

ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZAT

# Önkormányzati HR

Az önkormányzat  
humán erőforrásai



ZONGOR GÁBOR

Dialog Campus

ÖNKORMÁNYZATI HR  
Az önkormányzat humán erőforrásai

## ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZAT 5.

Zongor Gábor

ÖNKORMÁNYZATI HR  
AZ ÖNKORMÁNYZAT HUMÁN  
ERŐFORRÁSAI

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

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

Szakmai lektor  
Dietz Ferenc

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerző, 2018

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

# Tartalom

1. BEVEZETÉS	6
2. AZ ÖNKORMÁNYZÁS JELENTŐSÉGE ÉS A VÁLTOZÁSOK JELLEMZŐI	8
3. AZ ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZAT HUMÁN ERŐFORRÁSAI	15
3.1. Az önkormányzat belső humán erőforrásai	16
3.2. Az önkormányzat külső humán erőforrásai	22
4. TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL	29
5. A LEGJOBB ÖNKORMÁNYZATI GYAKORLATOK	34
6. HELYI KÖZÖSSÉGI AKADÉMIA: HELYI KÖZÖSSÉGI AKARAT	37
7. AZ ÖNSZERVEZŐ ÖNKORMÁNYZÁS ÉS A HUMÁN ERŐFORRÁS- FELHASZNÁLÁS 12 PONTJA	40
7.1. A lakosság számának megtartása, növelése a kistelepüléseken	40
7.2. Élhető nagyvárosok	41
7.3. Cél: a lakosság részvételének növelése	41
7.4. Együtt szabályozni a civil részvételt	41
7.5. Nyitni a gazdaság szereplői felé	42
7.6. Fiatalok nélkül nincs fejlődés	42
7.7. Átfogó településfejlesztés	43
7.8. Önellátásra való törekvés	43
7.9. Erősíteni a települési együttműködéseket	43
7.10. Kapcsolódás a működő hazai és nemzetközi hálózatokhoz	44
7.11. Átláthatóság	44
7.12. Láthatóvá tenni magunkat	44
IRODALOMJEGYZÉK	45
MELLÉKLET	47

# 1. Bevezetés

Az önkormányzati szaktanácsadói képzés eddigi rendszerének és tananyagának kiegészítése során összeállított, most olvasható tananyag fő fókuszja az önszervező, önfenntartó önkormányzat tevékenységét megvalósító belső és külső humán erőforrásra irányul. A jelenleg is zajló önkormányzati átalakítási folyamatban meghatározó jelentősége van annak, hogy a települési önkormányzatok, közülük is leginkább a községek, a kistelepülések miképpen lesznek képesek a „túlélésre” úgy, hogy közben élhetővé tegyék a településüket, és fenntartható önkormányzást valósítsanak meg.

A fenntartható fejlődés – benne a fenntartható településfejlődés – a tágan értelmezett életminőség javulását szolgálja, amely nem szűkíthető le az anyagi jólétre, hanem magában foglalja a környezet minőségét, a demokratikus jogok érvényesülését, a természeti erőforrásokhoz, valamint a társadalom nyújtotta szolgáltatásokhoz és intézményekhez való hozzáférést, a teljes testi, lelki egészséget, a szabadidőt, a biztonságot is. A társadalmi jólét a környezetminőség és a társadalmat alkotók életminőségének együttes megnyilvánulása.<sup>1</sup>

Az új típusú önkormányzás jelentős kihívást jelent, és sok bizonytalanságot tartalmaz azáltal, hogy az önkormányzati feladatellátás és az önfenntartás feltételrendszere is folyamatosan változik. A települések életét befolyásoló szerveződések és szereplők csak akkor lesznek képesek biztosítani a fenntartható és élhető önkormányzást a kisebb településen élők számára is, ha megfelelő innovációs képességgel, eltökéltséggel rendelkeznek, és az érintettekkel, azok bevonásával intenzív együttműködést valósítanak meg. Mindez valamennyi szereplő részéről feltételezi a megújulást és az életen át történő tanulást. Ezen túlmenően annak belátását is el kell sajátítaniuk, hogy egyedül nem megy: csak intenzív és széles körű összefogással, partnerséggel érhetik el a sikert.

Az élhető település elképzelhetetlen önkormányzás nélkül, és a sikeres önkormányzat sem létezhet széles körű, tartalmi és folyamatosan megújuló együttműködési háló nélkül.

Magyarország – minden nehézsége, kiszámíthatatlansága, területi különbözősége, egyensúlytalansága, igazságtalansága ellenére – számtalan jó példával, jó gyakorlattal rendelkezik, amelyek ösztönzőleg hatnak mindazok számára, akik hisznek a közösségteremtésben és a közösségvezérelt helyi fejlesztésekben.

A témában az elmúlt évtizedekben sokféle sikeres és kudarcot vallott kísérlet, kezdeményezés volt, elsődlegesen a környezetvédelem, a kultúra és a vidékfejlesztés területén. Nagyon sok – zömében kisebb – településen jöttek létre az önszerveződésnek és az önfenntartásnak azon bázisai, amelyekben aktívan vettek részt civil szervezetek és lakossági, lakóközösségi szerveződések. A munkát megalapozó tudományos, szakmai kutatások és feldolgozások révén kialakult a társadalmi részvételnek, a közösségvezényelt helyi fejlesztéseknek, a kreatív és innovatív közösség-szervezésnek a hazai szakirodalmá is.

---

<sup>1</sup> Lásd: *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia*. Magyar Köztársaság Kormánya, 2007. június.

Külön érdemes kiemelni és az olvasó figyelmébe ajánlani egyrészt Pallai Katalin *Társadalmi részvétel* című módszertani anyagát,<sup>2</sup> másrészt Számadó Róza *Inkluzív önkormányzat* című tankönyvét.<sup>3</sup> Mindkét kiváló összefoglaló tanulmány jelentős segítséget nyújt a megújító önkormányzásban tevékenykedők számára.

A jelen összegző írás nem kívánja szaporítani az elméleti irodalmat, hanem ehhez a teremtő, az önszervező önkormányzást elősegítő munkához kíván segítséget, kapaszkodót nyújtani.

---

<sup>2</sup> PALLAI Katalin (2010): *Társadalmi részvétel – Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Budapest, TÖOSZ.

<sup>3</sup> SZÁMADÓ Róza (2015): *Inkluzív önkormányzat*. Budapest, NKE.



## 2. Az önkormányzás jelentősége és a változások jellemzői

Az 1990-es politikai rendszerváltoztatás mintegy befejező<sup>4</sup> eseménye a szeptember 30-i általános önkormányzati választás napja volt. Ekkor lépett hatályba a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, jöttek létre a községekben és városokban a szabadon választott önkormányzati képviselő-testületek és kezdték meg munkájukat a polgármesterek.

A helyi önkormányzati törvény (Ötv.) kereteit a Magyar Köztársaság Alkotmánya határozta meg azáltal, hogy kimondta: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”<sup>5</sup> Az Ötv. rögzítette,<sup>6</sup> hogy a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét, együttműködik velük.

A negyedszázada kialakított önkormányzati rendszer hihetetlen energiákat szabadított fel a települések túlnyomó többségénél. Az önállóság élménye következtében megelevenedtek a települések, és különösen érvényes ez a megállapítás a korábbi tanácsrendszerben társközségi pozícióban lévő községekre. A helyi demokratikus hatalomgyakorlás hozzájárult a közösségek szerveződéséhez, a helyi közélet megélénküléséhez.

Az 1990-ben létrehozott magyar önkormányzati rendszer jellemzője, hogy struktúrájában szétaprózódott, míg a feladatokban és hatáskörökben széles felelősség hárult az önkormányzatokra a kistelepülésektől a nagyvárosokig egyaránt azáltal, hogy ezek nyújtották a közszolgáltatások túlnyomó többségét. Ugyanakkor működtetői vagyont alig kaptak az önkormányzatok, így a gazdasági autonómia feltételei nem voltak általánosan adottak és a helyi adóbevételek aránytalanul oszlottak meg, mivel a meghatározó, a helyi iparüzési adóból származó bevétel csak keveseknek, jelenleg a települések mintegy 10%-ának adatik meg. A kialakított finanszírozási rendszerben ciklusról ciklusra romlott a központi költségvetési támogatás, így a települési és megyei önkormányzatok jelentős része a nem megfelelő finanszírozás következtében működési zavarral küszködött, amelynek hatására 2008-tól jelentősen megnőtt az önkormányzati adósságállomány is.

Az önkormányzatok között a nyújtott közszolgáltatásokban jelentős különbségek alakultak ki, és egyre inkább igazságtalanná vált a rendszer. A létrejött önkormányzati rendszer a települési struktúra, a feladatok mennyisége és differenciálatlansága, valamint a finanszírozás kiszámíthatatlansága következtében egyre inkább fenntarthatatlan volt. Az átalakítás elkerülhetlenné vált.

<sup>4</sup> Mivel ekkor még kétfordulós volt a helyi önkormányzati választás, így a második fordulóra október 14-én került sor.

<sup>5</sup> Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében módosított, kiegészített – 1949. évi XX. törvény 42. §-át.

<sup>6</sup> Lásd a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (5) bekezdését.

A 2010-es parlamenti választásokat követően létrejött, kétharmados többséget biztosító országgyűlési háttérrel a második Orbán-kormány átfogó közjogi változtatásokat hajtott végre, amelyek lényegesen érintették az önkormányzatokat és az önkormányzást is.

A Magyar Köztársaság „ideiglenes” Alkotmánya helyére lépett Alaptörvény az előző húsz esztendő államfelfogásával és közjogi megoldásaival merőben szakított, és új államfilozófiát fogalmazott meg. Az Alaptörvény az alapvetésében kifejti: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”<sup>7</sup> Az Alaptörvény már nem tekinti alkotmányos alapjognak a polgárok önkormányzathoz való jogát, az önkormányzatokat lényegében az egységes állami szervezetrendszer sajátos, részleges önállósággal rendelkező végrehajtó egységeként szabályozza.<sup>8</sup>

Magyarország Alaptörvénye és az új önkormányzati törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények egyértelműen új dimenzióba helyezték az önkormányzatokat, illetve az önkormányzatiságot 2013-tól.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. sarkalatos törvény (Mötv.) preambuluma kiemeli: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcél megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.” Itt rögzítik, hogy a törvényt az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében alkotják meg.

Az Mötv. mindezek kapcsán rögzíti, hogy „a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”<sup>9</sup> Mindezekből következően a törvény a települési és megyei választópolgárok közösségét felruhazza a helyi önkormányzás jogával.

Az Mötv. az Ötv. szabályozásához hasonlóan kiemeli, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik ezekkel, viszont az önkormányzatok feladatává teszi a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvétel biztosítását. Új, hangsúlyos elem továbbá, hogy a törvény rendelkezése szerint a helyi önkormányzat erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait.<sup>10</sup> Az Mötv. szabályozása beemelte a törvénybe az „interaktív önkormányzati modell” egyes lényegi elemeit.

Ugyanakkor a törvényi szabályozás irányt szab a képviselő-testületek számára, amikor rögzíti, hogy „a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság,

<sup>7</sup> Lásd: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Alapvetés, O) cikk.

<sup>8</sup> Lásd: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Az állam/A helyi önkormányzatok, 31–35. cikk, valamint az 55/2009. (V. 6.) AB határozat.

<sup>9</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1)–(2) bekezdését.

<sup>10</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 6. § a) b) pontját.

az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”<sup>11</sup>

Valamennyi települési önkormányzat – függetlenül méretétől, típusától (község, nagyközség, város, járásszékhely város, megyei jogú város, fővárosi kerület, főváros) – kisebb-nagyobb mértékben megvalósítja az önszervező önkormányzatot, azaz törekszik feltárni a lehetőségeit, igyekszik hasznosítani saját erőforrásait, erősíti önfenntartó, valamint a helyi közösség öngondoskodó képességét.

A gyakorlati folyamatok elemzése, vizsgálata és értékelése egyértelműen jelzi, hogy elsődlegesen a kistelepülések, a községek részéről indult meg annak a felismerése, hogy nem várhatnak központi kormányzati, valamint megyei önkormányzati támogatásra, ezért a település problémáit maguknak, kisebb-nagyobb mértékű összefogásban kell megoldaniuk.

A jelenlegi ismereteink szerint önszervező önkormányzat alatt azt értjük,<sup>12</sup> amikor a települési önkormányzat tudatosan, tervszerűen, felkészülten és partnerségben tárja fel épített és természeti, környezeti adottságait, lehetőségeit, ismeri és céltudatosan hasznosítja belső és külső szervezeti, szervezési, személyi, kapcsolati és társadalmi erőforrásait, a közfeladatai ellátása és közösségszervező tevékenysége részeként törekszik az önkormányzás önfenntartóvá tételére oly módon, hogy egyben erősíti a helyi közösség öngondoskodó képességét. Az önszervező önkormányzat feltétele a nyitott, átlátható, demokratikus, interaktív és innovatív önkormányzás. Az önszervező önkormányzat, miközben teljesíti a törvényben rá ruházott kötelező feladatait, képes a helyi lakosság igényét figyelembe véve élfelhető és fenntartható településfejlesztést megvalósítani.

Az Mőtv. új helyzetet teremtett az önkormányzatok finanszírozási rendszerében is. Egyrészt a kormányzat átvállalta a települési és megyei önkormányzatok hiteleit, az önkormányzatok adósságállományát, másrészt átrendezte a feladataikat és a kapcsolódó központi költségvetési támogatás rendszerét. A korábbi normatív támogatás helyére az ún. feladat-alapú finanszírozás került. Az állam eldöntötte, hogy mely feladatok végrehajtását ruházza át kötelező jelleggel az egyes önkormányzatokra, és ezen feladatokhoz kapcsolódóan, az állam által számított mértékben történik a finanszírozás. A döntően kötött támogatásnyújtás következtében a kötelezően ellátandó feladatokra biztosított, feladatalapú finanszírozás gyakorta nem elégséges, így a szűkös állami támogatás miatt az önkormányzatok tényleges mozgástere csökkent.

Felértékelődött tehát a saját bevétel, amelyből egyrészt ki kell egészíteni a kötelező feladatellátást, másrészt – amennyiben marad belőle – ebből lehet önként vállalt feladatokat teljesíteni. Márpedig az egyes településeken pontosan az önként vállalt feladatok azok, amelyeket a lakosság elvár az önkormányzattól, illetve ezek képezik az alapját az önfenntartásnak, az önszerveződésnek és az öngondoskodásnak. Így fontosak a lakóhelyhez kötődést erősítő ügyek: a helyi önszerveződő közösségek, civil szervezetek tevékenységének támogatása, a településközi kapcsolatok ápolása (ezen belül is kiemelten a testvértelepülési együttműködések fenntartása), a településmarketing, a belső és külső kommunikáció eszközeinek alkalmazása, az ifjúság és a sport támogatása. A kötelező feladatok biztosításán

<sup>11</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 53. § (3) bekezdését.

<sup>12</sup> Az önszervező önkormányzat fogalmával még adós a szakma, így itt az általam megfogalmazott definíciót használom.

túl a régóta megszokott és a település életének részét képező önként vállalt feladatok megvalósítását többnyire mindenki természetesnek tekinti.

A saját forrás előteremtése a helyi adókból, illetve a szolgáltatási díjakból arra ösztönzi a települések vezetőit, hogy innovatívak, kreatívak és nyitottak legyenek. A szűkösség ugyancsak arra ösztökéli a településen élőket, szervezeteiket és képviselőiket, hogy keressék a fenntartható önkormányzás pénzügyi, szervezeti, szervezési bázisát.

Az új helyzet jellemzője, hogy a kormányzat átvállalta az önkormányzati adósság-állományt, valamint egyes, korábban önkormányzati kötelező feladatokat (iskolák fenntartása, kórházak üzemeltetése, hatósági ügyintézés stb.) saját kompetenciájába vont, ezzel párhuzamosan csökkentette az önkormányzatok pénzügyi támogatását. Ezen túlmenően az önkormányzati köztisztviselők esetében és jó néhány közalkalmazotti területen nem történt semmiféle bérrendezés 2008 óta, és nincs is kilátásba helyezve az állami közférában dolgozókhöz hasonló „életpályamodell”.

A járási hivatali rendszer 2013-as létrehozatalával párhuzamosan sor került az önkormányzati hivatali rendszer és struktúra átalakítására is. A leglényegesebb változás a közös önkormányzati hivatal (korábbi körjegyzőség) létrehozatalának feltételrendszerében következett be. A törvényi szabályozás értelmében polgármesteri hivatalt város – függetlenül a lakossága számától<sup>13</sup> –, valamint kétezer főt meghaladó lakosságú település hozhatott létre.

Mindazon községeknek, amelyeknek a lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt, az adott járáson belüli másik községi önkormányzattal, önkormányzatokkal, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, közös önkormányzati hivatalt kell alapítaniuk. Ugyanakkor a kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság számának legalább kétezer főnek vagy a közös hivatalhoz tartozó települések számának legalább hétnek kell lennie, függetlenül a lakosság számától.

Az Mőtv. ugyanakkor tartalmaz egy megengedő méltányossági szabályt, amely szerint ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a szigorúbb előírásoktól. Ez a szabály pozitív diszkrimináció a nemzetiségek lakta települési önkormányzatok számára.

Az átalakítás előtti év végéig a vidéki településeken összesen 1012 önálló polgármesteri hivatal és 786 körjegyzőség, vagyis mindösszesen 1798 hivatal tevékenykedett. A megváltozott, szigorított feltételek eredményeként az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 1798-ról 528-cal, csaknem 30%-kal csökkent, 1270-re. Értelemszerűen,

<sup>13</sup> Kétezer lakos alatti városok: Gyöngyös (1968 fő), Visegrád (1815), Pácsa (1780), Igal (1349), Óriszentpéter (1194) és Pálháza (1125).

köszönhetően a törvényben rögzített kétezres lakossági számnak, a korábban működő 1012 polgármesteri hivatal száma csaknem felével, 490-nel csökkent, 522-re.

A 2012-ben még működő 786 körjegyzőség helyére 748 közös önkormányzati hivatal lépett. Ez összességében azt is jelenti, hogy több mint 500 jegyzői állás szűnt meg, így a települések több mint felében (60%) már nem működik hivatal.

Összességében 1883 településen nincsen polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatali székhely, így a települések 60%-ban kell megszerveznie az önkormányzatoknak úgy a munkát, hogy az ott élő polgárok számára is megfelelően biztosított legyen a hivatali szolgáltatás. Ezen túlmenően ennyi polgármesternek és képviselő-testületnek a munkáját is segítenie kell a 748 közös hivatali székhely apparátusának. Vagyis jelentős teher hárul az integrált hivatalok munkatársaira, miközben az elismert hivatali létszámuk meglehetősen korlátozott.<sup>14</sup>

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján állítható, hogy a több mint félszáz hivatal megszűnése a helyi közigazgatási közszolgáltatások minőségére negatív hatással volt, vagyis a kisebb települések újabb közössége került ki a mindennapi közigazgatási támogatásból. A témánk szempontjából kiemelten fontos, hogy többnyire a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó, nem székhely települések részére nyújtott közigazgatási tevékenység, ennek szellemi, szervezeti és szervezési támogatása sok helyen nem kellő mértékben és minőségben biztosított. Ez a megállapítás elsődlegesen azokra a közös önkormányzati hivatalokra igaz, ahol a székhely hivatal alacsony kapacitásokkal rendelkezik. Természetesen vannak pozitív példák is, ahol adott esetben az együttműködő közeli kisváros megfelelően felkészült, befogadó és együttműködő apparátusa teljeskörűen kiszolgálja a csatlakozó községi önkormányzatot.

A közös hivataloknál a gondot többnyire az alultervezett hivatali létszám és a köztisztviselők jelentős leterheltsége okozza. Ennek következtében nagyon sok nem székhely község igyekszik biztosítani a települése számára a „saját” hivatalt. Így működnek kirendeltségek csökkentett üzemmódban, ami viszont a közös hivatal kapacitását gyengíti. Mindenesetre fontos felismerés ezen települések vezetői részéről, hogy humán erőforrás nélkül elvész a települések esélye a fennmaradáshoz. Nem véletlen, hogy erőn felül is igyekeznek a megfelelő felkészültségű és gyakorlatú munkatársakat megtartani a hivatalban.

A hatékonysági, hatásossági és fenntarthatósági szempontok figyelembevételével természetesen a nagyobb lakosságszámú településekre fókuszál a politika és a központi kormányzat egyaránt. Mivel a települési önkormányzatok csupán 5%-a tízezer lakos feletti és háromnegyede kétezer lakos alatti, így a törvényalkotók évtizedek óta az egyszerűbb megoldásokat választják. Nem annak a lehetőségét keresik, hogy hogyan, milyen eszközökkel, szabályozókkal, pénzügyi ösztönzőkkel tudják képessé tenni a települési önkormányzatok meghatározó részét a feladatok ellátására, hanem azt, hogy miképpen tudják „megszabadítani” az ellátandó feladatoktól a települések túlnyomó többségét. Vagyis a központi hatalom nem a képesség megteremtésére, a „képesség tevésre”, hanem a funkciómentesítésre törekedett.

Az elmúlt két évtizedben sem volt fontos a központi hatalom számára, hogy a települési önkormányzatokat képessé tegye a széles körű feladatellátásra. A szubszidiaritás elve csak

<sup>14</sup> Lásd részletesen: ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 9. sz. 37–42.

látszólag érvényesült mindazon települési önkormányzatok esetében, amelyek nem voltak képesek megfelelő minőségű közszolgáltatást biztosítani az ott lakók számára. A legújabb szabályozás e tekintetben egyértelművé tette, hogy nem is vár el jelentősebb képességet az önkormányzatoktól. Ennek egyértelmű bizonyítéka többek között a polgármesteri javadalmazásra vonatkozó szabályozás beépítése a kétharmados törvénybe. Az új bértábla a 2014. októberi választásokat követően a településvezetők túlnyomó többsége számára elfogadhatatlan volt, hiszen például az 500 lakos alatti települések (ez a települések 34%-a) tiszteletdíjas polgármestereinek javadalmazása a közfoglalkoztatottak juttatását sem érte el. Kedvező változás viszont, hogy 2017. január 1-től a kistelepülések esetében lényegében visszaállították a bért, míg a nagyobb városok esetében bérnövekedésre került sor.

Ugyanakkor az elmúlt két évtized egyértelműen bizonyította: meghatározó az adott település életében, hogy kit választ polgármesternek és milyen képviselő-testület működik az önkormányzatnál. Amennyiben a polgármester teljes odaadással tevékenykedik a település érdekében, részt vesz az önkormányzatok életét befolyásoló folyamatokban, képezi magát, megfelelően felkészült és folyamatosan informált, abban az esetben a települése az adottságait legjobban kihasználva képes talpon maradni és fejlődni. Míg az állandóan vitatkozó, belső feszültségekkel terhelt települések, valamint a napi feladatellátást nem biztosító közösségek egyértelműen lemaradnak, lemaradtak.

Az elmúlt években sokan és sokszor hivatkoztak a büvös európai fogalomra, a szubszidiaritásra. Ugyanakkor a szubszidiaritás hazánkban nem vált tényleges működési rendező elvvé, csupán hivatkozássá. A szubszidiaritás egyrészt azt jelenti, hogy az adott döntés lehetőség szerint az érintettekhez legközelebb lévő szinten szülessen, másrészt a döntéshozatal szintje rendelkezzen megfelelő kompetenciával, azaz szervezeti, személyi és technikai feltételekkel. A szubszidiaritás másrészt arra is válasz ad, hogy amennyiben a hatáskörrel rendelkező szerv nem tudja vagy nem akarja gyakorolni hatáskörét, akkor helyette mely szervezet jár el.

Ez utóbbi szabály hazánkban alapvetően csak a középfokú közszolgáltatási intézmények fenntartásában érvényesült, amikor is a települési önkormányzat átadhatta a megyei önkormányzatnak az intézmény(ek) fenntartási jogosítványait. Mivel ma már a megyei önkormányzatok sem látnak el ilyen típusú feladatokat, ez a szabály is értelemszerűen megszűnt. Az Mötvt. is adós marad a helyettesítés szabályozásával, így csupán az esetlegesen felmerülő problémák mértékétől függ, hogy lesz-e átmeneti megoldás a feladatellátás hiányára.

Az önkormányzás ereje és legfőbb értéke a komplexitásban rejlik. Egy településen felmerülő közösségi problémák megoldását akkor is az önkormányzattól várják az ott lakók, ha azok nem tartoznak az önkormányzat kompetenciájába, mint például a rendőrségi ügyek. Az új állami-önkormányzati feladat- és felelősség-megosztás következtében azoknál a közszolgáltatásoknál, amelyek már nem tartoznak önkormányzati kompetenciába, a polgármesternek, a képviselő-testületnek teljesen új szerepe van: nem az övék az ellátás felelőssége, hanem a szolgáltatást igénybevevő polgárok érdekeinek képviselőiként léphetnek fel a szolgáltató állami szerveződéssel szemben. Ez az új helyzet akár a köznevelésben, akár a hatósági ügyintézésben az önkormányzat vezetését és a civil szerveződések egy közösségbe tömörítheti.

Természetesen ennek az új helyzetnek a meg- és felismerése idő kérdése, hiszen a beidegződések, a reflexek, a megszokások még élnek a szereplőkben. Az állami általános iskolát még mindig sajátjuknak tekintik a települések vezetői, miközben jogilag már semmi-

lyen közül nincsen hozzá, mivel az országgyűlés döntése értelmében az iskola fenntartása, a köznevelés ügye nem tekinthető helyi közügynek.

Az önkormányzatok problémamegoldó képessége még létezik, és ebben kiemelkedő szerepe van a polgármesternek és a helyi közsolgáknak. A helyben élő és a köz érdekében hivatásszerűen cselekvők elhivatottsága nélkül már lényegesen több ellátási nehézségről hallanánk. A rendszer működését a rendszerben lévő, korlátozott mozgásszabadsággal és felelősséggel, de közösségi elkötelezettséggel rendelkezők viszik sikerre.

A megváltozott helyzetben a helyi közösségek és autonómiák erősítéséhez az eddigiek-től eltérő megoldásokat is alkalmazni kell. Mindenképpen szemléletváltásra van szükség annak érdekében, hogy az önszervező önkormányzat mint elérendő cél minél több településen valósággá válhasson.

Tanulva az elmúlt évtizedek tapasztalataiból, az önkormányzatok működésében meghatározó szempontnak kell lennie a fenntarthatóság érvényesítésének, a fejlesztések és működtetés területén egyaránt. Tervezni, számolni és visszszámolni kell a fejlesztési pályázatoknál, annak érdekében, hogy a legjobb szándék ellenére se kerüljön működés-képtelen helyzetbe a sikeresen pályázó és megvalósító önkormányzat. E tekintetben is szükséges a térségben és a térségi együttműködésben való gondolkodás. A fejlesztésekben előtérbe kell helyezni az önkormányzati önfenntartó képesség kérdését, a helyi erőforrások és hasznosítási lehetőségek feltárását.

Helyi demokrácia- és közösségépítés nélkül nem beszélhetünk önkormányzatról a jövőben sem. A szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló kompetenciák ellenére szükséges, hogy a helyi közösségek, a civil szerveződések, az öntevékenységek megerősödjenek. E tekintetben kiemelten szükséges foglalkozni a fiatalokkal, az ifjúsággal, mert hiányukban az adott települést a kihalás veszélye fenyegetheti. Az előregedő településeken a szociális háló működtetése mellett az idősek közösségének támogatása, segítése marad az önkormányzat kiemelt feladata.

### 3. Az önszervező önkormányzat humán erőforrásai

A jelenleg hatályos törvényi szabályozás új irányt szab az önkormányzatoknak azáltal, hogy kiemelt feladattá teszi a települések számára a lehetőségeik feltárását és saját erőforrásaik hasznosítását, önfenntartó képességük elősegítését, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítését. Ezek az általános feladatok eddig is benne voltak az önkormányzati közgondolkodásban, de most a törvény kiemelten fókuszba állította, így egyértelművé tette, hogy a települési önkormányzatok nem támaszkodhatnak mindenben a központi hatalomra, az államra, hanem meg kell szervezniük a helyi erőforrásaik lehető leghatékonyabb felhasználását, ami viszont feltételezi a helyi közösségépítést és az öngondoskodás előtérbe helyezését.

A folyamat úgy zajlik, hogy mindeközben az állam jelentős közszolgáltatásokat vett át az önkormányzati szférától, ami nem csupán az anyagi erőforrások átrendezését, hanem a személyzeti és a szellemi humán erőforrások átcsoportosítását is jelenti. Gondoljunk csak arra, hogy kikerültek a közvetlen önkormányzati érdekkörből az általános és a középiskolák, így a pedagógustársadalom is más kapcsolatrendszerbe került a korábbi önkormányzattal és annak vezetésével.

Jelentős mértékben átrendezte az önkormányzatok ügyfélkapcsolatát a járási hivatalok létrehozatala. Igaz ugyan, hogy nem minden államigazgatási hatósági ügytípus került el a jegyzői hatáskörből a járási hivatalokhoz, de a legjelentősebb ügyszámú hatósági ügyek igen. Ennek következtében az ügyfél az ügyeinek csak egy részét tudja a megszokott polgármesteri hivatalban elintézni, továbbá jelentős mértékben csökkent a helyi önkormányzati hivatalok száma a 2013-as új, közös önkormányzati hivatali rendszer létrehozatalával. Az átszervezés jelentős számú, több mint 10 ezer önkormányzati köztisztviselőt vitt ki a helyhatósági érdekkörből, ami befolyásolta az önkormányzati humán erőforrásokat is.

Az önkormányzás lényegéből is adódóan az önkormányzati közfeladat-ellátás szervezeti és személyi feltételrendszere lényegesen összetettebb, mint az ágazati felépítésű állami szervezetrendszer. Az egyes ágazati szabályok által előírt feladatok megvalósulása a települési önkormányzás során komplex módon érvényesül. Ugyanakkor mind az állami, mind az önkormányzati közigazgatásnak meg kellene felelnie az Európai Közigazgatási Tér (European Administrative Space)<sup>15</sup> létrejötté feltételeinek, az európai közigazgatási jog legfőbb alapelveinek és szempontjainak.

Fontos különbség, hogy az önkormányzatot elsődlegesen képviselő polgármesternek semmilyen előképzettséggel nem kell rendelkeznie, csupán választójoggal, miközben adott esetben háttérapparátus nélkül is el kell látnia a feladatát. Ugyancsak 2014-ig nem

---

<sup>15</sup> Az Európai Közigazgatási Tér az uniós tagállamok által közösen elfogadott alapelvekre épülő cselekvés közös szabványainak az együttese, amelyek a jog által meghatározottak, és megfelelő eljárásokon és felelősségi mechanizmusokon keresztül érvényesülnek a gyakorlatban.



volt semmilyen felkészültségi kritériuma az önkormányzati képviselővé válásnak<sup>16</sup> sem. Így a demokrácia intézményrendszere a választással ugyan döntésképesse válik, viszont a döntéshozók megfelelő felkészítése és helyzetbehozása nincsen végiggondolva és intézményesítve. Pozitív változás, hogy a megválasztott képviselőknek részt kell venniük a kormányhivatal által szervezett képzésen, viszont ennek minőségén, gyakorlatorientált jellegén még szükséges változtatni a jövőben.

Természetesen az önkormányzati hivatalok munkatársainál vannak szakmai és gyakorlati feltételek. Így a hivatali apparátus léte elvileg biztosíték a hatékony és szakszerű helyi közigazgatásra. Tekintettel arra, hogy a városokat kivéve csupán a nagyobb lakosság-számú, illetve jelentősebb helyi iparüzési adóbevétellel rendelkező települések rendelkeznek összetettebb szakmai apparátussal, így az egyes települési önkormányzatok által biztosított közfeladat-ellátások nagymértékben függenek a polgármester képességétől, hozzáállásától, valamint az első számú településvezető és a helyi szakmai csapata viszonyától.

Egy települési önkormányzat alapvetően kétféle humán erőforrással rendelkezik: egyrészt az önkormányzat választott vezetése, az intézményrendszerének, gazdasági szervezeteinek munkatársai alkotják a belső humán erőforrásokat, másrészt a településen lakók és azok szerveződésesei képezik az önkormányzati humán erőforrás külső bázisát.

## **3.1. Az önkormányzat belső humán erőforrásai**

### **3.1.1. A polgármester**

Magyarországon a választási rendszer jellegéből adódóan a leginkább legitim közszereplő a polgármester, hiszen őt a választópolgárok akaratából, közvetlenül választják meg a település élére. A legnagyobb település, Budapest esetében is van jelentősége a polgármester személyének, annak ellenére, hogy leginkább talán itt a legerőteljesebb a pártpolitikai befolyás a választás folyamatára. A 10 ezer lakosnál nem népesebb településeken a polgármestert jószerivel mindenki személyesen ismeri, és közvetlen benyomása is lehet a személyiségéről és karakteréről. Ebben a települési körben a politikai pártok befolyása sem jelentős, bár a pártok választási ciklusról ciklusra igyekeznek teret nyerni a kisebb településeken is.

Egészen más a helyzet a 10 ezer lakos feletti településeken, ahol az egyéni választókerületi rendszer, valamint az ún. kompenzációs lista miatt a pártok sokkal erőteljesebben vesznek részt a választásokban, törekszenek az adott pártnak is megfelelő polgármesterjelöltet ajánlani a választópolgárok számára.

Ugyanakkor – mint már említettük – a polgármesterség betöltésének a választójogon túl nincsen semmilyen törvényi kritériuma, azaz nem szükséges semmilyen előképzettség, iskolai végzettség a tisztség betöltéséhez. Polgármester az lesz, aki a jelöltek közül a legtöbb szavazatot gyűjti be a választás során. A polgármester a megválasztását követően, a funkciójából adódóan mintegy hivatalból a település első számú humán erőforrása is. Ez így van

<sup>16</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 32. § (2) bekezdés j) pontját, amely szerint az önkormányzati képviselő az eskütelét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen.

a frissen megválasztott polgármesterrel is, hiszen tevékenysége már az első intézkedésekkel befolyásolhatja a folyamatokat, illetve átalakíthatja elődje humánpolitikai rendszerét.

Településmérettől, illetve -típustól függetlenül közös még a polgármesteri szerepben, hogy annak betöltője a képviselő-testület vezetője, a település arca, érdekképviselő, aki mindenért felelős. Ezen túlmenően a települési folyamatok és események „rendezője” és a nyilvános rendezvényeken „színész” is. Ugyanakkor a sikeres polgármesterség feltétele, hogy a tisztséget ellátó ezt a tevékenységet hivatásnak tekintse, folyamatosan tanulja mint egy sajátos szakmát, valamint elfogadja a településvezetést életformának. A polgármester, ahogy azt a neve is kifejezi, a polgárok bizalmából a települést vezető első számú képviselő, aki a tevékenységét „mesterként” látja el. Természetesen senki sem születik polgármesternek, és itt is érvényes a közmondás, mely szerint „a gyakorlati teszi a mestert”.

A polgármesterség közös jellemzőin túl jelentős különbségek is vannak a település jellegéből, méretéből és lehetőségeiből adódóan. Különösen jelentős a kihívás azon települések esetében, ahol nincsen állandó jelleggel működő hivatal, és a polgármester is társadalmi megbízatásban látja el a feladatát. A helyzet tehát meglehetősen sokszínű, változatos. Egészen másként működik egy nagyváros (megyei jogú vagy járásszékhely), egy kisváros, egy önállóan működő település, egy közös hivatali központ és egy társult település. (Természetesen a települések lakosságszámából eredő szervezeti különbözőségeken túl még számtalan szempont befolyásolja az eltéréseket.) A különbözőségeik ellenére a lakosság joggal várja el az azonos szintű szolgáltatást.

A kistéleplési polgármester, amennyiben társadalmi megbízatásban tölti be a tisztséget, egészen másként tud tevékenykedni, ha nyugdíjas vagy ha vállalkozó, illetve amennyiben alkalmazott munkavállaló. Társadalmi megbízatás esetén is gyakorta a normál munkaidőben kell, illetve kellene dolgoznia a településén. Erre a nem helyben dolgozó munkavállalónak meglehetősen kevés a lehetősége, így a legnehezebben ők tudnak folyamatosan teljesíteni. A helyi vállalkozó polgármester könnyebben tudja beosztani az idejét, de gyakorta a köztisztviselés viselése a vállalkozás rovására megy. (Természetesen előfordul, hogy a polgármester a település vezetését saját vállalkozásának tekinti. Ebben az esetben a közérdek a magánérdek alá rendelődik, ami veszélyezteti az adott település demokratikus közéletét.) A társadalmi megbízatású tisztségviselés a nyugdíjas esetében hasonló, mint a főállást betöltőknél, hiszen a polgármester teljes energiáját a közösség érdekében tudja mozgósítani.

A vállalkozó, de főleg az alkalmazott munkavállaló polgármester esetében különösen nagy a jelentősége, hogy milyen önkormányzati hivatali segítséget kap a tisztség betöltéséhez, vagyis biztosított-e a többlet humán erőforrás a hivatal részéről.

A főállású, foglalkoztatási jogviszonyban lévő községi polgármester lehetőségei is eltérőek, attól függően, hogy hivatal székhely vagy hivatal nélküli településről van szó. A főállású községi polgármester menedzser, településfejlesztő, pályázatíró és lebonyolító, ugyanakkor lelki tanácsadó, szociális munkás és békebíró is egyben, továbbá az önkormányzati intézmények vezetőinek munkáltatója, és közfoglalkoztató szerepet is betölt, ami jelentősebb közfoglalkoztatotti létszám, illetve tartós mezőgazdasági tevékenység esetén „téveszelnőki” szerepkört is eredményezhet.

A városi polgármester esetében a stratégaszerep a meghatározó, azzal együtt, hogy egyben politikai szereplő is. Tekintettel arra, hogy a városi polgármester esetében az önkormányzati hivatal már levesz terheket a településvezető válláról, viszont megjelenik

a hivatalirányító funkció, amelyhez társul a településen tevékenykedő szervezetek közötti koordinációs szerep, miközben a polgármester érdekképviselő és -kijáró, valamint szóvivői funkciója is meglehetősen markáns.

Mind a kistelepülési, mind a kis- és nagyvárosi polgármester meghatározó a település fejlődése szempontjából: az adott közösség jövője nagymértékben függ a településvezető egyéniségétől, hozzáállásától, felkészültségétől és eltökéltségétől.

Amennyiben a polgármester híve a társadalmi párbeszédnek, a partnerségnek, és ezt a mindennapokban gyakorolja is, abban az esetben vélhetőleg a településen lévő gazdasági és civil szervezetek, intézmények a településfejlesztési folyamat részeseivé válnak.

### **3.1.2. Az alpolgármester**

Az alpolgármester az Mötvt. szabályozásának köszönhetően a korábbihoz képest is jobban függ a polgármestertől. Ez érvényes a megbízására és főleg a feladatellátásra vonatkozó felhatalmazására. A feladatok jellegéből és mennyiségéből adódóan a községi alpolgármesterek szerepe többnyire meglehetősen korlátozott. Nagyon sokszor a polgármester az alpolgármesteri tisztségre azt a képviselőt javasolja, aki a legtöbb szavazatot kapta képviselőként.

Ezzel szemben a városi, illetőleg a nagyvárosi önkormányzatoknál az alpolgármester gyakorta főállásban látja el feladatát, és egyfajta munkamegosztásban tevékenykedik a polgármesterrel, illetve a többi alpolgármesterrel. Így a települési humán erőforrás szempontjából az alpolgármester a nagyobb városokban a polgármestert helyettesítő szerepkör mellett önálló tényezőként jelenik meg.

Külön szükséges megemlíteni az ún. „külsős alpolgármestert”, aki nem tagja a képviselő-testületnek, így a polgármester helyett nem vezetheti az ülést és nem szavazhat, de tanácskozási joggal részt vesz a testület munkájában. A nem képviselő alpolgármestert többnyire egyéni, különleges ismeretei miatt jelöli a tisztségre a polgármester. Így az ilyen alpolgármesterek egyes szakpolitikákért felelősek, amelynek következtében a település fejlesztése szempontjából fontos humán erőforrásnak minősülnek.

### **3.1.3. Az önkormányzati képviselő**

A 2010-es önkormányzati választásokat megelőzően végrehajtott önkormányzati képviselői létszámcsökkentés következtében jelenleg 17 ezer helyi önkormányzati képviselő tevékenykedik a települések és a megyék érdekében. Ez a szám is jelentős szellemi és társadalmi erőforrást takar, amelynek megfelelő aktivizálása jelentős mértékben hozzá tud járulni a közösség fejlesztéséhez és fejlődéséhez.

Az önkormányzati képviselők alkotta képviselő-testület befolyásoló szerepe a település életére összességében a polgármesteréhez mérhető. Amennyiben a polgármester és a testület együttműködő, abban az esetben a település többnyire a nyertese lesz ennek a partnerségnek. Természetesen annak is megvan a veszélye, ha túl nagy az összhang, és a képviselő-testület nem gyakorol valóságos kontrollt. Ezen veszély ellenére az egymással szemben álló polgármester és testület nem tud érdemben eredményt elérni. Erre az elmúlt

időszakban több városban láttunk látványos példát, gondoljunk csak a 2010 és 2014 közötti esztergomi helyzetre.

A legfőbb döntéshozó testület és a településirányító polgármester eltérő stratégiája többnyire kudarchoz vezet. Ebből a szempontból nincsen jelentősége annak, hogy kit terhel az adott kérdésben a felelősség, hogy „ki ütött először”. Mindenesetre ezeket a nehezen feloldható helyzeteket maguk a választópolgárok idézik elő a szavazatukkal, miközben a választási szabályok teremtik meg a konfliktus lehetőségét. Az első önkormányzati választási ciklusban pontosan a feloldhatatlan konfliktusok elkerülése és az induló önkormányzás zavartalansága érdekében a 10 ezer lakosnál népesebb településeken a polgármestert a képviselő-testület választotta, amelynek révén a testület többsége garantálta az általuk jelölt, megválasztott polgármester mozgásterét.

A település humán erőforrása szempontjából nagyon fontos a képviselő-testület összetétele, hogy mennyire képes megjeleníteni a közösség jellemzőit, miképpen tud a településen élők számára példát és mintát mutató képviselőket felvonultatni. A gyakorlat azt bizonyította: önmagában az, hogy tagja a testületnek a házi orvos, az iskolaigazgató, az óvónő, még nem jelenti azt, hogy a testület kellően kreatív és innovatív lesz. Az elmúlt évtizedekben, amikor az önkormányzati iskola igazgatója és pedagógusai tagjai voltak a testületnek, és az intézmény fejlesztése volt a téma, sokszor előfordult, hogy a helyi képviselők nem a település egészségét, hanem elsődlegesen az intézmény érdekét képviselték. Ezért is merült fel, hogy az önkormányzat intézményének, gazdasági társaságainak vezetői ne lehessenek képviselők. A szabályozás e tekintetben felemásra sikerült, és egy rövid ideig a házi orvosok kerültek összeférhetetlen helyzetbe.

Mindenesetre továbbra is fontos kérdés, hogy a település értelmisége a képviselő-testületen belülről vagy kívülről tudja jobban segíteni a közösséget. Meggyőződésem szerint nem kell szavazati joggal rendelkezni ahhoz, hogy az értelmiség érdemi befolyást gyakoroljon a képviselő-testületi döntésre. Megállapításom természetesen elsődlegesen a községekre érvényes.

A szakmai tudás és aktivitás bevonására kiválóan alkalmas az önkormányzati szakbizottságokba külső tagok behívása. Egyes szakemberek számára társadalmi presztízst is jelenthet, hogy az önkormányzat folyamatosan igényt tart ismereteikre, véleményükre.

Természetesen jelentős erőt képvisel a testület, amennyiben a képviselők összetétele megfelelően reprezentálja a település társadalmi összetételét, de ez a választás miatt nehezen tervezhető. Ennél talán fontosabb, hogy a képviselő-testület alkotta humán erőforrásokat a lehető legnagyobb mértékben, valamint leginkább aktív és innovatív módon sikerüljön a közösség javára kiaknázni. Ezért szükségesek a képviselő-testületi csapatépítések és a jól felépített képzések.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Kifejezetten sikeresnek ítélték meg a résztvevők a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége és a Budapesti Corvinus Egyetem által megvalósított Polgármesteri Akadémia képzési rendszerét. A részletekről lásd: <http://xn--tosz-5qa.hu/kepzesek/polgarmester-akademia>

### 3.1.4. A jegyző

Bár az Mötv. jelentős mértékben megváltoztatta a jegyző szerepét és jogállását, az önkormányzati hivatal vezetője a polgármester mellett továbbra is kulcsfigura a település irányítási rendszerében. A változtatás abból a feltevésből indult ki, hogy a jegyző az új rendszerben már nem fog állami igazgatási feladatokat ellátni, ennek következtében a hivatalnok típusú jegyzői karaktert felváltja a menedzser típusú szerepvállalás. Ezzel összefüggésben a jegyzőt az új szabályoknak megfelelően már nem a képviselő-testület nevezi ki a polgármester javaslata alapján, hanem közvetlenül a polgármester. Ebből adódóan a jegyző elsődlegesen a szakmai kritériumokért és a polgármesternek felelős.

Annak ellenére, hogy nem lett tiszta profilú a jegyzői szerep, mégis úgy gondolom, hogy a jövő a menedzser típusú jegyzőről fog szólni. Elsődlegesen Európa angolszász országaiiban vált az utóbbi évtizedekben erőteljesebbé a hivatali vezető településmenedzseri szerepe.

Magyarországon is elkerülhetetlenül a hivatalvezető jegyző dolga lesz a település fejlesztésével összefüggő lehetőségek feltárása, a fejlesztési alternatívák elkészítése és bemutatása, majd a végrehajtás megszervezése és lebonyolítása, mint ahogy egyre több jegyző már ezt a gyakorlatot folytatja. A településmenedzser jegyző – megfelelő ismerettel és tudással – jelentős tehertől tudja majd mentesíteni a polgármestereket. A településfejlesztési szakmát kreatívan és innovatívan megjelenítő jegyző válhat az önkormányzati változások motorjává. Természetesen a jegyző ezt a szerepet akkor tudja betölteni, ha megfelelően felkészült, és szakmai szempontokat kíván érvényesíteni, továbbá nem vállal pártpolitikai szerepet, és nem kíván a polgármester kihívója lenni a következő választásokon. A jegyző szakmai pozícióját továbbra is erősíti, hogy kinevezése határozatlan idejű.

Jelentős a jegyző szerepe abból a szempontból is, hogy mennyire nyitott, átlátható hivatalt vezet. Amennyiben a hivatalvezetés élen jár a hivatali működés átláthatóvá tételében, abban az esetben nagy esély van arra, hogy az önkormányzat működésének egésze átlátható legyen.

### 3.1.5. A hivatal

A 2013-as átalakítást, a járási hivatali rendszer létrehozatalát követően a központi költségvetés által elismert önkormányzati köztisztviselői létszám 28 ezerre csökkent. Jelenleg az önkormányzatok hivatalaiban tevékenykedő köztisztviselők száma meghaladja a 36 ezer főt, mert jellemzően és elsődlegesen a nagyobb települések és a tehetősebb önkormányzatok az önként vállalt feladataik ellátása érdekében alkalmaznak további szakembereket.

A polgármesteri, illetve a közös önkormányzati hivatal összetétele, szervezettsége, felkészültsége, szervezeti ereje és szellemi kapacitása jelentős mértékben járul hozzá az önkormányzat sikereihez. Csak felkészült hivatal tud megfelelő támaszt biztosítani a jegyzőnek és általa a polgármesternek, a képviselő-testületnek.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Lásd: MEZEI Cecília (2006): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Doktori értekezés. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhető: [www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic\\_ertekezés.pdf](http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_ertekezés.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

A városi, jellemzően polgármesteri hivatalok strukturált összetétele alkalmas az önkormányzás összes létező területének megfelelő megalapozottságú szakmai kiszolgálására. Ezzel szemben a községi, zömében közös önkormányzati hivatalok egyre inkább veszélyeztetettekké válnak. Ennek oka, hogy gyakorta nem találnak megfelelő felkészültségű munkatársat (főleg a pénzügyi területen egyre nehezebb a speciális feladatra alkalmas munkatársat alkalmazni). A gyengülő képességű községi hivatalok egyre kevésbé lesznek képesek megfelelő háttérrel biztosítani a polgármestereknek és a képviselő-testületeknek. Különösen a kettőnél több települést magában foglaló közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó, nem székhely települések kerülhetnek hátrányos helyzetbe, amelynek következtében jelentős versenyhátrányt szenvedhetnek.

#### *Az önkormányzat intézményei, gazdasági szervezetei*

Az önkormányzati belső humán erőforrás szempontjából jelentős bázishelyek az önkormányzati intézmények és az önkormányzati gazdasági társaságok. A magyar önkormányzati rendszer struktúrájából adódóan a községek jelentős része nem rendelkezik semmilyen intézménnyel, így humán erőforrásban kifejezetten gyengék. Minél több típusú intézménnyel bír egy önkormányzat, annál szélesebb az a szellemi bázis, amely adott esetben a szélesebb közösség javára felhasználható.

Bár 2013-at követően jelentős humánerőforrás-átcsoportosítás történt az állam javára, mégsem szabad lemondani a település pedagógus- és orvostársadalmáról, hiszen a helyben élő állami alkalmazottak egyben község- vagy városlakók, így helyi polgárként továbbra is lehet és kell számítani szakmai és emberi közreműködésükre.

#### *Belső humánerőforrás-fejlesztés*

Mára már nem csupán a gazdasági szervezetek ismerték fel, hogy milyen jelentős a munkavállalók, a vezetők mint humán erőforrások folyamatos, testre szabott és megújuló fejlesztése. A közszolgálatban, benne az önkormányzati igazgatásban is egyre inkább fókuszba kerül az emberi erőforrással való gazdálkodás és ennek fejlesztése. Az emberierőforrás-fejlesztési tevékenység központjában mindig az egyén áll: az adott munkatárs, munkavállaló képességeit, tudását kívánja javítani, a hatékonyabb, hatásosabb teljesítmény, ezzel együtt az adott szervezet céljainak elérése érdekében.

Az emberierőforrás-fejlesztés eszköze a képzés, a továbbképzés, a tudásátadás, az életen át történő tanulás gyakorlati jelentőségének felismertetése és a tanulásra készítetés.

A képzések és fejlesztések elsődleges célja segíteni a szervezeteket abban, hogy a munkatársak a lehető legjobban járuljanak hozzá a szervezeti sikerhez és eredményességhez, miközben mögöttes cél, hogy a munkavállaló képessége és készsége is fejlődjön: erősödjék kreativitása, innovációs készsége és a végzett munkakörrel való azonosulása. Fontos, hogy a képzés révén a munkavállaló a változásokhoz való alkalmazkodásra is felkészüljön, és a rutinmunka helyett a kreatív megoldásokat keresse. Természetesen a közigazgatás jelentős részében a szabványosított működés a stabil közszolgáltatás elengedhetetlen feltétele, ahol

nem vagy csak viszonylag kis mértékben lehet eltérni a kijelölt munkafolyamattól, mégis fontos, hogy a munkatársnak legyen módja a munkafolyamat megújításában való részvételre.

A munkahelyi vezető, az önkormányzati hivatalokban tehát a jegyző elsődleges felelőssége, hogy a munkatársak fejlesztése tervszerűen, az egyéni adottságok, készségek és képességek figyelembevételével, kiszámítható módon történjen. A polgármester és a képviselő-testület felelőssége pedig az, hogy ehhez a fejlesztéshez, az önkormányzat egészét segítő megújító munkához az anyagi és szervezési feltételeket biztosítsa.

A képzések típusa alapvetően kétféle lehet: iskolai rendszerű vagy iskolai rendszeren kívüli képzés, másrészt belső, illetve külső képzés. Az önszervező önkormányzás megteremtése szempontjából fontos, hogy a köztisztviselői, közalkalmazotti hivatalból megvalósított képzéseken túl legyen olyan tréning is, amelynek keretében a hivatalnokok, a szakemberek és a laikus képviselők együttműködésére is sor kerül. A tréning a hagyományos tanítási-tanulási tevékenységektől eltérő módszer, ezért is alkalmas az együttműködés tanulására.

Ebben a folyamatban – egy település hosszú távon élhetővé tétele szempontjából – elengedhetetlen annak a felismerése, hogy minden érdemi szereplőnek együtt kell működnie a többivel. Ehhez bizalomépítésre és hiteles partnerségre van szükség.

Az önkormányzatoknak hiába áll rendelkezésére a megfelelő belső humán erőforrás, ha a bennük rejlő tudást és felhasználható ismeretet nem sikerül az adott helyzetben, az adott kérdés megoldása érdekében mozgósítani. Ezért szükséges a tudásmenedzsmentet létrehozni és működtetni valamennyi önkormányzati közösségben. „A tudásmenedzsment az intézményi szellemi tőke növelését célzó törekvések összessége, egyben a tudástőke létrehozásának, megtartásának, megosztásának és felhasználásának alapvető módja. Célja, hogy keretet szolgáltatson egy szervezet szellemi javainak minél gazdaságosabban történő kiaknázásához és felhasználásához.”<sup>19</sup>

Természetesen jelenleg még nagyon kevés önkormányzat rendelkezik tudásmenedzsmenttel, tudástarral, és a tudásmegosztás sem rendszerszerűen történik, viszont ahhoz, hogy egy település közössége mindezeket a szellemi kapacitásokat használni tudja, elkerülhetetlen, hogy számba vegyék a belső humán tőkét, amely képes lesz megmozgatni a külső emberi erőforrásokat a közösség javára.

## 3.2. Az önkormányzat külső humán erőforrásai

Az önkormányzat akkor jár el észszerűen, ha működésének kiteljesítése, megerősítése és fenntarthatósága érdekében partnerségre törekszik közvetlen és tágabb környezetével, és bevonja mindazokat a lehetséges erőforrásokat, amelyek a közösség érdekében képesek hozzájárulni a célkitűzésekhez. A nem közvetlen önkormányzati érdekkörű személyeket és szervezeteket tekintjük az önkormányzat külső humán erőforrásának.

<sup>19</sup> SZABÓ Szilvia (2013): *Az emberi erőforrás-fejlesztés humánfolyamata a közszolgálatban. Közszolgálati humán tükör 2013 részstanulmány*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08\\_HR\\_EmberiEroforrasFejl\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08_HR_EmberiEroforrasFejl_AROP2217.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

### 3.2.1. Helyi civil szervezetek

A békés politikai rendszerváltozás folyamatában az egyik meghatározó törvény az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény volt, amely elismerte az egyesülési jogot mint mindenkit megillető alapvető szabadságjogot, és biztosította annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján 1989. január 24-től mindenkinek joga volt arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre vagy azok tevékenységében részt vegyen. Ez a törvényi lehetőség alapozta meg a civil szervezetek – és a politikai pártok<sup>20</sup> – létrehozását.

A rendszerváltozást követően folyamatosan jöttek létre civil szerveződések, egyesületek, társadalmi szervezetek. Ezen szövetkezesek túlnyomó többsége helyi érdekeltségű volt, amelyek később területi, illetve országos szövetségekbe tömörültek. A civil szervezet tehát olyan társadalmi szervezet, amely nonprofit módon, a kormányzattól függetlenül, önkéntes alapon a közjó javára működik, önszabályozó, intézményesült önszerveződés.

A jelenleg hatályos jogi szabályozás az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról értelmező rendelkezései szerint civil szervezet:

- a) a civil társaság,
- b) a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület a párt, a szakszervezet és a kölcsönös biztosító egyesület kivételével,
- c) a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével az alapítvány.<sup>21</sup>

A civil szervezetek mint nem kormányzati szervezetek elvileg nem függenek közvetlenül sem a központi, sem a helyi kormányzattól, sem jogilag, sem intézményesen nem tagolódnak be az állami, illetve önkormányzati szektorba. Ennek kapcsán szükséges megemlíteni, hogy Magyarországon nagyon sok civil szervezet működése alapvetően a központi vagy a helyi hatalomtól függ, vagyis ezek csak látszatra civil szerveződések. Ezen túlmenően a nem elkötelezett szerveződések is igyekeznek állami, önkormányzati támogatáshoz jutni, mert még mindig nem alakult ki stabilan az a polgárság, amely képes a saját érdekében, saját kedvtelésére létrehozni és fenntartani civil szervezeteket. Természetesen azért nagyon sok olyan egyesület, társadalmi szervezet működik, amelyik ténylegesen független mind a hazai, mind a nemzetközi hatalmi szerveződésektől.

Sajátos civil szervezetek azok, amelyek az önkormányzati választásokon jelölteként állítanak, és így közvetlenül vesznek részt a képviselő-testület összetételének kialakításában. Ezek a szerveződések lényegében „lokális pártoknak” is tekinthetők, mivel a vállalt közösségi feladatuk mellett fő céljuk az általuk támogatott polgármester megválasztása, valamint a képviselői mandátum megszerzése és megőrzése.

A civil szervezetek önszerveződések, amelyek a tagok saját akaratából jönnek létre, és ez határozza meg működési elveiket is: alapvetően nonprofit szervezetek, azaz nem profitcélok vezérlik, az esetleges profitot a kitűzött céljaikra, illetve működésükre költik. Ezek a civil közösségek intézményesülnek: jogi személyek, szervezeti és működési sza-

<sup>20</sup> Lásd a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt.

<sup>21</sup> Lásd az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 6. pontját.



bályzatuk van, és főszabályként folyamatosan működnek, továbbá önszabályozók, mivel működési szabályaikat a törvényi keretek között maguk alkotják, a közös döntések végrehajtását maguk ellenőrzik. A civil tevékenységre jellemző az önkéntesség, az öntevékenység és a jótékonyagra törekvés.

Nem sorolják a civil szervezetek közé – a civil szervezetekre jellemző alapelemek ellene – a politikai pártokat, az egyházakat, a szakszervezeteket. Témánk szempontjából ezek a szervezetek is az önszervező önkormányzatok külső humán erőforrásai közé sorolhatók. Az egyházak ebből a szempontból különösen fontosak. (Lásd a későbbiekben.)

Amikor egyes önkormányzati fejlesztések, stratégiai tervek, jövőképek megfogalmazására kerül sor, akkor érdemes bevonni a folyamatokba a településen tevékenykedő civil szervezeteket mint legfontosabb külső humán erőforrásokat.

Ma Magyarországon érzékeny terület a civil szféra megítélése a politika részéről. Talán nem felesleges egy rövid összeggel rávilágítani a civil szervezetek szerepére és jelentőségére egy több mint másfél évtizeddel ezelőtt megjelent írásból.

„A civil szervezetek:

- eszközül szolgálnak a társadalmi, technikai fejlődés, az életviszonyok változásai nyomán kialakuló új társadalmi szükségletek kifejezéséhez és aktív kezeléséhez;
- az embereket arra ösztönzik, hogy a társadalmi élet minden területén állampolgárként viselkedjenek, ne hajoljanak meg az államhatalom előtt, ne hagyatkozzanak annak jóindulatára;
- védelmezik és erősítik a pluralizmust és a társadalmi sokszínűséget, így a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi (és egyéb) identitástudatot;
- függetlenebb és rugalmasabb szolgáltatásaik alternatívát kínálnak a központi állami és önkormányzati ellátással szemben;
- létrehozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével kormány és a piac a közösség által ellenőrizhető és felelősségre vonható.”<sup>22</sup>

Úgy gondolom, törekednünk kell arra, hogy a civil szerveződéseink, egyesületeink, társadalmi szervezeteink megközelítsék a tudomány által megfogalmazott és ideálisnak vélt állapotot. Amennyiben az ideálshoz közelítő állapot jön létre az egyes településeken, úgy remélhetőleg az önkormányzást támogató civil humán erőforrások valóságos erőforrásként működnek, elősegítve az adott település gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését.<sup>23</sup>

### 3.2.2. Egyházak

Az egyházak sok tekintetben a civil szerveződések alapjainak is tekinthetőek, de nem képezik részét a szűken vett civil társadalomnak. Az egyházak jellegükből és küldetésükből adódóan eltérnek a civil szervezetek szervezetirendszerétől, miközben az államtól és annak

<sup>22</sup> KONDOROSI Ferenc (2000): A civil társadalom mint a politikai kultúra építője. In GERGÓ Zsuzsanna szerk. *Civitas és universitas*. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó. (Európai füzetek, 6.) 84.

<sup>23</sup> A magyar civil társadalomról átfogó képet ad KÁKAI László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó. Elérhető: [www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050\\_09\\_kakai/ch05s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_09_kakai/ch05s03.html) (a letöltés ideje: 2018. 08. 02.)

hatalmi rendszerétől ugyancsak függetlenül működnek.<sup>24</sup> A magyarországi egyházak részei a nemzetközi szervezeteiknek, de a témánk szempontjából a lokális tevékenységükre fókuszálunk.

Az önkormányzat és a vallási közösségek az alkotmányos követelmények figyelembevételével ugyan különváltan működnek, de az együttműködés kölcsönös előnyökön alapuló elveit megfelelően érvényesítik, amennyiben mindegyik fél akaratóból közösen vesznek részt a közösségépítésben.

Az egyházaknak és az egyházközösségeknek a közösségteremtésben, az együttműködés erősítésében és a karitatív jellegű tevékenységekben jelentős a szerepük. A nagyobb településeken többféle egyház is nyújthat szolgálatot a híveknek és adott esetben a hozzájuk fordulóknak, a rászorulóknak, míg a kisebb települések egy része vallási szempontból homogénnek tekinthető. Az ország szétaprózódott településszerkezetéből adódóan a kistelepüléseken nincsenek olyan egyházközösségek, amelyeknek köszönhetően a községben állandó jelleggel szolgálna az adott vallási közösség szolgálatában álló személy. Ennek következtében a kistelepülések jelentős része az egyházak nyújtotta közösségi szolgáltatásokból is kimarad, illetve korlátozott mértékben részesül.

A különféle egyházak eltérő intenzitással és erővel vesznek részt az adott település életében: a települések polgárainak lelki támogatásán túl a köznevelési, szociális és egészségügyi ellátásában, valamint esetenként a kulturális és a sportéletben is. Adott településen akár egy egyházi személy is jelentős támasza tud lenni a közösségteremtésnek és/vagy az önszervező önkormányzatnak. Az egyházak nyújtotta humán erőforrás felhasználása az önkormányzati fejlesztési folyamatban jelentős hozzájárulásnak minősül, amelyre számtalan példát lehet találni az országban.

### 3.2.3. Vállalkozók, gazdasági szereplők

Az önkormányzati külső humán erőforrások sajátos részét képviselik a vállalkozók és az általuk működtetett gazdasági társaságok. A vállalkozói szféra sokszínű és nagyon sokoldalú szakmai ismerettel, tudással és ezen túlmenően gyakorlati megvalósítási képességgel is rendelkezik.

Egy települési közösség léte és jövője szempontjából egyre inkább meghatározó jelentőségű, hogy van-e helyben munkalehetőség, helyi foglalkoztatás és ezzel összefüggő helyi adóbevétel.

A lokálpatrióta helyi vállalkozó persze nem „csupán” jelentős termelője az iparüzési adónak, hanem az önszerveződést és önfenntartás támogató polgár is egyben.

Természetesen a profitorientált cégek, szervezetek számára elsődleges a tisztességes bevétel megteremtése, viszont sok településen a község fejlesztése szempontjából uralkodóvá tud válni a meghatározó foglalkoztató. Ebben az esetben, ha az önkormányzat gazdasági értelemben véve kiszolgáltatottjává válik a vállalkozónak, akkor előállhat az a helyzet, hogy nem a helyi közösség, hanem a helyi közösséget fenntartó foglalkoztató lesz a meghatározó. Az ilyen helyzet előbb-utóbb konfliktusokhoz vezethet, ezért fontos, hogy az önkormányzat

<sup>24</sup> Lásd a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt.

vezetése törekedjen a partnerségre az adott vállalkozóval, és lehetőség szerint vonja be a település átfogó ügyeibe oly módon, hogy együtt fejlődjön a vállalkozás és a település.

### 3.2.4. Helyi lakosok

„A demokratikus jogállamban a mindennapok élhetőségének elengedhetetlen feltétele és egyben a demokrácia tartós biztosítója a társadalom civil szervezetrendszerének sokszínű hálózata, az állampolgárnak a helyi közösség életében való sokoldalú részvétele.”<sup>25</sup> Ez azt is jelenti, hogy nem csupán a szerveződött civil közösségek bevonására van szükség az adott helyzetben, hanem az aktív polgárra, az egyénre is.

Települési polgári minőségében lehet számítani azokra a személyekre is, akik korábban önkormányzati intézményben dolgoztak, így a pedagógusokra, az orvosokra, a hivatalnokokra egyaránt. Ezek az értelmiségiek a szakmai ismereteikkel járulhatnak hozzá a település sikeréhez.

Minden településen, de leginkább a kistelepüléseken megtalálhatók azok a köztisztviselőben álló személyek, akiknek véleményformáló szerepe elvitathatatlan. Lehet, hogy nem viselnek semmilyen tisztséget, de a település és a közösség iránti elkötelezettségük miatt a közös ügyekbe történő bevonásuk elkerülhetetlen, amennyiben valódi társadalmi párbeszédre törekszünk. Természetesen a bevonás módja és mértéke függ az adott témától és a társadalmi részvétel alkalmazott módszerétől is.

### 3.2.5. Elszármazottak

Elsődlegesen a kisebb települések – amelyek humán erőforrásban gyengébbek – fordulnak a településről elszármazottak felé, és próbálják bevonni őket a közösség megmaradásának érdekében. Nagyon sok település él ezzel a kézenfekvő lehetőséggel, és a lokálpatriotizmus ápolásával nem csupán anyagi, de szellemi segítségre szert tenni.

### 3.2.6. Testvértelepülések

Az önkormányzatok nagyon sokrétű és sokféle testvértelepülési együttműködést alakítottak ki az elmúlt negyedszázad során. Ezek jelentős része a határon túli magyarok településeivel való együttműködést tartja életben. Ezen kapcsolatokból többnyire kulturális és eszmei erőt tudnak meríteni a partnerek.

A testvértelepülési kapcsolatok másik területe, amikor az együttműködés révén a két település, térség gazdasági szereplői között is létrejön egy tartós kapcsolat. Az ilyen típusú együttműködések hozzájárulhatnak a települések gazdaságának erősödéséhez is.

<sup>25</sup> ZONGOR Gábor (2000): A civil társadalom és a hatalom. In GERGÓ Zsuzsanna szerk.: *Civitas és universitas*. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó. (Európai Füzetek 6.) 93.

Természetesen a tartós nemzetközi kapcsolatok akkor válnak igazán testvéri kötelékké, amikor nem csupán az önkormányzati vezetők és az érdekkör szereplői, hanem a civil szervezetek, intézmények és lakók között is létrejön a testvérség.

Nagyon sok innováció és kezdeményezés keletkezik a másik országban tapasztalt és ellesett megoldásokból.

Nem feledkezhetünk meg az országon belüli testvértelepülési kapcsolatok lehetőségéről sem. Igaz, nem túl gyakori még ez a fajta partnerség, de mint innovációt, érdemes két esetet megemlíteni.

Zalakaros 1997-ben nyerte el a városi címet, és Szirtes Lajos polgármester kezdeményezésére a település 750 éves évfordulója alkalmából, 2004. július 22-én létrejött az akkor legkisebb város, Zalakaros és a legnagyobb város, Budapest főváros közötti testvértelepülési együttműködési megállapodás. Az együttműködési megállapodás az idegenforgalom, a gyógyvizek felhasználása, a gazdasági élet, a sport, az önkormányzati munka és a kultúra területén fogalmaz meg közös feladatokat és lehetőségeket.

Zsámbok (Pest megye) és Vigántpetend (Veszprém megye) község önkormányzatai testvértelepülési megállapodást kötöttek 2016. március 15-én annak érdekében, hogy sor kerüljön a települési önkormányzatok és civil közösségek küldöttségeinek tapasztalatcseréire; a felnövekvő korosztály szabadidős tevékenysége bővítésére és gazdagítására; a hagyományápolás és a kultúra téren egymás értékeinek megismertetésére; a falusi turizmus feltételeinek kihasználására, a természeti és környezeti értékek megismerésére; az öko-gazdálkodás, a vidék- és településfejlesztés terén megszerzett tapasztalatok cseréjére.

### **3.2.7. Hálózatok**

Az egyes települési önkormányzatok részesei lehetnek különféle szövetkezeteknek, így érdekszövetségeknek, tematikus szövetségeknek, tapasztalati hálózatoknak. Ezek a hálózatok jelentős szerepet töltenek be a részt vevő önkormányzati vezetők tudásának, tapasztalatának bővítésében az egymástól tanulás révén, amely hozzájárul humán erőforrásaik bővítéséhez.

### **3.2.8. Társulások**

A társulás léte önmagában jelzi annak a felismerését, hogy egy önkormányzat, egy település adott esetben nem képes egyedül biztosítani a polgárai számára a közszolgáltatásokat megfelelő színvonalon, minőségben és biztonságban. A társulás léte az együttműködés és partnerség látható bizonyítéka, egyidejűleg a humán erőforrás-gazdálkodás észszerű és célszerű formája.

Egy kistérségben, járásban vagy mikrotérségben létrehozott közös társulás, illetve a társulással megvalósított közös feladat igényli a megfelelő felkészültségű munkatársak aktív részvételét.

A községi településfejlesztés szempontjából kiemelkedő fontosságú, hogy a kistépülési együttműködjön a szűkebb, tágabb környezetével. Ehhez azonban annak a felismerésére van szükség, hogy a közösségek együtt alkalmasabbak, erősebbek és hatékonyabbak tudnak

lenni. A közösen foglalkoztatott, elhivatott fejlesztő szakember(ek) segítségnyújtása révén van esély a sikeres pályázatokra, a beruházások, fejlesztések megvalósítására.

A társulások közül érdemes kiemelni a pénzügyi ösztönzővel létrehozott többcélú kistérségi társulásokat, amelyek jelentős gyakorlati tapasztalatszerzésre adtak lehetőséget. A LEADER akciócsoportok létrehozatala és működtetése pedig a partneri együttműködés gyakorló pályája volt az elmúlt időszakban. Az önkormányzati, a civil és a gazdasági szereplők együttműködése az országban számtalan sikeres helyi projekt megvalósítását tette lehetővé, miközben a felek közötti bizalom is kiépült, valamint a résztvevők jelentős tapasztalatot szerezhettek a jövő építéséről.

Amennyiben egy település önkormányzata elszánja magát a közösségi fejlesztésre, és ehhez belső önkormányzati humán erőforrás hiányában szakmai támasztékra szorul, akkor az előzőekben felvillantott külső erőforrások mozgósításával elérheti, hogy megtalálja az építészt, az ingatlanost, az informatikust, a területfejlesztőt, a környezetvédőt, a jogászt, a kommunikációs szakembert, a közigazdászt, a vízügyest, a műszaki mérnököt, a média-szakembert, a pénzügyest, az adószakértőt, a városfejlesztőt, a marketingest, a befektetési tanácsadót, a közlekedési szakembert, a pszichológust, a kulturális és sportvezetőt, akik hosszabb-rövidebb ideig részesévé válnak a helyi közösségi tevékenységnek.

## 4. Társadalmi részvétel

A választópolgárnak a képviseleti democráciákban két meghatározó voksa van. Az egyik szavazatával élve létrehozza a legfőbb törvényhozó testületet, az Országgyűlést, amely dönt az Alaptörvényről, az alkotmányos alapjogokról, szabályokról, a legfontosabb életviszonyokról, az állam szerepvállalásáról és a polgárok kötelmeiről egyaránt. A másik szavazatával létrehozza a helyi önkormányzatot, amellyel felhatalmazza a polgármestert és az általa vezetett képviselő-testületet, hogy a helyi érdekű ügyekben döntsenek, biztossítsák a közszolgáltatásokat, szervezzék a demokratikus közéletet.

A választópolgári felhatalmazás mindkét esetben egy ciklusra szól (az országgyűlési képviselők esetében 4 éves, míg az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében 5 éves időszakra), azaz az egyes általános választások során a polgárok általános képviseleti joggal ruházzák fel az országos, illetve helyi megbízottjaikat.

A képviseleti demokrácia szabályainak megfelelően az általános felhatalmazás sem korlátlan, mivel a törvény keretei között a választópolgárok közössége népszavazással közvetlenül átveheti a döntés jogát a meghatározott, közérdeklődésre számot tartó kérdéseknél. A népszavazás kezdeményezése jellemzően a polgárok oldaláról indul, de az Országgyűlésnek és az önkormányzati képviselő-testületnek is lehetősége van, hogy elrendeljen népszavazást, amelynek révén többnyire megerősítést várnak a polgároktól egyes kiemelt fontosságúnak tekintett ügyekben.

Ebből adódóan a képviseleti democráciákban a közvetlen néprészvétel alapvetően atipikus és kivételes. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a választási ciklusokban a polgárok ne formálhatnának véleményt a folyamatokról, a többségi szavazattal létrehozott döntéshozó testületek tevékenységéről.

Az Országgyűlés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben a következő módon szabályozta a társadalmi egyeztetés formáit:<sup>26</sup>

- a) a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (a továbbiakban: általános egyeztetés, 8–12. §) és
- b) a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (a továbbiakban: közvetlen egyeztetés, 13–15. §). A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter az előzőekben meghatározott egyeztetési formákon kívül továbbiakat is igénybe vehet az egyeztetés lefolytatásához.

Természetesen a társadalmi részvétel lehetősége és formái a törvényben foglaltaknál lényegesen bővebb és sokoldalúbb. A továbbiakban csak az önkormányzati szférában vizs-

<sup>26</sup> Lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7. §-át.

gáljuk a társadalmi részvétel ügyét, és nem tekintünk ki az európai gyakorlatok részletes ismertetésére.<sup>27</sup>

Társadalmi részvételről akkor beszélünk, amikor az önkormányzat vagy bármely szereplő kezdeményezésére valamely helyi közügyben aktív kommunikáció indul a megválasztott önkormányzat képviselői és más települési szereplők között. A társadalmi részvétel, párbeszéd előnye és értéke, hogy a döntés jogosultja – jellemzően a képviselő-testület – többféle nézőpontot, adott esetben alternatívát megismerhet, mélyebben mérlegelheti a döntés következményeit. A társadalmi párbeszéd előkészítését az önkormányzati hivatal, illetve szakmai csapat készíti elő, vagyis a döntéshozó felkészülten vehet részt az érintettekkel folytatandó egyeztetésen. Egy szakmailag megalapozott döntés előkészítéséhez lehet szervezni egyeztetési folyamatot is.

A társadalmi részvétel formáit a hazai szakirodalomban Pallai Katalin<sup>28</sup> négy csoportba sorolja: *tájékoztatás, konzultáció, együttműködő folyamat és átruházott döntés*.

A tájékoztatás olyan kommunikáció, amelyben az egyik irány dominál: a kezdeményező (általában az önkormányzat) információkat közvetít a többi települési szereplőnek vagy a többi szereplő tájékoztatja az önkormányzatot.

*A tájékoztatás minden más részvételi forma része és alapja*, egyrésztől azért, mert csak tájékoztatás indíthat részvételt, másrésztől mert a tájékoztatás során derülhet ki a felek számára, hogy szükség van-e erősebb részvételi formákra is.

A konzultáció definíciója szerint ez kétirányú, aszimmetrikus kommunikáció, amelynek során a döntéshozó nemcsak információt közöl, hanem véleményt is kér a szereplőktől. Az a feltétel is aszimmetrikussá teszi a konzultációt, hogy *a kezdeményező nem vállalja/garantálja, hogy a konzultáció eredményét érvényesíti döntésében*.

Az együttműködő folyamat olyan kétirányú és alapvetően szimmetrikus kommunikáció a döntéshozó és a többi szereplő között, amelynek során együttműködve, közösen munkálnak ki megoldásokat.

Az együttműködő folyamat során *szimmetria a hatásgyakorlás lehetőségében van*. Ugyanis mindaddig, amíg a folyamat működik, lényegében minden résztvevőnek elvben ugyanolyan lehetősége van a befolyásolásra.

Ezt a részvételi formát olyan ügyek esetén van értelme alkalmazni, ahol *a szereplők különböző tudásokkal, információkkal, tapasztalatokkal, képességekkel és forrásokkal rendelkeznek, és ezek egy része szükséges a jó döntéshez vagy a hatékony megvalósításhoz*.

Az átruházott döntés annyit jelent, hogy a döntéshozó kijelöli azt a területet és azokat a feltételeket, amelyekben belül átruházza a döntés jogát a települési szereplők egy meghatározott csoportjára.

*Átruházott döntési jogot általában csak részkérdésben és/vagy kisebb területegységre vonatkozóan ad át az önkormányzat*. Az Möt. 42. §-a pontosan meghatározza azoknak az ügyeknek a körét, amelyekben képviselő-testület nem ruházhatja át a döntés jogát.

Természetesen amikor az önkormányzat vezetése párbeszédet folytat a település polgáraival, szervezeteivel, akkor minden esetben előzetesen tisztázni kell, hogy a részvétel

<sup>27</sup> Lásd: FÖLDI Zsuzsa (2009): A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában – európai és hazai tapasztalatok. *Tér és társadalom*, 23. évf. 3. sz. 27–43. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02200/02251/00036/pdf/EPA02251\\_Ter\\_es\\_tarsadalom2506.pdf](http://epa.oszk.hu/02200/02251/00036/pdf/EPA02251_Ter_es_tarsadalom2506.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08.02.)

<sup>28</sup> PALLAI Katalin (2010): *Társadalmi részvétel. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Budapest, TÖOSZ.

melyik formájáról, lépcsőfokáról van szó, a későbbi esetleges konfliktusok elkerülése érdekében.

Lényegét tekintve ugyancsak ezt a négyes kategorizálást ismerhetjük meg a nemzetközi irodalomból is. A részvételi kormányzás első két szintje még nem tekinthető részvételnek, és itt az egyes részvételi szinteket tovább bontják.



1. ábra

*A részvételi kormányzás lépcsőfokai*

*Forrás: Sherry Arnstein nyomán Gáspár Máttyás közlése*

Gáspár Máttyás a részvétel formáit igyekszik megkülönböztetni annak megfelelően, hogy közügyekről vagy közszolgáltatásokról van szó.<sup>29</sup>

„1. *Közszolgáltatások megszervezése* – Az egyik az, hogyan biztosítsuk közös szükségleteink kielégítését, amelyet nem lehet egyedül a piacra bízni (pl. legyen tiszta ivóvíz mindenki számára, annak is, aki nem tud fizetni érte), s nem tudunk magunk sem megoldani egyedül, családon belül (mint mondjuk a vasárnapi ebéd elkészítését). Ezek a *közszolgáltatások folyamatos megoldásának kérdései*.

2. *Időszakos, eseti közügyek megoldása* – A közös ügyek másik köre a feltételek biztosításáról szól, hogy mit tegyünk annak érdekében, hogy megfelelő közös életkörülményeink hosszú távon biztosítva legyenek, hogyan hárítsuk el az azokat fenyegető veszélyeket, csökkentjük a kockázatokat, mit tegyünk közösen mindennek érdekében. Ezek a *közszolgáltatásokon túl esetenként, időszakosan felvetődő közügyek megoldásának kérdései*.”

<sup>29</sup> GÁSPÁR Máttyás (2016): *A közigazgatás társadalmisítása*. Elérhető: <https://trello.com/c/EWcJ0p86/1567-gaspar-matyas-a-kozigazgatas-tarsadalmisítása-2016> (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)





2. ábra

*A közügyek és a közszolgáltatások*

*Forrás: Gáspár Máttyás nyomán*

Megítélésünk szerint az egyes részvételi formák négyes felosztása és elhatárolása elégséges a mindennapok gyakorlatában. Az egyes formák alkalmazása eleve differenciált gyakorlati megoldásokat eredményez.

A társadalmi részvétel eredménye sokrétű lehet. Legfőbb hozadéka, hogy az önkormányzat vezetése és az önkormányzat alanyai között kialakul, illetve megerősödik a bizalom. A tájékoztatás révén valamennyi szereplő részesévé válik a folyamatnak. A konzultáció, de különösen az együttműködő folyamat eredményeképpen bővül a döntéshozó ismerete az eldöntendő kérdésben, esély nyílik arra, hogy az eltérő álláspontok közeledjenek, konszenzus jöjjön létre. Mindez nem csupán tárgyiasult formában, hanem szellemi értelemben is javíthatja a települési életminőséget és erősítheti a lokálpatriotizmust.

Amennyiben a felmerülő kérdések megválaszolásába kiszámíthatóan és rendszeresen bevonják az érintett, illetve érdeklődő lakosságot, akkor vélhetően az egész település befogadóbbá és együttműködőbbé válik, miközben jobban tudatosul, hogy mik a község, a város adottságai és lehetőségei. Mindezek következtében nő a település esélye a fenntartható fejlődésre, a valóságos közösséggé válásra.

A társadalmi részvétel és párbeszéd alkalmazásának számtalan figyelembe veendő megoldását dolgozta ki a szakma. Így egyaránt fontos, hogy ki dönt a társadalmi részvétel kereteiről, feltételeiről, a tárgyalás helyéről, helyszínéről. A folyamat sikere azon is múlik, hogy mennyire tudatos és tervszerű az előkészítés, miképpen történik a résztvevők tájékoztatása a folyamat állomásairól és a várt eredményről. Fontos annak eldöntése is, hogy projektalapú vagy eseti folyamat tervezéséről van szó.

Természetesen a társadalmi részvétel csúcsa az, amikor az önkormányzati döntéshozó átruhazza a döntés jogát és a felelősségét a civil, közösségi partnerre. E téren még nem bővelkedünk sikeres megoldásokban, de öröndetes, hogy néhány polgármester már meglátta ennek a jelentőségét, és igyekszik helyben megvalósítani a civil önkormányzást.

Jánosiné Gyermán Erzsébet, Gátér polgármestere a Helyi Közösségi Akadémia programjában a következőket mondta: „Mégfogalmazódott, hogy létrehozunk egy civil önkormányzati modellt, ami azt jelentené, hogy egy előre kidolgozott szervezeti formában

a helybeliek is részt vehetnek a falu ügyeinek intézésében, szervezésében. Erre van már hazánkban néhány kezdeményezés, de igazán jól működő modell még nincs. A választott képviselő-testület és a polgármester mellett a civil önkormányzat azokban az ügyekben, melyekben a jogszabályok lehetővé teszik, kikérné a lakosság véleményét különböző módszerekkel, különböző fórumokon, és ezeket beépítve hoznánk meg a döntéseinket.”<sup>30</sup>

A társadalmi részvétel gyakorlata révén lehetséges, hogy az egyes településeken rejltő *társadalmi tőke* felszínre kerüljön. A társadalmi tőke *az emberek közötti kapcsolatokban megbúvó erőforrás*, amely a kapcsolatok mennyiségének, minőségének és struktúrájának függvénye. Az emberi kapcsolatokban áramló energia elősegítheti az egyén boldogulását, de egyúttal a kollektív cselekvést is, ezáltal egy egészséges és prosperáló társadalom fenntartását.

Mindehhez elengedhetetlenül szükség van arra, hogy a település vezetése nyitott és együttműködő, az önkormányzati döntéshozókat támogató hivatali apparátus pedig felkészült és elkötelezett legyen a belső erőforrások feltárására és hasznosítására.

A társadalmi részvétel minden bizonnyal *felszínre hozza a társadalmi innovációt is*. Ezalatt olyan összetett tevékenységet értünk, amely egy társadalmi probléma innovatív megoldására irányul. Ahhoz, hogy egy kezdeményezést vagy egy eredményt társadalmi innovációnak nevezhessünk, fontos, hogy az újszerű legyen. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy teljesen eredeti ötletnek kell lennie, de mindenképp szükséges, hogy újszerű legyen az adott kontextusban, a felhasználók vagy az érintettek számára. A társadalmi innováció másik fontos kritériuma a fejlődés, amelynek révén a módszer hatékonyabb, eredményesebb, mint a már létező alternatívák.

„A társadalmi innováció olyan ötleteket, termékeket, szolgáltatásokat, tevékenységeket, modelleket hoz létre, amelyek elsődlegesen a közösségek, azok egyes csoportjainak szükségleteire (komplex társadalmi problémáira) biztosítanak fenntartható megoldásokat, és egyben új társadalmi kapcsolatokat és együttműködéseket generálnak.”<sup>31</sup>

Az innováció jelentőségét felismerve, Dicső László, Alsómocsolád község polgármesterének kezdeményezésére és meghívása alapján 2013. május 1-jén létrejött az Innovatív Önkormányzatok Klubja. Ez a TÖOSZ elnöksége támogatásával működik, amely helyet és lehetőséget biztosít azon településvezetőknek, akik elkötelezettek az új, innovatív, ugyanakkor fenntartható önkormányzati feladatmegoldások iránt. A klub ösztönzi a jó gyakorlatok feltárását, gyűjtését és széles körű megismertetését, ugyanakkor várja a nyitott és tevékeny polgármesterek, önkormányzati vezetők csatlakozását.

<sup>30</sup> Lásd részletesen: <https://trello.com/c/8JXgDiBB/1090-gateren-a-civil-onkormanyzas-modelljen-a-szelesebb-tarsadalmi-reszvetel-helyi-kozigazgatasi-intezmenyesitesen-dolgoznak-a-hka-st> (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

<sup>31</sup> ILYASH György (2014): *Közösségek új utakon. A társadalmi innováció támogatásáról*. In ZONGOR Gábor szerk.: *A TÖOSZ önkormányzatokat segítő programjai – az Európa Tanács támogatásával*. Budapest, TÖOSZ. 66–67. Elérhető: [www.legjobbkonkormanyzatigyakorlatok.hu/uploads/dokumentumok/logy-kiadvanyok/logy\\_2014.pdf](http://www.legjobbkonkormanyzatigyakorlatok.hu/uploads/dokumentumok/logy-kiadvanyok/logy_2014.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

## 5. A legjobb önkormányzati gyakorlatok

A legjobb gyakorlatok jelentőségét a legtömörebben és leginkább lényegre törően az Európa Tanács Szakértői Központjának kiadványa fogalmazta meg a következőkben: „A Legjobb Gyakorlatok lehetővé teszik az önkormányzatok számára, hogy demonstrálják hatékonyságukat és hatásosságukat, és bebizonyítsák azt, hogy ők kompetens szervezetek. A programban a települések bemutathatják a legjobb tudásukat. A legjobb gyakorlatok eszközként szolgálnak az önkormányzatok számára, hogy választ adhassanak a kormányzatnak, és bizonyítsák felkészültségüket a nagyobb felelősség vállalására is.

Minden országnak megvannak a saját jó gyakorlatai, amelyek sajátos helyi jelleggel bírnak, a minőségi önkormányzati vezetésből, igazgatási alkalmazottakból fakadnak, és azokból az emberekből, akik büszkék magukra és arra, hogy a tőlük telhető legjobbat teljesítik. A Legjobb Gyakorlatok programja arról szól, hogyan azonosítsuk be ezeket a jó gyakorlatokat, hogyan ünnepeljük meg és alakítsunk belőlük tanulási lehetőséget mások számára, hogy minden település okulhasson azokból.

Ezt nem szabad úgy érteni, hogy itt a bizonyíték az »Aranyszabály« létezésére, amely általános megoldást jelent mindenre, és egyszerűen csak alkalmazni kell mindenütt. Sőt, ami kitűnő eredményeket hoz az egyik településen, nem biztos, hogy egy másikon is alkalmazható vagy nem vezet ugyanolyan pozitív eredményhez. Mindazonáltal lényeges, hogy tanuljunk mások tapasztalataiból, és osszuk meg az információkat annak érdekében, hogy különböző, kreatívabb megoldásokhoz juthassunk.”<sup>32</sup>

Magyarországon a jó gyakorlatok feltárása nagyon sokszor és nagyon sokféle módon jelenik meg, mind az állami, mind az önkormányzati igazgatás területén. Többnyire az egyes európai uniós pályázatokban vállalt kötelezettségként kerülnek felszínre köz-igazgatási jó gyakorlatok, viszont ez a feltáró munka többnyire azonnal véget is ér, amint vége a projektnek.

A társadalmi és szociális innováció fontosságának felismerése a fejlett európai demokráciákban már megtörtént, így ezek tudatosan törekednek a jó gyakorlatok, az innovatív megoldások feltárására, megismertetésére, terjesztésére és beépítésére a mindennapi munkába. E tekintetben Magyarország lemaradásban van, mind az állami igazgatás, mind pedig az önkormányzati igazgatás területén.

A jó önkormányzás többféle szempontból megragadható, ugyanakkor a mérhető, az összehasonlítást lehetővé tevő kritériumrendszert még nem dolgozták ki teljesen. Az önkormányzati jó gyakorlatok ez idáig többnyire az önkormányzati közszolgáltatásokban kerültek fókuszba. A jó önkormányzati igazgatás kutatása és jó gyakorlatainak feltárása eddig nem történt meg.

---

<sup>32</sup> EURÓPA TANÁCS (2015): *Legjobb gyakorlatok a helyi önkormányzatokban*. Strasbourg, Európa Tanács. A kiadvány az Európa Tanács Szakértői Központja a Helyi Önkormányzati Reformokért és az Európa Tanács szakértőinek – John Jackson, Cezary Trutkowski és Irfhan Mururajani – együttléteivel készült.

Az önkormányzati igazgatás minősége meghatározó jelentőségű az önkormányzás gyakorlati hatékonysága, hatásossága, eredményessége szempontjából. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások nem nélkülözhetik a jó igazgatási hátteret. Ugyanakkor állítható, hogy nem lehet tartósan jó önkormányzatról beszélni, ha a tevékenységnek nincs megfelelő igazgatási támogatottsága.

Az átalakítás folyamatában a települési önkormányzatok szempontjából kiemelkedően fontos a 2013-tól érvényes új önkormányzati törvényi szabályozás, amelynek következtében a 2000 lakosnál kisebb települések nem tarthatnak fenn önálló önkormányzati hivatalt. Ez a változtatás a kisebb lakosságú önkormányzatok számára jelentősen átrendezte a biztosított, illetve biztosítható igazgatási szolgáltatási támogatást.

Az önkormányzati területen 2008-tól, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) gondozásában honosították meg az Európa Tanács által kimunkált eljárásrendet. A TÖOSZ két önkormányzati szövetséggel (Magyar Faluszövetség és Magyar Önkormányzatok Szövetsége) és a Belügyminisztériummal együtt valósítja meg a programot, amelyhez egyrészt az éves pályázati téma szerint a minisztérium, valamint esetenként támogató gazdasági társaságok csatlakoztak. A Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Programjának rendszere alapvetően az önkormányzati közszolgáltatásokra fókuszált.

A jelzett jó gyakorlati pályázati rendszeren túl az európai uniós csatlakozást követően lebonyolított pályázatok keretében számtalan, az önkormányzati szférát érintő területen történt meg a jó gyakorlatok felkutatása, viszont mindezek rendszerbe foglalása ez idáig nem történt meg.<sup>33</sup>

A TÖOSZ vezette Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Programja keretében 2008 és 2016 között kiírt és elbírált pályázati témák a következők voltak:

- A lakóhelyhez kötődés erősítése (két alkalommal).
- Amikor nem a pénz a meghatározó – ötletekkel, összefogással településünkért.
- Községi összefogással a helyi fejlesztésekért a LEADER-program keretében.
- Roma integráció a társadalmi kohézió erősítésére (három alkalommal).
- Helyi Esélyegyenlőségi Lehetőségek Programja (HELP).
- A települési és a helyi roma nemzetiségi önkormányzat együttműködése.
- „Csaláért és közösségért”. Roma nők társadalmi szerepvállalásának jó példái.
- Befektetők vonzása a helyi gazdasági környezet fejlesztésére.
- Gazdálkodó település (két alkalommal).
- Legjobb közfoglalkoztatási gyakorlatot megvalósító önkormányzat (2012-től négy alkalommal).
- Megújuló energiaforrások használata és/vagy energiahatékony legjobb gyakorlatok.
- Vizek Varázsa, avagy Varázslatos Vizes Világ.
- Legjobb testvérvárosi találkozó (két alkalommal).
- Az Év Új Nemzedék települése.
- Helyi polgárörtség és az önkormányzat együttműködése.
- Helyi önkormányzati kommunikáció.

Már a különféle témák címéből is érzékelhető, hogy a pályázatok lényegüket tekintve az önszervező önkormányzat létrehozását célozták. Amikor egy önkormányzat hasonló

<sup>33</sup> A további részleteket lásd: [www.legjobbonkormanyzatigyakorlatok.hu](http://www.legjobbonkormanyzatigyakorlatok.hu)

témát szeretne a tevékenysége középpontjába állítani, akkor érdemes megnézni a pályázatokat, megismerkedni a nyertesek tényleges gyakorlatával. Jelentős tapasztalati kincs áll rendelkezésünkre.

A Francia–Magyar Kezdeményezések (INFH), a Helyi Observatórium Nonprofit Kft. (LRMI) és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) döntése alapján 2013-ban létrehozták a Magyar Territoria Innovációs Díjat. A díjazottakat a Magyar Territoria Innovációs Díj szervezőbizottsága a Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok pályázatok döntős résztvevői köréből választotta ki három kategóriában: személyek, közösségek és önkormányzatok. A szervezőbizottság a döntő alapján külön elismerésekről is dönt.

A Magyar Territoria Innovációs Díj birtokosaként benyújtott pályázata alapján a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kistélepülés, Hernádszentandrás önkormányzata elnyerte a francia Territoria Európai Innovációs Díjat a helyi fejlesztés kategóriában. A sikert jól jelzi, hogy 2013-ban a másik európai díj nyertese Ausztria fővárosa, Bécs önkormányzata volt.

## 6. Helyi közösségi akadémia: helyi közösségi akarat<sup>34</sup>

A helyi közösségi akadémiák hálózatának gondolata egészen Magyary Zoltán 1941-ben megfogalmazott javaslatáig nyúlik vissza a tapasztalatok széles körű megosztását célzó hálózatról. Azóta bebizonyosodott, hogy a fejlődés egyik hatékony motorja a „jó gyakorlatok” módszeres gyűjtése és terjesztése.

Ezt felismerve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) az ÁROP 2.2.22-2013-2013-0001 „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” című sikeres pályázatának II. pilléréként „Helyi Közösségi Akadémia” tréningek megvalósítására vállalkozott. A projekt 2013 és 2015 májusa között valósult meg.

A járáások, a települési önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a gazdasági, kulturális és civil szervezetek bevonásával valósult meg az ún. „Helyi Közösségi Akadémia” (HKA) hálózatának kialakítása. A kísérleti program 77 pályázati úton kiválasztott helyszínen, az 5000-nél kisebb lakosságú települési önkormányzatok bevonásával zajlott.

A jelentkezők kiválasztásánál előnyben részesültek azok az önkormányzatok, amelyek 2009-ben részt vettek a szintén ÁROP-finanszírozású, *Önkormányzati Szervezetfejlesztés* című programban. Előnyt jelent továbbá, ha a település hátrányos helyzetű, illetve ha a településen nemzetiségi önkormányzat is működik. Az NKE a térítésmentes képzési és tréningprogram keretében – szakértő trénerek közreműködésével – módszertani támogatást nyújtott az önkormányzatok stratégiai tervezési kompetenciáinak javítása, a helyi együttműködés kultúrájának erősítése érdekében.

A Helyi Közösségi Akadémia programja *több, egymással szorosan összefüggő célt követett*, amelyek eredményeképpen helyi szinten megvalósult és széles körben terjeszthetővé vált az Európai Unió fejlesztéspolitikai ajánlása a közösségvezérelt helyi fejlesztésről. A program ennek érdekében a következő célokat tűzte ki maga elé:

A települések vezetőinek, érintettjeinek képzése, felkészítése a közösségi bázisú stratégiák megalkotására.

- A kiválasztott helyszíneken a stratégiai dokumentumok elkészítése és beillesztése a települési tervezés rendszerébe, 300 önkormányzati szaktanácsadó számára gyakorlati terepmunka lehetőségének biztosítása a helyi fejlesztés területén.
- Országosan alkalmazható jövőtervezési módszertan létrehozása és hozzáférhetővé tétele a lehető legszélesebb körben.
- Egy helyi fejlesztési tudásmegosztó hálózat intézményrendszerének megalapozása a fejlesztési eredmények módszeres gyűjtésére és terjesztésére.

Első lépésként kidolgozták a stratégiaalkotás átfogó, ezen belül a műhelymunkák és tréneri technikák gyakorlatában alkalmazott módszertanát, amelyet a tapasztalatok alapján végle-

<sup>34</sup> A találó szófordulat Szalainé dr. Németh Annamáriától, Rábatapona jegyzőjétől, önkormányzati szaktanácsadó hallgatótól származik.

gesítettek. A módszertani előkészítéssel párhuzamosan az önkormányzati szaktanácsadók előzetes helyzetelemzést készítettek a településről, a korábbi stratégiai dokumentumok és egyéb információforrások feldolgozásával.

A stratégiaalkotó terepmunka – egy előkészítő és három műhelymunka nap – keretében, 23 tapasztalt tréner irányításával és a szaktanácsadók közreműködésével a települési közösségek érintettjei, valamint a közülük megválasztott munkacsoportok elkészítették a stratégiai dokumentumukat. Az egyes települések a terepmunka záróeseményeként a helyi közösség szélesebb köréből és a környékről meghívott vendégek számára bemutatták a helyi fejlesztési stratégiaalkotás eredményét, s arra is mód nyílt, hogy a vendégeket aktív módon bevonják a folyamat végső szakaszába, megosztva velük a csoportmunka élményét, valamint hasznosítva véleményüket.

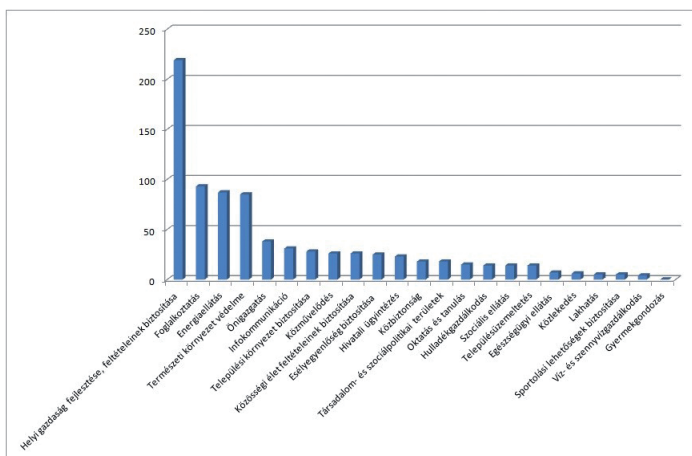
Valamennyi bevont település tapasztalatainak felhasználásával, a műhelymunkák egyes jellegzetes részeinek videós feldolgozásával és bemutatásával véglegesítették a közösségi bázisú helyi stratégiaalkotás kiérlelt módszertanát. A teljes program szakmai konferenciával zárult, ahol lehetőséget teremtettek az elkészült produktumok, az elért eredmények bemutatására, valamint a legjobb helyi fejlesztési tapasztalatok, jó gyakorlatok megosztására, az e téren legsikeresebb helyi közösségek, fejlesztők bemutatkozására.

Az ÁROP-projektnek köszönhetően jött létre a Helyi Közösségi Akadémiák hálózata, amelynek résztvevői megosztják egymással a saját településükön már bevált jó gyakorlatokat is. A projekt részeként 2015 májusában kiadták a HKA magazinját, *Fejlesztő közösségek, a Helyi Közösségi Akadémiák hálózata* címmel.

A szakmai munka támogatására hozták létre és a gyakorlati tapasztalatokkal folyamatosan bővítik a program internetes tudásbázis rendszerét, a HKA-ONLINE-t,<sup>35</sup> amely a projekt lezárását követően is a legszélesebb körben szolgáltatja a helyi fejlesztéshez szükséges elméleti, módszertani és gyakorlati ismereteket valamennyi résztvevő és a téma iránt érdeklődő számára.

Annak ellenére, hogy a program 2015 májusában befejeződött, a HKA-ONLINE közösségi oldal és helyi fejlesztési tudástár – amelyet Gáspár Mátyás, a Helyi Közösségi Akadémiák hálózatának szervezése program szakmai vezetője működtet – folyamatosan bővülő tartalommal rendelkezik, és részletes ismereteket, tájékoztatást nyújt.

<sup>35</sup> Lásd: <https://trello.com/b/PlkUASvc/hka-online-kozossegi-oldal-helyi-fejlesztési-tudastar>



3. ábra

*Az első statisztikai elemzés (1.0) eredményei (2014. december 4.)*

A besorolás és a statisztikai értékelés fejlesztésre szorul, az első változat csak orientációs célt szolgál. Egyes gyakorlatok több témához is besorolhatók voltak.

A bemutatott megoldásokra vonatkozó információk nyilvános forrásokból származnak. A gyűjtés jelen időszakában és módszere keretében nem volt lehetőség az adatok értékelésére és ellenőrzésére. Ennek következtében lehetséges, hogy a megoldások utóélete időnként nem igazolja a reményeket, az első idők sikereit. Ami a kudarckokat illeti, azokból legalább annyit lehet tanulni, mint a sikerekből. Az előbbieket segítenek végiggondolni a kockázatokat.

A tudástár a közigazgatás-fejlesztés különböző programjaiban a jelenleg és a jövőben is sokoldalúan felhasználható. A Helyi Közösségi Akadémia egyik fontos üzenete: „Az együttműködés és szolidaritás képessége a legnagyobb értékek az életben.”<sup>36</sup>

A tudástárban fellelhető jelentős mennyiségű és kiváló minőségű dokumentumból, ajánlásból és módszertani útmutatóból érdemes és szükséges kiemelni Gáspár Máttyás *A közösségi bázisú helyi stratégiaalkotás lényege, siker- és kudarctényezői* című tömör tanulmányát,<sup>37</sup> amely megítélésem szerint jelentős segítséget ad mindazoknak, akik a helyi stratégiák készítésében és a közösségteremtésben aktív szerepre vállalkoznak. Nagy erénye az írásnak, hogy megkísérli röviden megragadni a stratégiaalkotás szempontjából fontos dokumentumok, szempontok és megfontolások siker- és kudarctényezőit. Ennek következtében nem csupán a remélt sikerre, hanem a folyamatban rejlő kudarcra is felhívja a figyelmet.

<sup>36</sup> Forrás: <http://rtk.uni-nke.hu/karunkrol/hirek/2015/07/22/az-egyuttmukodes-es-szolidarit-as-kepessege-a-leg-nagyobb-ertekek-az-életben> (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

<sup>37</sup> Elérhető: <https://trello.com/c/ySS9ZqNI/617-gaspar-matyas-a-kozosségi-bazisu-strategiaalkotas-celja-es-lenyege-hka-2014> (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)



## **7. Az önszervező önkormányzás és a humán erőforrás-felhasználás 12 pontja**

Az önszervező és fenntartható önkormányzás egyik elengedhetetlen feltétele a tevékeny, felkészült, elkötelezett, innovatív és együttműködő szereplők megléte. Ez egyrészt érvényes az önkormányzati oldalra, a választott tisztségviselőkre, képviselőkre, a hivatal és az intézmények vezetőire, munkatársaira, az önkormányzati gazdasági társaságok személyi állományára. Az önkormányzati munkatársak a település legfontosabb erősségét jelentik, ezért azokat motiválni kell, elő kell segíteni, hogy tudásuk legjavát nyújtsák, képezni kell őket, bizalmat kell nekik szavazni és támogatni szükséges őket átruházott feladataik ellátása során, annak érdekében, hogy az önkormányzatnál végzett munkájukat vonzó pályafutásnak tekintsék, amelyhez a tisztes megélhetést biztosító fizetés párosul.

Másrészt szükséges az önkormányzatok alanyának, a lakosságnak az aktivitása is ahhoz, hogy élő legyen az élhető település.

A két oldal aktivitásra készítetése kétirányú tevékenységet igényel mindazon önkormányzati szaktanácsadóktól, akik vállalkoznak az önszervező önkormányzat elősegítésére.

### **7.1. A lakosság számának megtartása, növelése a kistelepüléseken**

A legkisebb települések szempontjából a legnagyobb kihívás, hogy miképpen lehet biztosítani az önkormányzó képességet annak ellenére, hogy a lakosság folyamatosan fogy, illetve előregszik.<sup>38</sup> Többféle kísérlet zajlott a népességmegtartó képesség biztosítására, illetve a lakosság számának érdemi növelésére. Ismert a hírekből, hogy egyes települések 1 forint ellenében közművesített lakótelkeket adtak nagycsaládoknak, illetve betelepülőeknek. Ugyanakkor – elsődlegesen a helyi munkalehetőség hiánya miatt – ezek a kísérletek nem jártak átütő eredménnyel.

A kistelepülések adóbevételét szerző akciója volt a helyi iparüzési adó elengedése és a gépjárműadó koncentrálása oly módon, hogy a fuvarozó cégek – papíron – székhelyül válasszák az iparüzési adótól mentes települést. Ez a fajta forrásszerző „megoldás” alapja nem olyan tevékenység volt, amely hosszú távon garantálja a fenntarthatóságot, hanem egyfajta adóátcsoportosítás, aminek révén sérült a szolidaritás és az igazságosság is, hiszen azok a települések, ahol ténylegesen működtek a fuvarozó cégek, lényegesen kevesebb helyi adóhoz jutottak, miközben a vállalkozások az ottani úthálózatot és infrastruktúrát használták.

A kérdés, hogy miképpen lehet a kistelepüléseken a lakosságszámot tudatosan és tervszerűen növelni, jelenleg még megválaszolatlan. Ezért is nagyon izgalmas az alsómocsoládi Jövő-Szövő Műhely tevékenysége, amelynek munkájában számtalan szakma jeles képviselője együttes munkával keresi a fenntarthatóságot is garantáló választ.

<sup>38</sup> Lásd: *Települések a lét határán. Erősen fogyó népességű törpefalvak Magyarországon*. KSH, 2014. április.

## 7.2. Élhető nagyvárosok

A nagyobb városok, fővárosi kerületek lakói számára – a település egésze által nyújtott közszolgáltatások mellett – a szűkebb lakókörnyezetük élhetősége meghatározó jelentőségű, ezért fontos, hogy a városi önkormányzatok az egyes városrészekben az ottani sajátosságok (beépítettség, lakótelepi környezet, falusias vagy kertvárosi rész, csatlakozott korábbi önálló község stb.) figyelembevételével szervezze meg a lakóközösséget, alakítsa ki a kisebb közösségek részére is a társadalmi párbeszéd megfelelő, intenzív formáját.

Természetesen a nagyobb lakosságszám és a lokálpatriotizmus eltérő mélysége következtében a személyes kommunikáció mellett az írásbeli és az infokommunikációs eszközök alkalmazása jelentősebb súlyt képvisel, mint a kisebb településeken.

## 7.3. Cél: a lakosság részvételének növelése

A település lakosságszámától és típusától függetlenül szükséges az önkormányzati belső és külső humán erőforrások feltérképezése, a lehetséges partnerekkel való egyeztetés, annak feltárása, hogy mely területeken, milyen módon és mértékben tudnak és szeretnének részt venni a közösségi munkában.

A település jellege, mérete, már működő együttműködéseinek függvényében ezt a felmérő munkát elvégezhetik írásban, illetve személyes megbeszéléseken. A személyes kapcsolat ebben a tevékenységben elkerülhetetlen, formái pedig a már működő lakossági egyeztetési módokra (falugyűlés, választókerületi fórum, városrészi tanácskozás, stb.) építetten, a játékos és együttműködő munkacsoportos programok szervezésén keresztül többféle módon megvalósulhatnak.

Fontos a különböző módszerek fejlesztése a helyi lakosok és szervezetek önkormányzati munkába való bevonása érdekében, kezdve a lakossági kérdőívektől a szolgáltatásokat igénybevevők rendszeres visszajelzéséig, az egységes kommunikációs stratégiáktól a szomszédsági szervezetekig, a fókuszcsoportoktól az e-kormányzásig.

Valamennyi településen cél a lakosok tudatosságának és belátó képességének növelése a szolgáltatások tervezésének és értékelésének folyamatában, valamint a jövőbeli gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális fejlesztések főbb irányvonalainak meghatározásában.

## 7.4. Együtt szabályozni a civil részvételt

A fenntartható és kiszámítható, nyitott együttműködés érdekében szükséges az önkormányzati képviselő-testületi döntés a társadalmi részvételről, a párbeszéd fórumairól és a civil szerveződésekkel való kapcsolattartás módjáról. Természetesen az érintettek bevonásával kellene a kapcsolatrendszer kialakításáról szóló szabályozás tervezetét elkészíteni. Ebben érdemes kitérni a civil szervezetek támogatási rendszerére is (amennyiben az önkormányzatnak rendelkezésére áll anyagi forrás), valamint a támogatás formáira, módszerére és az elszámoltatás rendszerére egyaránt. Ugyancsak érdemes megállapodni az együttműködés éves értékelésének rendszerében, módszerében.

A társadalmi részvétel nyújtotta hozzájárulások és az önkormányzat fejlesztési stratégiája közötti összhang megteremtése alapvetően a képviselő-testület dolga. Az önszerveződést és az önfenntartás erősíti, amennyiben a civil szervezetek, az egyházak és az önkormányzat valamennyi humán erőforrásának tevékenysége között megfelelő az összhang. Ennek megteremtéséhez szükséges, hogy valamennyi szereplő nyitottan és átláthatóan vegyen részt az együttműködésben.

## 7.5. Nyitni a gazdaság szereplői felé

A helyi gazdaság szereplőivel való együttműködés formájának kialakítása és a rendszeres kapcsolattartás működtetése (vállalkozói fórum, vállalkozók bálja, évnyitó, illetve évértékelő tanácskozás stb.) is szükséges, de a vállalkozói kör bevonása a közösség fejlesztésébe – tevékenységük jellegéből adódóan – más karakterű. Természetesen szükséges élni a *társadalmi kötelezettségvállalás* (angolul *corporate social responsibility*, röviden CSR) kínálati lehetőségekkel. A CSR nem csupán a településen tevékenykedő vállalatokkal, vállalkozásokkal, hanem országos vagy multinacionális cégekkel kapcsolatban is felmerülhet, mint ahogy több példa is van arra, hogy kistélepülések fejlesztésében részt vettek egy cég menedzserei, akár fizikai munkával is.

Az önkormányzatoknak számos lehetőségük van, hogy egy-egy fontos helyi cél vagy megoldandó feladat érdekében új forrásokat szerezzenek. A *közösségi finanszírozás*<sup>39</sup> segítségével és a különböző szereplők bevonásával közösen teremthetik elő azt az erőforrást, amellyel a településeik fejlődhetnek, élhetőbbé válhatnak.

## 7.6. Fiatalok nélkül nincs fejlődés

Ugyancsak jelentős lehetőséget kínálnak a fiatalok, az egyetemisták, a főiskolások, akiket szintén be lehet vonni a település fejlesztésének programjaiba. Ehhez azonban nyitottnak kell lenni, és keresni kell a településen kívüli erőforrásokat is.

Érzelkelhető eredményei vannak, amikor az önkormányzat vezetése már az általános iskola végzőseit is igyekszik bevonni az önkormányzással kapcsolatos ismeretekbe. Ugyancsak hasznosak a diákönkormányzatok, a diákpolgármester-választások és az önkormányzás megfelelő feltételek mentén történő szimulálása a fiatalok körében. A demokratikus döntéshozatal tanulása a fiatalok körében jelentős mértékben tudja segíteni a „felnőtt” testületi tevékenységet a jövőben. A tudatos és öntudatos polgár kialakulása meghatározó jelentőséggel bír az önszervező önkormányzás gyakorlata szempontjából.

<sup>39</sup> A közösségi finanszírozás lehetséges formáiról lásd: [www.creativeselector.hu](http://www.creativeselector.hu)

## 7.7. Átfogó településfejlesztés

Elengedhetetlen annak felismerése, hogy a szolgáltatások nem teljesíthetők külön-külön, területenként önálló részlegeken keresztül, hanem a szolgáltatásnyújtást egységes szemlélettel kell kezelni: a tervezési, koordinációs és értékelési folyamatok megfelelő működési rendszere útján, a csapatmunka előtérbe helyezésével.

Az önfenntartó és önszervező önkormányzás egyik lényeges eleme, hogy a közösség képes legyen olyan jövőképet kialakítani, amely alapvetően a település valóságos adottságaira, lehetőségeire épít, és tud szakítani a pályázatorientált fejlesztéspolitikával. Jelenleg a települések jelentős része olyan fejlesztéseket valósít meg, amelyre pályázati forrást tud szerezni, miközben a helyi közösség fejlesztési igénye ettől jelentősen eltérhet. Az átfogó fejlesztési tervek és programok előzetes meghatározása, közös kialakítása és elfogadása teszi lehetővé, hogy a pályázatok által megvalósított fejlesztések illeszthetők legyenek az átfogó fejlődési folyamatba.

## 7.8. Önellátásra való törekvés

Az önszerveződő önkormányzás lényeges eleme az önellátásra való törekvés az energetikai rendszerek területén (napelem, kollektor, hőszivattyú, geotermia és távhő). Ezzel egyidejűleg a klímaváltozásra való felkészülés is része ennek az átalakítási, átalakuló folyamatnak.

Kormányzati és európai uniós fejlesztési programok eredményeképpen e területen is számtalan jó példával találkozhatunk, elsődlegesen a kisebb települések körében, de nagyobb városok is eredményesen éltek adottságaikkal, gondoljunk csak a geotermikus energia felhasználására.

## 7.9. Erősíteni a települési együttműködéseket

A településvezetők jelentős része az elmúlt évtizedekben felismerte a társadalmi részvétel és párbeszéd jelentőségét. A különféle európai uniós pályázatok, a LEADER akciócsoportokban való részvétel arra inspirálták a polgármestereket, a jegyzőket és az önkormányzati hivatalok munkatársait, hogy törekedjenek a nyitottságra és az érintettek bevonására a döntéshozatali eljárás során. Természetesen nagyon sok helyen ez a fajta nyitottság és párbeszéd nem vált a mindennapok részévé, csak a projekt kötelező eleme volt. A kritikai megjegyzés ellenére állítható, hogy előtérbe került a közösség minden tagjának – etnikai kisebbségek, fiatalok, idősök, fogyatékkal élők és más hátrányos helyzetben lévők – bevonása és a nők esélyegyenlőségének biztosítása.

A településen belüli együttműködések mellett erőteljessé váltak a településközi is, amelyek akkor tartósak és erősek, ha valamennyi helyi közösség képes felismerni a közös munkában rejlő előnyöket, és le tud mondani a rövid távú előnyökről a hosszú távú fenntartható fejlődés érdekében.

## 7.10. Kapcsolódás a működő hazai és nemzetközi hálózatokhoz

Ahhoz, hogy egy település a rendelkezésére álló belső és külső humán erőforrásain túl további támasztékokat, támogatókat, segítőköt tudjon találni, szükséges, hogy lehetőség szerint minél több és minél többféle hálózatban vegyen részt, amelynek eredményeképpen kívülről juthat újabb innovációkhoz, jó példákhoz és megoldásokhoz.

Magyarország települései számára az európai uniós csatlakozással kinyílt a világ, vagyis az önkormányzatok a korábbiakhoz képest még több nemzetközi programban és szerveződésben vehetnek részt. Ehhez természetesen a nyitottságon túl szükséges megfelelő idegennyelv-ismeret és -használat is, valamint a projektmenedzsment szemléletének elsajátítása.

Több hazai fejlesztési program kapcsolódik európai kezdeményezésekhez, gondoljunk például a falumegújítási mozgalomra és a falumegújítási díjra vagy a virágos városok és falvak versenyére. Mindezek a programok a hazai, ezeken részt vevő települések számára céltudatos közösségszervezésre és településfejlesztésre adtak lehetőséget.

A hazai szakmai szerveződések, érdekszövetségek, tematikus együttműködések hálózatában való aktív részvétel mind az önkormányzatok, mind a társadalmi szervezetek részéről segíteni és erősíteni tudja a rendelkezésre álló humán erőforrást.

## 7.11. Átláthatóság

Az önkormányzatoknak meg kell szabadulnia a korrupciótól, a döntéshozatalnak átláthatónak, minden folyamatnak világosnak kell lennie. A nyitott önkormányzás erősíti a bizalmat a lakosság, a gazdasági környezet, valamennyi partner részéről. Ezért is fontosak azok a kezdeményezések,<sup>40</sup> amelyek az átláthatóságot állítják az önkormányzati tevékenység egyik fókuszába.

## 7.12. Láthatóvá tenni magunkat

Ahhoz azonban, hogy a világ is tudjon a településről, az ott folyó tevékenységről, lehetőségekről, tervekről és akciókról, szükséges az infokommunikációs eszközök tudatos és naprakész alkalmazása. Nem elég valamit jól elvégezni, szükség van arra is, hogy ezt mások is lássák. A megfelelő kommunikáció egyfajta biztonságot is nyújthat a kísérletező, új utakat kereső önkormányzatok számára azzal, hogy társakra, támogatókra lelhetnek a szélesebb közvélemény részéről.

Ehhez a láttatáshoz kívánok sok sikert mindazoknak, akik egy település, egy önkormányzati közösség tevékenységét kívánják tudásukkal, aktivitásukkal segíteni. Sokak munkája és közös akarata eredményeként fognak megerősödni az önszervező önkormányzatok Magyarországon.

<sup>40</sup> Lásd: Száz Százalékban Átlátható Önkormányzatok Klubja, [www.edemokracia.hu/?module=news&action=s-how&nid=222811](http://www.edemokracia.hu/?module=news&action=s-how&nid=222811)

## Irodalomjegyzék

- A jövő városai. Kihívások, víziók, lépések a jövő felé* (2001). [s. l., s. n.] Elérhető: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_summary\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_hu.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- CZENE Zsolt – RÁCZ Judit szerk. (2010): *Helyi gazdaságfejlesztés. Ötletadó megoldások, jó gyakorlatok*. Budapest, VÁTI. (Területfejlesztési füzetek, 2.)
- EURÓPA TANÁCS (2015): *Legjobb gyakorlatok a helyi önkormányzatokban*. Strasbourg, Európa Tanács.
- FÖLDI Zsuzsa (2009): A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában – európai és hazai tapasztalatok. *Tér és társadalom*, 23. évf. 3. sz. 27–43. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02200/02251/00036/pdf/EPA02251\\_Ter\\_es\\_tarsadalom2506.pdf](http://epa.oszk.hu/02200/02251/00036/pdf/EPA02251_Ter_es_tarsadalom2506.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- FÜZÉR Katalin – GERŐ Márton – SIK Endre – ZONGOR Gábor (2006): *Társadalmi tőke és fejlesztés*. Budapest, TÁRKI. (Elektronikus verzió.) Elérhető: [www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-703/publikaciok/tpubl\\_a\\_703.pdf](http://www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-703/publikaciok/tpubl_a_703.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- GÁSPÁR Mátyás (2016): *A közigazgatás társadalmisítása*. Elérhető: <https://trello.com/c/EWcJ0p86/1567-gaspar-matyas-a-kozigazgatas-tarsadalmisitasa-2016> (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- GÁSPÁR Mátyás (2016): Társadalmi közfelelősség. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 3. sz. 33–36.
- GERGÓ Zsuzsanna szerk. (2000): *Civitas és universitas*. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó. (Európai Füzetek 6.)
- HOLCZREITER Marianna – SZÁMADÓ Róza – SZILÁGYI Ildikó – TRESZKÁN-HORVÁTH Viktória (2015): *Pályázatmenedzsment*. Budapest, NKE.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Helyi közpolitika*. Budapest, NKE.
- KÁKAI László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó. Elérhető: [www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050\\_09\\_kakai/ch05s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_09_kakai/ch05s03.html) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- KRAUSZ Veronika (2014): Hatékonysági hálózatok Norvégiában. *Önkormányzat*, 2014. III. negyed-év. 32–35. Elérhető: [http://toosz.soft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAALVNEV/onkor\\_2014\\_3\\_kesz.pdf](http://toosz.soft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAALVNEV/onkor_2014_3_kesz.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- MEZEI Cecília (2006): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaságfejlesztésében*. Doktori értekezés. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhető: [www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic\\_ertekezes.pdf](http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_ertekezes.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- ORBÁN Annamária – SZÁNTÓ Zoltán (2005): Társadalmi tőke. *Erdélyi Társadalom*, 3. évf. 2. sz. 55–70. Elérhető: [www.socialnetwork.hu/cikkek/OrbanSzanto2007.htm](http://www.socialnetwork.hu/cikkek/OrbanSzanto2007.htm) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- PALLAI Katalin (2010): *Társadalmi részvétel – Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Budapest, TÖOSZ.
- RÁCZ Katalin – VÁRADI Mónika Mária – KELLER Judit (2016): Közösségi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon. In Kovács K. szerk.: *Földből élők: Polarizáció a magyar vidéken*. Budapest, Argumentum Kiadó. 197–217. Elérhető: [www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/1285](http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/1285) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

- RECHNITZER János szerk. (2007): *Település és fejlesztés – A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Budapest, KSZK ROP.
- REISINGER Adrienn (2009): Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. *Civil Szemle*, 6. évf. 4. sz. 5–23.
- SZABÓ Szilvia (2013): *Az emberi erőforrás-fejlesztés humánfolyamata a közszolgáltatásban. Közszolgálati humán tükör 2013 résztanulmány*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08\\_HR\\_EmberiEroforrasFejl\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08_HR_EmberiEroforrasFejl_AROP2217.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)
- SZÁMADÓ Róza (2015): *Inkluzív önkormányzat*. Budapest, NKE.
- TAIPALE, Ilkka szerk. (2016): *100 szociális innováció Finnországból – „Finnovációk” az egykamarás parlamenttől a nordic walkingig*. Helsinki, Leo Mechelin Alapítvány.
- ZONGOR Gábor (2013): Az új önkormányzati hivatalokról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 9. sz. 37–42.
- ZONGOR Gábor szerk. (2014): *A TÖOSZ önkormányzatokat segítő programjai – az Európa Tanács támogatásával*. Budapest, TÖOSZ. Elérhető: [www.legjobbonkormanyzatigyakorlatok.hu/uploads/dokumentumok/logy-kiadvanyok/logy\\_2014.pdf](http://www.legjobbonkormanyzatigyakorlatok.hu/uploads/dokumentumok/logy-kiadvanyok/logy_2014.pdf) (a letöltés ideje: 2017. 08. 02.)

## Melléklet

### Kérdések és rövid válaszok

- 1. Tarthat-e fenn önállóan polgármesteri hivatalt a 2000 lakosnál kisebb település önkormányzata?**
  - a) Igen, az önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága miatt.
  - b) Nem, a lakosság szám meghatározó.
  - c) Igen, amennyiben város.
- 2. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában kell-e rendelkezni arról, hogy az önszerveződő közösségek képviselőit milyen jogosítványok illetik meg?**
  - a) Igen.
  - b) Nem.
- 3. Az önkormányzatot elsődlegesen képviselő polgármesternek kell-e valamilyen előképzettséggel rendelkeznie?**
  - a) Igen.
  - b) Nem.
- 4. Az önkormányzati képviselő az eskütételét követően hány hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen?**
  - a) Nem kell részt vennie képzésen.
  - b) Három hónapon belül.
  - c) Fél éven belül önkéntesen vehet részt képzésen.
- 5. Ki gyakorolja a munkáltató jogkört a jegyző felett?**
  - a) A képviselő-testület.
  - b) A polgármester.
  - c) A kormány megbízott.
- 6. Köteles-e az önkormányzati képviselő a megválasztását követően képzésen részt venni?**
  - a) Igen.
  - b) Nem.



7. **Melyik szereplő nem része az önkormányzat belső humán erőforrásának?**
- A polgármester.
  - Az önkormányzati képviselő.
  - Az önkormányzati társulás.
  - A jegyző.
  - Az önkormányzat intézményei.
8. **Melyik a legfontosabb önkormányzati külső humán erőforrás a felsoroltak közül?**
- Az elszármazottak.
  - A helyi civil szervezetek.
  - A társulások.
  - A testvértelepülések.
  - A vállalkozások.
9. **A törvény szabályozása alapján mely szervezetet nem lehet civil szervezetnek tekinteni?**
- Civil társaság.
  - Nyilvántartásba vett egyesület.
  - Politikai párt.
  - Alapítvány.
10. **Amikor az önkormányzat vezetése párbeszédet folytat a település polgáraival, szükséges-e tisztázni, hogy a részvétel melyik formájáról, lépcsőfokáról van szó?**
- Igen.
  - Nem.
  - Nem, kivéve a konzultáció esetét.
11. **Része-e a demokratikus jogok érvényesülése a fenntartható településfejlődésnek?**
- Igen.
  - Nem.
12. **Az Alaptörvény értelmében alkotmányos alapjog-e a polgárok önkormányzáshoz való joga?**
- Igen.
  - Nem.
13. **Fejezze be az Möt. 2. § (2) bekezdésének mondatát: „A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja .....**”
- a központi hatalmat.
  - a helyi érdekeket.
  - a helyi közakaratot.
  - a képviselő testület álláspontját.

- 
- 14. Melyik nem feltétele az önszervező önkormányzásnak?**
- a) Nyitottság.
  - b) Átláthatóság.
  - c) Demokratizmus.
  - d) Társulási megállapodás.
  - e) Interaktivitás.
  - f) Innovativitás.
- 15. A szubszidiaritás azon túl, hogy az adott döntés lehetőség szerint az érintettekhez legközelebb lévő szinten szülessen, jelenti-e, hogy a döntéshozatal szintje rendelkezzen megfelelő kompetenciával, azaz szervezeti, személyi és technikai feltételekkel?**
- a) Igen
  - b) Nem
- 16. Csak ..... lakosnál népesebb település vagy város hozhat létre önálló polgármesteri hivatalt.**
- a) 1 ezer
  - b) 2 ezer
  - c) 5 ezer
  - d) 3 ezer
- 17. Milyen változást eredményezett a 2013-as állami feladatátvállalás az önkormányzatok humán erőforrásaiban?**
- a) Csökkentést eredményezett.
  - b) Kiegyenlítődést hozott létre.
  - c) Növekedést eredményezett.
- 18. Köteles-e az önkormányzati képviselő a megválasztását követően képzésen részt venni?**
- a) Igen.
  - b) Nem.
- 19. Ki nem része az önkormányzat belső humán erőforrási körének?**
- a) A polgármester.
  - b) Az alpolgármester.
  - c) Az országgyűlési képviselő.
  - d) Az önkormányzati képviselő.
  - e) A jegyző.

20. **A polgármester mint a képviselő-testület vezetője, az önkormányzati hivatal ..... , a jegyző és az intézményvezetők munkáltatója, átfogó befolyással van a település belső humán erőforrásaira és hozzáállása meghatározó jelentőségű a társadalmi részvétel alkalmazására is.**
- vezetője
  - irányítója
  - képviselője
  - munkáltatója
21. **Ki nevezi ki a jegyzőt?**
- A képviselő-testület a polgármester javaslata alapján.
  - A megyei kormány megbízott a képviselő-testület javaslata alapján.
  - A polgármester.
22. **A tudásmenedzsment ..... növelését célzó törekvések összessége, egyben a tudástőke létrehozásának, megtartásának, megosztásának és felhasználásának alapvető módja.**
- a közpolitika
  - az intézményi szellemi tőke
  - a társadalmi részvétel
23. **Mely szereplők nem az önkormányzat külső humán erőforrási körének alkotói?**
- A helyi civil szervezetek.
  - A lakosság.
  - Az elszármazottak.
  - Az önkormányzat intézményei.
  - A testvértelepülések.
  - A hálózatok.
24. **A törvény szabályozása alapján mely szervezeteket nem lehet civil szervezetnek tekinteni?**
- A nyilvántartásba vett egyesület.
  - A civil társaság.
  - A párt.
  - Az alapítvány.
  - Közalapítvány.
25. **Az egyházak jellegükből és küldetésükből adódóan eltérnek a civil szervezetek szervezetrendszerétől, miközben az államtól és annak hatalmi rendszerétől ugyan-csak függetlenül működnek.**
- Igaz.
  - Hamis.

- 
- 26. Melyik nem tekinthető a társadalmi részvétel formájának?**
- a) A tájékoztatás.
  - b) A konzultáció.
  - c) A jogalkotás.
  - d) Az együttműködő folyamat.
  - e) Az átruházott döntés.
- 27. A képviselő-testület valamennyi döntési jogkörét átruházhatja-e?**
- a) Igen.
  - b) Nem.
- 28. Minek nevezzük az emberek közötti kapcsolatokban megbúvó erőforrást, amely a kapcsolatok mennyiségének, minőségének és struktúrájának függvénye?**
- a) Társadalmi innovációnak.
  - b) Személyes együttműködésnek.
  - c) Társadalmi tőkének.
  - d) A hely szellemének.
- 29. A társadalmi innováció alatt olyan ..... értünk, amely egy társadalmi probléma innovatív megoldására irányul.**
- a) találmányt
  - b) jó gyakorlatot
  - c) összetett tevékenységet
- 30. Rész-e az önszervező önkormányzás és a humánerőforrás-felhasználás 12 pontjának a működő hazai és nemzetközi hálózatokhoz való kapcsolódás?**
- a) Igen.
  - b) Nem.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)  
• 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) •  
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt •  
Olvasószerkesztő: Jordán Gergely • Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5845-77-2 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5845-78-9 (elektronikus)

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

Dialog Campus

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**