kapcsolatot a különböző területek véleményvezéreivel (oktatás, egészségügy, kultúra, civil szféra stb.) Majd a megvalósítás időszakában a folyamatos tájékoztatás céljából szintén ezeket az eszközöket használták, de legfőképpen a közvetlen és kétirányú kommunikációs technikák alkalmazásának lehetőségét keresték.

*Eredmények:*

A gyakorlat eredményeit a következő fogalmak jelentik: munkanélküliség csökkentése, információáramlás hatékonysága, ezzel együtt a tájékozottság minél szélesebb körben történő elősegítése, a döntéshozatalban, az állampolgárok közéletben való részvételének erősítése, a közösségi sikerélmény érzésének megismerése, különböző csoportok kialakítása. Az elmúlt másfél-két esztendő több milliárdos fejlesztéseinek köszönhetően a Zemplén Fővárosában élőknek közösségi színteret teremtett a sétáló utca, amelyen a turisták, az itt élők közül pedig különösen a kisgyermekes anyukák és nagyszülők jelentek meg. Ezzel párhuzamosan az ezen a területen működő vállalkozások bevételei, különösen a rendezvények napjain növekedtek meg, mely iparűzési adó formájában jelentkezett az önkormányzat bevételei között. A Városháza a díszter közepén helyezkedik el, így központi helyet kap az agorán, az itt élők még közelebb érzik magukhoz. Az előbbieken részletezettekhez kapcsolódóan kell említést

tenni a Magas-hegyi Zemplén Kalandparkról, amelyben az elmúlt esztendőben több mint kétszáz ezer érdeklődő használta az egyes elemeket, mely szintén jelentős bevételt hozott az önkormányzatnak, hiszen saját intézményeként működik. A Magyar Nyelv Múzeuma és az egyéb kulturális beruházások szintén az idegenforgalom fellendüléséhez járultak hozzá azzal a természetes velejáróval, hogy munkahelyeket is teremtettek. Az, hogy az itt élők javaslata alapján valósult meg nagyon sok ötlet, nagyban teremtette meg a közös siker érzését. Magukénak érzik az újhelyiek az új attrakciókat, büszkén mutogatják a felújított utakat, piacot, belvárost, szökőkutakat, kalandparkot stb. a visszalátogató rokonaiknak, barátainak, és a turistáknak is. Az önkormányzat intézményeként működő Kossuth Lajos Művelődési Központ, a médiumok (Zemplén Televízió, Rádió Aktív, Újhelyi Körkép, RadioKul, Helyi Krónika, internetes weboldalak) mindegyikére hatással van a jó gyakorlat. A pályázatok között szerepelt a Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése is, amely igen jelentős mértékben befolyásolja az önkormányzat igazgatást is, amelyből sok javaslat mára már megvalósult. A jó gyakorlat a város egészét érintette, egyrészt a programalkotás, másrészt pedig a koncepcióban megfogalmazottak megvalósítása, az egyedi kommunikációs technikák miatt. Voltak olyan események, amelyről úgy született híranyag, hogy közben tartalmazta a véleményeket is.

*Tudatosítás:*

A jó gyakorlat népszerűsítésére tudatosan nem került sor. Miután azonban televíziónk, rádiónk, internetes oldalunk tevékenységre a város, a térség, sőt az ország határain is túlterjed a Felvidék közelsége miatt, így előfordulhat, hogy a tájékozottság, az érdeklődés, a naprakész információk gyakorlatkövetést hoztak más településeken. Arról ma nincs tudomásunk, hogy más önkormányzat megismerte és alkalmazta a gyakorlatot, egy kivétellel. A szomszéd városban fordult elő a televízióban sugárzott köszöntő-sorozataink átvétele, természetesen a saját városvezetőjük szereplésével. A sátorlajújhelyiek örömmel tettek eleget a felkéréseknek az ötletbörzére, s miután tevékeny résztvevői voltak a programalkotásnak, az egyedi kommunikációs formáknak, így nem sok munkát kellett fordítani a megismertetésükre. Érvényesült az a megállapítás, hogy aki valamely munkavégzésben részt vesz, a végeredményt, jelen esetben a sikert és a megvalósítást is magáénak érzi.

*Hatások:*

A munkanélküliség csökkentése, az idegenforgalom növekedése, az itt élők városuk iránt érzett szeretete, a szűk lehetőségek kihasználását jelentette. A jó gazda szemlélet kialakulóban van az önkormányzatban, intézményeiben. A vállalkozások ide telepítése, a munkahelyek számának növelése továbbra is feladat, melyben nagy szerepe van az önkormányzati kommunikációnak, csak úgy mint az előző mondatokban megfogalmazottaknak. Az előbbiekből felsoroltak pozitív hatással voltak a város életére, fejlődésére. Az infrastruktúra színvonalának emelése folyamatos volt, de sajnos a legnagyobb igyekezet ellenére még mindig van mit javítani rajta.

*Források:*

Ha a jó gyakorlat végrehajtásának összegét határozzuk meg, viszonylag alacsony számot kapunk, körülbelül egymillió forint. Természetesen ez nem tartalmazza a fejlesztési koncepcióban meghatározott és megvalósított beruházások értékét. Ebben az összegben a humán-erőforrás költségei, a média költségei, az adminisztráció kiadásai, a különböző ajándékozások költségei szerepelnek. A pénzügyi forrásokat tekintve egyrészt pályázati, másrészt önkormányzati saját, harmadrészt pedig egyéb támogatóktól sikerült megteremteni. Az elmúlt esztendő karácsonyi ajándéka, a háromszáz darab óriás szaloncukor például egy civil szervezet támogatásának volt köszönhető. Az összes forrásigény mintegy négy millió forint. Az idegenforgalom növekedése, a munkanélküliség csökkentése a bevételek növekedését okozta, amely egyenlő az önkormányzati megtakarítással.

*Fenntarthatóság:*

A jó gyakorlat folyamatát folytatjuk, több olyan eleme van, amely hosszú távú, kitartó munka után hozza meg a gyümölcsét. Például a középiskolák végzőseinek rendhagyó osztályfőnöki órák, amelyeket minden évben meg kell tartani a Polgármesternek. Ennek témájába a város élete, a fiataloknak a közéletben való aktív részvétele és érdeklődése. Szintén kontinuitást kell biztosítani a rendhagyó kommunikációs formáknak: a köszöntéseknek, a közös döntéseknek, a különböző területek képviselőivel való találkozásnak (civil szféra, vállalkozók stb.). A példa a jövőre nézve pozitív képet feltételez, hogy az önkormányzat „együtt éljen” az újhelyiekkel. Hivatalos dokumentum az önkormányzat fejlesztési koncepciója, amelyet fél évvel ezelőtt fogadtak el a városatyák.

**Szarvas**

A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás

*Címe: Térfigyelőszolgálat*

*Éve:*

*Tartalma:*

A kamerarendszer 2008-ban kezdte meg működését 17 db kamerával egy nyertes pályázat eredményeként. További 16 db felhelyezésére került sor 2010-ben. A kamerarendszer megfigyelését az időszak elején a rendőrség végezte. A kamerák 24 órás megfigyelését 2011. február 1-je óta az Önkormányzat közfoglalkoztatottak bevonásával látja el. Szarvas közigazgatási területén kb. 1 200 külterületi ingatlan található. A tanyavilágban élők mintegy 2 200 lakos, zömében idős ember megsegítésére, a közbiztonság javítására hoznánk létre a segítőszolgálatot.

A START-mintaprogram keretein belül már működő kamera megfigyelő rendszer kiegészítéseként, a mezőőrök jó helyismeretének felhasználásával, valamint 10-15 közfoglalkoztatott segítő bevonásával a közbiztonság igen nagy mértékben javítható lenne a külterületeken is.

*Forrás: Nem EU*

*Alapprobléma:*

Belterület védelme biztosított a programmal és a partnerekkel kialakított együttműködés eredményeként. A külterületi tanyavilágban az egymástól igen nagy távolságra lévő ingatlanok valamint a bennük élő idős emberek biztonsága, illetve vagyontárgyaik biztonsága komoly olykor igen nehezen megoldható feladatot ró az Önkormányzatra.

A városközpontban, belterületi utcákban megnövekedett a bűncselekmények, rongálások száma, a közterületi parkok nem rendeltetésszerű használata miatt került bevezetésre a térfigyelő rendszer működtetése. A fenti program fejlesztéseképpen: Az Önkormányzat alkalmazásában lévő mezőőrök 3-3 segítővel kerékpáron könnyedén megközelíthetnék a külterületi ingatlanokat. A folyamatos jelenlét az idős emberek biztonsági érzetét és a közbiztonságot elősegítené.

*Célok:*

A kamerák működtetésével az elkövetők, rongálók hamarabb tetten érhetők. A külterületi figyelő szolgálat bevezetésével az idős emberek biztonságát valamint épületeik és ingóságaik biztonságát nagy mértékben növelni. A célcsoport kettős: egyrészt 10-15 munkanélkülit vezet vissza a munka világába, másrészt a közel 1200 ingatlan tulajdonosainak biztonsága.

*Kezdeményező:*

A térfigyelő szolgálat létrehozását Polgármester Úr kezdeményezte, valamennyi érintettel az Önkormányzattal és az állampolgárokkal egyetértésben. Az Önkormányzatnak törekednie kell valamennyi lakosának és azok ingatlanainak védelmére valamint a közbiztonság elősegítésére. A városban működő kamerarendszer szerte ágazóan figyelemmel kíséri a város életét, de a külterületekre jelenleg még nem terjed ki.

*Megvalósítás:*

A kamerarendszer bevezetése óta javult a város közbiztonsága. A tevékenység 3 éve folyamatos, és ahogy a pályázati lehetőségek lehetővé teszik bővítését tervezi az Önkormányzat. Addig is amíg a kamerarendszer nem terjed ki a külterületekre is, a mezőőr segítők munkája nagy segítség lenne. Partner a kamerarendszer eredményes működésében, ill. az észlelésekkor a rendőrség valamint a polgárőrség

*Menedzsment:*

Az Önkormányzat menedzselte a programot a rendőrséggel és a polgárőrséggel karöltve. A program 2007-ben kezdődött indult a kamerarendszer tervezésével és a pályázat elkészítésével, mivel az Önkormányzatnak is fontos a közbiztonság. A tényleges bevezetést a megfelelő munkaerő kiválasztása majd betanítása előzte meg. A közfoglalkoztatottak 0-24 órás szolgálatban vannak, ezért az Önkormányzat a szükséges pótlékokat saját forrásaiból biztosítja, mely a 20.pontban részletesen megtalálható.

*Módszertan:*

A helyi televíziókban és írott sajtóban valamint lakossági fórumon tájékoztatta az Önkormányzat a lakosságot a rendőrség és a polgárőrség bevonásával.

*Eredmények:*

A közfoglalkoztatottak a térfigyelő rendszert kezelik. Közbiztonsági és bűnmegelőzési szempontokból, valamint a szabálysértések felderítésében is részt vesznek a kamerarendszer segítségével. Ezzel kiszolgálják a rendőrséget és egyéb hatóságokat. A térfigyelő kamerák felszerelésével, azok használata során javult a lakossági szubjektív biztonságérzet. Nagy segítségre van közlekedési és egyéb bűncselekmények felderítésében. Visszatartó ereje is van, hiszen az állampolgárok tudatában vannak annak, hogy cselekményüket kamera rögzítheti. Az egyeztetések során a rendőrség nagyon jónak és hasznosnak ítélte meg. A kamerarendszer kiépítését valamint esetleges bővítését szakmailag támogatja.

*Tudatosítás:*

A helyi médiákban és az írott sajtóban népszerűsítették. Minden fórumon fontos kérdésként merült fel a külterületen élők biztonsága.

*Források:*

A kamerarendszer kiépítése 2008-ban TEKI decentralizált támogatás : 12.479.138 Ft

Önkormányzat saját forrás: 5.348.203 Ft

2009-ben TEKI decentralizált támogatás: 14.514.380 Ft

Önkormányzat saját forrás: 4.838.127 Ft

Az Önkormányzat saját forrása a közfoglalkoztatottak bérezésében:

2011.02.01-től 2011.10.19-ig : 1.593.535 Ft

2011.10.20-tól 2012. 06.30-ig: 748.164 Ft



*Fenntarthatóság:*

A kamera megfigyelőrendszert továbbra is működteti az Önkormányzat. A személyi állomány bér jellegű kiadásait a START mintaprogram adta lehetőségekből valamint az Önkormányzat önerőből kívánja finanszírozni. A nagyobb közbiztonság nyugodtabb lakosságot, ezáltal élhetőbb várost eredményez, beleértve a külterületen élő mintegy 2200 lakost is.

**Szemere**

*A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás*

*Címe: Önellátás megteremtése Szemere községben*

*Éve: 2011*

*Tartalma:*

Önkormányzatunk 2011. október 12. napjától vesz részt a startmunka programban. 2012. évben 5 projektben 70 fő tartós munkanélkülit foglalkoztatnak. Mezőgazdasági projektükben sertés tenyésztéssel, illetve fóliás növények termesztésével foglalkoznak. A projektet 2 db anyakocával kezdték, és már van saját szaporulatuk. A sertések számára a takarmányt szintén a projekten belül állítják elő. A sertések levágás és feldolgozás után az önkormányzat konyháján kerülnek felhasználásra. Jelenleg épülőben van egy 100m<sup>2</sup>-es sertésól, melyben a szaporulatok hizlalását kívánják megoldani. Fóliásátrukban szintén a konyhánk számára természetesen zöldségeket. Ellátják a gyermekeket friss idényzöldséggel, illetve a téli befőzést is megoldják.

Tésztakészítő üzemükben a község konyhája számára tésztát készítünk, illetve süteményt sütnek.

Erdőtelepítési projektünkben egy 21 ha-os régi száraz gyümölcsös kitermelése van folyamatban, az innen nyert tűzifa és apríték az intézmények téli fűtését szolgálja majd.

*Forrás: Nem EU*

*Alapprobléma:*

Önkormányzatunk teljes intézményhálózatot tart fenn, komoly finanszírozási gondokkal, ugyanis a finanszírozás nem feladat alapú. Működtetünk 8 évfolyamos általános iskolát, 2 csoportos napközi otthonos óvodát, gondozási központot. Az intézmények kötelező étkeztetését saját konyhánkkal oldjuk meg. A településen az aktív tartósan munkanélküliek száma 98 fő. Másik komoly problémánkat a saját bevételek hiánya jelenti.

Legfőbb problémának tartjuk, hogy a fiatal falusi emberek eltávolodtak az „önellátó” életformától és a növény-termesztéstől, illetve állattenyésztéstől. Célunk, a helyben adódó lehetőségek kihasználása, illetve a lakossággal ösztönzése annak kihasználására, az öngondoskodásra való nevelés.

*Célok:*

Programunkkal nem csak az a célunk, hogy az önkormányzat minél önellátóbban, költséghatékonyabban tudja működését megoldani, hanem az is, hogy a programba bevont lakosság hozzászokjon, felfedezze a hagyományos állattenyésztést és növénytermesztést. Céljuk, hogy minél többen háztáji gazdaságokban növényeket termesszenek és állatokat tenyesszenek. Felnőtt egy generáció, amely nem látta, hogy a szülei a háztáji gazdálkodásban dolgoznak. Szeretnék, ha a most felnövő gyerekek jó példát látnának a szüleiktől. Magyarország hagyományosan mezőgazdasági ország, ahogyan térségük is. Sajnos az utóbbi évtizedekben ezt elfelejtettük. Környezettudatos módon ki kell használni termőföldünk adottságait és erre kell tanítani a felnövő generációkat is.



*Kezdeményező:*

A jó gyakorlatot az önkormányzat kezdeményezte, de a teljes lakosság támogatta az elgondolást. Pályáztuk a kistérségi startmunka programba, illetve a szociális földmunka programba. Közös projekt irodát állítottak fel a két program összehangolására és koordinálására.

Önkormányzatuk mint a térség minden önkormányzata súlyos finanszírozási problémákkal küzd. A saját magunk számára megtermelt élelmiszer, illetve kitermelt tűzifa hozzájárul nehéz anyagi helyzetük könnyítésén.

*Megvalósítás:*

Mezőgazdasági tevékenységük során jelenleg (a pályázat dokumentálása idején) 2 db anyakocát tartanak. Abban az évben még egyet szerettek volna beszerezni. Az egyik kocának a szaporulatát is hizlalták, és hamarosan várták a másik koca szaporulatát is. A hónapban megkezdődik az aratás 12 ha területen vetnék árpat a sertések takarmányozására, illetve ősszel erre a területre búzát vetnek. 100 m<sup>2</sup>-es fóliasátrukban érik a paradicsom, terem a paprika, uborka. Tavasszal ellátták a konyháukat friss salátával, retekkel, zöldborsóval. Várhatóan egész évre elegendő zöldborsót, zöldbabot és tököt takarítanak be és amennyiben az időjárás nem szól közbe, várhatóan egész évre elegendő burgonya, bab, és hagyma termésük lesz.

Tésztakészítésük során jó minőségű, házias jellegű és lényegesen olcsóbb tésztával látják el a konyháikat. Saját kezűleg sütik az asszonyok a közétkeztetéshez szánt különböző süteményeket is.

Erdőtelepítési projektjükben 20 ha régi gyümölcsös kitermelése folyik. A kitermelt fával önkormányzatunk legalább 3 évig tudja majd fűteni az összes intézményét. A folyó évhez képest, a következő évbe erre a terület erdőt szerettek volna telepíteni.

*Menedzsment:*

A programokat az önkormányzat menedzselte és menedzseli. Hatékony lebonyolítás érdekében önálló projektiroda létrehozásával 2011. október hónaptól.

*Módszertan:*

Közmeghallgatást és személyes megbeszélést alkalmaztak a helyi lakosok bevonására.

*Eredmények:*

Véleményük szerint az egész település haszonélvezője a gyakorlatnak. A szociális és gyermekétkeztetésben jó minőségű élelmiszereket kapnak az emberek és mivel olcsóbb az alapanyag, a minőségen is tudunk javítani. Mióta a program elindult, a település minden kiskertjét beültették, ahogyan a szociális földprogramban minden a lakosság számára megművel területet is. Egyre többen tenyésztenek állatot, baromfit, sertést. Természetesen az önkormányzat igazgatására is hatással volt a gyakorlat, hiszen településünkön alig maradt bérpótló juttatásban részesülő aktív korú munkanélküli, hiszen a munkanélküli lakosság 90 %-át programunkban foglalkoztatni tudjuk.

*Tudatosítás:*

Gyakorlatukat többször népszerűsítettük az elektronikus sajtóban. Községük jegyzője több alkalommal adott interjút különböző médiáknak. A lakosságot is tájékoztatják az eredményekről, minden alkalommal pozitív visszajelzést kaptak.

*Hatások:*

Az intézmények fenntartási költsége jelentősen csökkent, hiszen a saját maguk által kitermelt téli tüzelő jelentősen lecsökkentette azt. Önkormányzatunk konyhájában friss, jó minőségű és olcsó alapanyagokból főzhetnek. A lakosság körében a munkanélküliek száma jelentősen lecsökkent. Jelenleg 70 főt foglalkoztatunk, de volt időszak, amikor ez a szám 93 fő volt.

*Források:*

A gyakorlat végrehajtása a startmunka program és a szociális földmunka program keretén belül állami támogatással kerül végrehajtásra. A projektben dolgozók bérköltsége és közvetlen költségeinek összege 2012. évben 69.828.726.- Ft. Az önkormányzat saját forrásából alkalmaz a projekt koordinálásával foglalkozó munkavállalót. A program megvalósítása önkormányzatunk költségvetése számára 15-20 %-os megtakarítást eredményez.

*Fenntarthatóság:*

Önkormányzatunk terveiben szerepel a gyakorlat fenntartása, sőt továbbfejlesztése. A jövőben baromfitenyésztést és erdőtelepítést kívánnak bevezetni a meglévő projektek mellé. Sajnos a jövő évben még nem tudunk önellátóvá válni, ezért továbbra is ki szeretnénk használni a foglalkoztatási pályázatokat

**Tiszasás**

*A jógyakorlat területe: közfoglalkoztatás*

*Címe: Önellátásra irányuló, komplex mezőgazdasági közfoglalkoztatási program Tiszasáson*

*Éve: 2011*

*Tartalma:*

Tiszasás önellátásra irányuló, komplex mezőgazdasági közfoglalkoztatási programjának eszenciája: a helyi hagyományokon és erőforrásokon alapuló helyi viszonyokra adaptált és helyben felhasználható értékek teremtése.

Tiszasáson nagy hagyományai vannak a mezőgazdasági termelésnek. A termelésből, elsősorban annak kertészeti szegmenséből, hosszú idő után 2011 óta újra önkormányzatunk is kiveszi részét.

2011 tavaszán 1 ha fejes káposzta és 1 ha sütőtök termelésébe fogtunk. A kézimunkát a közmunka program résztvevői végezték, az inputanyagot és a földterületet az önkormányzat biztosította. A termést részben a köz- és szociális étkeztetésben használtuk fel, részben pedig a rászoruló családok körében természetbeni juttatásként kiosztottuk. A még mindig jelentékeny mennyiségű felesleget értékesítettük, és programunk továbbfejlesztésére használtuk fel.

A programnak óriási sikere volt a település lakosságának körében, sőt az országos média érdeklődését is felkeltettük. Tevékenységünk híre több területen kavicsot dobott mind az országos közfoglalkoztatás szervezés, mind pedig az önkormányzati gazdálkodás állóvizébe, bennünket pedig megerősített, hogy jó úton járunk.

A 2012-ben elindított Startmunka program kidolgozásánál és megvalósításánál már bátran használtuk eredményeinket és tapasztalatainkat, melynek nyomán a mezőgazdasági fejezetben két ágazatot alakítottunk ki, egy kertészetit és egy energianövény termelő és feldolgozót. Terveinkben, saját tapasztalataink mellett, hazánk két legnagyobb agrártudományi egyetemének tudományos eredményeit és szakmai iránymutatásait is beépítettük. A legfőbb cél az értékteremtés volt, de ezzel párhuzamosan egy olyan gazdálkodási struktúra kialakításra törekedtünk, amely néhány támogatott év után „megáll a saját lábán.” Ennek a törekvésnek a megvalósítása nyomán csak ebben a két ágazatban 25 fő foglalkoztatását oldották meg egy év alatt, úgy, hogy az idei év végével felálló infrastruktúrába és eszközparkba befektetett forintok 3 év alatt önfenntartóvá teszik a rendszer működését.

A projekt üzemszerű folyamatos működése során a kertészeti ágazat terményeit felhasználva 25%-al csökkenthetők az üzemi konyhánk alapanyag beszerzési költségei, a felesleg értékesítéséből származó eredmény realizálódása mellett, az energiatermelő és feldolgozó ágazat munkája nyomán pedig 75%-al csökkennek a fűtési célú kiadásaink települési viszonylatban.

A program szociális és társadalmi hozadéka, hogy a programban résztvevő dolgozók termelékenységére az egyszerű emberek számára is kézzel fogható eredmények miatt jelentősen javult, továbbá a megtermelt zöldség és fű-

tőanyag természetbeli juttatásként történő kiosztása nagymértékben tompította a település szociális feszültségeit és példátlan összefogást teremtett egy nyilván valóan jó ügy érdekében.

Az általunk alkalmazott program nem elméleti modell, sokkal inkább gyakorlati tapasztalatokból építkező, kisebb változtatásokkal bárhol adaptálható működő rendszer.

*Forrás: Nem EU*

*Alapprobléma:*

1. **Forráshiány:** *A település költségvetését több mint 5 éve jelentős forráshiánnyal fogadja el. Sajnálatos módon jelentős iparüzési és egyéb helyi adóbevételeink nincsenek. Ennek következtében intézményeink működtetése során napi fejtörést okoz a legkisebb nem tervezett kiadások megjelenése is. Pályázati önrészek biztosítása gyakorlatilag lehetetlen, így fejlődésünk finanszírozása csak a 100%-os támogatási intenzitású pályázatokkal illetve települési összefogással és adományokból lehetséges. Működésünk biztosítása csak a nehezen tervezhető ÖNHIKI pályázatból oldható meg.*
2. **Munkanélküliség:** *Tiszasason jelenleg is 10%-ot meghaladó a regisztrált álláskereső száma. (Januárban 20,9% volt!, Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal kimutatása alapján) Ez minden ismert, kimutatható és kimutathatatlan gazdasági és társadalmi következményével sújtja települést.*
3. **Elnéptelenedés:** *Az előzőek egyenes következménye. Az elöregedett társadalomszerkezetben az alacsony születési számok mellé magas halálozási mutatók társulnak, továbbá az elvándorlás és betelepülés mérlege is, - igaz csekélyebb mértékben, - de szintén negatív.*
4. **Elavult energiagazdálkodás:** *A probléma nem csak Tiszasas sajátja. Intézményeink energiapocsékló módon működnek, melyeket folyamatosan dráguló import energiával igyekszünk ellátni. **Könnyen belátható, hogy ez a rendszer hosszú távon nem finanszírozható. A bér gazdálkodás további megszorításokat már nem visel el, ellenben ezen a területen országos viszonylatban is óriási tartalékok vannak!***
5. **Hátrányos helyzetű kistérség:** *Tiszasas a kunszentmártoni hátrányos helyzetű kistérség egyik települése. A nehézségek tehát nem csak bennünket sújtanak, de a szomszédos településeket is. Komoly gazdasági potenciállal rendelkező jelentős számú munkalehetőséget biztosító település és vállalkozás a kistérségben nincs.*

A település legnagyobb problémája, amelyre tulajdonképpen az összes probléma visszavezethető, a munkahelyek hiánya. Történelmük során a kezdetektől egészen a termelőszövetkezeti rendszer felbomlásáig egy-egy kis-település mai lakosságának többszörösét képes volt a mezőgazdaságból eltartani. Ma, szántóföldi növénytermesztés esetén legalább 100 ha termőföld, intenzív kertészeti körülmények között pedig 1-2 ha föld és óriási forgóeszköz igény szükséges egy család megélhetéséhez. Az 1100 fő eltartására tehát a jelenlegi szerkezetében a mezőgazdaság csak korlátozottan képes. Mivel azonban a Tiszazugban nincsenek meg az infrastrukturális és egyéb nyersanyag feltételek a nagyipar megtelepedéséhez, így mégiscsak maradt a termőföld és a Tisza-táj, amelyben gondolkozhatunk.

A második probléma tehát a termelés szerkezete és a táj adta lehetőségek gyenge kihasználása.

A harmadik világviszonylatban is jelentős probléma a fosszilis energiahordozók árának folyamatos emelkedése, és a vele párhuzamosan csak nagyon lassan átalakuló pazarló energiagazdálkodás.

A közfoglalkoztatási gyakorlatunkkal számos problémát kívántunk tehát orvosolni, de meglepetésünkre a program megvalósulása sokkal több pozitív hozadékkal járt.

Célok:

**Rövid távú céljaink összegezve a következők voltak:**

1. *Értékteremtő közfoglalkoztatás megvalósítása*
2. *Település saját földterületeinek gazdálkodással történő hasznosítása,*
3. *Eredményes kertészeti termelés a közétkeztetés számára és szociális célra egyaránt*
4. *A megtermelt felesleg értékesítéséből származó bevételek, a program folytatására és fejlesztésére való visszaforgatása*
5. *Energianövény termesztés, feldolgozás és felhasználás energiaköltség csökkentés és munkahelyteremtés érdekében*
6. *Tevékenységből származó bevételek fejlesztési célú felhasználása*

Hosszabb távon:

1. *Ha az önkormányzat működése során sikeresen adaptálja a biomassza alapú fűtéstechológia eredményeit, várható, hogy annak népszerűsége a lakosság körében is terjedni fog.*
2. *Felhívni a figyelmet a „természet adta biomassza” felhasználásának lehetőségeire*
3. *A kertészeti tevékenység népszerűsítésével a kertkultúra felélesztése,*
4. *A fiatalabb dolgozók számára mezőgazdasági gyakorlati ismeretek terjesztése*
5. *Az intenzív mezőgazdasági termelési ismeretekkel hozzájárulni a település lakosságmegtartó képességének növeléséhez*

Kezdeményező:

A 2010-ben felálló új testület, már a 2011 évi költségvetés tervezése során elkötelezte magát értékteremtő közfoglalkoztatás megszervezése mellett. A kezdetben megfogalmazott célok máig aktuálisak:

1. *Értékteremtő közfoglalkoztatás*
2. *Eredményes kertészeti termelés intézményeink számára és szociális célra egyaránt*
3. *A megtermelt felesleg értékesítéséből származó bevételek, a program folytatására és fejlesztésére való visszaforgatása*
4. *Energetikai célú növénytermesztés, amely a termelés, feldolgozás és felhasználás tekintetében is értelmes, hasznos munkát biztosít, az ebből származó megtakarítások révén.*

A tervezés során a testület tehát két növénytermesztési ágazat kialakítását határozta el. **Az energetikai növények termelése** terén 2009 óta rendelkezünk tapasztalatokkal. Ez idő óta ugyanis a Debreceni Egyetem Növény Bio-Technológia Intézetének kutatói által kinemesített energia célú Olasz nád (Arundo Donax) vagyunk a kísérleti állomása. Így nem volt kérdés, hogy az egyik ágazat az energetikai növénytermesztés lesz. A Debreceni Egyetem kutatói által létrehozott Cellulose Farming Group-al azóta is kiváló kapcsolatot tartunk fenn, sőt 2012. január 5-én Tiszasás adott otthont, egy közös szervezésű, számos neves előadót felvonultató megújuló energetikai konferenciának. Az Olasz nád tiszasási termesztése azóta is sikeres. Terveik között szerepel azonban, hogy további energetikai célú növényekkel is adaptációs kísérleteket folytassunk biomassza-növény programunk keretében. Ennek érdekében felvették a kapcsolatot a Gödöllői székhelyű Szent István Egyetemen és annak Mezőgazdaság Tudományi karával. Dr. Gyuricza Csaba dékán úr, iránymutatásai alapján, kialakítottunk egy 1 ha területű energianövény kísérleti és bemutató kertet. A kert létrehozásának célja, hogy megtalálják a helyi ökológiai viszonyokhoz leginkább alkalmazkodó energianövényt, illetve a terület bemutató kertként funkcionáljon önkormányzatok és a téma iránt érdeklődő egyéb szervezetek és magánszemélyek számára. A bemutató kertben legjobban teljesítő növény(-ek), az önkormányzat tulajdonát képező, további 6 ha-on kerülnek felszaporításra és képezik majd intéz-

ményrendszerünk fűtési alapanyagát. Az Energiatermelő és feldolgozó szociális mintagazdaság Tizsasason című projektünk elnyerte a Belügyminisztérium támogatását és segítségével 2012-ben felépítünk egy teljes vertikumú energianövény feldolgozó üzemet. A projekt kidolgozásában a fent említett két egyetem mellett jelentős segítséget kaptunk a januári konferenciánkon résztvevő előadóktól is (az Energiatermelő és feldolgozó szociális mintagazdaság Tizsasason című projekt anyagát és a konferencia videó anyagát a mellékelt cd tartalmazza).

Az alapanyag az első években csak részben kerül ki a termelésből, az üzem folyamatos működéséhez egyéb forrásokra is szükségünk lesz. Ezeket a forrásokat a természet kínálja fel számunkra és másik két Startmunka célterület (belvíz rendszerek rekultivációja és illegális szeméttelpek felszámolása) során termelik ki a dolgozók. A száritott feldolgozott biomasszából brikett készül, melyet a szintén belügyminisztérium által kiírt „Önfenntartást segítő eszközök beszerzése” elnevezésű pályázaton igényelt nagy hatásfokú biomassza kazánokban égetünk majd el intézményeink fűtése céljából. foglalkoztatottak száma 2012-ben a projekt keretében 9 fő.

A 2010-ben felálló új testület, már a 2011 évi költségvetés tervezése során elkötelezte magát értékteremtő közfoglalkoztatás megszervezése mellett. A kezdetben megfogalmazott célok máig aktuálisak:

1. *Értékteremtő közfoglalkoztatás*
2. *Eredményes kertészeti termelés intézményeink számára és szociális célra egyaránt*
3. *A megtermelt felesleg értékesítéséből származó bevételek, a program folytatására és fejlesztésére való visszaforgatása*
4. *Energetikai célú növénytermesztés, amely a termelés, feldolgozás és felhasználás tekintetében is értelmes, hasznos munkát biztosít, az ebből származó megtakarítások révén.*

A tervezés során a testület tehát két növénytermesztési ágazat kialakítását határozta el. Az energetikai növények termelése terén 2009 óta rendelkezünk tapasztalatokkal. Ez idő óta ugyanis a Debreceni Egyetem Növény Bio-Technológia Intézetének kutatói által kinemesített energia célú Olasz nád (Arundo Donax) vagyunk a kísérleti állomása. Így nem volt kérdés, hogy az egyik ágazat az energetikai növénytermesztés lesz. A Debreceni Egyetem kutatói által létrehozott Cellulose Farming Group-al azóta is kiváló kapcsolatot tartunk fenn, sőt 2012. január 5-én Tizsasas adott otthont, egy közös szervezésű, számos neves előadót felvonultató megújuló energetikai konferenciának. Az Olasz nád tizsasasi termesztése azóta is sikeres. Terveink között szerepel azonban, hogy további energetikai célú növényekkel is adaptációs kísérleteket folytassunk biomassza-növény programunk keretében. Ennek érdekében felvettük a kapcsolatot a Gödöllői székhelyű Szent István Egyetemen és annak Mezőgazdaság Tudományi karával. Dr. Gyuricza Csaba dékán úr, iránymutatásai alapján, kialakítottunk egy 1 ha területű energianövény kísérleti és bemutató kertet. A kert létrehozásának célja, hogy megtaláljuk a helyi ökológiai viszonyokhoz leginkább alkalmazkodó energianövényt, illetve a terület bemutató kertként funkcionáljon önkormányzatok és a téma iránt érdeklődő egyéb szervezetek és magánszemélyek számára. A bemutató kertben legjobban teljesítő növény(-ek), az önkormányzat tulajdonát képező, további 6 ha-on kerülnek felszaporításra és képezik majd intézményrendszerünk fűtési alapanyagát. Az Energiatermelő és feldolgozó szociális mintagazdaság Tizsasason című projektünk elnyerte a Belügyminisztérium támogatását és segítségével 2012-ben felépítünk egy teljes vertikumú energianövény feldolgozó üzemet. A projekt kidolgozásában a fent említett két egyetem mellett jelentős segítséget kaptunk a januári konferenciánkon résztvevő előadóktól is (az Energiatermelő és feldolgozó szociális mintagazdaság Tizsasason című projekt anyagát és a konferencia videó anyagát a mellékelt cd tartalmazza).

Az alapanyag az első években csak részben kerül ki a termelésből, az üzem folyamatos működéséhez egyéb forrásokra is szükségünk lesz. Ezeket a forrásokat a természet kínálja fel számunkra és másik két Startmunka célte-

rület (belvíz rendszerek rekultivációja és illegális szeméttelpek felszámolása) során termelik ki a dolgozók. A szárított feldolgozott biomasszából brikett készül, melyet a szintén belügyminisztérium által kiírt „Önfenntartást segítő eszközök beszerzése” elnevezésű pályázaton igényelt nagy hatásfokú biomassza kazánokban égetünk majd el intézményeink fűtése céljából. foglalkoztatottak száma 2012-ben a projekt keretében 9 fő.

A kertészeti ágazati program első évében, 2010-ben még nem volt lehetőségünk a Startmunka mintaprogram által kínált lehetőségeket igénybe venni, saját közfoglalkoztatási programjukat mégis elindítottuk. Nem voltak gépeik, eszközeik és elengedő munkaerő, csupán a rövid távú foglalkoztatás dolgozói 4 órában. Ennek ellenére sikerrel megtermeltünk 1 ha sütőtököt és 1 ha káposztát, amely csak úgy sikerülhetett, hogy a település lakossága mellénk állt. Ki mivel tudott segíteni (géppel, munkával, anyagiakkal stb.) A termésből mindenki részesedett, aki bármilyen módon segítette a program megvalósulását, sőt jelentős mennyiség került kiosztásra szociálisan rászorultak részére. „Felejthetetlen érzés volt polgármesterként megélni, hogy a betakarítás két napján, amely hétvégére esett, szakadó esőben több mint húsz önkéntes és még annyi közmunkás vette fel a munkát és takarított be közel 30 tonna káposztát minden ellenszolgáltatás nélkül!”

Ezen előzmények után nagy örömmel fogadták a hírt, hogy lehetőséget kapunk a kistérségi Startmunka mintaprogramban, amelyben immár nemcsak a foglalkoztatás bérköltségét, de bizonyos mértékben az inputanyagok és eszközök beszerzését is finanszírozza a kormány. Természetesen minden fejezetre pályáztunk, de a zászlós hajó továbbra is a termelés maradt. Az idei évben terveink jelentős részét meg is valósították. Termelnék 2x1 ha fejeskáposztát 1ha kápia paprikát 1 ha fűszerpaprikát és 0,3 ha burgonyát valamint számos egyéb konyhakerti növényt kisebb felületen 16 fő foglalkoztatását megvalósítva.

A termesztett növények kiválasztásánál a helyi termelési tapasztalatok, a helyben való felhasználás lehetősége és a piaci viszonyok játszottak szerepet. Az általuk helyben fel nem használt feleslegre minden növény esetében felvásárlási szerződéssel illetve felvásárlási szándéknyilatkozattal rendelkezünk, amelyeket még a tavasz folyamán megkötöttünk.

*Megvalósítás:*

Értékteremtő munkát kívántak szervezni, amely egy alföldi mezőgazdasági, kertészeti hagyományokkal rendelkező településen egyértelműnek tűnt, hogy valamiféle növénytermesztés lehet.

Adottságaikhoz, lehetőségeinkhez és tapasztalatukhoz igazodóan olyan növénytermesztési tevékenységet kívántak megvalósítani, amit:

1. *Szerény eszközállományunk ellenére is agro-technológiai szempontból biztonsággal termesztethetnek*
2. *Jelentős kézimunkaigénnyel bír, a folyamatos foglalkoztatás érdekében*
3. *Helyben is hasznosítható, megtakarításokat eszközölhetnek általa*
4. *Lehetőleg nem jelentenek tevékenységünkkel konkurenciát a helyi illetve hazai termelőknek*
5. *Az értékesítésre szánt feleslegre lehetőleg export irányú piaccal rendelkeznek*
6. *A termesztéstechnológia pontos betartásával példát mutatnak konyhakerti termeléshez*
7. *A termés szociális alapon természetbeli juttatásként értékes segítség lehet rászoruló családoknak*

A termelő tevékenység mellett a Startmunka program egyéb fejezeteire is pályáztunk amelyeket igyekeztek úgy megszervezni, hogy azok összhangban legyenek a fő tevékenységgel a termeléssel. Erre kiváló példa az illegális hulladéklerakók felszámolása illetve a belvízelvezető rendszerek rekultiválása projektek során keletkezett biomassza hulladék (ágak, gallyak, nád, stb.) brikett üzemünkben való feldolgozása. Ezek a programok időben is, térben is igazodnak egymáshoz, így a munkaszervezés szempontjából kritikus időszakokban az egyes feladatokra beosztott dolgozók időnként más munkaterületen is dolgoznak.



Összes foglalkoztatottunk száma 2012 év során: 58 fő, amely programonkénti megoszlása az alábbiak szerint alakul:

Téli közfoglalkoztatás:	7 fő
Belvív:	8 fő
Mezőgazdasági földutak rendbetétele:	3 fő
Illegális hulladéklerakók felszámolása:	4 fő
Mezőgazdasági projekt:	16 fő
Bio-és megújuló energiafelhasználás:	9 fő
Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás:	11 fő

**A programok megvalósulása során önkormányzatunk eszközállománya (a rengeteg kis értékű eszköz beszerzése mellett) a következő nagy értékű eszközökkel gyarapodott:**

- MTZ 82 traktor
- MF 50 HX rakodó markoló
- pótkocsi
- szivattyú
- daráló
- brikettáló gép
- nagyhatásfokú biomassza kazán
- ágdaráló stb.

Építési beruházás során megvalósuló objektumok 2012-ben:

- Brikettáló üzem
- Apliték tároló szín

A különböző projektjeink során számos partneri, együttműködési megállapodást kötöttünk:

1. *Cellulose Farming Group: Együttműködés energianövények termesztése területén, különös tekintettel az Arundo Donax termesztésére*
2. *Szent István Egyetem, Mezőgazdaság és Környezet-Tudományi Kar: Közös kialakítású energianövény bemutató kert létrehozása*
3. *KÖTI VIZIG: Együttműködés a közfoglalkoztatás szervezése területén különös tekintettel a belvízelvezető rendszerek karbantartására és ártéri fás szárú biomassza alapanyagok felhasználására*
4. *Házi Piros Paprika Kft: Paprika termeltetési megállapodás, szaktanácsadás*
5. *Horváth Zsolt EV: Paprika termesztési együttműködés*

*Menedzsment:*

A közmunka szervezés menedzsment feladatait Tizsasason a polgármesteri hivatal dolgozói látják el, a polgármester irányításával. A konkrét felügyeletre közfoglalkoztatás szervezőt alkalmazunk. A szervezés feladataiban első sorban Harmatos László alpolgármester úr segítségére és gyakorlati tapasztalataira számíthattam, de a képviselő testület tagjai is, politikai pártállástól és személyes szimpátiától függetlenül támogatják törekvéseinket.

Tizsasason hagyomány, hogy döntéseinket egyhangú határozattal fogadjuk el. A program tervezése, előkészítése és megvalósítása során sem volt ez másképpen.

Minden kezdet nehéz. Ez is az volt, ellenben olyan társadalmi összefogást valósítottunk meg, amelynek segítségével túllendültünk a nehézségeken.



*Módszertan:*

A helyi programunk népszerűsítése érdekében, a mögöttünk álló hónapok során, számos újságíróval, riporterrel és környékbeli polgármesterrel vettük fel a kapcsolatot. Több alkalommal is beszámoltak a helyi újságunkban a lakosoknak, hogy első kézből értesüljenek a községben folyó eseményekről. Lehetőségeikhez mérten, részt vettek minden olyan találkozón, konferencián, ahol személyes tapasztalatok cseréje mellett, nagyon sok új ismerettel bővítették tudásunkat, amit később a programok során sikeresen fel is használtak. Folyamatosan tartják a kapcsolatot a helyi gazdákkal, akik szintén nagyon nagy segítségünkre voltak, ha úgy hozta a szükség. A községük lakosai, látva eredményeiket, szintén önzetlenül segítettek, amikor minden segítő kézre szükség volt.

*Eredmények:*

A program megvalósulása gyökeres változásokat hozott a település életében. Drasztikusan csökkent a településen a regisztrált álláskereső száma. Természetesen a nettó 47.000 Ft nem oldotta meg a munkavállalóink megélhetési problémáit, de többségüknél a 22.500 Ft-os segélyhez képest bejelentett munkahelyen dupla bevétel keletkezett, amely azért jelentős havi növekmény. A Szociális feszültségek, tehát mindenképpen tompultak a településen, amelyhez kis mértékben ugyan, de a kiosztásra kerülő termények is hozzájárultak. Érdekes hozadéka a közfoglalkoztatási programnak, hogy azok a kertész családok, akik évek óta ugyanazzal a munkavállalói körrel dolgoztatnak napszámoként (jellemzően egyszerűsített foglalkoztatás keretében) a program beindulása előtt bejelentették a napszámosaikat, nehogy elcsábítsa őket az önkormányzat szerződéses ajánlata.

A program során a teljesen leharcolt és szinte használhatatlan önkormányzati eszközpark megújult. A beszerzett számos eszköz nélkül közfoglalkoztatás nem megvalósítható. Óriási értéke volt a Startmunka programnak, hogy erre forrást biztosított. Ezek az eszközök, épületek és energetikai beruházások az egész település életére hatnak. A fejlesztési céljaink megvalósulásával önellátási törekvéseink megerősödnek. Megtakarításaink révén költségvetési hiányunk csökken, likviditási nehézségeink kezelhetőbbé válnak. Termelésünk révén értékteremtő munkát szervezünk a közmunkásinknak, egészséges biztonságos alapanyaggal látjuk el a konyhákat, továbbá mind kertészeti, mind pedig energianövény programunkkal új távlatokat nyitunk egy újszerű önkormányzati gazdálkodási forma számára.

A fejlesztéseink nyomán lerakják az alapjait egy szociális mintagazdaságnak, ahol a termelés, feldolgozás és foglalkoztatás hármas pilléreire a nem is olyan távoli jövőben egy számos területen önellátó település modellje építhető fel.

A közfoglalkoztatás sikeres megvalósításának a program komplex mivoltából fakadóan a település minden lakója a haszonélvezője lehet. Egy erőforrásaival jól, okszerűen gazdálkodó településen bizonyára könnyebb az élet és a szolgáltatások színvonala is emelkedik. Elég ha arra gondolunk, hogy néhány intézményünkben jelenleg a téli időszakban nem tudnak fűtést biztosítani. Ez a probléma nagy valószínűséggel megoldódik az aktuális fűtési szezonra.

*Tudatosítás:*

A program híre településünk határait rég túlszárnyalta különösebb propaganda nélkül. A megyei napilap már 2010-ben részletesen beszámolt tevékenységünkről, amelyet különböző sajtóorgánumok rendre átvettek. Önálló riporttal jelentek meg a Gazdakör című műsorban, a Magyar mezőgazdaságban és számos megújuló energiával foglalkozó portálon A Magyar Nemzet szintén írt tevékenységünkről. Energianövény konferenciánkról rövid honlapokról letölthető kisfilm készült. Meghívást kaptak előadóként a jubileumi Gödöllői Gazdanapokra ahol röviden bemutathatták komplex közfoglalkoztatási programjukat.

A termelésünk legfontosabb lépéseiről a helyi újságban a Tiszasasi Hírmondóban szintén számot adnak.

Az intenzív médiaérdeklődést természetesen követte a hasonló gondokkal küzdő kollégák érdeklődése is. Devecsertől Dévaványán át Kötegyánig, a Kaposvári kistérségtől a Nyíregyháziig többen személyesen vagy telefonon érdeklődtek tapasztalataikról. A hozzánk érkezőket igyekeztek objektívan tájékoztatni és ellátni minden olyan hasznos információval, amivel mi már tapasztalataik révén gazdagabbakká váltunk.

Az itt megszerzett tapasztalatokat több helyen adaptálták és alakították ki belőle saját jól működő programjukat, például Dévaványán

*Hatások:*

*Forráshiány:* A közfoglalkoztatási gyakorlatunk jelentősen hozzájárul a forráshiány csökkentéséhez, hiszen intézményenként fűtési költség megtakarítása illetve a megtermelt zöldségek helyben történő felhasználása kiadáscsökkentő hatású

*Munkanélküliség:* Tiszasas község tekintetében a januári 20,9%-ról 11,5%-ra csökkent a regisztrált munkanélküliek száma elsősorban a Startmunka programnak köszönhetően. Ez közel 50%-os csökkenés.

*Elnéptelenedés:* Az elnéptelenedésre gyakorolt hatások egyelőre nem mérhetők

*Elavult energiagazdálkodás:* Folyamatban lévő beruházásaink nyomán jelentős energiaköltség megtakarítás válik realizálhatóvá

*Források:*

A közfoglalkoztatás forrásigényét gyakorlatilag a Startmunka mintaprogramból finanszírozták.

A program megvalósítása során a tervezetthez képest igen komoly kiadások keletkeztek. Ezek elsősorban dologi kiadások voltak, amelyek közül az alkatrész és javítási költség emelkedik ki toronymagasan. Ennek finanszírozása az önkormányzat költségvetéséből történt.

A költségvetési források mellett számos gazdátársuk gépekkel, szállítással, öntözőberendezéssel, egyéb eszközökkel segített. Ezeket egzakt módon kifejezni nem lehet.

A menedzsmint feladatokat ellátó polgármesteri hivatalban jelentős többletköltséggel nem, de jelentős többletmunkával viszont járt a program lebonyolítása. Ezek számszerűsítése szintén a jövő feladata.

*Fenntarthatóság:*

Összességében a programjuk sikeressége nem megkérdőjelezhető. Eredményeik magukért beszélnek. A megvásárolt gépek, a kialakított épületek, a sok apró kitanult buktató, a további fejlődés lehetősége mind a folytatás mellett szólnak. A megtakarítások és a realizálható bevételek kecsegtetőek, de nem szabad elfelejteni, hogy a mezőgazdaság kockázatos üzem. Az Önkormányzatok önkormányzati törvényben is előírt közfoglalkoztatás szervezési feladataikat a településéhez hasonló kipróbált és működő projekteken keresztül meg tudják valósítani, de a rendszert támogatás nélkül teljesen magára hagyni nem lehet. Tapasztalatuk szerint a közfoglalkoztatás során jogos elvárás és helyes elgondolás munkát kérni az ellátásért cserébe. A becsületesen elvégzett értéket előállító feladat jó hatással van a dolgozóra, jó az önkormányzatnak, az államnak, és a közösség is értékeli. Számos munkavállalónk tért vissza a reménytelenségből a munka világába és ez a közfoglalkoztatási programnak köszönhető. A létrehozott értékekkel immár gazdálkodniuk kell! A program önfenntartó mivolta értelmezésem szerint azt jelenti, hogy a program működésével létrejött eredmény felhasználható további fejlesztésre továbbá a program során kiemelkedő teljesítményt nyújtó dolgozók bérének fedezetére. Tömegek foglalkoztatásához szükséges bérköltségek kitermelése viszont önkormányzati keretek között csak kiegészítő támogatással valósítható meg.

# 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:**

Kelemen Dóra

## **Tördelőszerkesztő:**

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-247-0 (elektronikus)