

Farkasné Gasparics Emese – Számadó Róza

A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében

Transformation of Urban Management as Reflected in its Operation



*„Paradox módon a globális gazdaságban a tartós versenyelőny
egyre inkább a lokális elemeken alapul –
olyan tudáson, kapcsolatokon és motiváción,
amelyekkel a távoli versenytársak nem vetekedhetnek.”*

Michael E. Porter¹

Összefoglalás

A kiváló író, közgazdásztól kiemelt idézet relevanciája, a mai magyar önkormányzatokra történő adaptálása nem megkérdőjelezhető. A 21. század elején elmondható, hogy a globalizálódott világunkban, az elmúlt század második felére Európában a technokrata, elidegenedett, elszemélytelenedő és centralizált hatalmi-politikai viszonyokkal szemben elsődlegessé vált az igény az önállóságra épülő egyének és csoportok közvetlenebb részvételére és az egyes lokális települési, földrajzi területen belüli közösség megtartására. Emellett felértékelődött a helyi identitás fontossága. „A helyi, területi, közjogi és politikai struktúrák legitimálása jelentős mértékben múlik a helyi társadalom identitásán, sőt a helyi kötődés új fejlesztési erő és forrás alapja

FARKASNÉ DR. GASPARICS EMESE, BM ÖHÁT önkormányzati helyettes államtitkár (emese.gasparics@bm.gov.hu), SZÁMADÓ RÓZA, BM ÖKI főosztályvezető (roza.szamado@bm.gov.hu).

is egyben – a közösségi aspektus semmiképpen sem hagyható figyelmen kívül. [...] Az erősebb identitástudat a versenyképességre és a sikerességre pozitív hatással van, illetve fordítva, azaz minél fejlettebb egy térség, annál erősebb a kötődés foka.”² A cikk témája, a településmenedzsment irányai és lehetőségei különösen aktuálisak a hazánkban zajló közigazgatási reform és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió és az Európai Unió által megfogalmazott stratégiai célok és prioritások tükrében. Az önkormányzatok működési keretei, finanszírozása nemcsak a vonatkozó hazai jogszabályi változások és az uniós elvárások következtében, hanem a környezet változásai és az ezzel kapcsolatos külső és belső elvárásoknak való megfelelés miatt is átalakultak. Mindezek megkívánják a szemléletváltást a településvezetésben is, azt, hogy a településmenedzsment is folyamatosan (át)alakítsa, korszerűsítse tevékenységét. Egy ilyen irány és működési mód lehet az önkormányzatok, a településmenedzsment részére az inkluzív működés, összhangban a szabályozással és a külső-belső környezetből érkező elvárásokkal, és az eredményesség érdekében az inkluzív önkormányzat megvalósítása.

Summary

At the beginning of the 21st century, in a globalizing world the demand for the direct inclusion of the independent social groups and individuals and the maintenance of the communities within geographical localities has become a primary issue as opposed to the conditions under the alienating, technocratic, impersonalizing and centralized political regimes of the Europe of the second half of the past century. Besides, the importance of local identity is being enchanted. “The legitimization of local, regional, legal, and political structures depends much on the identity of the local population. Also, it is the basis local ties, the new developing power and resource, so the communal aspect cannot be neglected. The stronger the identity consciousness is, the more positive impact occurs on competitiveness and success and vice versa the more developed the region is, the stronger the regional identity of its population is.”² The topic of the article includes the mainstreams and opportunities of urban management which is especially actual in the reflectance of the ongoing public administration reforms, the Law on Local Governments in Hungary the National Regional Development Conception, and the strategic objectives and priorities of the EU. The operational frames and financing of the local governments have been transformed not only because of the domestic legal changes, and to meet the EU expectations, but due to the changes of the environment and the internal and external requirements to meet. All these require a change of attitude in urban management and a constant modernization of its workflow. Such direction can be the inclusive operation of urban management in harmony with regulations and the expectations coming from the external and internal environment. The realization of the inclusive local government is key of success.

A SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET ÉS ELVÁRÁSOK VÁLTOZÁSA

Az önkormányzati rendszer kialakulása és működése

1990-ben a rendszerváltoztatás igen fontos eleme volt a demokratikus önkormányzati rendszer létrehozása. Az Alkotmány külön rögzítette a helyi önkormányzás jogát és alapvető tartalmát, az Országgyűlés által nagy többséggel elfogadott önkormányzati törvény pedig meghatározta a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb kereteit. A hatalmi koncentrációra épülő szocializmus államszerkezetének lebontása során értelemszerűen elsődlegességet kaptak a hatalommegosztás elvei, az autonómia, a demokratikus működés, illetve azok a garanciális elemek, melyek a fentiek érvényesülését hosszabb távon biztosítani tudták. Az előbbiekkal összefüggésben kevesebb figyelmet kaptak a hatékonysági követelmények, az ellenőrzési mechanizmusok, a gazdaságossági szempontok.

Az önkormányzati rendszer kiépítése gyors ütemben történt, megelőzve az államigazgatás, illetve a közszolgáltatási rendszerek átalakítását. Utalni kell arra is, hogy a nyugat-európai országokkal szemben nem szerves fejlődési folyamat eredményeként jött létre és teljesedett ki a helyi önkormányzás, ezért inkább a külföldi mintákra, illetve a tanácsrendszer előtti történelmi hagyományokra lehetett támaszkodni. A fentiekből fakadóan a széles felelősségre épülő, településcentrikus rendszer már a kialakulásakor magában hordott több ellentmondást, és a folyamatos korszerűsítés ellenére sem sikerült néhány alaphiányosságot kiküszöbölni (gyenge közép szint, törvényességi ellenőrzés erőtlensége stb.).

A helyi önkormányzatok helye az államszerkezetben

A helyi önkormányzatok az állami szervezetrendszer részei, és szerepük meghatározó a közfeladatok ellátásában. Az állami szervek és a helyhatóságok közötti munkamegosztás országonként egyedi, befolyásolja – többek között – az államhatalmi berendezkedés, a földrajzi viszonyok, a gazdasági és a társadalmi viszonyok szabályozottsága, a hagyományok, és hosszan lehetne még sorolni a tényezőket.

Hazánkban az önkormányzati rendszer kialakításakor a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kaptak a közszolgáltatások biztosításában. Ennek egyik fontos oka az volt, hogy a rendszerváltoztatás szakított a „mindenható állam” eszményképével, a közfeladatok ellátásában esetenként a szükségesnél nagyobb mértékben minimalizálta az állam szerepét. A civil szervezetek, az egyházak pedig nem voltak elég erősek ahhoz, hogy az európai trendeknek megfelelő arányban vegyék ki részüket a lakossági közszolgáltatások biztosításából. Az is cél volt, hogy nagy önállósággal rendelkező, erős önkormányzati rendszer alakuljon ki, ez pedig széles feladat- és hatásköri struktúrát feltételezett, amely azonban a kezdetektől fogva ellentmondásban állt a szétaprózódott településszerkezettel.

A változtatás kényszere

1990 és 2010 között folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgásteret, a helyi közszolgáltatások biztosítása pedig egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására. Ezt a helyzetet alapvetően három tényező eredményezte. Egyrészt az önkormányzati rendszer belső elmentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai – az állam szerepvállalásának tisztázatlansága –, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke.

Az 1990-es években megindult feladatdecentralizációt nem követte a központi források decentralizációja, így az ezredfordulóra már jelentős működési hiány alakult ki az önkormányzati alrendszerben.³

Strukturális problémák jellemezték a szektort: elaprózódott településszerkezet, a társulási rendszer hiányosságai, a megye relatív erőtlensége és eszköztelensége, szerepének tisztázatlansága. A működési problémák nehezítették az önkormányzatok életét: áttekinthetetlen feladatrendszer, párhuzamosságok az egyes önkormányzati szintek között, a jegyzői államigazgatási hatáskörök túlzott száma. Továbbá gazdasági problémák, a válság tették még próbára az egyes önkormányzatok és szektor egészének eredményességét (a normatív támogatási rendszer bonyolult, a szabályozás elavult, az ellenőrzés gyenge, a rendszer folyamatosan hiányt termelt, jelentős mértékű eladósodottság).

ÖNKORMÁNYZÁS, ÖNKORMÁNYZATISÁG

„Az önkormányzás fogalma a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adott helyi közösség függetlenül működik, saját ügyeiben önálló döntési jogosultsággal rendelkezik. A helyi önkormányzatok esetében a fent említetteken túl ez abban nyilvánul meg, hogy a kormány csak ellenőrzési (felügyeleti) jogkört gyakorolhat felettük. Helyi közügyet csak kivételesen és csak törvény utalhat más szervezet feladat- és hatáskörébe.”⁴

Az önkormányzati rendszer megújítása

Az új Alaptörvény, szemben a korábbi Alkotmány szabályaival, hangsúlyozza az önkormányzatoknak a közigazgatáson belüli, az államigazgatással szorosan együttműködő jellegét. Az Alaptörvény ugyanakkor nem határozza meg a helyi önkormányzáshoz való jog alanyát és részletes tartalmát, ezek a szabályok egy szinttel „lejjebb”, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) sarkalatos törvényi rendelkezései közé kerültek.⁵

A magyar közigazgatás reformjának fontos állomása a 2011. év végén elfogadott Möt., mely szakaszosan lépett hatályba. Az új szabályozás teljes egészében felváltotta a rendszerváltáskor elfogadott, akkor korszakos jelentőséggel bíró 1990. évi LXV. törvényt a helyi önkormányzatokról.

Az Möt. a magyar önkormányzati hagyományokra építve, figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája elveit, azokat összhangba hozva a hazai sajátosságokkal, meghatározta a helyi önkormányzás alapvető fogalmi elemeit, megnevezte alanyát, tárgyát, tartalmát. A törvény értelmében települési önkormányzatok

– a községekben (ideértve a korábbi elnevezéssel megkülönböztetett nagyközségeket is),

– a városokban,

– a járásszékhely városokban,

– a megyei jogú városokban és

– a fővárosi kerületekben működnek, valamint a fővárosi önkormányzat sajátos kettősséggel települési és területi önkormányzatnak is minősül.

A megyei önkormányzat, valamint a fővárosi önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

Továbbra is minden településen polgármestert választanak, és működik képviselő-testület.

1. táblázat: Az önkormányzati rendszer problémái és a megoldás módjai⁶

PROBLÉMÁK	MEGOLDÁSOK
Önkormányzati feladatellátás alacsony hatékonysága	Közös önkormányzati hivatal, szabad társulási rendszer
Törvényességi ellenőrzés gyengesége	Törvényességi felügyelet létrehozása
Nem követhető és kellően nem átlátható információk az önkormányzati gazdálkodásról	Áht. szabályainak módosítása (költségvetési rendelet megalkotása, tervezés, gazdálkodás, beszámolás szabályai, számlavezetési, zárszámadási szabályok)
Kötelező feladatokhoz rendelt központi forrásból származó normatívák csökkenése	Feladatfinanszírozási rendszer
Szabályozatlan hitelfelvétel, kötvénykibocsátás	Kötelezettségvállalás engedélyhez kötése (Stabilitási tv.)
Eladósodottság	Adóssághkonszolidáció
Magas önerő miatt elmaradó fejlesztések	EU Önerő Alap létrehozása önkormányzatok számára

„A 2010 utáni magyar közpénzügy-politika homlokterében az államműködés alapjait kikezdő adósságprobléma megoldása áll. Az önkormányzati adósságok tömege a központi kormányzati adósság méretéhez képest elenyésző, ám 2011-re az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései már igazolták, hogy a lokális alrendszer nagyfokú pénzügyi bizonytalanságot mutat. [...] Az ÁSZ jelentései egyértelműen megmutatták, hogy az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között romlott, a pénzügyi kockázatok pedig fokozódtak.”⁷ Ez a helyzetet orvosolták az önkormányzati adóssághkonszolidáció keretében.

A helyi önkormányzatok ismételt eladósodásának elkerülése érdekében a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében a helyi önkormányzat csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet meghatározott értékhatáron felül, illetve vállalhat kezességet és/vagy garanciát.

2. táblázat: *Újraszabályozásra kerültek az állami és önkormányzati feladatok*⁸

Államigazgatási feladatok	Köznevelés	Egészségügy
2013. 01. 01-től a járások bevezetésével az államigazgatási feladatok elintézésének új szervezeti és eljárási rendje. Ide kerül: pl. okmányiroda, gyámhivatal, építésügyi hivatal (építésfelügyeleti hatóság, meghatározott építésügyi hatósági feladatok), földhivatal, munkaügyi kirendeltség.	2013. 01. 01-től az állam a fenntartó, az önkormányzatok ún. működtetők (a 3000 fő feletti gondoskodik – 3000 lakos alatti vállalhatja azt). Ld. 2012. évi CLXXXVIII. tv. (a köznevelési intézmények állami fenntartásba vételéről).	<ul style="list-style-type: none"> • A fekvőbeteg-szakellátás állami feladat 2012. évtől. • Várhatóan a járóbeteg-szakellátás is állami feladat lesz.
Általános építésügyi hatósági feladatok ellátása önkormányzati feladat.	Bölcsődei és óvodai feladatok ellátása helyi szinten.	Az alapellátás önkormányzati feladat marad.

Következmény: az állami-önkormányzati feladatok egyértelmű különválasztásával „tisza viszonyok” teremtése, koncentráltabb és költséghatékonyabb feladatellátás, azonos minőségű és színvonalú közszolgáltatások.

Az önkormányzatiság alapelvei ma

Az önkormányzatiság alapelvei szerint az érintetteknek az alábbi értékek megvalósulását kell biztosítani és tevékenységeiket kifejezni:

Demokratikus működés. Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország demokratikus jogállam,⁹ az önkormányzatnak mint az államszervezet intézményének az alkotmányos alapelvnek megfelelően demokratikusan kell működnie. Ezt az elvárást megerősíti az Möt. 2. § (2)¹⁰ bekezdése.

Széles körű nyilvánosság. A fentiekben hivatkozott Möt. 2. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a választópolgárok közösségének nyilvánossága előtt kell az önkormányzás jogát a megválasztott képviselőknek gyakorolniuk.

*Elkülönült hatalomgyakorlás érvényesülése.*¹¹ A helyi önkormányzás alapja, hogy a közhatalom forrása a nép, és e közhatalom gyakorlásának letéteményesei a helyi önkormányzatok. A helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg, melyet gyakorolhatnak közvetlenül helyi népszavazás útján és közvetett módon, a választott képviselő útján. Érdekes adat, hogy hazánkban a mintegy 3200 önkormányzat esetében mindösszesen kb. évi 10 népszavazást tartanak, és ezek az esetek is döntő többségben a kötelező népszavazási tárgykörökbe tartoznak (pl. terülepszervezési eljárás).

rás). Az adatokból arra lehet következtetni, hogy Magyarországon a helyi közhatalom közvetlen gyakorlása lényegében nem működik, azaz a lakosság nem szokott élni a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségével.¹²

Önállóság. Az önkormányzatok ugyan az államszervezet részeként, az alaptörvényi és a törvényi rendelkezések keretei között végzik tevékenységüket, de működésük során feladat- és hatásköreiket önállóan gyakorolják.¹³

Jogszerű működés védelme. Az Mötv. 5. §-a kimondja, hogy amennyiben az önkormányzat a feladatait jogszerűen látja el, alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül.

Rendeltetésszerű joggyakorlás elve. Az Mötv. 9. §-a alapján: „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a közös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”

Önfenntartás. Elvi jelentőségű újdonság, hogy deklarálásra került a törvény szövegében az állampolgári felelősségérzet, együttműködés a közösségen belül. „A rendszerváltoztatást követő két évtized önkormányzati gyakorlatának tapasztalatai azt igazolták, hogy a helyi közösségek életében nem minden tekintetben következett be az a szemléletváltozás a helyi közhatalom-gyakorlásban, amely még nagyobb sikerrel szolgálhatta volna a lakosság saját életkörülményeiért való felelősségvállalást, a közösségi összefogás erősítését, mindezzel a magasabb életszínvonal elérését. Az államszervezet célrendszerének változásával összhangban már az Alaptörvény is hangsúlyozta ezért, hogy »mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.« Az Mötv. e követelményt érvényesítve az alapvető rendelkezések között fogalmazza meg, hogy »A helyi önkormányzás [...] során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.« [Mötv. 2. § (1) bekezdés.] A helyi közösségekkel szembeni elvárás, hogy önkormányzásuk során az igények kielégítésének elsődlegesen a helyi lehetőségeit, feltételeit tárják fel. Komplex módon mobilizálják településükön az egyének, civil közösségeik, gazdasági szerveződések, valamint az önkormányzat lehetőségeit, és ezen erőket összefogva tegyenek meg mindent helyi céljaik eléréséért. Ez képezzen olyan helyi alapot, melyhez társítva az állami és uniós eszközrendszereket, a települési programok, a különböző közszolgáltatások sikerrel valósíthatók meg.”¹⁴

Átfogó felelősség. A törvény alapelvei szinten határozza meg az állampolgárok hatalomgyakorlásban való részvételét, hangsúlyozva felelősségüket és együttműködésüket. Emellett előírja az önkormányzat számára, hogy működjön együtt – támogassa – a közösség önszerveződő közösségeit, és biztosítsa számukra a helyi közügyekben való részvételt.¹⁵ E követelményeken túlmutató elvárásokat fogalmaz meg a 8. § (1) bekezdésében,¹⁶ mert e rendelkezések alapján az állampolgár nemcsak saját cselekedeteiért tartozik felelősséggel, hanem más polgárok magatartásáért is.

FEJLESZTÉSI KÖRNYEZET

*Európai fejlesztési irányok*¹⁷

Az Európai Unió „Alkotmányában” már 1997-ben rögzítésre került, hogy a fenntartható fejlődésre való törekvés az Unió egyik legfontosabb politikai célkitűzése, azaz: „A Közösségnek feladata kell legyen [...] közösségi szinten a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása.” (2. bekezdés.)

A helyi közösségek egyre inkább felismerik, hogy a társadalmi, gazdasági és ökológiai kérdéseket integráltan szükséges kezelni a fenntarthatóság érdekében. Minden szintnek (globális, országos, helyi), így a közösségvezérelt helyi fejlesztések érintettjeinek elköteleződése is elengedhetetlen, hogy az ENSZ Közgyűlése által 1987 novemberében elfogadott *Közös jövőnk* (Our Common Future) című jelentésében megfogalmazott fenntartható fejlődés fogalm meghatározásnak megfelelően,¹⁸ oly módon elégítse ki a jelen szükségleteit, hogy közben nem veszélyezteti a jövő generációinak a lehetőségeit.

Az Európai Unió által 2010-ben elfogadott, 2020-ig nyúló időszakra szóló stratégia célja, hogy ebben a változó világban az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. E három, egymást kölcsönösen erősítő prioritás azt hivatott elősegíteni, hogy az Unióban és a tagállamokban magas legyen a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erősödjön a társadalmi kohézió.

Az inkluzív növekedés keretében cél a magas foglalkoztatottság, a készségek fejlesztésébe való beruházás, a szegénység leküzdése és a munkaerőpiac modernizálása. A képzési és szociális védelmi rendszerek révén az emberek képessé válnak az előttük álló változások felmérésére, a változások kezelésére és összetartóbb társadalom kialakítására. Ez a növekedés arról is szól, hogy valamennyi polgár egész élete során hozzáférési lehetőségekhez és esélyekhez jusson. Fontos részterület az inkluzív növekedés elérése érdekében a társadalmi partnerek kapacitásának megerősítése, a társadalmi párbeszéd problémamegoldó képességének teljes alkalmazása valamennyi szinten (EU, nemzeti/regionális/területi, ágazati).

A problémák hatékony kezelése érdekében az EU-t és tagállamait érintő számos – gazdasági, környezeti és társadalmi – kihívás miatt integrált és földrajzilag megalapozott megközelítésre van szükség, ami figyelembe veszi a helyi sajátosságokat, eredményeket. A közös célok elérése érdekében szükség van a kormányzat különböző szintjeinek konstruktív együttműködésére és koordinációjára, és ez gyakran a hagyományos adminisztratív határok átlépését jelentheti.

A különböző fejlesztések megvalósulásakor figyelembe kell venni a térbeli, területi elemeket. A lisszaboni szerződés által bevezetett területi kohéziós új célkitűzése elismeri, hogy az európai szintű gazdasági és társadalmi kohéziójához figyelembe kell venni az EU politikáinak területi hatásait. A területi és a társadalmi hátrányok összefonódnak. Az erőforrások rendelkezésre állása esetén a hátrányok egy részéből előny kovácsolható. A területi hátrányok csökkentése csak komplex, összehangolt strukturális

stratégiával érhető el. A területi hátrányok az okok (és nem a tünetek) felszámolásával, integrált, térségi szinten (horizontálisan és vertikálisan is) koordinált, településtípusonként differenciált intézkedésekkel kezelhetők hatásosan.

A sikeresség és a megfelelés elérése érdekében nagy szerepet kap az integrált fejlesztéspolitikai megközelítés és a komplexitás. Erre tekintettel az Európai Bizottság a fejlesztéspolitikában új integrálási eszközök bevezetését javasolja: az integrált területi befektetéseket (Integrated Territorial Investments, ITI) és a közösségi irányítású helyi fejlesztést (Community-led Local Development, CLLD). Az Európai Bizottság össze kívánja kapcsolni a kohéziós politikát az EU 2020 stratégiával, ezért a tematikus fókusz megtartásával rugalmas mechanizmust javasol a különböző területi igényekre adott integrált válaszok kialakításához.

Az ITI a területi stratégiák integrált módon történő megvalósítását lehetővé tevő eszköz. Az ITI nem az operatív programokhoz tartozó művelet vagy alprioritás. Az ITI lehetővé teszi a tagállamok számára az operatív programok átfogó megvalósítását, valamint az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások igénybevétele, biztosítva ezzel egy adott területhez kapcsolódó integrált stratégia megvalósítását. Így az ITI megléte egyrészt rugalmasságot biztosít a tagállamoknak az operatív programok kialakítása során, másrészt az egyszerűsített finanszírozás által lehetővé teszi az integrált intézkedések hatékony megvalósítását.

A közösségi szinten irányított helyi fejlesztések (CLLD) komplex területi és helyi kihívásokra ajánlanak egy integrált, alulról felfelé építkező megközelítést, a helyi közösségek bevonásával. A CLLD olyan konkrét eszköz, amely a régiók alatti szinten használható, és helyi szinten egészíti ki az egyéb fejlesztési támogatásokat, képes mozgósítani és bevonni a helyi közösségeket, szervezeteket, hogy azok hozzájáruljanak az Európa 2020 stratégiában kitűzött intelligens, fenntartható és inkluzív fejlődéshez, a területi kohézió támogatásához és a konkrét szakpolitikai célkitűzések teljesüléséhez.

A közösség által irányított helyi fejlesztés fő céljai a helyi közösségek ösztönzése az integrált, alulról építkező megközelítések kidolgozására olyan körülmények esetén, amikor strukturális váltást igénylő területi és helyi kihívásokra kell reagálni. Cél a közösségi kapacitások fejlesztése és az innováció ösztönzése (beleértve a társadalmi innovációt is), a vállalkozói tevékenység és a változásra való képesség fejlesztése. Megcélozva a közösségek és területek kihasználatlan lehetőségeinek fejlesztését és felfedezését. A közösség által irányított helyi fejlesztések a közösségen belüli részvétel növelésével elősegítik a közösségi irányítást, továbbá segítik a többszintű kormányzást, a helyi közösségek számára olyan struktúrát biztosítva, amelyen keresztül minden területen teljes mértékben részt vehetnek a kitűzött célok megvalósításának alakításában.

A Régiók Bizottsága az „Erőforrás-hatékony Európa” célhoz kapcsolódó kiemelt kezdeményezés kapcsán tartott plenáris ülésén határozottan rögzítette azt a véleményt, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív fejlődés a helyi és regionális önkormányzatok – mint a változás és a társadalmi-gazdasági fejlődés motorjai – révén valósítható meg az EU-ban és annak határain túl.

Önrendelkező közösségek

„Az athéniakat én is, mint a többi görög, bölcsnek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városoknak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építómestereket hívatják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; és így járnak el minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható. [...] Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat, és tanácsot osztogathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére úgy, mint az előzőeknek, hogy noha sehol sem tanulták, és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniak) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.”¹⁹

Vélelmezhető, hogy nemcsak Platón gondolta így. A helyi önkormányzatok felelősége úgy menedzselni a települést, hogy az a legjobbat legyen képes kihozni a lehetőségeiből, az utóbbiakat pedig oly mértékben megőrizni és bővíteni, amennyit csak a tágabb környezet megenged.

Amikor az állam az önkormányzatokban gondolkodik, az egyes államtudományok gyakorlói az önkormányzatiság értelmezését próbálják a lehető legteljesebb módon megtenni, a helyi közügyeket értelmezni, a települések feladat- és hatáskörét meghatározni – ezen elveket veszik alapul.

A Magyar Program meghatározta a jó állam fogalmát: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”²⁰ A „jó állam” fejlesztési program három eleme közül (kormányigazgatás, az igazságügyi és önkormányzati igazgatás), kereteinek értelmezésében, az önkormányzatok világa alakult át a legmélyrehatóbban.

Az Möt. a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg. A hatályos önkormányzati törvény messzemenően alátámasztja az önkormányzatok és így a helyi közösségek önrendelkezéshez való jogát. Az Möt. első mondata szerint: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát.” Az önkormányzás – öngazgatás, önfenntartás, öngondoskodás – tehát a helyi közösség érvényesítendő joga. A helyi és szomszédsági közösség megőrzendő alapérték. Az Országos Területfejlesztési Konceptió²¹ (továbbiakban: OFTK) „tudatos, közösségi alapon szerveződő Magyarország”-ról vizionál.

Az önkormányzati törvény rögzíti az érintett közösség demokratikus jogát, hogy részt vegyen a közös jövőkép kialakításában, és biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvétel lehetőségét. A közösség tagjai és az önkormányzat, a helyi intézmények, szervezetek közötti alkotó együttműködés alapvető keretétül szolgál (az Möt. 2., 6. és 9. §-a is hangsúlyozza ezt) a helyi konszenzussal kialakított települési koncepció. A közösségi stratégia által megalapozott együttműködés és közös cselekvés a helyi közügyek megoldásának, a szükségletek kielégítésének, a közszolgáltatások megszervezésének közösségi lehetőségeit, megoldásait hozhatja felszínre, ha megfelelő aktivitással és kreativitással párosul (az Ötv. 4. §-a is hangsúlyozza az

önigazgatás, s ezen keresztül a stratégiaalkotás alapvető célját). Az Möt. (8. §) szerint a helyi közösség tagjai, mint a helyi önkormányzás alanyai kötelesek „képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához”, aminek tartalmát a képviselő-testület meghatározhatja (2. § 1. bek., 9. § 2. bek.). A közösségi stratégiaalkotásban – mint sajátos közösségi feladat végrehajtásában – való részvétel tehát nemcsak magától értetődő érdeke és lehetősége, de köteletségévé is válhat a közösség tagjainak, ha azt helyi rendelet így szabályozza. Ez a körülmény lényegessé válhat, ha a helyi önkormányzat intézményesíteni kívánja az inkluzív működést.

A tudat- és szemléletformálásban kiemelt szerepe van az önkormányzatoknak. A helyi szereplők elhivatottsága, lelkesedése, tudatos magatartása és aktív közreműködése nélkül nem lehet tartósan helyi növekedést elérni.

Hazai elvárások és lehetőségek

Az OFTK „tudatos, közösségi alapon szerveződő Magyarország”-ról beszél. Egyes számú mellékletében tételesen rögzítésre került a közösségvezérelt helyi fejlesztés, mint a 2014 és 2020 közötti időszakban alkalmazható új európai uniós területi integrációs eszköz, amit az OFTK elvei szerint létrejövő helyi, térségi együttműködésben megvalósuló fejlesztési programok végrehajtásának legfontosabb eszközeként aposztrofál a koncepció. A Nemzeti Vidékstratégiában önálló stratégiai célkitűzés a vidéki közösségek erősítése.²²

Az elmúlt 20 év során hatékony és eredményes eszköznek bizonyult a fejlesztéspolitikák megvalósításában a LEADER²³ szemléletmódja. A program a vidéki élet szereplőit segíti az adott régió fejlesztési elképzeléseinek, lehetőségeinek átgondolásában, és az EU strukturális alapjaiból finanszírozott kezdeményezésből nyert tapasztalatokon alapul. Az Európai Bizottság ezt a megvalósítási módszert más közösségi kezdeményezésekben is támogatta, ilyen például az URBAN²⁴ és az EQUAL²⁵ kezdeményezés. A már 1991 óta folyamatos EU-támogatásban részesülő LEADER a vidékfejlesztési politika fontos elemévé vált, és egész Európában széleskörűen elfogadott.

A helyi együttműködések eszközeiben bekövetkezett változásokat a 3. táblázat mutatja be.²⁶

3. táblázat: A helyi fejlesztési együttműködések eszközeiben bekövetkezett változások

	2007–2013	2014–2020
Helyi együttműködés eszközei	LEADER – közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért Helyi Akciócsoportok – helyi fejlesztési társulások	Helyi bázisú fejlesztések CLLD – közösségvezérelt helyi fejlesztések ITI – területileg integrált beruházások Meggönytyük az integrált tervezést több alap forrásainak felhasználásával

A fejlesztések intézmény- és eszközrendszerének szolgálnia kell a területi decentralizációt is. A következő programozási időszakban a NUTS3-szintű megyék jelentik a

területileg decentralizált fejlesztések legfontosabb platformját, összhangban a területi közigazgatás közelmúltban lezajlott átalakításával.

Lehetőségek, irányok

A gazdasági-társadalmi problémákkal, kormányzási válsággal küzdő országokban egyre nagyobb teret nyert a társadalmi részvétel hatásmechanismusait megteremtő új irányítási forma, az öngazgatás (governance). A hangsúly ebben az új közigazgatási koncepcióban a kormányzati szervek, a gazdasági és a társadalmi szervezetek partnerségén van. A tapasztalatok és a vizsgálatok azt mutatják, hogy azok a települések tudnak fenntartható megoldásokat kimunkálni és működtetni, ahol megtörténik már a koncepcióalkotás fázisában az érintettek bevonása, megszólítása, és a helyi közösség tagjaiban tudatosul, hogy a település fejlesztése nemcsak közös ügy, de közös felelősség is.

A gazdasági válság felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi közösségeknek fel kell ismerniük helyi értékeiket, erőforrásaikat, és azokra tudatosan építve, a közösség tagjaival összefogva szükséges megtervezni és végrehajtani a települési, térségi fejlesztéseket.

Az önkormányzatoknak – már a jogszabályi kötelezés miatt is – kiemelt szerepük és felelősségük van ezeknek a folyamatoknak a sikerességében. A helyi kormányzatnak a feladata, hogy létrehozza azt a működési mechanizmust, amivel képes becsatornázni a döntési folyamatokba a helyi közösségek érdekeit. Ezzel nemcsak a törvényi kötelezésnek tesz eleget, de ezzel biztosíthatja az egyik legfontosabb erőforrását, a helyi közösségek elköteleződését, a helyi célok érdekében mozgósítható helyi csoportok és vállalkozások támogatását.

A közigazgatási reformba, a közszféra átfogó fejlesztési rendszerébe, a jogszabályi környezetbe kiválóan illeszkedik az együttműködésre épülő helyi – részvételen alapuló – közösségi stratégiaalkotás, ami megalapozza a helyi gazdaság- és társadalomszervezés közösségi kultúráját.

A „jó önkormányzás” követelményei

Az angolszász kultúrában sokéves tapasztalat áll rendelkezésre arról, hogyan valósítható meg jó helyi kormányzás. Tapasztalataik alapján²⁷ az alábbi „követelményrendszer” fogalmazható meg:

- jó dolgokat, jól kell csinálni, bevonva az érintett megfelelő közösség(ek)et,
- megfelelő időben és ütemben kell végrehajtani,
- mindezt nyitottsággal, felelősséggel és etikusan,
- működtetve a szükséges rendszereket és folyamatokat,
- az akciókat a helyi kultúrára és az érintett közösségek által elfogadott alapértékekhez illesztve, és mindezt a helyi közösség javára, bevonásával és általa ellenőrzött módon.

Egy lehetséges megoldás – inkluzív önkormányzat

Az inklúzió fogalma egyfajta szemléletváltásként jelenik meg az inkluzív önkormányzatok koncepciója kapcsán. Azt a nézetet közvetíti, hogy szükséges egy folyamatosan és tudatosan működtetett települési-társadalmi keretrendszer, amely cselekvésre, együttműködésre, közös gondolkodásra ösztönzi a közösséget, a közösséggel a közösségért. A megfogalmazás arra invitál, hogy az egyéni, települési képességek kerüljenek feltárásra és kibontásra, majd ezt követően kerüljenek be a közösségi erőforrások közé. Így a különbségek hátrány helyett lehetőséggé transzformálódhatnak. Arra mutat rá, hogy az inkluzivitás megvalósításával az önkormányzatok – a sokszínű közösség erőforrásaira és erejére támaszkodva – megalapozhatják a fenntartható települési működést.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem által 2014-ben indított Önkormányzati szaktanácsadó képzés keretében az inkluzív önkormányzat fogalma – összhangban az Möt. rendelkezéseivel és szellemiségével – az alábbiak szerint került meghatározásra:

„Inkluzív önkormányzat az az önkormányzat, amely az innovatív és fenntartható működés és fejlesztések érdekében, a demokratikus alapelvek mentén megvalósítja a helyi hatóságok, a helyi szervezetek, vállalkozások és lakosság közötti párbeszéd mechanizmusát, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására. Kompetensen gazdálkodik a közösség erőforrásaival, és partnerségben alakítja ki, valósítja meg a helyi stratégiákat, szolgáltatások szervezését, az inkluzív fejlődés és a szegénység mérséklése mellett. A társadalmi tőke mozgósítása érdekében támogatja a közösségek fejlődését és bevonását, ezzel is hozzájárulva a helyi irányítás és területi kohézió javításához.”²⁸

Közösségvezérelt működés az inkluzivitás érdekében

Az önkormányzatoknak vagy közintézményeknek ma szinte elengedhetetlen, hogy elköteleződjenek a közösségi, részvételi elvek mellett, ugyanakkor ez csak hosszú távú stratégiai döntés lehet. Ha egy település helyi kormányzata elindul ezen az úton, hogy partnerséget épít, a nemzetközi példák alapján vagy azokra alapozottan új módon, akkor vállalnia kell, hogy a lakosságot, vállalkozókat (érintetteket) és az egyéb helyi közösségeket nemcsak a jogszabályi kötelezés mértékéig, nemcsak akció jelleggel vonja be a folyamatokba. Az egyes döntések előkészítése során a bevonásnak még abban a szakaszban kell megtörténnie, amikor az érintettek még érdemben tudják kifejezni véleményüket, és adott esetben még van lehetőség a beavatkozásra, konszenzusos döntésre. Nem elég a tervezési szakaszban kikérni a véleményüket, hanem fontos a megvalósítás folyamatában is informálni, tájékoztatni az érintetteket, illetve megteremteni a lehetőségét a helyi társadalom által delegáltaknak, hogy lehetőségük legyen észrevételeket tenni, adott esetben a folyamatot részben vagy egészben ellenőrizni. Milyen elvek mentén valósítsuk meg a lakosság bevonását?

Valódi bevonás. Ne látszatból legyenek a részvételi folyamatok lebonyolítva azért, hogy később „takarozni tudjunk vele”. Ez a várt eredmény ellenkezőjét hozhatja.

A helyi szereplők bizalma csökkenhet, és ez ellenállási folyamatokat generálhat, nyíltan szembehelyezkedhetnek az önkormányzat elképzeléseivel, és jelentős energiákat emésztet fel, költségnövekedést és presztízsvesztést okoz.

Minőségi információk, elvárások, szerepek meghatározása. Minden lényeges információ kerüljön megosztásra, és tudatosítsuk, hogy pontosan mi a lakossági képviselők szerepe a folyamat során. A tényleges szempontok megismerése nélkül a szereplők nem tudnak érdemben véleményt alkotni. Nyílt ellenállást gerjeszthet, ha utóbb kiderül, hogy lényeges információk kerültek elhallgatásra.

Elegendő idő biztosítása. A véleményalkotásra biztosítsuk a szükséges időt. A felmerülő szempontok megértése, megvitatása és közelítése egymáshoz hosszadalmas folyamat lehet. Tiszteljük meg a szabadidejüket a folyamatra áldozó érintetteket.

Milyen fejlesztések esetén döntsünk a részvételi tervezés mellett:

- ha az a helyi lakosság széles körének életére lehet befolyással;
- ha egészben vagy részben közfinanszírozással (támogatásból) valósul meg;
- ha természetvédelmi, környezetvédelmi problémákat vethet fel;
- ha változást hozhat a terület felhasználásban.

Ilyen esetekben sokszor a jogszabály is előírja a szereplők bizonyos körének bevonását, ráadásul a részvételtől származó előnyök is ekkor realizálhatók leginkább, illetve a részvételen alapuló tervezéssel csökkenthetők a felmerülő kockázatok.

A folyamat elején kezdjük el a bevonást! A részvétellel kapcsolatos döntést a projekt tervezésének igen korai szakaszában kell meghozni. Egy kész ötlet véleményeztetése esetén már számos szempont érvényesítésére nincs lehetőség, ami ellenállást szülhet, illetve a terv megváltoztatásának költsége ekkor már igen nagy lehet.

Bevontak köre – véleményvezérek. Először a szereplők egy szűkebb, könnyebben mozgósítható körét vonjuk be a folyamatba. Ha nem merülnek fel igazán problémás pontok, akkor megtakaríthatók a későbbi hosszadalmas és költséges lépések. Ha problémás pontok merülnek fel, akkor szükséges a szereplők tágabb körének mozgósítása. Ebben a korábban bevont szereplők segítségünkre lehetnek.

Ha olyan problémás pontokat találunk, amit az első körben bevontak jó előre jeleznek, de ezekben nem hivatottak véleményt alkotni, bővíteni kell a kört azokkal, akik érintettek.

Nyilvánosság biztosítása. Az eredményeket foglaljuk írásba, tegyük nyilvánossá. Pontosan jelenítsük meg, hogy az érintettek számára a projekt ebben a formában elfogadható. Ha a megvalósítás során eltérés keletkezik, akkor az érintetteket újra be kell vonni a változások megvitatásába. A részvételi tervezés csak „óvintézkedés” a nemkívánatos hatások megelőzésére, de a tényleges hatásokat a megvalósítás fogja kiváltani.

Gyakorlat és ne akció legyen a bevonás. Folyamatosan biztosítsuk az érintettek részvételét, kerüljön sor a párbeszédet biztosító mechanizmus kialakítására, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására.

JEGYZETEK

- ¹ Ezt az idézetet Michael E. Portertől Csizmadia Zoltán: *Az innováció hálózati alapú megközelítése. Tudásáramlás, innovációs rendszerek, regionális hálózatok. Elméleti és metodológiai irányvonalak, nemzetközi és hazai tapasztalatok* c. (MTA RKK NYUTI, 2004) művének felvezetésében ismertem meg. Az idézet Csizmadia Zoltán saját kiemelésé.
- ² Palkó Katalin: *Az identitás területi dimenziói a politika tükrében*. Doktori értekezés, PTE, Pécs, 2011. (Regional Dimensions of Identity as Reflected in Politics. Doctoral thesis in Hungarian by Katalin Palkó, PTE, Pécs, 2011.)
- ³ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
- ⁴ Forrás: kormány.hu.
- ⁵ *Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel, Nagy Mariannával és Hoffman Istvánval*, www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2348 felhasználásával.
- ⁶ Pogácsás Tibor: *Az önkormányzati választások után a megyei jogú városok szerepe* c. előadás. MJVSZ Közgyűlés, Debrecen, 2014. december 11.
- ⁷ Lentner Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle, 2014/3.
- ⁸ Pogácsás, i. m.
- ⁹ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.
- ¹⁰ A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.
- ¹¹ Mőt. 3. § (4) bekezdés.
- ¹² Csörgits Lajos: *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2013.
- ¹³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés c) pont.
- ¹⁴ *Nagy Önkormányzati Kézikönyv*. Szerk.: Bekényi József, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.
- ¹⁵ 6. § A helyi önkormányzat feladatai ellátása során: a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt.
- ¹⁶ 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek: a) öngondoskodással nyhíten a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához; b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.
- ¹⁷ Számádó Róza: *Inkluzív önkormányzat*. Jegyzet, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2014 (ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001 „Képzés a konvergenciaregiókban lévő önkormányzatoknak”) alapján.
- ¹⁸ „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”
- ¹⁹ Platón: *Protagórasz*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2007.
- ²⁰ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0).
- ²¹ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=166141.258698
- ²² Az Országgyűlés 1/2014. (I. 3.) OGY határozata a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról, www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14001.pdf. Az OTK alkalmazása többek között „... a helyi közösségek fejlesztését és társadalmi felzárkóztatását szolgálja...”, hangsúlyozza az OTK (5.9.1. fejezetrész). Alkalmazásában az alábbi szempontok érvényesítése szükséges: A Nemzeti Vidékstratégia ezt mint stratégiai célt tartalmazza: a „5. vidéki közösségek megerősítése, a vidéki népesség életminőségének javítása” (a Nemzeti Vidékstratégia 6.1.2. és 6.2.3. fejezetrészei). Lásd <http://videkstrategia.kormany.hu/>
- ²³ LEADER: Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Économie Rurale – a vidék gazdasága és a fejlesztési intézkedések közötti kapcsolatok.

- ²⁴ Az ERFA URBAN II közösségi kezdeményezése 2000 és 2006 között Európa különböző részein, korlátozott számban a városi területek gazdasági és társadalmi megújulását elősegítő innovatív stratégiákat támogatott. Az URBAN közösségi kezdeményezés 1994 és 1999 között működött.
- ²⁵ Az ESZA EQUAL kezdeményezése 2000 és 2006 között a munkaerőpiachoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenségek csökkentését célzó innovatív, nemzetközi projektekre koncentrált.
- ²⁶ Számadó Róza – Bába Karola: *Önkormányzati fejlesztések keretei és irányai, 2014–2020-as fejlesztéspolitikai tervezési időszak* c. előadás. BM ÖKI II. regionális konferenciasorozat, 2013.
- ²⁷ Code of Good Practices for Local Government. Office of the Prime Minister, 2009.
- ²⁸ Számadó: Inkluzív önkormányzat, i. m.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

European Charter of Local Self-Government. Council of Europe, May 2012.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25).

http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm

http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=166141.258698

www.google.hu/?gws_rd=ssl#q=%C3%B6nkorm%C3%A1nyz%C3%A1s+fogalma