

Az önkormányzatok helyi köszolgáltatásokon túli közösségi funkciói – elmélet és példák



Szerkesztette
KOVÁCS RÓBERT



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKON TÚLI
KÖZÖSSÉGI FUNKCIÓI – ELMÉLET ÉS PÉLDÁK

Vákát oldal

AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKON TÚLI KÖZÖSSÉGI FUNKCIÓI – ELMÉLET ÉS PÉLDÁK

Szerkesztette
Kovács Róbert

LUDOVICA EGYETEMI KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2021

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Mezei Cecília

Szerkesztette
Kovács Róbert

Szerzők
Bajor Tibor
Hardy András
Kovács Róbert
Sisa Krisztina Andrea
Sivák József
Zsugyel János

© Kiadó, 2021
© Szerkesztő, 2021
© Szerzők, 2021

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

Kovács Róbert: A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – innovatív technikák	9
Bevezetés	9
Helyi jólét és felelős önkormányzati gazdálkodás	13
A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és a programköltségvetés elmélete	22
A programköltségvetéstől a stratégiai menedzsmentig	38
Az önkormányzati működés új rendszere	40
A stratégia- és teljesítménymenedzsment bevezetésének esélyei Magyarországon	66
Konklúzió helyett	107
Rövidítések jegyzéke	112
Felhasznált és ajánlott irodalom	113
 Hardy András: Fenntartható energetikai és klímavédelmi közösségi modellek. Irányvonalak és platformok az alacsony karbonintenzitású helyi gazdaságok fejlesztésére	121
Helyzetkép	121
Szektorok, fókuszterületek	123
A fenntartható energia- és klímapolitika keretrendszerei	124
Kihívások a fenntartható településfejlesztés területein	132
Közösségi platformok, együttműködések, szakmai irányvonalak	139
A fejlesztések pénzügyi háttere	145
Rövidítések jegyzéke	149
Felhasznált és ajánlott irodalom	150
 Sisa Krisztina Andrea: Az önkormányzatoknál zajló tervezés módszertani megújításának lehetőségei és korlátai	153
Bevezetés	153
A tervezés fogalomrendszere	153
A tervezési rendszer jellemző vonásai	157
A tervezés megújításának lehetőségei és korlátai	160
Konklúzió	173
Felhasznált irodalom	173

Zsugyel János: A szociális gazdaság nemzetközi jó gyakorlatainak alkalmazhatósága a hazai önkormányzati szférában	175
A szociális gazdaság szerepe a helyi gazdaság- és társadalomfejlesztésben	175
A szociális gazdaság fejlődésének nemzetközi tendenciái napjainkban	176
A nonprofit szektor magyarországi helyzetének és lehetőségeinek elemzése	198
A szociális szervezetek és vállalkozások támogatására és mozgásterük bővítésére vonatkozó nemzetközi jó gyakorlatok	211
A Gönci járás önkormányzati együttműködési tapasztalatainak és lehetőségeinek bemutatása a térségi nonprofit szervezetekkel	243
Összefoglaló gondolatok	250
Felhasznált irodalom	252
Mellékletek	255
1. melléklet	255
2. melléklet	257
3. melléklet	259
 Bajor Tibor: A helyi jólét-jóllét elmélete és gyakorlata	 261
Bevezetés	261
A települések bemutatása	262
Kutatási szempontok meghatározása	273
Az 1990. évi rendszerváltozás hatása a települések életére	277
A helyi közigazgatás – közzolgáltatás	286
A három település elemzése a közigazgatás-közzolgáltatás tényei alapján	292
Az állami és az önkormányzati feladatmegoszlások (önkormányzat – kormányhivatal)	318
Az önkormányzati hivatalok tevékenysége	321
Összegzés	324
Felhasznált és ajánlott irodalom	326
 Sivák József: Az önkormányzatok társadalom- és gazdaságsszervező tevékenysége különös tekintettel a helyi jólét alakítására	 329
Értelmezési keret a helyi és kistérségi tapasztalatok alapján	329
A helyi jólét mérésének indikátorai	332
Gyakorlati tapasztalatok az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenysége területén	337
Mi következtethető a tapasztalati információkból?	341
Zárogondolatok	344

Felhasznált irodalom	345
Mellékletek	347
1. melléklet	347
2. melléklet	349
3. melléklet	350
4. melléklet	351

Vákát oldal

Kovács Róbert

A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – innovatív technikák

Lehet-e, érdemes-e előre gondolkodni egy olyan világban, ahol az egyén képességeit, látóterét lényegesen átlépő erők percről percre felülírják a létezés és működés feltételeit? Aki felméri a helyzetét és a lehetőségeit, az esélyt ad magának, aki sodródik, kiszolgáltatja magát.

Bevezetés

Társadalmunk fontos alapépítőkövei az önkormányzatok. A társadalom egyénekből áll, akik családokat formálnak. Korábban a család töltött be minden közösségi szerepet, de mára letisztult a funkciója. Úgy funkcionál, mint a legalapvetőbb intim közösség az egyén körül. A családról leváltak azok a közösségi funkciók, amelyek az egyén „idegen” emberekkel való kapcsolatait jelentik. Barátok, munkatársak, kulturális és egyéb érdeklődési és érdekcsoportok, de kialakultak formalizált közösségek is. Ezek közül az egyént övező, már nemcsak szociológiai, hanem jogi értelemben is intézményesült közösségek közül a legbelső körökben jelentőségükben és képességükben is kitűnnek az önkormányzatok, olyan szervezetekként, amelyek gyökerei a családban vannak, mára azonban az államrendszer részét képezik. Az önkormányzatok ma még közvetlen tükrei az őket képező egyéneknek, vezetőjük egy a közösségből. A közösség vezetője néha a legtehetségesebb lesz, néha a legerőszakosabb, néha olyan, mint mindenki más, csak egy a közösségből. Képességei, kapcsolatai jó eséllyel az őt kiválasztó közösséghez, a helyhez kötik, ahová tartozik, de néha dezertőr lesz. Az önkormányzatok ezen családi gyökerük miatt az államrendszer legalsó, legemberközelibb lépcsőfokaként gyakran kevésbé professzionálisak, még emberiek. Sokkal emberibbek, mint az államszervezet távolabbi rendszerelemei.

Ha gyakorlati szakemberekkel, polgármesterekkel beszélgetünk a jövőorientált gondolkodásról, leggyakrabban meglehetősen szkeptikus válaszokat kapunk. A legutóbbi tapasztalatok szerint gyakorló pénzügyesek is képesek megkérdőjelezni alapvető pénzügyi gazdálkodási elveket, mondván, hogy azok a gyakorlatban nem megvalósíthatók. Meggyőződésem, hogy az a gyakorlat, amely teljesen szembemegy a józan ésszel és alapvető törvényszerűségekre építkező elvekkel, rossz úton jár. Rosszabb esetben nem az történik, mint amilyen képet



önmagáról mutat, olyan megtévesztő manipulatív technikákat alkalmaz, amelyek elfedik a tényleges szándékokat, cselekvéseket.

A tevékenységeink költségeinek és az azok fedezetétől szolgáló bevételeknek a tervezése egyáltalán nem felesleges erőfeszítés, még egy egyébként nehezen követhető, folyamatosan változó, válságos környezetben sem. Ha a tervek készítése során túllépünk a szükséges költségvetési-adminisztratív kötelezettségeken, és összetettebb pénzügyi, közgazdasági, ökonometriai eszközökkel próbáljuk meghatározni a jövőbeni lehetőségeinket, nem végzünk felesleges munkát. Ezzel szemben egy olyan tudásra teszünk szert, amelyhez utóbb is viszonyulni lehet, akkor is, ha az előre jelzett helyzetképet újra és újra át kell dolgozni. Ha egy önkormányzati vezető teljesen kiszolgáltatottnak érzi is magát, ha sokkal erősebbek azok az erők, amelyek sodorják, akkor is, aki tudja, hogy hol van, az tudja, hogyan és mibe fog tudni belekapaszkodni. A tervezett jövő alapján elkészített stratégiai program erejét nem annak „köbevésettsége” adja, hanem az, hogy az önkormányzat működésében és fejlesztéseiben összehangolt és kidolgozott módon reális célokat követ.

Ha feladjuk a józan ítélőképességünket, feladjuk a hitet, hogy képesek vagyunk befolyásolni saját jövőnket, akkor kiszolgáltatjuk magunkat a környező irracionálisnak, amely felemészt. Az ötletszerű, a politikus megérzésein alapuló politizálás látványos sikereket és látványos bukásokat eredményezhet. A megalapozott, végiggondolt és folyamatában, hatásaiban ellenőrzött közpolitika sokszor kevésbé látványos, de eredményessége valószínűbb, ha a megvalósítása szakmailag, pénzügyi szempontból előkészített, konszenzuson alapuló, és a végrehajtása során megfelelően érvényesül a végrehajtó szabadsága és számonkérhetősége, a folyamata átlátható, és az érintettek tájékoztatása rendszeres és részletekbe menő. Ez utóbbi tekinthető jó kormányzásnak.

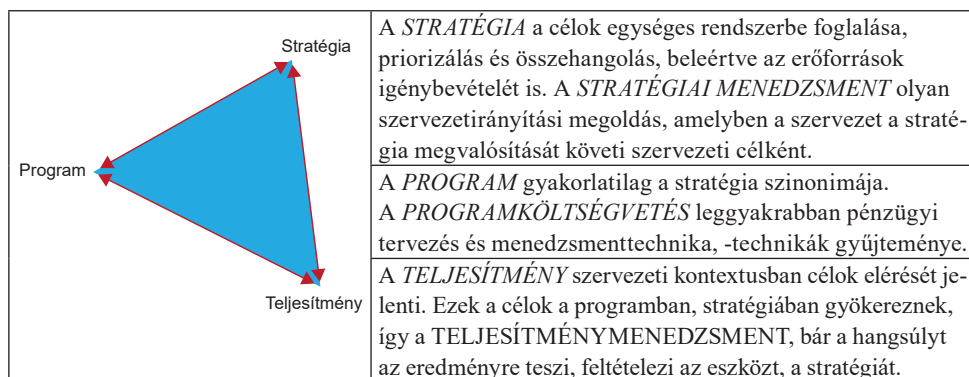
Ez a tanulmány egy módszert mutat be. Ez a módszer a széles körben elterjedt, a nemzetközi ajánlásokban is szereplő stratégiai menedzsment. Az alábbi tanulmány ugyanakkor egy többéves kutató-, kísérletező munka eredményét tárja az olvasó elé. A feltárásmunka, amely gyakorlatilag teljes pályafutásomat felöleli 1996-tól kezdve, sokáig a programköltségvetés elnevezésű módszer keretei között zajlott. A jelen munka ezt teljesen új keretbe, a stratégiai és teljesítménymenedzsment keretébe helyezi.

Így több tekintetben is megújult itt az eredeti, elsődlegesen pénzügyi elképzelés:

1. A stratégiai és teljesítménymenedzsment mint keret egy befoglaló, általánosabb fogalmi környezet, mint a programköltségvetés.
2. Belehelyezem magát a stratégiai programot a jóléti politika fogalmi rendszerébe.
3. Egyes pontokon kiegészítem, pontosítom a korábbi programköltségvetésként meghatározott módszertant.

A stratégiai és teljesítménymenedzsment mint keret túllép a programköltségvetés alapvetően pénzügyi-tervezési fogalmán, és egy pontosabb, tisztább fogalmi környezetet biztosít azáltal, hogy az általános és a pénzügyi menedzsment kereteihez egyszerre viszonyul. Ugyanakkor egyúttal megtartja a programköltségvetés által sugallt célorientált szemléletet.

Minden esetben a célok meghatározásával indul a tervezési folyamat, amelyet az általános, szakmai és pénzügyi menedzsment végrehajt, ellenőriz. A programköltségvetés eredendően tartalmazza a hatékony pénzügyi menedzsment és a célok vezérelte gondolkodás technikáit, amely egy változó tartalmú pénzügyi eszközcsoporthoz tartozik.



1. ábra

Stratégia(menedzsment) – program(költségvetés) – teljesítmény(menedzsment)

Forrás: a szerző szerkesztése

Maga az alapeszköz, a programköltségvetés ismert koncepció, egyik első említése 1968-ra datálható.¹ A Nemzetközi Valutaalap (a továbbiakban: IMF) a módszert kifejezetten ajánlja szegényebb országokban² a közszektor hatékonyságának növelésére. A legtöbb nemzetközi, a közszektormenedzsmenttel általában vagy a pénzügyi menedzsmenttel konkrétan foglalkozó szakmai anyag ajánlásaiban³ ott szerepelnek azok az elemek, amelyekre a stratégiai és teljesítménymenedzsment, illetve a programköltségvetés épül. Ezt részletesen ismertetem az *Általában a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmentről* című alfejezetben.

A programköltségvetés a hazai önkormányzatokkal foglalkozó szakmai anyagokban, fejlesztési koncepciókban, kapacitásépítő tréningek anyagaiban is jelen van az 1990-es évek közepe óta,⁴ sőt kísérleti alkalmazására is vannak példák.⁵ Én magam is ekkor, 1996-ban találkoztam először a fogalommal a Városkutatás Kft. és a washingtoni Urban Institute USAID által finanszírozott programokban. Itt Hegedüs József, Katie Mark és Phil Rosenberg vezetése alatt dolgozhattam. Ezt követően is foglalkoztam nemzetközi és hazai projekteken a programköltségvetés és a stratégiai menedzsment kérdéseivel.

A programköltségvetés és a stratégiai elvű helyi menedzsmentrendszerek szerbiai és a szlovákiai bevezetésének tapasztalataival szembesülhettem közvetlenebb módon. Partnerem az a Luba Vavrova volt, aki Szlovákiában szinte a lelke volt a programköltségvetés vonalának, alkalmazásának.⁶ A korai szlovákiai tapasztalatok nyomán az ő részvételével valósult meg a *Financial Management for Local Governments* négykötetes összefoglaló munka az UN Habitat és a Local Government Initiative kiadásában, 2007-ben. Az önkormányzati vezetők számára tartott képzéseken találkozhattam a direkt módon érintett

¹ HAGEN 1968.

² Példa vonatkozó IMF-kiadványokra: DABLA-NORRIS et al. 2010; ROBINSON–LAST 2009.

³ Vö. OECD 2015.

⁴ Vö. ROSENBERG 1999.

⁵ Szolnok megyei jogú város alkalmazta az eredeti programköltségvetést, amelyet legalább a 2000-es évek végéig fenntartott. A programköltségvetés módosított változata 2014-től bekerült a TÖOSZ képzési programjaiba. Elérhető: www.toosz-oktatas.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 08. 13.)

⁶ Vö. például: www.mafis.eu (A letöltés dátuma: 2020. 08. 13.)

helyi vezetők véleményével, problémalátásával. Rendkívül sokat köszönhetek a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (a továbbiakban: TÖOSZ) nyitott, befogadó közegének, és akkori főtítkárának, Zongor Gábornak, aki felkarolta az ügyet, Iványiné Szabó Andrea vezető trénernek, aki segített az önkormányzatok nyelvére lefordítani a stratégiai menedzsment és gondolkodás egyes részkérdéseit. Saját elképzeléseimet így, a fogalommal történt első találkozásom óta eltelt két évtized alatt folyamatosan finomítottam.

A koncepciómban eleinte, az 1990-es években a pénzügyi-költségvetési szemlélet dominált. A szervezők⁷ célközönségnek és befogadó közegként is pénzügyi-gazdasági vezetőket jelöltek meg. Az általam a 2010-es években megújított elméleti keret már nagyobb hangsúlyt helyezett a stratégiai szemléletre, a programszerű felépítésre, a szervezeti-integrációs és operatív kérdésekre. Így ugyanakkor a helyi legfőbb döntéshozók, a polgármesterek meggyőzése került az aktivitásom fókuszába.

Az elmúlt mintegy három évben elkezdtem újrakoncepcionálni a stratégia- és teljesítményvezérelt közösségi gondolkodás, menedzsment, politika kéréskörét, amit egyetemi továbbképzéseken – Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME), Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) –, illetve tudományos előadások keretében, továbbá szakcikkekben disszemináltam. Bár a jelen anyag váza korábbra nyúlik vissza, ez az anyag ebben a terjedelemben, ebben a mélységben, tudományos tanulmány formájában még sehol nem jelent meg, komplex megközelítési módját és újrastrukturált keretrendszerét tekintve mindenképp újszerű eredményeket közöl.

A fenti példákon túl a stratégiai és teljesítménymenedzsment, ahogy a programköltségvetés eszköztára is, elsősorban a központi kormányzatra, illetve a közszektorra általában (illetve egyes technikák részleteikben) van kidolgozva. Ritkább az az eset, amikor működő rendszerként önkormányzatokra próbálják adaptálni e technikákat.

Az önkormányzatok mint speciális környezet több fontos sajátossággal rendelkeznek:

- autonómiájuk részleges:
 - jogi értelemben alárendeltek a nemzeti törvényeknek, amelyek meghatározzák közjogi státuszukat, feladatellátásuknak és más tevékenységeiknek a kereteit;
 - pénzügyi értelemben a nemzeti rendszerektől függően kiszolgáltatottak a kormányzati költségvetési és támogatáspolitikának;
- egy országon belül több önkormányzat van, amelyek az adott ország sajátos fel-tételrendszereitől függően méretükben, képességeikben hasonlóak vagy nagyon különbözőek is lehetnek.

Összességében azonban az önkormányzatok a helyi közösség autonóm szervezetei, amelyek a számukra biztosított feltételek mellett a helyi közösség életterét a legközvetlenebb módon alakíthatják, a közösség lehetőségeit jelentősen befolyásolhatják.

Azokban az országokban, ahol a legkisebb, néhány száz fős vagy azt el sem érő közösségek is alkothatnak önálló önkormányzatot, azok nem rendelkeznek olyan kapacitásokkal, hogy jelentősebb, komplexebb kezdeményezésekbe egyedül belevághassanak. Ezen önkormányzatok esetében a nemzeti lehetőségektől, illetve a szűkebb környezet sajátosságaitól függően több önkormányzat közös kezdeményezéseinek is keretet adhat a programköltségvetés, a stratégiai menedzsment itt felvázolt modellje. Az ilyen együtt-

⁷ Mindenekelőtt Katie Mark és Hegedüs József.

működések számára akár ideális is lehet az új, részben független szervezeti modell, amely a partnerek együttműködésében nyerheti el végső formáját.

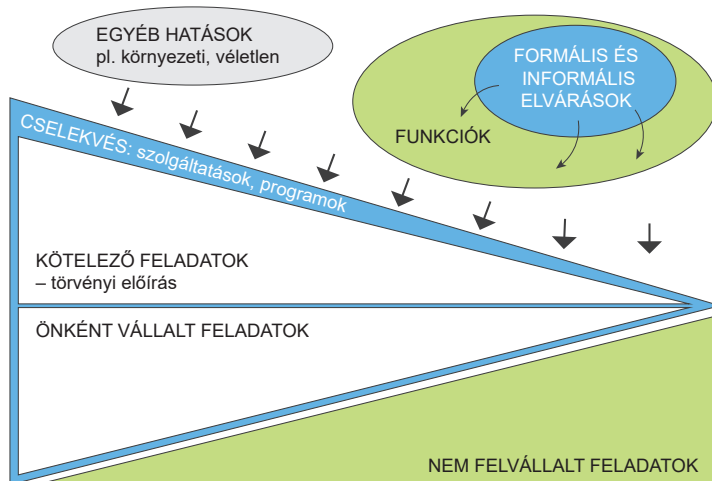
Helyi jólét és felelős önkormányzati gazdálkodás

A helyi jólét helye a gazdaságban, a helyi ellátásban

A kutatás kiindulásaképpen olyan fogalmi bázist kerestem, amely lehetővé teszi, hogy az önkormányzatokkal szembeni nehezen megfogható helyi elvárásoknak keretet találjak. Nem közszolgáltatásokat, nem szabatosan megfogalmazott funkciókat kerestem, hanem elnagyolt, nehezen operacionalizálható, nehezen lebontható kérdéseket. A helyi feltételrendszerek, körülmények javításának önkormányzati lábait keresve jutottam el a (helyi) jólét és jóllét fogalmaihoz. Azt kellett ugyanakkor tapasztalnom, hogy ezek a fogalmak rendkívül egyszerűen illeszkednek a közszektorról való gondolkodásba.

E tekintetben a „jólét” legkézenfekvőbb értelmezése a jóléti rendszerek működtetése. A „jóllét” pedig ezen kontextusban olyan programok indítását jelentheti, amelyek a jólétet biztosítják. A „jóllét” szemantikai értelemben ugyanakkor egy érzetet, közérzetet is takar, míg a „jólét” sokkal objektívebb. Ugyanakkor például a liberális gazdaságfilozófiai irányzat a gazdasági tevékenység céljaként a (társadalmi) „jólét” gyarapítását nevezi meg.⁸

A jólét az egyén, közösség vágyainak, elvárásainak megvalósulását, szükségleteinek kielégítését takarja. A jóléti intézmények az egyéni, közösségi szükségletek kielégítésére kialakult intézményrendszer. Stabil infrastruktúra, tapasztalatok, de viszonylag merev, rugalmatlan keret.



2. ábra

A helyi önkormányzati feladatok és funkciók elhatárolása

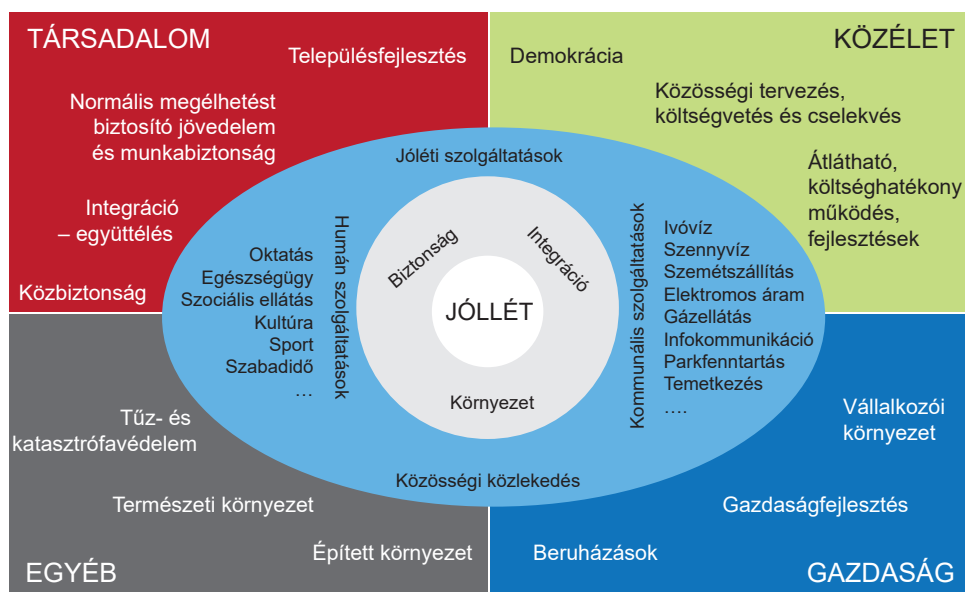
Forrás: a szerző szerkesztése

⁸ A fogalmakról bővebben lásd például HERVAINE SZABÓ 2015 vagy ZSOM 2015.

A jóllét azt az érzetet jelenti, hogy a jóléti szükségletek kielégültek. A jólléti programok, politika a szükségletek kielégítését célzó közösségi erőfeszítés. Programszerű, ezért rugalmas, folyamatos visszacsatolásra épül, eredményorientált. Stabilitás, szervezeti hagyomány, kultúra nélkül.

A jólléti kérdéssel a szubjektív elem beemelése történik az önkormányzatokkal kapcsolatos elvárások, funkciók és feladatok közé – ez egyszerre természetes és teremti nehezen feloldható helyzetet (vö. 2. ábra). Természetes, mert helyi szinten jelentkezik, s így más közösségi szolgáltatásokhoz hasonlóan a jólléti elvárások kielégítése során végül is a polgárokat kell hogy kiszolgálják a szolgáltatások szervezői. Ugyanakkor nehezen feloldható, mert a szubjektív elvárások értelemszerűen nehezen megfoghatók. Ráadásul a „közérzetet” – ami talán egy lehetséges megfogalmazása a szubjektív elvárásoknak – sokféleképpen lehet javítani. A közösség vezetője kezében az igények kielégítésének egyik útja a szolgáltatások minőségének és feltételeinek javítása, a másik út a szimbolikus eszközök használata, illetve az egyéb, politikai jellegű eszközök alkalmazásával generált elégedettségérzés, ami nem tárgya jelen tanulmánynak.

E tanulmány tárgyát tehát csupán a helyi közösségi feladatellátás, az önkormányzati funkciók képezik, az ezek közé nem sorolható politikai megoldások nem. A helyi polgárok elégedettségének, illetve elégedetlenségének azokat a vonatkozásait nem kívánjuk e helyütt elemezni, amelyek sokkal inkább a magánélettel, a személyes élettörténettel, a pszichikummal függnek össze. Ezek a lehatárolások komoly megkötéseket jelentenek.



3. ábra

A helyi jóllét és jólét funkcionális elemeinek lehetséges rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

A tanulmány azokra a kérdésekre fókuszál, amelyek helyi, önkormányzati szakmai, szakágazati, nem politikai funkcióknak tekinthetők: egyfajta szélesen értelmezett szubszidiaritásfogalom mentén, nem pedig egy konkrét jogrend aktuális szabályozása szerint (3. ábra).

A fentiek alapján tehát a jólét fogalmába a hagyományosan közszolgáltatásoknak tekintett területeket sorolhatjuk: oktatás, egészségügy, szociális ellátás, kulturális, sport- vagy szabadidő-szervezési tevékenységek. Ugyanakkor idetartozik a biztonság (személyi, vagyoni, környezeti, katasztrófákkal szembeni védelem stb.) is. A fenti humán szolgáltatások mellett a kommunális szolgáltatásoknak is széles spektruma létezik. Ezek közé tartozik például az ivóvízellátás vagy a szennyvízelvezetés. E listából, ha csupán a vonalas közműveket vesszük figyelembe, hiányoznak egyes közművek, mint a gázszolgáltatás, a villamosenergia-szolgáltatás vagy az internetszolgáltatás, amelyeket általában piaci, magán- vagy közösségi tulajdonú szervezetek végeznek. Hiányzik még a felsorolásból a közösségi közlekedés, amelynek jóléti hatása egyértelmű, akár szociális, akár környezeti stb. vonatkozásait vesszük alapul.

Mit tekintünk tehát közszolgáltatásnak, a jólét lebontásának?

A létező közszolgáltatások mentén, azok alapján lehatárolt fogalom nem vezet egyértelmű eredményre. Ennek oka, hogy a közszolgáltatások lehatárolásában nem jelent támpontot, hogy azt közösségi, vagy piaci entitás szervezi-e, hogy az adott szolgáltatást közpénzekből, adókból finanszírozzák-e, vagy a felhasználók maguk fedezik a számukra nyújtott szolgáltatások költségeit. *Ez a fajta gondolkodás oda vezet, hogy közszolgáltatásoknak a törvényekben és más jogszabályokban felsorolt, illetve különböző közösségi entitások által különböző formákban felvállalt tevékenységeket tekintjük.* Ez természetesen térben és időben változó, sok véletlenszerű, szubjektív elemet hordoz. A logikai út végén van azonban egy logikai elv, amely a közszektor meghatározó döntéshozóit arra sarkallja, hogy közpénzeket költsenek közszolgáltatásokra, és ez a *közérdek*.

1. BOX: Szabadság – biztonság – közjó

Már a természeti jogban megjelenik az Állam (a közszektor) azon funkciója, hogy megteremti, garantálja a társadalmi békét, a polgárok biztonságát:

„La liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen” (Montesquieu 1758 XI. könyv /VI. fejezet « De la constitution d'Angleterre »). Az állampolgár részére a politikai szabadság azt a lelki nyugalmat jelenti, amely abból a véleményből származik, melyet ki-ki saját biztonsága felől táplál. És ahhoz, hogy ez a szabadság meglegyen, olyan kormányzat szükséges, amely alatt egyik állampolgárnak sem kell egy másik állampolgártól félnie (Sebestyén Pál fordítása⁹).

A közérdek időben és térben változik. Ez az oka, hogy a közösségi feladatok tartalma is hasonlóan változik. *A közérdek egyfajta időtálló elemeit rögzítik a törvények,* kiemelt módon

⁹ Lásd http://enciklopedia.fazekas.hu/memo/Montesquieu_b.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

az alkotmány (alaptörvény), amely azon országokban, amelyekben létezik, a legalapvetőbb jogszabály.

Ezen törvényi megfogalmazások alapján rögzíthetők a közszektor alapvető feladatai. A közérdeket a választott képviselőknek kell megjeleníteniük. Természetesen *a választott képviselők, ahogy a közszféra más szereplői is, egyúttal magánemberek is, akik magánérdekkel rendelkeznek*. Magánérdekük áthathatja cselekvésüket, és adott esetben a közérdek képvisellete helyett magánérdeküket képviselhetik. „[A] Buchanan által hangsúlyozott elgondolás szerint helyes, ha könyörtelen önérdékkövetést feltételezünk az emberekről. A politikai választások modellezésében hasonló előfeltevéssel él a politikai gazdaságtan chicagói irányzata is.”¹⁰ E cselekedetükkel jobb esetben etikai, politikai vétséget, súlyosabb esetben bűncselekményt követnek el. Éppen ez a nagyon erős csábítás és súlyos felelősség, amit a közpénzek, a más emberek által befizetett adók, díjak stb. feletti rendelkezés lehetősége, az elszámoltathatóság valós nehézségei jelentenek, az, ami a legnagyobb politikai filozófusokat (Locke, Montesquieu vagy Constant)¹¹ a hatalom megosztásának, a hatalmi ágak szétválasztásának javaslatára ösztönözte.

A közszektor közgazdasági értelmezése¹² további támpontot nyújt a közfeladatok fogalmi pontosításához.

A közgazdasági elméletben a közszektor szerepvállalásának kulcsa a „piaci kudarcok” fogalma, amellyel részben összefügg a fogyasztónak a termék/szolgáltatás fogyasztásából való kizárhatósága, illetve az, hogy van-e az adott termékért verseny. Ez tehát azt jelenti, hogy azokon a pontokon lép be a gazdaságba a közszektor, ahol a piac nem megfelelően működik. A piaci kudarcok jelentkezhetnek szélsőséges egyenlőtlenségekben, ciklikus működésben. A közszektor feladata ebben a paradigmatrendszerben a gazdasági ciklusok tompítása (stabilizáció), a társadalmi, területi stb. egyenlőtlenségek korrekciója (redistribúció), a gazdaságtalan, de társadalmi értelemben fontos javak, szolgáltatások létrehozatala vagy létrejöttének elősegítése (allokáció¹³). Nem lehet piaci alapon működtetni azokat a szolgáltatásokat, amelyekből a szolgáltatásért nem fizetők nem zárhatók ki, vagy kizárásuk társadalmi költségei túl magasak. Ezeket adók vagy adó jellegű díjak formájában lehet megtéríttetni az érintettekkel, vagy a szolgáltatás jellegétől függően egy szélesebb közösséggel. Egyes

¹⁰ BESLEY 2012, 55.

¹¹ Vö. John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról* (1689), Charles de Secondat de Montesquieu: *A törvények szelleméről* (1758) és Benjamin Constant: *A régiek és a modernek szabadsága* (1818). A magyar politikai gondolkodók közül például Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most* (1947). Montesquieu 1758-ban írott *A törvények szelleméről* című műve a következőképpen fogalmaz: „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani. Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódna, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne. De minden elvesznék akkor, ha ugyanaz az ember, vagy a főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat, vagyis a törvényhozó hatalmat, a közhatalmokat végrehajtásának a hatalmát és a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát” (MONTESQUIEU 1758, 112–113.). Sebestyén Pál fordítása – vö. http://enciklopedia.fazekas.hu/memo/Montesquieu_b.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

¹² MUSGRAVE–MUSGRAVE 1989; VIGVÁRI 2005.

¹³ VIGVÁRI 2005, 46.

szolgáltatások esetében nem a kizárhatóság hiánya, hanem a szolgáltatásért való verseny hiánya akadályozza a tisztán piaci alapú szervezést. Végso soron azonban ahhoz, hogy *egy konkrét feladatot a közszektor ténylegesen felvállaljon*, akár olyan esetben is, hogy e felvállalás nélkül nem valósulna meg, *szükség van arra, hogy az a feladat megtestesítse a közérdeket*.

2. BOX: Piaci kudarc, kizárhatóság, verseny, példák

A szolgáltatásból való kizárás képtelensége esetében olyan szolgáltatások merülhetnek fel, mint a közbiztonság. Ennek esetében nem megoldható, hogy a rendőrség vagy egy utcai kamera azokat ne védje, akik közvetlen módon nem járulnak hozzá a szolgáltatás fenntartásának költségeihez. Ezek azok a szolgáltatások, amelyek költségeit adókból vagy adó jellegű díjakból kell előteremteni.

A versengés hiánya például olyan szolgáltatások esetében állhat fenn, mint a személyszállítás.¹⁴ Ebben az esetben a díjfizetés azt eredményezi, hogy a szolgáltatás potenciális igénybe vevői más módon szabadulnak meg a háztartási vagy ipari hulladéktól, amelynek társadalmi és környezeti költségei nyilvánvalók. Így a személyszállítás szolgáltatásért – bár általában (magán- vagy köztulajdonban lévő) piaci szervezetek végzik – nem igénybevétel-arányosan, de többnyire szabályozott feltételek mellett, adó módjára behajtható díjat kell fizetni.

A jelentős társadalmi egyenlőtlenségek társadalmi konfliktusokat eredményeznek, ami végso soron gátja lehet a gazdaság normális működésének, ahogy a piaci szektor gazdaságos működése például alacsony népsűrűségű területeken nem lehetséges. Annak a területnek, amely alacsony népsűrűsége vagy piaci potenciálja miatt szolgáltatáshiányossá válik, az elnéptelenedése tovább erősödhet. Az elnéptelenedett területek elvadulnak, megszűnik az ápolott kultúrtáj jellegük, és egy ország szempontjából fontos magatartás-, szokás- stb. minták tűnnek el, halnak ki. A társadalmi egyenlőtlenségeket újraelosztással, speciális programok szervezésével, források allokálásával lehet tompítani, az elhaló szolgáltatásokat azok jövedelmezőségének helyreállításával, sajátos közösségi foglalkoztatással vagy szolgáltatásszervezéssel lehet orvosolni.

Önálló csoportot képeznek a természetes monopóliumok, amelyek esetében, mint a vonalas infrastruktúrák jelentős részénél, a verseny a szolgáltatás oldaláról okoz nehézséget, a vonalas ellátórendszer kiépítésének költségei magasak, megduplázása akadályokba ütközhet. Ilyen például az elektromos áram vagy a vezetékes gázszolgáltatás. Ugyanakkor ezen szolgáltatások esetében vagy a technológia fejlődésével (kommunikációs technológia), vagy egyéb sajátos megoldások (vezeték, termelés stb.) szétválasztásával törekszenek a piaci szolgáltatások bevezetésére. Így egyetlen vonalas infrastruktúra mellett is megoldható a szolgáltatók (termelők) versenyeztetése.

Sajátos közszolgáltatás az oktatás vagy az egészségügy, amelyek esetében van verseny a szolgáltatásért, és a szolgáltatásból való kizárás is megoldható, ugyanakkor a szolgáltatás teljesen piaci alapú szervezésének rendkívül magasak a társadalmi költségei. Ezeken a területeken vegyes rendszerek működhetnek.

A közszektor eszközei ebben a kontextusban a szabályozás és a források biztosítása. Ez ugyanakkor ölthet sajátos formákat, mint szervezés, tudástranszfer, természetbeni támogatás, illetve más, nem csupán közvetlenül pénzügyi erőforrások biztosítása (ingatlan, infrastruktúra stb.), amelyek ugyanakkor egyúttal mind pénzben is kifejezhető támogatások.

¹⁴ Egyes újabb elméletek (például „circular economy”) esetében, különösen vidéki környezetben, a hulladék is lehet olyan erőforrás, amelyért verseny folyik. Hagyományos megközelítésben ugyanakkor a háztartási hulladék olyan melléktermék, amelytől csak drágán lehet megszabadulni. Ennek tényszerű következménye az elhagyott, nem ellenőrzött területeken keletkező illegális lerakók.

A közszféra tehát mint a közérdek megtestesítője rendkívül fontos szerepet tölt be azáltal, hogy *korrigálja a gazdaság működésének anomáliáit, stabilizálja a társadalom működését.* „Az európai jóléti államok nem előbb lettek gazdagok, majd utána kezdtek újraelosztani, hanem az állam újraelosztásból finanszírozott befektetései a társadalmi tőkébe okozták azt, hogy ezen országok gazdagabbá váltak a többiekénél. A jóléti állam nem a már megtermelt érték elosztogatása a szegényeknek, valamilyen gazdaságilag kevésbé hatékony erkölcsi elképzelés alapján, hanem egy komplex, rendkívül versenyképes gazdasági modell, egy tudatos politikai gazdaságtani berendezkedés. Ismérve, és egyben sikerének jellegzetessége, hogy demokratikus, szociális és fenntarthatósági célokat egyedülként képes társítani a kapitalizmus hatékonysági elveivel.”¹⁵

Fentebb utaltam arra, hogy a közszektor esetében gyakran ütközik a közérdek és a magánérdek. A közszektor élők emberek testesítik meg, akiknek meg kell élniük, a családjukat fenn kell tartaniuk, egy tisztességes életszínvonalat kell biztosítaniuk önmaguk és környezetük számára. Ráadásul döntéseik nagyon jelentős érdekeket befolyásolnak, jelentős pénzek sorsát határozzák meg. A döntéseiket sokszor nem csupán személyes, családi, de pártérdekek is befolyásolják, amelyek szintén ellentétben állhatnak a fentiekben leírt közérdekkel, amely a társadalom egészének elvonatkoztatott, közös érdeke, általánosan elfogadott, pozitív értékek mentén. Az ideális politikus egy altruista államférfi, aki a közjóért áldozza életét. Ilyen azonban rendkívül kevés van.¹⁶

Ezzel szemben a magángazdaságban tiszta a helyzet. A vállalkozás tulajdonosa, ha kockáztat, saját vagyonát kockáztatja, ha sikeres, a saját vagyona gyarapszik, a vállalkozás nyeresége felett a tulajdonos diszponál. A klasszikus liberális közgazdasági gondolkodásban ugyanakkor a gazdaság működése maga teremti meg a jólétet, egy önmagát javító rendszer: „[...] a gazdasági struktúrák belülről, folyamatosan rombolják a régit, folyamatosan hozzák létre az újat. Ez az Alkotó Rombolás a kapitalizmus lényege.”¹⁷

A jóléti közgazdaságtan jórészt a mai napig elutasítja az állam, a közszektor beavatkozását,¹⁸ de még a megengedőbbek is nagyon óvatosan fogalmaznak: „A kezdeti fejlődési folyamatban lévő nemzetek kivételével sokkal inkább azok a kormányzati politikák sikeresek, amelyek olyan környezetet hoznak létre, ahol a cégek versenyelőnyhöz jutnak, mint azok, ahol a kormány közvetlenül belép a folyamatba.”¹⁹ Más közgazdászok ugyanakkor egyenesen egyes gazdaságokról írnak a 20. század végének és a 21. század első felének gazdasági jelenségei alapján.²⁰ Tény, hogy a közszektor újraelosztó szerepe a nemzet GDP-jéhez képest az 1870-es 5–10%-ról az 1980-as évekre 35–60%-ra növekedett, és ezt követően ebben a 35–60% közötti sávban maradt.²¹

¹⁵ POGÁCSA 2016, 21.

¹⁶ A közérdek látszólag szöges ellentétben áll a magánérdekkel. Valójában azonban a magánérdeknek vannak legitim, a közérdek képviseletével, a törvényes, demokratikus keretekkel összeegyeztethető, teljesen összhangban álló aspektusai. Ilyen például a személyes érvényesülés legális teljesítmény alapján, a „normális” megélhetés esélye stb. Nyilván nem tartozik ide a korrupció, a nepotizmus vagy a korlátlan hatalom iránti vágy.

¹⁷ SCHUMPETER 1943, 83. Kovács Róbert fordítása.

¹⁸ Például TANZI 2009.

¹⁹ PORTER 1990, 184–185. Kovács Róbert fordítása.

²⁰ STIGLITZ 2000.

²¹ VIGVÁRI 2005; KOVÁCS 2018.

A közszektor és annak képviselői akkor felelnek meg ennek a megnövekedett felelősségnek, ha tevékenységükkel erősítik a jólét intézményrendszerét, aminek fontos eszköze a polgárok jóllétét biztosító közpolitika megvalósítása.

Miközben a közszektor jelentősége a fejezetben megállapított módon megnövekedett, olyan emberek lesznek képviselők, akiket általános esetben négyévente a választásokon, politikai eszközökkel, szélsőséges esetben a mandátumok előtt, jogi eszközökkel lehet felelősségre vonni. Annak érdekében, hogy a közérdek képviselésével megbízott személyek a közérdek szerint a legszélesebb értelemben vett polgárok jóllétét szolgálják, biztosítékokra van szükség, hogy a felelős vezetőket érintő kísértés ellensúlyozható legyen. Ennek eszköze a hatalommegosztás, amelyet a hatalmi ágak szétválasztásán túl a decentralizáció is szolgál, illetve olyan számonkérhető elvek beépítése a jogrendbe és tudatosítása a közvéleményben, amelyek korai szakaszában gátolják a nemkívánatos jelenségek elterjedését. A hatalmi ágak szétválasztása és különösen a decentralizáció olyan versengő eliteket eredményez, amelyek érdekeinek ütközése gátolja az államrendszer egészének egy személy vagy kisebb csoport általi közvetlen befolyásolását. A közvéleményben tudatosított általános, politikai táboroktól független, számonkérhető értékek a politikai csoportosulásokat hiteles személyek kiállítására sarkallhatják. Ezt erősítheti, ha a politikai rendszer arra készíti a szereplőket, hogy olyan személyiségek kerüljenek jelölti pozíciókba, akik önálló, a központi elitektől független legitimitációval rendelkeznek.

Timothy Besley *A jó kormányzat politikai gazdasága* című könyvében végső soron a közjó megvalósulásával, a jó kormányzással, a jó kormányzati politikák alkalmazásával szembeni akadályokat, a kormányzati kudarcok okait keresi, és a következőkben találja meg: „nem coase-i törvényhozó intézmények, közpolitikai döntéshozók rosszul működő kiválasztása, költséges járadékvadászat, és a több időszakot összekötő befektetési, közpolitikai és politikai kapcsolódások”.²² „A közösségi választások kritikája szerint az, hogy a jóléti közgazdaságtan nem modellezi expliciten a kormányzati döntéshozatalt, egy félrevezető képet ad a kormányzat ideális szerepéről.”²³ „Ahhoz, hogy a kormányzat jól működjön, kezelni kell az ösztönzés és a szelekció problémáját.”²⁴

Jólét és jóllét

A jóléti rendszerek rendkívül fontosak a mai fejlett, vegyes gazdaságokban, ahol a közszektor GDP-hez mért jövedelemfelhasználási aránya a fentiekben látott 35–60% közötti sávban mozog. Ennek jelentős része az igazgatás költségei mellett a jóléti rendszerek fenntartását szolgálja. *A jóléti rendszerek többnyire intézményeket, fenntartó szervezeteket jelentenek.* Ezek működése évekre, évtizedekre, egyes esetekben néhány évszázadra is visszatekinthet. Az ilyen intézményeknek többségében megszilárdult működési hagyományai vannak: szervezeti rend, szervezeti kultúra, rítusok és szokások, eljárásrendek és hagyományok stb., illetve önfejlesztő rendszereik. Egy intézmény tulajdonképpen egy műhely is, amely *olyan szakmai és ebből adódóan bizalmi értéket képez, amit más alternatív megoldások*

²² BESLEY 2012, 114. A Coase-elmélet, amelyet Ronald Coase dolgozott ki, a viták kölcsönös előnyökön alapuló megoldását jelenti, amelyet tárgyalással, egyezkedéssel érnek el.

²³ BUCHANAN 1972, idézi BESLEY 2012, 43.

²⁴ BESLEY 2012, 61.

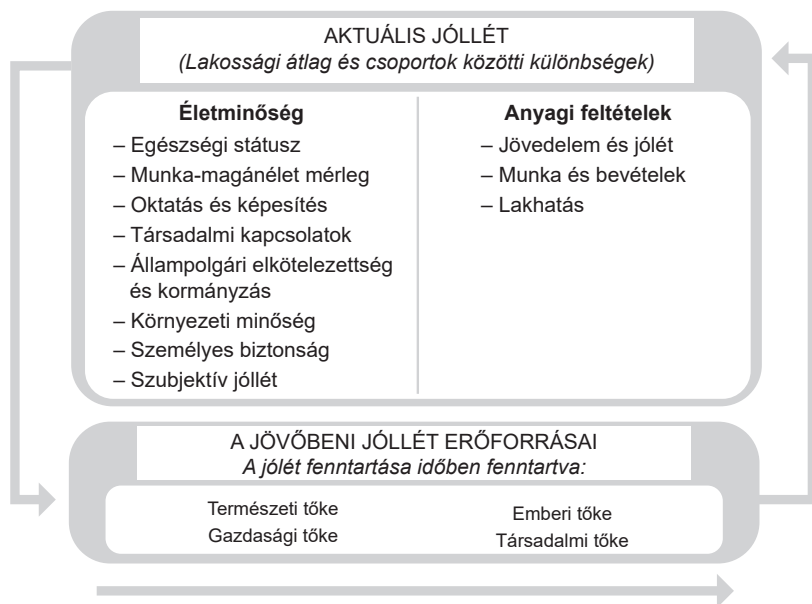
nagy valószínűséggel nélkülöznek, vagy kis eséllyel tudnak ellensúlyozni. Ezek az értékek az intézmények presztízsét adják olyan egyéb tényezőkkel együtt, mint például neves személyek vagy múltbeli sikerek. Az ilyen intézmények saját területükön magas szakmai színvonalon működhetnek. Az is szakmai kérdés, hogy szakmán belül *mennyire nyitottak a teljesen újszerű, innovatív megközelítésekre, amelyek teljesen új paradigmák mentén épülnek fel.* Ugyanakkor a működésükhöz szükséges forrásokat tipikus esetben közösségi forrásból kell fedezniük. A szektor forrásaiért egyúttal komoly „harc”, versengés folyik, hiszen azok korlátozott módon állnak rendelkezésre, és felhasználásukról nem szakemberek, hanem politikusok – a szakemberekétől eltérő megfontolások szerint – döntenek. A szakmai autonómia, minőség tehát forrásoldalról ütközik korlátokba. Pedig a szakmai autonómia és a minőség megkérdőjelezhetetlen értékek. Két fontos szempontot azonban mindenképpen mérlegelni kell. Az egyik, amit már említettem, hogy a közszféra terében meglehetősen sok „intézmény” küzd a forrásokért, többé-kevésbé hasonló paraméterekkel, hasonló vagy eltérő szakmákat képviselve, és *a politikusok, a közpolitika kiemelt feladata éppen az, hogy a versengő értékek közötti forrásfelosztást a közérdeknek megfelelően elvégezze.* Egy másik probléma pedig, hogy az intézmény egyfajta „szakmai elefántcsonttoronyban” kimerült tudása mennyiben felel meg korszerű, hétköznapi igényeknek. Mindenképpen fel kell vetni ugyanis a kérdést, hogy „éppen mire van szükség?”, „milyen megvalósítási formában?” és „mekkora forrástömeg áll rendelkezésre?”.

Ezen a ponton visszatértünk a jóléti politika kérdéséhez. A jóléti rendszerekhez szükséges egyfajta összhang. Ezeknek az intézmények nem csupán szakmai, hanem helyi, össznemzeti és összeurópai jóléti rendszerekbe kell ágyazódniuk, ahol nem csupán a képességeik lesznek a kulcsterületek, hanem a szükségletek is. *Szakmákon belül és szakmák felett a szükségletet a jóléti közpolitikának kell meghatároznia.* „Összességében a jóléti közpolitika a társadalmi haladás és modernizáció új nézőpontja, amely az ágazati szakpolitikák horizontális integrálását teszi mérhetővé a tagállami jóléti adatok, tények összegyűjtése révén. A jóléti mérések utalnak a változásokra, a politikák eredményességére, azonban legfőbb hasznuk a kormányzatok teljesítményében az erősségek és gyengeségek kimutatása, ami lehetővé teszi a stratégiai tervezést a kormányzati szinteken. A jóléti közpolitika révén a kormányzatok összekapcsolhatják a szakpolitikákat, és nagyobb a koordináció a szakpolitikák között. A jóléti mérések másik modellje az integrált adatbázisok kialakítása, ami az adatokhoz való hozzáférést helyi szinteken is lehetővé teszi. A jóléti mérési rendszerek bevezetése erősíti a kormányzati tevékenység demokratizmusát, mivel az állampolgárok ismerik a társadalmi adatokat és mutatókat. A jólét demokratikus gyakorlatot fejlesztő szerepe abban is megnyilvánul, hogy mindenütt méri az állampolgári részvételt és a közösségi bekapcsolódást, ezáltal a politika be kell, hogy tervezze a demokratikus intézményrendszer jobb működését mutató módszereket és technikákat, mint pl. az állampolgároknak szóló levelek, a népszavazás, az elégedettség megkérdezése, szakpolitikai kérdésekben vélemény bekérése. Összességében a jóléti közpolitika a rendkívül komplex állami tevékenység, működés közepette, a többszintű kormányzati rendszerek világában, egy olyan stratégiai irányultságot adhat, ami lehetővé teszi, hogy a kormányzatok a számos feladat közül ne tévesszék szem elől azt a legfontosabb feladatot, hogy a politika legfőbb célja az emberi társadalom, az egyének, a közösségek jóléte, fejlesztése.”²⁵

²⁵ HERVAINE 2015, 12.

A jólléti politika tartalmi és mérési kérdései ugyanakkor messze túlmutatnak a jóléti rendszerek helyi, nemzeti összhangjának, a helyi jólléti politika megvalósításának, a jóllét mérhetőségének a kérdésén, és ez elvezet a GDP mint a gazdasági fejlettség mérőeszközének felülvizsgálatához,²⁶ vagyis például az Emberi Fejlettségi Indexhez (Human Development Index – HDI) vagy újabban az Emberi Biztonsági Indexhez (Human Security Index – HSI²⁷), és megjelenik az OECD vagy az Európai Unió statisztikai rendszerében, ahogy a hazaiban²⁸ is (vö. 3. ábra).

A jólléti politika és annak mérése nem a jóléti intézményrendszerre, hanem a társadalom, a gazdaság és a környezet állapotára koncentrál. Az a politika, amely a helyi vagy nemzeti stb. jóllétet tűzi ki célul, az írás-olvasás tudás növekedésén, az egészségi állapot javulásán vagy éppen a biztonságérzet emelkedésén keresztül fogja az (ön)kormányzati politika sikerességét mérni, és semmiképpen nem az elvégzett ügyek számán vagy az oktatásra, egészségügyre költött források mértékén keresztül. Mindez *hatékony és közmegegyezésen alapuló, megalapozott szükségleteket szolgáló és rugalmasan reagáló kormányzást tesz szükségessé* a helyi jólét és jóllét egyfajta biztosítékaként.



4. ábra

A társadalmi jóllét mérése az OECD-ben

Forrás: OECD. Elérhető: www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm A szerző fordítása

²⁶ Vö. STIGLITZ–SEN–FITOUSSI 2009a, 2009b.

²⁷ Vö. például HASTINGS 2010.

²⁸ KSH 2013; ZSOM 2015.

A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és a programköltségvetés elmélete

Általában a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmentről

„Ahhoz, hogy értelmezni tudjuk a jó kormányzat fogalmát, szükség van egy teljesítménymérésre alkalmas mutatóra. Az ide kapcsolódó legalapvetőbb közgazdasági fogalom a társadalmi jólét.”²⁹

A teljesítménymenedzsment közvetlen célja a hatékonyság növelése a közszektorban. Ennek eszköze a teljesítmény mérése. Ezt a mérési elemet hangsúlyozza definíciójában Wouter van Dooren, Geert Bouckaert és John Halligan is a témában írt könyvében.³⁰ A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment, amelynek elve a piaci szektorból ered, az általános pénzügyi menedzsmenthez³¹ képest kiemelt erőfeszítéseket tesz a közszektor költségei határosságának és hatékonyságának biztosítására. Ennek érdekében méri az eredményességet, illetve a teljesítményeket a piaci szervezetek, szolgáltatások esetében már megszokott módon, amelynek során célokat kell meghatározni, és mérni kell ezek elérését, illetve mérlegelni kell a célmegvalósítási alternatívákat is. A célok tekintetében konszenzust kell teremteni. A célokat, a költségvetést és a források felhasználásáról szóló elszámolást világos, közérthető formában kell bemutatni. Rama Krishnan Venkateswaran a pénzügyi menedzsment alapjait elemezve négy alapelvet határozott meg:

- *széles körű célok* kialakítása iránymutatóként a kormányzati döntések számára;
- *hihető megközelítések* kialakítása a célok eléréséhez (politikák, programok és stratégiák);
- olyan önkormányzati *költségvetés* meghatározása, amely *összhangban van a célokkal* és a megközelítésekkel; és végül
- lehetővé tenni az *önkormányzat* számára, hogy *nyomon kövesse* (monitoringozza), mérje a *teljesítményét*, illetve lehetővé tegyen menet közbeni változtatásokat a célok jobb elérése érdekében, illetve a változó feltételek okán.³²

A stratégiai gondolkodás és a költségvetés kapcsolatát erősíti egy egyre több helyen felbukkanó gondolat, amely szerint a politikai célok legtisztább megtestesülése a közszektorban a költségvetés. Éppen ezért a költségvetés tulajdonképpen egy elsődlegesen politikai dokumentum, a politikai szándékok legfontosabb megjelenítője.³³

²⁹ BESLEY 2012, 38.

³⁰ VAN DOOREN – BOUCKAERT – HALLIGAN 2010.

³¹ A pénzügyi menedzsment a szervezeti menedzsment egy sajátos része, amely a szervezet bevételeinek és kiadásainak tervezését, a szervezet pénzügyeinek, pénzügyi rendszereinek irányítását, rendszer- és jogszervi működtetését jelenti. Az ezen általános értelemben vett pénzügyi menedzsmenthez képest a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment nemcsak a fenntartható pénzügyi rendszert veszi figyelembe, hanem az úgynevezett értékért teljesítmény szempontot is, vagyis hogy az elköltött források milyen hozadékot eredményeznek.

³² FABRIQUE-VITKOVIC – KOPÁNYI 2014. Itt nem a számviteli rendszer okán a költségvetésbe menet közben bekerülő tételekre, sokkal inkább a költségvetési folyamatok folyamatos figyelése során felmerülő mélyebb, tartalmi, eszközrendszerbeli változásokra gondolnak a szerzők.

³³ OECD 2015.

Ehhez hasonló kijelentések fogalmazódnak meg a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment egy sajátos altípusa, a programköltségvetés elméleti szakembere tollából is. A költségvetés, amelyet az önkormányzat vagy a központi kormányzat készít, Phil Rosenberg szerint nem egyszerűen a számviteli törvény előírásainak való megfelelés, hanem egy politikai dokumentum.³⁴

Az OECD 2015-ös ajánlása tíz költségvetési elvben³⁵ bontja ki a Catherine Fabrique-Vitkovic és Kopányi Mihály (2014) által kompakt módon meghatározott kormányzati költségvetési elveket. Ebben helyet kap a költségvetés gazdasági kiegyensúlyozó, *anticiklikus* szerepe, a hosszú, közép- és rövid távú célok összhangja, és lehetőségekhez igazodó mivoltuk. Külön kiemeli a *középtávú tervezést* és a hagyományos tervezéssel való összhangjának jelentőségét, valamint annak fontosságát, hogy a *költségvetési kiadások* ennek szerkezetében, *a prioritások mentén legyenek megjelenítve*. A középtávú terv minden egyes évre meg kell határozni a főbb költségvetési számokat, amelyeknek összhangban kell lenniük a tervekben szereplő keretekkel, a kiemelt feltételezések kihangsúlyozásával, a megfelelő intézményi ösztönzőkkel és a rugalmassággal a kiadási keretek betartása érdekében. A költségvetési folyamatok és a teljesülés kölcsönhatásai miatt szoros kapcsolatot kell kiépíteni a tervező, a végrehajtó és az ellenőrzést végző szervek, hatóságok között. Teret kell biztosítani a stratégiaalkotás folyamatában a befektetési tervnek vagy tőkeköltségvetésnek, amely természeténél fogva túlnyúlik az éves költségvetésen, s amely objektív módon számol a kapacitáshiányokkal, az infrastrukturális fejlesztési szükséglettel és az ágazati prioritásokkal. Mindez prudens felmérését jelenti a befektetés költségeinek és hasznának, valamint a megfizethetőségnek. Rögzíti a projekt helyét a prioritásokon belül, illetve az értéket, amit a befektetés teremt csakúgy, mint a befektetés pénzügyi és megvalósítási kereteit (kapacitások, jogi keretek stb.), a beruházás jövőt érintő tőke- és működési költségeit, a jövőbeni költségvetési kapacitások előzetes lekötését.

A költségvetés és adatainak nyitottságát, átláthatóságát és hozzáférhetőségét tényeken alapuló jelentéseken keresztül lehet elérni, amelyek tartalmazzák a politikák (célok) megfogalmazását, a különböző *megfontolásokat*, *a vitapontokat*, *a megvalósításra és a felülvizsgálatra vonatkozó információkat*.

A költségvetés tervezetét, a köztes jelentéseket, valamint a zárszámadást összehasonlítható formátumban, az elfogadás előtt úgy kell nyilvánosságra hozni, hogy teret és időt biztosítunk az érdemi vitáknak. A nyilvánosság biztosítása *közérthető formában*, *magyarázatokkal*, *a költségek*, *hasznok és a hatások* (például költségvetési, vagyoni

³⁴ ROSENBERG 1999; HEGEDÜS et al. 1999.

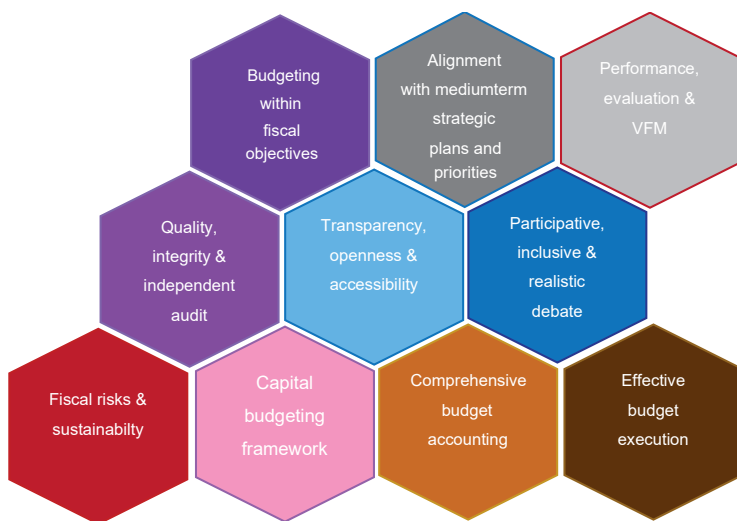
³⁵ Az OECD ajánlásai elsődlegesen a központi költségvetés felelőseit célozzák meg. Ugyanakkor az önkormányzati költségvetések készítésére, ellenőrzésére hasonló szabályok, elvek vonatkoznak. Azonban bizonyos nyilvánvaló szerkezeti különbségek vannak a kormányzati és az önkormányzati szervezet között: így például az önkormányzatok nem rendelkeznek önállóan minisztériumokkal, irodáik, főosztályaik vannak, illetve intézményekkel rendelkeznek. A különböző egységek költségvetési státuszát, önállóságát törvények, rendeletek, belső eljárásrendek szabályozzák, ahogy a közpénzek elköltéséért viselt felelősségüket is. Az sem tekinthető érdemi, elvi különbségnek, hogy a költségvetésről és a zárszámadásról nem az Országgyűlés, hanem a képviselő-testület (közgyűlés) szavaz. A különbség leginkább a méreteken és a szervezet összetettségében van.

kötelezettségvállalások, olyan nem hagyományos megoldások alkalmazásai, mint a közszektor és a vállalkozások együttműködései) bemutatásával zajlik rendes esetben. A bevételeket, kiadásokat a magyarázó táblákkal széles nyilvánosság elé kell tárni, benne a vonatkozó szabályokkal, törvényekkel és a költségvetésen kívüli pénzügyi mechanizmusokkal, költségvetési alternatívák közötti választásokkal. Ezáltal végső soron rálátást biztosítunk a közszektor döntéseire, motivációira és korlátaira, mozgásterére.

A költségvetési ellenőrzés és nyomon követés szerveinek *világos szabályok szerint működő megfelelő felelősséggel* kell rendelkezniük. A megbízott intézményeknél a vizsgálatokat végző személyeket gondos eljárással, pontos profiloknak megfelelően kell kiválasztani. A kiadások ellenőrzésének és szabályozásának eszköze lehet egy egyszerű központi kincstári alap, minimális speciális célú alappal, illetve címkézett bevétellel.³⁶ A minisztériumok és intézmények (kiadásokért felelős szervezeti egységek, esetünkben az önkormányzat, esetleg intézmények) számára bizonyos mértékű rugalmasságot kell biztosítani a források átcsoportosítására a hatékony gazdálkodás és az értékarányosság biztosítása érdekében. Az évközi és éves költségvetési jelentéseknek ki kell térniük *az értékelések, a teljesítmények és a költségek értékarányosságára vonatkozó kérdésekre*. Mindezekkel együtt, egységes szerkezetben teljes a költségvetés. Az értékelések, teljesítmény- és értékarányosság-számítások a költségvetési folyamat részei, ahogy a jó minőségű alátámasztó adatok is. Mindez tehát együttesen alkotja *a tényeken alapuló költségvetést*, a jelentéseket és a felülvizsgálatot. Az állampolgárokat folyamatosan informálni kell, hogy miért és mit kapnak. De a teljesítménybemutatásnak is közérthetőnek, egyszerűnek és összehasonlíthatónak kell lennie. A költségvetési javaslatokat előzetes, mély tartalmi értékeléseknek (bevételek, kiadások, hatások, adózási következmények stb.) kell kísérniük. A kiadások és a prioritások összevetését rendszeresen el kell végezni. Fel kell mérni a *költségvetési kockázatokat*, azok típusait, súlyosságát, beleértve a feltételes kötelezettségvállalásokat a költségvetési folyamatok fenntartható lefolyása érdekében. A kockázatok kezelésére átlátható megoldásokat kell működtetni és rendszeres jelentéseket kell róluk készíteni.

A költségvetés hiteles, minőségi tervezésének és megvalósításának a fentiekben jelzett módon része az egyes szervezeti egységekben, intézményekben dolgozó, a költségvetéssel különböző vonatkozásban kapcsolatba kerülő személyek szakmai felkészültsége, tapasztalata. E tényezőkön ugyanúgy múlik az előrejelzések szakmai semlegessége, a költségvetés fenntarthatósága és a kockázatok kezelése. A külső és belső, pártatlan szakmai elvek szerint működő szervezetek véleménye megerősítheti a költségvetést, annak készítését, végrehajtását, véleményekkel segíthetik az (ön)kormányzati munkát. Ezen szándékot cselekvésre válthatja az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) ellenőrző tevékenységének megerősítése, jelentéseinek nyilvánossága. Mindezek együttesen erősítik *a kormányzás elszámoltathatóságát, költséghatékonyágát, teljesítményét*.

³⁶ Itt a hangsúly az egyszerű, átlátható pénzügyi rendszeren van: egyetlen központi, kincstári alap, kevés speciális alappal.



5. ábra

Az OECD tíz költségvetési irányelve a jó kormányzás érdekében

Megjegyzés: Az ábra az eredeti, angol terminológiát tartalmazza, hogy a fogalmak tisztábbak legyenek. Magyar fordításuk lentebb, a 3. BOX-ban található.

Forrás: OECD 2015

3. BOX: Az OECD tíz jó kormányzási költségvetési elve³⁷

1. A pénzügyi politika világos, hihető és előre jelezhető határai között végrehajtani a költségvetést.
2. Szorosan a kormányzat középtávú stratégiájának prioritásaihoz igazítani a költségvetést.
3. A tökeköltségvetési keretet a nemzeti fejlesztési szükségletekkel összhangban, költséghatékony és koherens módon kell megtervezni.
4. Biztosítani kell, hogy a költségvetési dokumentum és annak adatai nyilvánosak, átláthatóak és hozzáférhetőek legyenek.
5. A költségvetési alternatívákról befogadó, résztvevő és valós vitát kell folytatni.
6. Átfogó, alapos és megbízható elszámolást kell bemutatni a közpénzügyekről.
7. A költségvetés végrehajtásának aktív tervezése, menedzsmentje és nyomon követése.
8. Biztosítani kell, hogy a teljesítmény, az értékelés és a pénzért kapott érték szerves része legyen a költségvetési folyamatnak.
9. Beazonosítja, felméri és óvatosan kezeli a hosszú távú fenntarthatóságot és más költségvetési kockázatokat.
10. Szigorú minőségbiztosítással, ideértve a független auditot, előmozdítja a költségvetési előrejelzés, a pénzügyi tervek és a költségvetés végrehajtásának teljességét és minőségét.³⁸

³⁷ Az elvek megfogalmazásában „kormányzatról” beszélnek a javaslatok összeállítói, de minden elv, módosítás nélkül érvényes más kormányzati szintekre, így az önkormányzatokra is, nem csupán a központi kormányra.

³⁸ OECD 2015, 3. Kovács Róbert fordítása.

Hatékonyág és stratégia

A fentiekben láthattuk, hogy a teljesítményelvű menedzsment, a hatékony működtetés központi eleme a célok kijelölése. A reális célok összességének harmonizált, vagyis jelentőségük szerint szelektált (priorizált), szükséges erőforrásai, megvalósításának időszükséglete és ütemezése, forrásszükséglete szerint összehangolt rendszerét nevezzük stratégiának.

4. BOX: A stratégia és hatékonyság fogalma

A *stratégia* katonai eredetű szó, amely a célorientált gondolkodás alapja. Mára általánosan elterjedt fogalom lett az üzleti életben: Michael Porter szerint „egy egyedi és értékálló piaci pozíció elérése, ami magában foglal egy sor megkülönböztető üzleti tevékenységet is”.³⁹ Majd megjelent a közszféráról való gondolkodásban is, amely az 1980-as évektől gyorsult fel. Fel kell mérni a képességeinket, a lehetőségeinket, a gyengeségeinket és a külső feltételrendszert annak érdekében, hogy az adott konstellációból a legjobb eredményt hozzuk ki, vagyis a megoldás a lehető leghatékonyabb legyen.

A stratégiát alkotó nem feltétlenül győz, nem mindig ő a legsikeresebb. Sok esetben legalább olyan fontos vagy fontosabb egy altruista vezető, aki önfeláldozásával, energiájával viszi előbbre a település ügyeit. A politikai voluntarizmus is csábító „stratégia”, amikor a vezető úgy gondolja, hogy pusztán az akaratából bármi megvalósítható: ez a hozzáállás nem reális helyzetértékelésen, jövőtervezésen alapul, és sokféle veszélyt hordoz magában, a legtöbb esetben bukásra van ítélve. A stratégia sikerességét nemcsak az elkészítésének alapossága befolyásolja, hanem számtalan váratlan tényező, mint például a váratlan kihívásokra való reakció képessége, gyorsasága, vagy azok a tényezők, amelyeket nem vettünk számításba a stratégia megalkotásakor, de mindenekelőtt a stratégia megvalósításának mikéntje. Összességében a stratégia egy esély a legmegfelelőbb megoldás meghatározására és megvalósítására. *Aki rugalmas, alkalmazkodó és jól felépített stratégia mentén cselekszik, nagyobb valószínűséggel éri el a célját, hatékonyabb a cselekvésében és az eszközfelhasználásában.* „A programon alapuló működés, a pénzügyi értelemben megtervezett költségvetés olcsóbb, minőségibb munkát eredményez. A lakosság, civilek, vállalkozók bevonása a stratégiai döntéshozatalba megalapozottabb, tartós eredményeket hozhat, ciklusokon átívelő fejlesztéseket tesz lehetővé.”⁴⁰

A stratégia nem áll meg a célok meghatározásánál (6. ábra). A célokat cselekvéssé kell alakítani, és a cselekvés teljesítményét, a célok teljesülését kell folyamatosan nyomon követni, a szervezet egészének megfelelő teljesítménye, a célok teljesülése érdekében „[a] legtöbb vállalat alacsonyabb teljesítménye a stratégia és a megvalósítás közötti eltérésnek köszönhető”.⁴¹

³⁹ PORTER 2007, 69.

⁴⁰ KOVÁCS 2016, 348.

⁴¹ KAPLAN–NORTON 2008, 4.



6. ábra

A célirányos vezetés logikai rendszere

Forrás: GÁSPÁR 2014

Minőségi kormányzás: stratégia, teljesítmény és cselekvés

A piaci szervezetek céljait a tulajdonos határozza meg. Ugyanakkor természetesen mind a célok, mind a működés tekintetében meg kell felelniük a hatályos törvényi előírásoknak is. Ezzel szemben a közszektor szervezetei feladatainak alapját részben a választott politikusok programjai, részben a törvényi előírások, kisebb egyezmények, megállapodások stb. képezik. A közszektor tényleges cselekvését az (éves, rövid távú) költségvetési terv foglalja egységes keretbe. A költségvetési tervet választott testület fogadja el. A költségvetési terv ugyanakkor év közben többször módosulhat. Ennek oka részben az év közbeni változások, részben az előre látott, de a számviteli szabályok miatt a költségvetésbe eredetileg be nem foglalható tételek, mint például az elnyert pályázatok.

Az éves költségvetés egy rövid távú pénzügyi terv, amely tehát alkotmányos és más törvényi⁴² megfelelési kötelezettségek nyomán sajátos státusszal rendelkezik. Az államháztartásról szóló törvény (a továbbiakban: Áht.) ugyanakkor már maga is előírja a középtávú tervezést,⁴³ illetve a költségvetés célhoz kötöttségét. Amikor stratégiát és célokat emlegetünk, akkor elsődlegesen egy olyan tervre gondolunk, amely az önkormányzat (szak)politikai

⁴² Alaptörvény 32. cikkely: „A hazai önkormányzatok önállóan igazgatnak, meghatározzák saját működési és szervezeti rendjüket, költségvetésüket, gazdálkodnak bevételeikkel, vagyonukkal [...]”; Mötv. 111. § (2) „A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése.” Az Áht. 4. §-a pedig meghatározza a költségvetés alapelveit.

⁴³ Az Mötv. 116. § (1) hosszú távú tervről ír a gazdasági program vonatkozásában, ugyanakkor a rövid, közép- vagy hosszú táv ideje képlékeny fogalmak. Saját szóhasználatomban 1–2 éves időtávig rövidtávról, 3–5 éves időszak esetében középtávról, míg az ennél hosszabb, 7, 10, 30 vagy akár 50 éves tervezésnél hosszabb távról beszélek.

céljait szervezi egyetlen keretbe. Ez lényegében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) által is előírt gazdasági vagy ciklusprogram (Mötv. 116. §).⁴⁴ Ez a terv a politikai ciklus időszakát öleli fel, tehát jelenleg a hazai önkormányzatok vonatkozásában öt év. Így ténylegesen megfelel egy középtávú tervnek. Tovább közelítve a jelen tanulmány perspektívájához, az önkormányzati tervezés esetében tekintettel kell lenni az adott ország más közigazgatási szintjein megjelenő célokra, valamint európai uniós célkitűzésekre is.

5. BOX: A stratégiai terv felépítése

A hazai önkormányzati gyakorlatban a gazdasági program, ahogy az OECD és más idézett szakértők (Catherine Fabrique-Vitkovic és Kopányi Mihály, 2014) által javasolt középtávú tervkeret is *stratégiai terv*, és a közszektorban alkalmazott költségvetés, a hozzá tartozó magyarázatokkal, célmeghatározással egy rövid távú terv. Hosszabb távú tervek is léteznek, amelyek 7, 20 vagy akár 50 évre próbálják előre leírni a várható folyamatokat, és meghatározni célokat és eszközöket.

A stratégiai terv meghatározott rend szerint épül fel. *Alapja egy általános célmeghatározás.* Az általános célmeghatározás egy átfogó irányt jelent, amely orientálja az adott szervezetet, céget, kormányzatot, önkormányzatot stb. Ahogy fentebb írtuk, a stratégiai terv akkor tölti be megfelelően a szerepét, ha a szervezet különböző *céljait és azok erőforrásigényeit harmonizálja.* Ennek első lépéseként *a célokat le kell bontani az általánostól a konkrét irányába, felülről lefelé.* Vagyis fokozatosan ki kell dolgozni azokat a lépéseket, ahogy *a célokból cselekvések lesznek.* Ténylegesen ezek a cselekvések valósítják meg a programot. Az általánostól a konkrét felé haladás, a célokból levezetett cselekvések hierarchikus szerkezete az összhangot teremti meg, azaz azt, hogy a végrehajtók, a szereplők ne véletlenszerűen, akár egymást kioltva vagy éppen elhaló szigetekben valósítsák meg az elképzeléseket, hanem egymásra épülő, egymást kiegészítő, végiggondolt és ellenőrizhető módon. Egy ilyen szisztematikusan, alapos módon felépített terv általában hosszabb időre szóló komplexebb célokat valósít meg. Különben ilyen bonyolult rendszer kiépítésére sem lenne szükség.

Az ilyen hosszabb távra szóló elképzelések kidolgozása, az előre nem látható események, tényezők miatt, nem lehet olyan részletezettségű, mint amely egy szervezet közvetlen cselekvését irányítani képes. Éppen ezért *a hosszú távból a középtávon keresztül a rövid távú irányába építkező tervezésre van szükség,* amely az előzetesen meghatározott végső cél irányába ható, összehangolt stratégiai tervezési rendszert jelent. A hosszú távtól a középtávon keresztül a rövid távig *a tervet részletezettsége fokozatosan növekszik.* Ez vonatkozik a célok megvalósításának ütemezésére és a szükséges erőforrások vagy a költségek részletezésére. A terv rendszere rugalmas, mert a megvalósítását a változó viszonyokhoz kell igazítani, és kiegészül a nyomon követés rendszerével, amely a megvalósulást kíséri figyelemmel, és végső soron a hatékonyságának a garanciája.

Újabbban⁴⁵ „hurokról” vagy „zárt ciklusról”⁴⁶ írnak a szakértők a stratégiai tervezés kapcsán. Ezzel arra kívánják felhívni a figyelmet, hogy *a stratégiai menedzsment nem ér véget a stratégia végrehajtásával, folyamatos finomhangolásra, visszacsatolásra van szükség.*

⁴⁴ Mötv. 116. § (1) bek.

⁴⁵ Például KAPLAN–NORTON 2008.

⁴⁶ Például GÁSRPÁR–TEVANNÉ 2018a.

A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment tehát az eredményesség és a teljesítmények mérésére alapoz.⁴⁷ Ez ugyanakkor úgy tud megvalósulni, ha a célok stratégiába szerveződnek, amelyek megfelelő részletességgel és mélységben, kellő alapossággal és szakszerűséggel vannak kidolgozva (vö. 5. BOX: A stratégiai terv felépítése). Ez utóbbi esetben ugyanis a stratégiai program biztosítja azokat a felületeket, amelyek a (pénzügyi) tervezést támogatják, amelyeket a pénzügyi tervezés és monitoring fel tud használni. Ezen a ponton tulajdonképpen nem csupán a stratégiai tervezés és pénzügyi menedzsment mint tevékenységek forrnak össze, hanem a szervezet is, amely ezeket végrehajtja. A szervezet és a stratégia kapcsolatával bővebben például Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária foglalkozott.⁴⁸

A gyakorlati tapasztalataim és nemzetközi példák is azt mutatták, hogy a stratégia alkalmazása felszínes, nem integrált, beágyazott módon működtetve akár zavarokat is okozhat a szervezet működésében. A szervezet és a stratégia kapcsolata továbbvezet a teljesítménymenedzsment és a stratégiai menedzsment, illetve a program költségvetés mélyebb működési kérdéseire, amelyeket a következő fejezetek lépésről lépésre bontanak ki.

Egyéb közmenedzsmentkérdések

Hatékonyság a közszférában

A helyi jólét helye a gazdaságban, a helyi ellátásban című alfejezetben láthattuk, hogy a közszektor, a közösségi feladatellátás leginkább a piaci kudarcok, illetve a közösségi prioritások, a közérdek mentén jön létre. Olyan szolgáltatások, termékek vonatkozásában lép be, amelyek piaci alapon nem tudtak létrejönni, például a tevékenység jövedelmezőségével, a befektetés megtérülésével stb. kapcsolatos várakozások vagy éppen a magas kockázatok miatt. Ezen okoknál fogva a közszektortól a hatékonyság a jövedelmezőség értelmében nem várható el. *A különböző közvetlen igénybevevői hozzájárulások* (díjak) a közszférában, néhány kivételes esettől eltekintve, szükségszerűen *csak részlegesen fedezik a költséget*. Ebbe a közgazdasági tényezők mellett belejátszanak a közpolitikai szempontok is, a közérdek képviselője, mint például a társadalmi integráció. A közgazdasági okokon túl a közszféra szolgáltatásai esetében az adott közösségi szereplőnek a felelős gazdálkodási szándékán kívül szerepet játszik az egyes szolgáltatások szabályozása is.⁴⁹

A fentiekben leírt módon egy stratégia mentén irányított (közösségi) szervezet, (ön) kormányzat meg tudja valósítani *a teljesítményalapú menedzsmentet, a hatékonyabb működést és erőforrás-kihasználást*. A hatékonyság azonban egy olyan fogalom, amelyet rendkívül széles körben használnak, így a közös gondolkodás céljából előbb definiálnunk kell, hogy

⁴⁷ Vö. OECD kormányzati költségvetési ajánlásai, OECD 2015.

⁴⁸ Vö. *Rokon szakmák megoldásai* című alfejezet, illetve GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b.

⁴⁹ A szabályozás biztonsági és más minimum feltételek okán a piaci szféra termékei, szolgáltatásai esetében is határozhat meg olyan feltételeket, amelyek költségnövelő hatással rendelkeznek. Ez a jelenség a közszektor tevékenységei vonatkozásában viszonylag gyakoribb, mert ezek a szolgáltatások a társadalmi jelentőségük okán fokozott figyelmet kapnak.

e helyütt mit értünk alatta (vö. 6. BOX: Hatékonyság, teljesítmény és mérés). Megállapítható, hogy a hatékonyság semmiképpen sem az olcsóság, és így a hatékony megoldás nem a legolcsóbb megoldást jelenti. Ebben a környezetben, a teljesítménymenedzsment vonatkozásában, a hatékonyság *a célok elérését* kell hogy jelentse, illetve *a költséghatékonyságot*, a ráfordítások és az elért haszon, teljesítmény viszonyát, folyamatos mérleget.

6. BOX: Hatékonyság, teljesítmény és mérés

A hatékonyság, ahogy az 1970-es évektől a politikan keresztül mint gazdasági fogalom bekerült a köznyelvbe, a leépítést, a megszorítást, az olcsóbb kiválasztását jelenti. Ugyanakkor a hatékonyság többértelmű, összetett fogalom. Például hatékony cselekvés az, amely célt ér. Így a hatékonyság lehet szakmai hatékonyság vagy politikai, de itt, e tanulmányban mindenekelőtt pénzügyi hatékonyságról beszélünk.

A pénzügyi hatékonyság a legalacsonyabb költségek elérését jelenti azonos feltételek mellett. Egy egyensúlyi, optimumállapot. Hiszen az olcsó, de nem vagy rosszul működő eszköz, szolgáltatás beszerzése semmiképpen nem hatékony, a rá költött források elvesznek. Ugyanakkor az „azonos feltételek” kifejezés egy tisztán pénzügyi értelemben nem megfogható fogalom. Az azonos feltételek vagy tartalom fogalmát már az egyes érintett szakmáknak kell meghatározniuk. Mi a feltételek és a teljesítmény összefüggése? Hosszú definíciók helyett a teljesítménymenedzsment céljaira, *mutatószámokra, számszerűsített fogalmakra lesz szükségünk.* Mikor hatékony a pénzügyi rendszer, az oktatás, az egészségügy, a közigazgatás? „A továbbtanuló diákok aránya”, „az egy nap alatt teljesített ügyek száma”, „az újraválasztott képviselők, polgármesterek” jó mutatók-e? Ez a gondolat tehát átvezet a mérhetőség kérdésére is. A szakmai *hatékonyság vagy szakmai eredményesség sokszor nehezen mérhető*, a különböző megoldások közötti különbség nehezen megfogható, a szakmai minőség nagyon eltérő módokon paraméterezhető. Mégis a teljesítménymenedzsmentnek ez fontos kérdése. Különösen azért, mert az indikátorokon keresztül ítéljük meg a program megvalósulását. *A rossz indikátor rossz képet sugall, vagy rossz ösztönzőket vezethet be a rendszerbe.* Az időegység alatt elvégzett ügyek száma arra ösztönözheti az ügyintézőt, aki „teljesíteni” akar, mert akár a jövedelme is függ tőle, hogy kisebb, egyszerűbb ügyeket vegyen elő, a nagyobbakat, bonyolultabbakat félretegy, vagy felületesen oldja meg. Ez vezet vissza a szakmai minőség kérdésére.

Másrészről viszont, ahogy már a közgazdasági szakirodalomból példászerűen kiemelt jó költségvetés esetében láthattuk, a hatékony költségvetési gazdálkodás része maga a visszacsatolás is, amely lehetővé teszi a menet közbeni beavatkozást, ha a célok megvalósulása nem megfelelően halad, ha az alkalmazott eszközök felülvizsgálatra szorulnak vagy nem megfelelően segítik a szándékolt célok elérését.

Harmadrészt a hatékonyság összefügg a program elfogadottságával is, támogatottságának széles vagy korlátozott alapjaival, amelyek befolyásolják az aktorok, a stakeholderek együttműködését. A tervezés során a lehető legszélesebb konszenzusra való törekvéssel, valódi együtt gondolkodással, vagyis részvételi típusú közösségi tervezéssel lehet elérni, hogy a program ténylegesen a közösség egészének a programjaként működjön, hogy a helyi szereplők értsék, támogassák az (ön)kormányzat céljait. Ennek kereteit keresi például Számadó Róza az inkluzív önkormányzati működés lehetőségeinek kutatásával. Megfogalmazásában „[a]z inkluzív megközelítés háttérében a platformalapú gondolkodás felé való elmozdulás

növekedése található, amelyet a kölcsönösség jellemez. Mondhatjuk, hogy társadalmi térben az inkluzivitás alatt azokat a céltudatos és folyamatos tevékenységeket értjük, amelyek elősegítik az adott területen az érintettek teljes körének a sikeres részvételét.”⁵⁰

A célok természete

Valójában a helyi jólét és jóllét mint kiindulási pont éppen a közszektor működésének alapvető céljairól szól. A jólét/jóllét mint célrendszer meglehetősen szerteágazó, hiszen a közszolgáltatások teljes spektruma ideérthető. A jóllétet politikai programként felfogva, ahogy ezt ebben a tanulmányban tesszük, nem kizárólag a hagyományosan közszolgáltatásoknak tekintett tevékenységeket soroljuk ide, hanem kevésbé programszerűen megfogható közösségi célokat is. A korszerűbb közszektorfelfogásban ugyanakkor a közszektor nem akkor teljesíti jól a feladatait, ha az intézményei „működnek”, hanem akkor, ha a helyi politikának, a politika cselekvéseinek hatásai vannak. A hangsúly tehát a kitűzött célra kerül, a végrehajtó, adott esetben az intézmény „csupán” eszköze a feladat végrehajtásának. Ez természetesen nem zárja ki, hogy adott esetben az intézmények, amelyek a feladatot kapják, a világos célmegjelölés segítségével jól, jobban, eredményesebben működjenek.

A célok vonatkozásában az egyik legsúlyosabb kérdés, hogy esetükben keverednek a szakmai és a politikai szempontok. A politika világos, érzékelhető és jól kommunikálható eredményeket akar, amelyek sikerként jeleníthetők meg az újraválasztás során. Szereti a látványos beruházásokat, szeret nyomot hagyni. A szakmák a források ágazaton belül tartásában érdekeltek, abban, hogy az adott szakma ellátási, munka- stb. feltételei javuljanak. A célokat a szakmának kell megfogalmaznia, de a politikának kell képviselnie. A célok reális voltát sok esetben csak a szakmák tudják megfogalmazni. A szakma háttere nélkül a politika támasz nélkül, vaktában tapogatózna. Ez egyúttal a megvalósításra is vonatkozik. A célkitűzés, a tervezés, a megvalósítás csak együttműködésben történhet.

A céloknak:

- a közmegegyezést, konszenzust kell követniük;
- a helyi szükségleteken kell alapulniuk; és
- reálisnak, megvalósíthatónak kell lenniük.

A célokat mérhető mutatószámokká kell lefordítani a stratégiai programban. Ezek a lefordított számszerűsített mutatók lesznek a költségvetés, a stratégiai program teljesítménymérésének alapjai. A célok mutatószámokká fordítása ugyanakkor lényeges kérdés. Ha ez jelenti a cél tényleges megjelenését a programban, akkor ezt a mutatószámot úgy kell meghatározni,

⁵⁰ SZÁMADÓ 2018, 12.

hogy a véglegesítése előtt fel kell mérni a hatásait.⁵¹ Miközben tehát a programkészítés sajátos szakterületek szakembereinek tervezői tevékenysége, ahogy fentebb már megfogalmaztam, a mutatószámok a közszolgáltatásokra vonatkoznak, így e közszolgáltatások szakembereinek kell felmérniük az adott mutatószámok reális voltát, illetve a potenciális, nem kívánt hatásokat és a kockázatokat. Viszont a célok elérése részben pénzügyi, részben pedig szakmai kérdés.

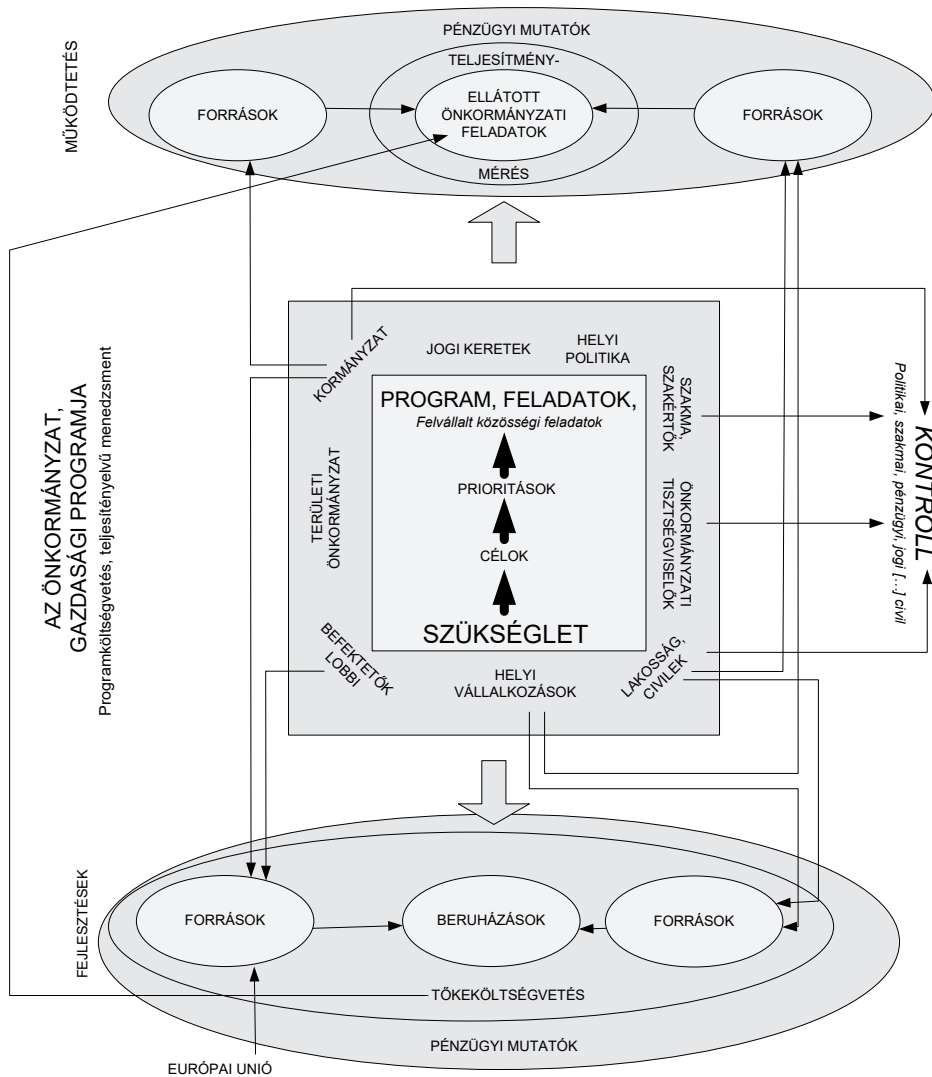
Átfogó szemlélet

Fontos, hogy ne önálló entitásként tekintsünk a tervezésre, a programra vagy az önkormányzat egyes szakmai területeire, illetőleg a szakterületeken belül a működtetésre és a fejlesztésekre. A stratégiai terv részben politikai programként, részben források hozzáféréseinek kulcsaként jelenik meg. Mindenképpen idegen test a szervezetben. A működtetés szakmai feladat, amelyet a hivatal szakosodott egységei elkülönülten végeznek, míg a fejlesztések ötletek szintjén talán belülről, a szakmáktól származnak, de gyakran már az ötlet is inkább politikai vagy leginkább külső eredetű, például nemzeti vagy uniós fejlesztési támogatások prioritásai diktálják.

A működtetés elvének meg kell törnie ezeknek a zárt világoknak az elkülönült létezését. Egységes, rendszerszerű működésre van szükség. A megvalósuló fejlesztések eredőjének a helyi közösségnek és magának az önkormányzatnak kell lennie. *A fejlesztéseknek és a működtetésnek, illetve a tervezésnek össze kell forrnia egy egységes rendszerré* (7. ábra).

Az önkormányzat egységes, rendszerszerű felfogása azt jelenti, hogy a teljesítményelvű vagy a program kialakításához és megvalósításához igazodó működtetése a politikai centrum, a tervezői centrum és a szakmai centrumok folyamatos együttműködését, iterációját vagy párbeszédét igényli. Ebbe természetesen beleértendő a szakmák együttműködése is. Egy olyan általános cél, mint például a helyi fiatalok életésélyeinek javítása, nyilvánvalóan több szakmát érint. Még akkor is, amennyiben egy ilyen célt részcélokra és elszigetelt cselekvésekre bontunk, ezek egyetlen közös célba futnak össze, amelynek a figyelembevétele nélkül az elszigetelt cselekvések értelme megváltozhatna. Nem mindegy, hogy a „minőség”, „magas színvonalú”, „hatékony” közoktatás elérése, amely adott esetben rész cél lehet, 1. az „univerzális tudás növelését”, vagy 2. a „világban való hatékony boldogulás” célját jelenti. Önmagában e kettő bármelyike megfelelő lehet az alsóbb szintű szakmai célnak. Ilyen kérdésekben kell a magasabb szintű célokra irányt mutatniuk.

⁵¹ A mutatószámok nem maguk a célok, csupán azok egyfajta fordításai. Az esetleges rossz fordítás torzítja az eredeti cél megvalósítását, mert rossz ösztönzést közvetít. Ez az oka, hogy a mutatók hatását vizsgálni kell.



7. ábra

A teljesítményelvű (önkormányzati) menedzsment rendszere

Forrás: Kovács 2015

Hatékonyág, döntéshozatal és mozgástér a közszférában

A szolgáltatások jogi és gazdasági háttéréből adódó, a közszféra és a piaci szektor között meglévő hatékonyságértelmezési különbségeket fentebb részletesebben tárgyaltuk. Nem érintettük azonban azt a kérdést, hogy a piaci szférában a döntéshozót egészséges gazdasági környezetben elsődlegesen gazdasági megfontolások vezetik, a közszféra döntéshozója viszont politikai megfontolások mentén dönt. Ez akkor is így van, ha olyan döntéshozókról beszélünk, akik kizárólagosan a képviselt közszség legitim érdekeit veszik figyelembe. Szűkebb vagy tágabb érintetti körök igyekeznek befolyásolni a közszségi döntéseket, kisebb-nagyobb előnyök elérése érdekében. A döntések a közszférában sokszor bonyolult politikai alkuk mentén, testületi döntésekkel jönnek létre. Az alternatívák, a várható költségek és a kockázatok előzetes feltárása, ezek hiteles kommunikációja, a nyilvános közszségi döntési mechanizmusok alkalmazása enyhíthetnek ezen a nyomáson. Ezek a mechanizmusok a piaci világtól idegenek, és gyakran eredményeznek eltérést az úgynevezett szakmai vagy közszgazdasági optimumtól. Egy-egy közszségi döntés, például nemkívánatos közszszoalgtatások letelepítése kompenzációt igényel az érintett közszség számára, amelynek költségei szintén ronthatják a tisztán értelmzett pénzügyi hatékonyságot.

Összességében mindezek a szempontok, ahogy a közszségi szektor tevékenységének fokozott nyilvánossága is, jelentős érvek amellet, hogy a közszszeaktorban legyenek célkitűzések, és hogy a célok nyilvánosak legyenek, illetve hogy ezen célkitűzések megvalósítása a lehető leghatékonyabban történjen.

Teljesítménymenedzsment és a programköltségvetés

A programköltségvetés sajátosságát az a hangsúlyeltolódás jelenti, amely a „teljesítményről” a „program” irányába történik. A teljesítménymenedzsment Dooren és társai definíciója (2010) szerint maga is a hatékonyság mérését helyezi a menedzsment célkeresztjébe, ez a teljesítménymenedzsment tényleges tartalma.

„A programköltségvetés a stratégiai tervezéshez hasonló módon a célok meghatározásán és e célokhoz eszközök hozzárendelésén alapszik. A programszerű működés több tekintetben forradalmasítja a hagyományos közszszeaktorbeli tervezést.”⁵²

A programköltségvetés a teljesítménymenedzsment egy sajátos formája, sajátos menedzsmenttechnikák összefoglaló neve. A különbség semmiképpen nem tartalmi, hiszen a teljesítménymenedzsment keretében a teljesítmények mérésének fontos része a célok megvalósulásának mérése. A teljesítmény, aminek a hatékonyságát mérjük, az az előzetesen kitűzött célok megvalósulása.⁵³ A program, amely így a fókuszba kerül, *egy stratégiai program, ilyenformán motorjává válhat a programköltségvetés szerint gazdálkodó szervezet működésének.* Összességben egy stratégiavezérelt szervezet alakul ki. E tekintetben is túlmutat a programköltségvetés a teljesítménymenedzsment általános koncepcióján, hiszen *átalakítja a szervezetet, amely megvalósítja.*

⁵² KOVÁCS 2016, 353.

⁵³ FARVACQUE-VITKOVIC – KOPÁNYI 2014; OECD 2015.

A programkölségvetés tehát a *stratégiai menedzsment* egy sajátos, pénzügyi fókuszú variánsaként is felfogható, a stratégiai menedzsment eszközeinek alkalmazásával a források, erőforrások és erőfeszítések koncentrációját, a célok teljesülésének és eredményességének kontrollját, mérését teszi lehetővé, az önkormányzati gazdálkodás megújítását a szakszerűség, az átláthatóság, a hatékonyság és a korszerű pénzügyi menedzsment és szervezeti technikák mentén. A jó kormányzás elveinek megfelelően meghatározott célok, amelyekkel összhangban az önkormányzat a költségvetésében az önkormányzati költségvetés világosan lefektetett céljait valósítja meg. A programköltségvetésben a kitűzött célokat az önkormányzat egységes stratégiai programba szervezi, és a stratégiai menedzsmentrendszerekhez hasonlóan építi fel a működését. A stratégiai menedzsment harmonizált átfogó célrendszert, ennek megvalósítását szolgáló szervezetet, erőforrásokat és a megvalósulás, azaz a célok teljesülésének nyomon követését is jelenti. A monitoring céljait szolgáló adatok kinyerhetők a működtetés során, például a számviteli rendszerben keletkező adatokból, amelyek a monitoring mellett kommunikációs, informálási célt is szolgálhatnak.

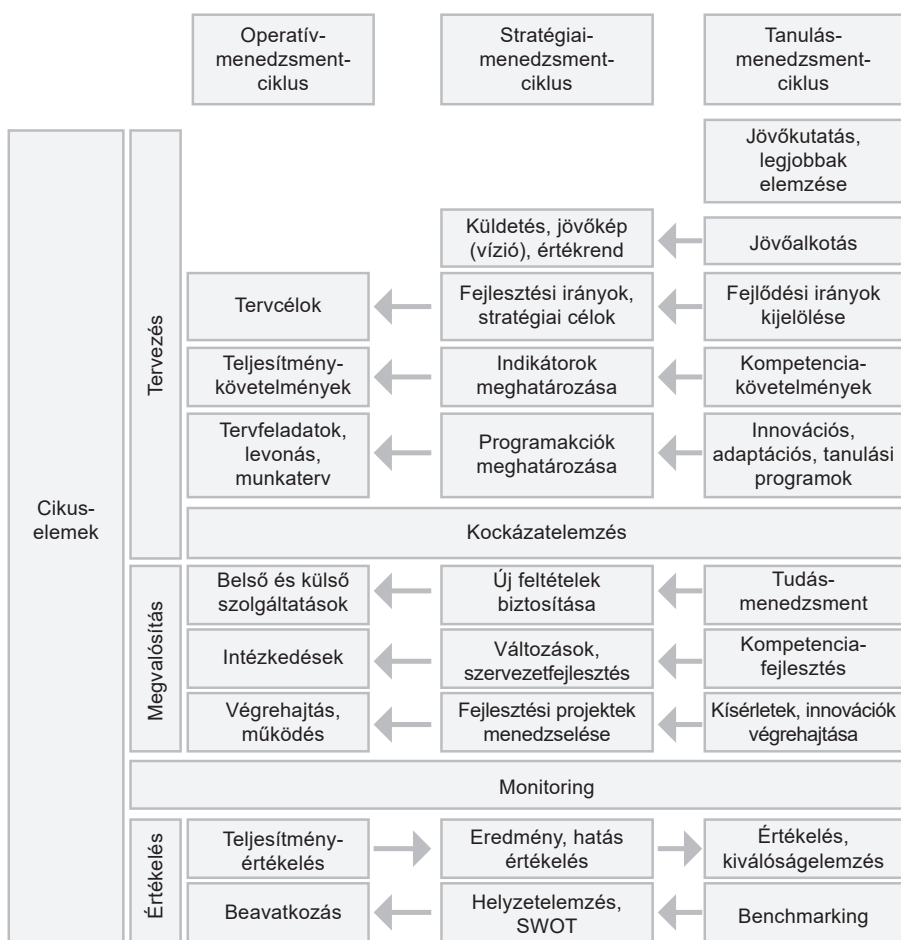
Tehát a programköltségvetésnek a stratégiamentedzsmenttel való rokonítása sem ellentétes a teljesítménymenedzsment fogalmával, amelyet továbbra is egy általánosabb, átfogóbb elképzelésnek tartok. A teljesítménymenedzsment a kontrollt, a teljesítmény mérését, míg a stratégiai menedzsment a stratégia megvalósításának rendszerét, annak működtetését jelenti, ennek ugyanakkor szükségszerűen része a célok elérésének, a teljesítménynek a mérése. Így tehát ugyanannak a keretrendszernek két eltérő oldalát fogja meg a két fogalom.

Ebben a perspektívában annyiban helyezem szembe a programköltségvetést a teljesítménymenedzsmenttel, hogy miközben a *teljesítménymenedzsmentet egy általános módszertannak* tekintem, amely a szakirodalomban is ebben a formában jelenik meg, a *programköltségvetésről* elkezdtem úgy gondolkozni, mint egy kompakt rendszer, amely akár elemeiben, akár egészében *bevezethető egy önkormányzatnál*, de bizonyos módosításokkal akár a közszeaktor más szintjein is. Ez a változás úgy történik meg, hogy az egyes elméleti elemeket kompakt rendszerbe fűztem össze. Az eredmény egy teljesítményelvű menedzsmenten alapuló működés, amely minden ízében áthatja az érintett szervezetet. Azok a kritikai hangok, amelyek nem látnak különbséget az itt programköltségvetésnek nevezett rendszer és a teljesítménymenedzsment címén megfogalmazott általános megoldások között, jogosak. A programköltségvetés ennyiben egy sajátos elnevezés, egyfajta márka. Ugyanakkor olyan márka, amely létezik máshol is, egy általánosan bevett fogalomként. Ez az ellentmondás vezetett arra, hogy a szétfeszített kereteket közelíteni kellett a stratégiai és teljesítménymenedzsment fogalmainak bevezetésével egy általánosabban bevett fogalom használatához.

Rokon szakmák megoldásai

Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária teljesen más megközelítésből jutottak el a stratégiai menedzsment kérdésköréhez, amit végső soron e tanulmány is boncolgat. Ők hosszabb ideje az önkormányzati és közösségi szervezetek optimális működésének megoldásait kutatják. Ennek keretében jelent meg Gáspár Mátyás tanulmánya a Gazdasági

Versenyhivatal szervezetfejlesztéséről,⁵⁴ vagy az önkormányzati szervezetfejlesztésről szóló közös tanulmányuk.⁵⁵ Idevonatkozó munkásságuk középpontjában az úgynevezett zárt ciklusú menedzsment vagy „closed loop management system” áll. Ez végeredményben egy stratégiavezérelt szervezeti modell, amely végső soron ugyanabból a vállalati stratégiai-menedzsment-gondolkodásból merítkezik, ahonnan a (pénzügyi) stratégiai menedzsment és ezen belül a program költségvetés.⁵⁶



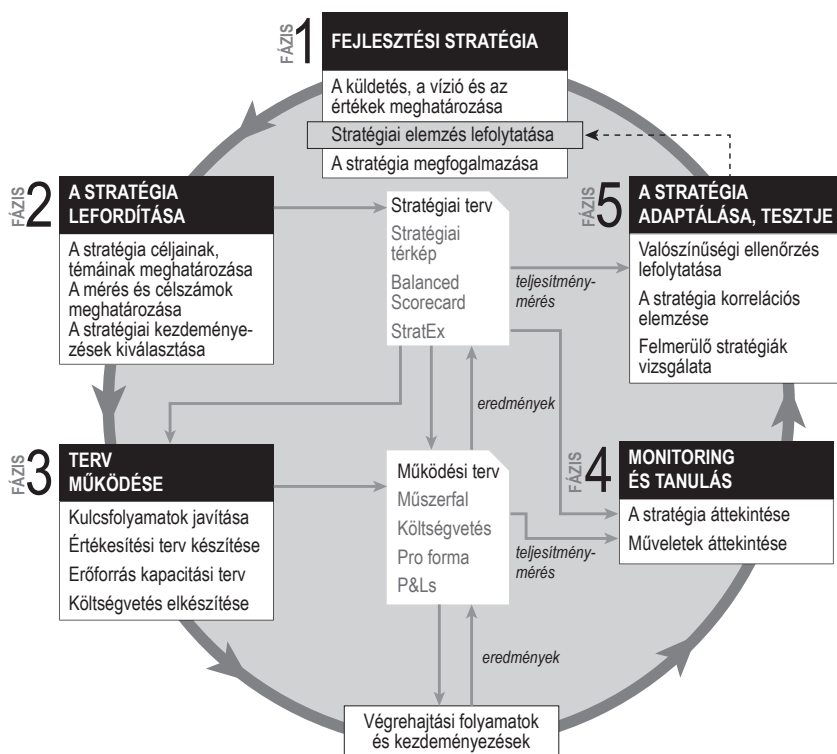
8. ábra

A zárt ciklusú menedzsment modellje

Forrás: GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b

⁵⁴ GÁSPÁR 2014.⁵⁵ GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018a.⁵⁶ GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b.

Jól látható tehát, hogy eltérő kiindulópontból több tekintetben hasonló szempontokhoz érkeztek. Ezzel együtt az eltérő kiindulópont és így az eltérő fókusz meghatározó marad. A zárt ciklusú menedzsment fókusza a szervezet marad, míg a programköltségvetés esetében a pénzügyi megoldásokon van a hangsúly. Fontos hasonlóság, hogy a két különböző fókusz eltérő oldalról, eltérő szemléletét (menedzsment, illetve pénzügyi) megtartva hasonló nemzetközi stratégiai menedzsment szakirodalmi gyökerekkel rendelkezik, és például Robert S. Kaplan és David P. Norton alkalmazásában (2008) teljesen összeérnek (9. ábra).



9. ábra

A Closed loop (zárt hurok) menedzsmentrendszer

Forrás: KAPLAN–NORTON 2008, hivatkozik rá GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b

Annak ellenére, hogy egy speciális módszert, a zárt ciklusú menedzsment módszerét vettem össze a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmenttel, nyilvánvaló, hogy mind az általános menedzsment, mind pedig a pénzügyi menedzsment oldaláról közelítve a teljesítményelvű és a stratégiai gondolkodás elemeinek érvényesítése a közigazgatásban számos hasonló megoldást eredményezett. Ezek számbavétele, összehasonlítása érdekes hozadékkal kecsegtet egy egységes, új, immáron komplex, többoldalú megközelítés vonatkozásában. E kutatás ugyanakkor megmarad az eredeti vállalásnál, a pénzügyi menedzsmentből kiinduló megközelítés kidolgozásánál.

A programköltségvetéstől a stratégiai menedzsmentig

A programköltségvetéssel először mint sajátos (pénzügyi) menedzsmenttechnikával az 1990-es évek második felében a Városkutatás Kft.-ben, az eljárás hazai adaptálásában részt vevő kutatóként találkoztam. Ez a projekt akkor az amerikai (USA) kormány technikai segítségnyújtási programja keretében, a USAID finanszírozásában, Hegedüs József közgazdász-szociológus, a Városkutatás Kft. ügyvezetője és Katie Mark, a washingtoni Urban Institute szakértője irányításával valósult meg. Már ekkor a hazai önkormányzatok körét célozta meg a program. Ugyanakkor a programköltségvetést elsődlegesen pénzügyi technikaként kezelték, így mindenekelőtt pénzügyi és gazdasági vezetőket céloztak meg.⁵⁷

Számomra kezdettől fogva több volt ez a módszer: egy olyan megközelítésnek, eszközkészletnek tekintettem, amely nyitott, teljesítményorientált és partnerséget generáló. Az elmúlt két évtized is jelentős változásokat hozott az önkormányzati világban, és így a hazai önkormányzatok életében. Az európai integráció és a párhuzamosan meghonosodó projektszemlélet mellett gondolhatunk a folyamatosan, de különösen az utóbbi időben egyre inkább sokszereplőssé váló helyi térre. Jelen tanulmány teljesen újszerű megközelítése, hogy a helyi jóléti rendszer és jóléti közpolitika bekapcsolása a stratégiai és teljesítmény-menedzsment célrendszerébe egy olyan konceptuális keretet, új paradigmát alakít ki, amelyben a programköltségvetés egy egységes stratégiai-menedzsment-keretbe simul bele, és a célrendszer maga is jól értelmezhető helyet kap.

Mi az, amitől ez több a korábbi hasonló megközelítéseknél? Attól, hogy most minden korábbinál mélyebben megalapozott rendszert mutatok be, amely a helyi jóléti, a közérdeken alapuló közpolitikai programok általános alapja lehet, és erre építettem rá azokat az eszközöket, amelyeket a teljesítmény(elvű pénzügyi)menedzsment, a programköltségvetés vagy a stratégiai menedzsment alkalmaz.

Történeti és elméleti keret

John Hagen megfogalmazása szerint az 1900-as évek legelejétől fokozatosan terjedtek államról államra és épültek egymásra azok a reformok, amelyeket az Egyesült Államok tagállamai költségvetéseinek átláthatatlansága miatt kellett bevezetni. Ezek a reformok együttesen jelentik a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment vagy programköltségvetés eszköztárát.⁵⁸ Az elmúlt mintegy 100-120 évben ezek az eszközök széles körben elterjedtek, és a világ számos országában alkalmazza őket a közzsféra az átláthatóbb, hatékonyabb működés érdekében. Egy korábbi, 2011–2012-es kutatásomban, amelyet a UNOPP megbízásából végeztem, az USA-tól Új-Zélandig, Svédországtól Nagy-Britannián⁵⁹ át Franciaorszáig megtaláltam azon pénzügyi eszközök, költségvetési technikák rendszerszerű használatának

⁵⁷ Vö. HEGEDÜS–KRAJSÓCZKY–ROSENBERG 1999; HEGEDÜS et al. 1999.

⁵⁸ HAGEN 1968.

⁵⁹ A nagy-britanniai kormányzati teljesítménymérésre példa: www.gov.uk/performance, illetve konkrét közzszolgáltatások esetében például: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/501919/Q3_report.pdf; NHS providers: quarterly performance report (quarter 3, 2015/16). Elérhető: www.gov.uk/government/publications/nhs-providers-quarterly-performance-report-quarter-3-201516 (A letöltés dátuma: 2017. 04. 11.)

a nyomait, amelyek e körbe tartoznak.⁶⁰ Az Egyesült Államok költségvetési politikájának megújítása már az 1990-es évek elejétől a költségvetési hatékonyságot és az átláthatóságot helyezte a reform középpontjába, valamint a folyamatok, teljesítmények mérhetőségét. A cél, hogy a „szövetségi közigazgatási hivatalok mérjék saját teljesítményüket, növeljék a polgárokkal szembeni felelősségvállalást, illetve hogy egyfajta szimulált versennyel javítsák a teljesítményszintet”.⁶¹ Nagy-Britanniában is hasonló célokat követ a közigazgatás, stratégiájának és a célok teljesítésének ellenőrzésében és nyilvánosságában. Itt a hatékonyság biztosításának eszközei a „teljesítményjelentések”.⁶² Ezekben a példákban váltakozó jelleggel alkalmazzák hol a központi kormányzat, hol a szubnacionális szintek valamelyikén, hol egyszerre a teljes államháztartás vonatkozásában a teljesítménymenedzsment eszköztárát. Saját közvetlen tapasztalataim alapján mondhatom, hogy a 2010-es évekre Magyarország közvetlen közelében Szlovákiában, majd Szerbiában is működtettek az önkormányzati szektorban kötelező programköltségvetési rendszert.

Az elnevezések ugyanakkor rendkívül változatosak, különbözőek: az angol 'program budgeting' (programköltségvetés) mellett például Hollandiában a 'product budgeting' (termékköltségvetés) kifejezést használják,⁶³ de egy OECD-tanulmányban találkoztunk a 'performance budgeting' (teljesítménymenedzsment)⁶⁴ kifejezéssel is. Nem beszélhetünk tehát egységes, koherens rendszerről.

Látható ugyanakkor, hogy például a rendszerváltás időszakában több kelet-közép-európai országban az amerikai, kanadai, brit vagy más fejlett európai országok technikai segítségnyújtási programjainak keretében megjelent szakértők is ezt az eszközrendszert ajánlották tanulmányokban, pilotprogramokban és a tréningeken. Fiatal kutatóként magam is ekkor találkoztam velük. Maguk az eszközök részben a közgazdasági szakirodalomból, részben a közszféra korábbi gyakorlatából is ismertek lehettek a hazai szakemberek számára. Megítélésem szerint a módszerek erejét az együttes, rendszerszerű kezelésük adja.

A 2011–2012-es vizsgálatomból kiviláglott, hogy e módszerek elterjedésének az 1980-as évek újkonzervatív hulláma adott komoly lökést, mégpedig a thatcherizmussal.⁶⁵ Ez az az időszak, amelyben egyfajta konzervatív fordulat következett be. Ez az olcsóbb, kisebb állam koncepcióját hirdette meg, és olyan erős hatással bírt, amely a közszféra költségeit mintegy másfél évszázados idősoron bemutató ábrákon is észlelhető.⁶⁶ Tulajdonképpen erre a Nagy-Britanniából indult új közszektorfelfogásra lehet visszavezetni a programköltségvetést, illetve a teljesítménymenedzsmentet, ahogy azok a mai formájukban megjelennek. Már ekkor sem csupán a *pénzügyi hatékonyság*, hanem a lakosság *hatékonyabb kiszolgálása* is szerepelt a célok között. Végső kifutása ennek a *jó/jobb kormányzás* gondolata. Az utóbbi kifejezés megjelenése is ezen erőfeszítésekhez kapcsolódik, bár inkább egy késői, a Major-, illetve Blair-kormányok időszakához köthető. Átfogó munkának tekinthető e kérdésben Norman Flynn (2002) munkája a közszektormenedzsment kérdéséről. Franciaországban az új költségvetési és közszektorszemlélet a 2000-es évek elején indult egy meglehetősen

⁶⁰ Vö. például MOYNIHAN–BEAZLEY 2016.

⁶¹ Vö. GPRA 1993.

⁶² Vö. 59. lábjegyzet.

⁶³ SIMON 2011.

⁶⁴ CURRISTINE et al. 2007.

⁶⁵ FLYNN 2002.

⁶⁶ VIGVÁRI 2005; KOVÁCS 2018.

jól dokumentált költségvetési reform, az úgynevezett LOLF- (Loi organique relative aux lois de finances)⁶⁷ törvénnyel. Miközben a legtöbb országban a teljesítményelvű menedzsment megvalósított elemeinek bevezetéséről leginkább utalásszerűen lehet információkat gyűjteni, a francia reform viszonylag lassú volt, de alapjaiban alakította át a francia közpénzügyi rendszert, és így rendkívül jól dokumentált. Mintegy tíz évig tartott a tesztelése. Éppen ezért nagyon hasznos információkkal szolgált, amikor a korábban ismert rendszer elemeket össze kívántam fűzni egyetlen koherens modellbe, illetve amikor kritikus pontokat kerestem a kialakítandó rendszerben. E tekintetben nincs jelentősége, hogy a francia megoldás a kormányzati és nem az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítását célozta meg.

A jó kormányzás fogalmának bevezetése ismét rámutat arra, hogy a pénzügyi menedzsment és a források hatékonyabb felhasználása, a közszektor növekedésének megállítása mellett fontos új szempontok is megjelentek, és beépültek a teljesítménymenedzsment-rendszer elemei közé. Ez pedig a polgárok vagy fogyasztók igényeinek való jobb megfelelés.

A jó kormányzás végső soron a politikusok teljesítményét is jelenti, azt mérhetővé teszi. Ezt segítheti a mért teljesítmények számszerűsítése, illetve közérthető megjelenítése. Sajátosan a programköltségvetés elméleti alapjait keresve jutottam el Allen és Tommasi munkájához: „A költségvetések transzparenciája területén is jelentős előrelépés történt. Az egyik legfőbb újítás a programköltségvetés alkalmazása, amely a »hogyan« típusú kérdésekre ad választ.”⁶⁸ A teljesítményértékelés, amely – mint láttuk – a költségvetési célok számszerűsítésén alapszik, lényegénél fogva lehetőséget biztosít a tervezett és a teljesített értékek összehasonlítására, a programok sikerességének objektív megítélésére. Simon József szerint a teljesítmény mérésének, vagyis a programköltségvetésnek mint módszernek a lényege, hogy a költségvetés bevételeit és kiadásait a hagyományos eljárással ellentétben funkcionális, vagyis programok szerinti bontásban mutatja, ezzel is hozzájárulva a közérthetőséghez. „A programok jellemzően egy-egy feladatcsoportot fognak át. Minden programhoz, illetve alprogramhoz célrendszer kerül megfogalmazásra.”⁶⁹ Ezek egyúttal azok a tulajdonságai a programköltségvetésnek, amelyek a költségvetés tervezési, ellenőrzési, összességében – menedzsmenttámogató eszközként – politikai vonatkozásait domborítják ki. Ezekkel az elemekkel egészíthető ki a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment, a programköltségvetés és a stratégiai menedzsment elméleti összefoglalása.

Az önkormányzati működés új rendszere

A stratégiai menedzsment rendszerében, igazodóan a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és azon belül a programköltségvetés speciális eszköztárához, adaptáltam az önkormányzati világ sajátos kereteire a fentebb látott megoldásokat.

A konkrét hazai feltételek között fel kell vetni a megvalósíthatóság kérdését is. E vonatkozásban a komplex megoldás bevezetése és a speciális, sokszereplős helyi önkormányzati erőter egyaránt komoly nehézséget jelentenek. Először egy tiszta elméleti rendszer kialakítása a cél, és a speciális viszonyokat, amelyek ezt módosítják, amely már alkalmazható

⁶⁷ LOLF 2001; MOYNIHAN–BEAZLEY 2016.

⁶⁸ ALLEN–TOMMASI 2001, 132.

⁶⁹ SIMON 2011, 19.

a gyakorlatban is, csak később, külön kívánom tárgyalni. Éppen ezért ebben a fejezetben úgy tekintek a helyi közösségi térre, mint amelyet egyetlen közösségi entitás irányít, amit ezúttal önkormányzatnak nevezek.

Azt a stratégiai menedzsment-rendszert, amely tehát a teljesítményelv mentén a pénzügyi menedzsmentet is megvalósítja a programköltségvetés eszközével, az alábbiakban három részből fogom felépíteni: 1. stratégiai program; 2. teljesítménymenedzsment-eszközök és 3. egyéb támogató rendszerek. E kategóriákba soroltam be a technikai megoldásokat, amelyek alkalmazása *magasabb szintű pénzügyi hatékonyságot, megtakarításokat vagy éppen politikai eredményességet hozhatnak:*

A. Stratégiai-tervezési technikák

1. *Egységes tervezési rend, programozás, stratégia*
2. *Erőforráskoncentráció*
3. *Egybefonódó többéves ciklusok*
4. *Kifinomult tervezési eszközök*
5. *Szervezeti integráció*
6. *Személyi felelősség*

B. Teljesítmény- és pénzügyimenedzsment-technikák

7. *Eredmény szemléletű számvitel*
8. *Nullbázisú tervezés*
9. *Üzemgazdasági szemlélet*
10. *Bevételi és kiadási alternatívák*
11. *Tőkeköltségvetés*
12. *Rugalmasság és gátak a kiadásokban*
13. *Kockázatelemzés*
14. *Kiegészítő technikák*
15. *Folyamatos monitoring*
16. *Közösségi tervezés*

Stratégiai program – a tervezési keret

A stratégiai és programszerű gondolkodás komplexitása

A stratégia vonatkozásában felmerülnek olyan kifejezések, mint a célok, a célok hierarchiája, a stratégia és a szervezet kapcsolódása, illetve fontos, hogy a stratégia következtében egységes rendszerbe szervezzük a gondolkodásunkat, integrált szemléletet alkalmazunk (10. ábra). Ez a fajta megközelítés ténylegesen szemléletváltást eredményez, és valóban javíthatja a működés hatékonyságát.

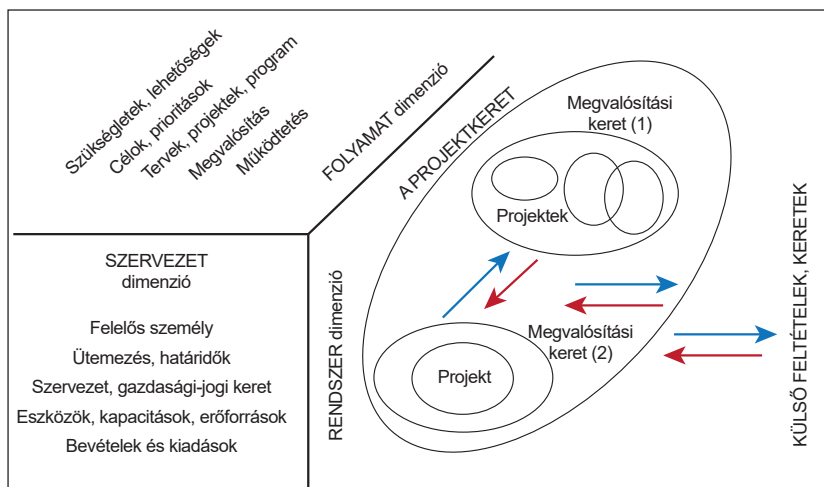
A 8. ábra a három szempont: a) stratégiai folyamat, b) szervezet és c) rendszerszemlélet egységét igyekszik bemutatni. Arra utal, hogy ez a három szempont ugyanannak az egységes stratégiai menedzsment-megközelítésnek a három különböző oldala, de valójában egyetlen egységes eszköz.

Amennyiben a stratégiai folyamatra helyezzük a hangsúlyt, akkor a célok megfogalmazásától a megvalósításig látjuk a hol egyenesnek, hol önmagába visszaforduló ciklusnak tekintett programozást.

Ha a szervezet oldaláról nézzük, akkor ennek emberi, pénzügyi és más erőforrásai, a működő gépezet tűnik elő, amely kialakítja, lefordítja, megvalósítja, ellenőrzi a bejárt utat.

A rendszerszemlélet szokott talán a legkevésbé, leginkább homályos utalásként megmaradni. Nehéz ugyanis láttatni a stratégiai program elemeinek kölcsönhatását, az összhangot és az ütközéseket. Azt a bonyolult hálót, ahol nem csupán egyértelmű megfelelések létezhetnek, mert nem csupán különböző programokhoz tartozhat több projekt, hanem egy projekt maga is megvalósíthatja több program céljait. Az ifjúsággal kapcsolatos projektek például kapcsolódhatnak oktatási, kulturális, egészségügyi vagy akár közbiztonsági programokhoz. Életszerűen kell gondolkodni, rugalmasan kell megoldásokat keresni, de egyértelműségre kell törekedni. E kapcsolatokat a stratégiai és a pénzügyi tervezésben is világossá kell tenni. A megvalósítás során már rendelkezésre kell állnia a megoldásoknak.

A komplex szemléletre azért is szükség van, mert egy szakember sajátos megközelítése általában csak a saját tudományos területének látásmódját képviseli. Nem csupán az önkormányzatokkal szemben elvárás az integrált szemlélet, hanem a szakembereknek is látniuk kell a vizsgált kérdések más oldalait is. E nélkül maguk a javaslatok is egyoldalúak maradhatnak.



10. ábra

A stratégiai menedzsment három párhuzamos szemlélete

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégia felépítése és kapcsolódásai

A stratégiai program az általános célokat fokozatosan bontja le mind konkrétabb célokká: a vágyálmoktól el kell jutnia a megfogható cselekvésekig.

A célok konkretizálása történhet

- időalapon: hosszú táv → középtáv → rövid táv, illetve
- más módon, mint például: általános cél → általános célt megvalósító programok → konkrét cselekvések.

A programoknak ezt a fajta belső hierarchiáját lefordíthatjuk például úgy, hogy az általános szint a „mit?” kérdésre, a köztes szint a „mely területeken?” és a legkonkrétabb stratégiai szint a „hogyan?” kérdésre válaszol.

Azt gondolom, hogy ez a struktúra nem feltétlenül univerzális, mások kisebb-nagyobb módosításokkal alkalmazhatják. Arra kell ugyanakkor figyelemmel lenni, hogy a tanulmány maga is célokkal rendelkezik: az önkormányzati szervezetbe szeretném beleágyazni a stratégiai menedzsmentet úgy, hogy az minél teljesebben és minél nagyobb hatásfokkal szolgálja az önkormányzatok munkáját. Amikor tehát a fenti kérdéseket fogalmazom meg, tulajdonképpen azokat a kérdéseket tartom szem előtt, amelyeket akkor kell megválaszolni, ha egy önkormányzat akarja magára szabni a feladatokat.

7. BOX: A célhierarchia értelme

A célok hierarchiájának értelme, hogy orientáljon. Egy háromszintű célrendszer esetében az általános célnál meghatározzuk, hogy a távolabbi jövőben, hosszú távon hová szeretnénk eljutni. Ilyen globális cél például „az élhető város”. Az ezt erősítő programok lehetnek: „a levegő tisztaságának javítása”, „a szabadidős lehetőségek fejlesztése” és „a környezettudatos gondolkodás fejlesztése” stb. Ha kiragadjuk a szabadidős tevékenységek fejlesztését, ez önmagában lehetne egy üdülőfalu-program is, amely nagy mennyiségű turistát vonz. Ezzel szemben az alapcél, az élhetőség ellentmond a nyüzsgő turizmusnak. Tehát ebben az esetben a szabadidős tevékenységek fejlesztése olyan fejlesztéseket kell hogy magában foglaljon, amelyek a helyi lakosság közérzetét, mozgási, szórakozási lehetőségeit javítják, de nem feltétlenül jelentenek vonzerőt egy szélesebb (országos, nemzetközi) térségből idecsábítandó turistakör számára. Sokak számára az általános célok alig megfogható általános kérdések. Ezzel szemben markáns különbségek lehetnek települések között, például helyzetük, elhelyezkedésük, sajátos problémáik szerint. Periferikusabb településeken a jövedelemtermelő képesség, a lakosságmegtartás vagy a sajátos környezeti, mezőgazdasági funkciók erősítése jelenhet meg. A nagyvárosi agglomerációkban a nagyvárossal való együttélés, illetve az önállóság kérdései kerülhetnek a fókuszba.

Ez a fajta gondolkodási séma sokat segíthet abban, hogy a későbbi cselekvésünket az eredetileg meghatározott irányba tudjuk terelni. Éppen ezért az *általános cél vagy célok kiválasztása* kulcskérdés lesz. Hiszen a teljes gondolati-cselekvési hierarchia erre épül.

A tanulmány első részében a helyi jólléti politikák keretébe helyeztem a stratégiai menedzsment kérdését. Ezt akkor azzal a céllal tettem, hogy kihangsúlyozzam, *a közszektor politikai stratégiái a közjót, a közérdeket kell hogy szolgálják*. Bármennyire élő, személyes érdekekkel rendelkező személyek is irányítják a közszektor, a stratégiai célok nemcsak hogy nem lehetnek személyes ambícióik, de a célok kijelölésében is inkább csak egyfajta animátori, a közös vélemény felszínre hozását segítő szerepet kellene betölteniük.⁷⁰ *A jó*

⁷⁰ A közszektor irányítóit idealizált formában olyan altruista vezetőknek tekintjük, akik a (helyi) közösséget olyan demokratikus eszközökkel irányítják, amelyek a közösség érdekeit, céljait hozzák felszínre és valósítják meg, és ebben az értelemben háttérbe szorul a vezető mint hús-vér, érdekekkel rendelkező ember. A valóságban természetesen ilyen közösségi vezető alig van, vagy egyáltalán nincs.

vezető politikusok ugyanakkor gyakran erős vízióval rendelkeznek. Ezt a víziót egy jó képességekkel rendelkező, felkészült, demokratikus vezető valódi vitában elért konszenzussal tudja érvényre juttatni. A stratégiai program köztes szintjei az általános célt szakterületekre, feladatokra bontják, társadalomtudományi módszertani nyelven: operacionalizálják.

A programhierarchia *legalsó szintjén* pedig egy-egy cselekvést, a szakterületek feladatainak megvalósítási kereteit kell meghatározni. A programköltségvetési koncepcióra utalva *e szinten* határozhatók meg a program elemi költségei, a tényleges kiadások. Ebben a koncepcióban úgy kell tekinteni a magasabb hierarchiaszintekre, mint amelyek tartalmazzák az alacsonyabb szinteket.

Egy leegyszerűsített, három szintet tartalmazó megoldásból indultam ki, hogy a stratégiai szintek szerepeit jól érzékeltessem. A megvalósításkor a szintek száma, és szerepei módosíthatók. Arra kell vigyázni, hogy a kialakított rendszer érthető, a használói számára világos legyen. Nem csupán a szintek száma, hanem azok elnevezései is keveredhetnek. A programköltségvetés szlovákiai tapasztalata az volt, hogy amennyiben a fogalmi rendszer nem egyértelmű, folyamatos lehet a keveredés. Ezen tapasztalat alapján a programköltségvetés és stratégiai menedzsment rendszerének kialakításakor (vö. 1. táblázat):

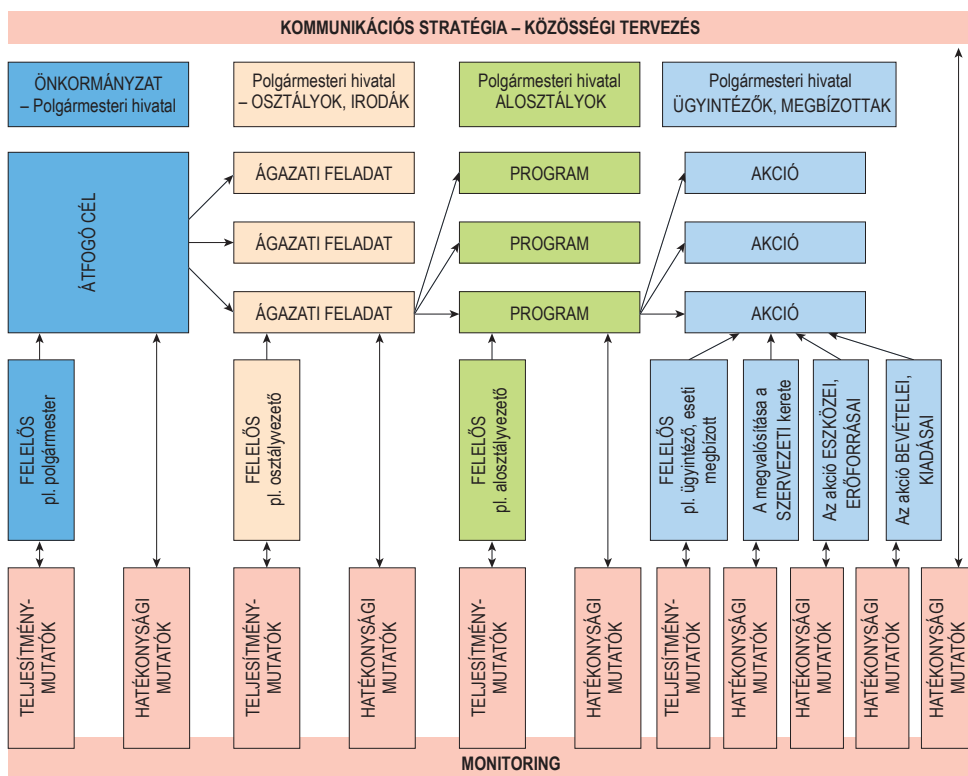
1. Egyértelmű, egyszerű, általánosan alkalmazott fogalomrendszer mellett döntöttem.
2. Ezt a fogalmi rendszert összekötöttem az önkormányzati hivatal, működés szintjeivel.
3. A hivatali renddel való kapcsolat folytán a tanulmányban alkalmazott fogalmi rendet négy szintre dolgoztam ki. (Ennek automatikus alkalmazása nem kötelező, kisebb önkormányzat működtetheti a rendszert kevesebb szinttel. A kialakított mechanizmusok sokkal fontosabbak.)

1. táblázat

A stratégiaszintek, fogalmi rend és a hivatal kapcsolódása

STRATÉGIASZINT	MEGNEVEZÉS	FUNKCIÓ	HIVATALI ILLESZKEDÉS
Általános szint	Átfogó cél	<i>Vízió</i>	Önkormányzat egésze
Középszint (1)	Ágazati feladatok	<i>Specifikus ágazati célok</i>	Irodák, osztályok
Középszint (2)	Programok	<i>Az ágazati programok lebontását jelentő komplex intézkedés-csomagok</i>	Alosztályok, ügyintézők
Tevékenységek szintje	Akciók	<i>Konkrét egyedi intézkedések</i>	Ügyintézők, intézményi vezetők, eseti kinevezettek

Forrás: a szerző szerkesztése



11. ábra

A programköltségvetés kidolgozási útmutatója

Forrás: KOVÁCS 2015

A stratégiai program és a szervezeti rend összekötése, ahol az általam javasolt program-költségvetés vagy stratégiai menedzsment-rendszer kilép a tisztán pénzügyi menedzsment keretéből, és általános menedzsmenti funkciókat kap. Erre a lépésre azért van szükség, mert ez teremti meg azt az egyértelműséget, amely nélkül a stratégiai program végrehajtásában keveredés történhet a két hierarchia összekötésével.

Még egy lépést tettem az operativitás irányába, ezt elsősorban a francia tapasztalatok hatására: minden egyes programelem esetében önálló, azért a programnak a rábízott részéért személyesen felelős menedzser kinevezését javaslom. Ez a személy lehet a polgármester a teljes program (általános cél) vonatkozásában, egy osztályvezető egy ágazati program esetében, vagy egy eseti megbízott például egy akció, adott esetben egy beruházás megvalósítására (11. ábra). Az egyértelműség és a hierarchia úgy is érvényesül, hogy a kapcsolódási vonalak mentén a magasabb szinten található vezető főnöke, az alacsonyabb szinten található vezető pedig beosztottja egymásnak. Ez a hierarchia csak a kapcsolódási vonalak mentén (például

adott ágazati feladat és saját program között) érvényes. Az alá-fölé rendeltségi viszony nem determinálja a két vezető kapcsolatát, az alacsonyabb hierarchiaszinten található vezető személyes mozgásterét. Ezt a program végrehajtásának vagy az önkormányzat munkarendjének szabályozásában kell lefektetni. Célszerű minél szélesebb döntési és végrehajtási szabadságot adni, hogy felelős döntéseket hozhasson minden megbízott. A rossz teljesítményt a folyamatos monitoring időben kiszűri, az alkalmatlan, rosszul teljesítő vezető felelősségre vonható, leváltható. Tevékenységének minőségére a francia rendszerben a garanciát éppen a felelőssége, jövedelmének, díjazásának a rábízott feladatok sikeres elvégzésétől való függővé tétele jelenti.

A stratégiai programok kidolgozását és végrehajtását meglehetősen széles körű szakirodalom támogatja. Leegyszerűsített formában láthatjuk a stratégiai ciklus körforgását a 7. ábrán, amit a Gáspár-féle zárt ciklusú menedzsment dolgoz fel meglehetősen komplex módon (9. ábra). A stratégiaimenedzsment-rendszerek kidolgozása tekintetében az egyik legkiemelkedőbb szerzőpáros a már említett Robert S. Kaplan és David P. Norton,⁷¹ akik a széles körben elterjedt modelljükre, a zárt hurkok elméletére (10. ábra) építették fel az általuk kidolgozott stratégiai modellt. A közszektor vonatkozásában, hazai viszonylatban ezt az elméletet alkalmazta, dolgozta tovább Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária (7. ábra) a zárt ciklusú menedzsment elméletében.⁷² E helyütt, a sajátos szempontjaim alapján, az általam javasolt stratégiaimenedzsment-rendszerben a következő lépéseket javaslom az önkormányzatok számára:

1. Célok meghatározása

Ezeket a célokat a különböző lakossági, vállalkozói és más érintetti csoportok aktív részvételével, érdemi bevonása mellett, a közösségi tervezés eszközével célszerű meghatározni, amelyeknek összhangban kell lenniük az adott időszakra vonatkozó magasabb szintű (uniós, nemzeti és területi) stratégiai célokkal.

2. A célokat priorizálni, összehangolni kell, és egységes stratégiába foglalni.

Ezeket a célokat a különböző lakossági, vállalkozói és más érintetti csoportok aktív részvételével, azok érdemi bevonása mellett (ideértve a költségvetési kérdéseket is) kell kijelölni, és mindez a közösségi tervezés eszközével történik.

3. A stratégiához el kell készíteni a megvalósításhoz szükséges operatív programokat.

3.1. Ki kell dolgozni a program részleteit: ütemezés, megvalósítási alternatívák, erőforrásterv, tőkeköltségvetés,⁷³ teljesítménymérés, monitoringterv, kockázatelemzés stb.

3.2. Meg kell határozni a stratégiai program keretében a célok megvalósítása érdekében létrejövő létesítmények, szolgáltatások körét, és a program költségvetésének fontosabb elemeit. Ezek a döntések is a *különböző lakossági, vállalkozói és más érintetti csoportokkal együtt, egyfajta közösségi tervezés keretében születnek meg.*

⁷¹ KAPLAN–NORTON 2008.

⁷² GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018a.

⁷³ Vö. bővebben: *Költségghatékony megoldások választása: bevételi és kiadási alternatívák mérlegelése, tőkeköltségvetés* az 56. oldalon.

4. El kell készíteni az éves részletes költségvetést a stratégiai program és megvalósítási terv alapján.⁷⁴ Ezen belül:
 - 4.1. El kell fogadni az előző évi zárszámadást, aminek alapján aktualizálni kell a stratégiai tervét és annak megvalósítási programját.
 - 4.2. El kell készíteni az aktuális évi részletes költségvetés tervét.
 - 4.3. Meg kell kezdeni a következő évi részletes költségvetés előkészítését.*Az éves költségvetéseknek és a zárszámadásoknak meg kell megfelelniük a számviteli és más vonatkozó törvények előírásainak, de egyúttal a stratégiai programmenedzsment monitoringszempontjainak is.*
5. Folyamatosan el kell végezni a stratégiai és a végrehajtási program monitoringját, ellenőrizni annak teljesülését, és szükség szerint módosítani az eredeti programot.

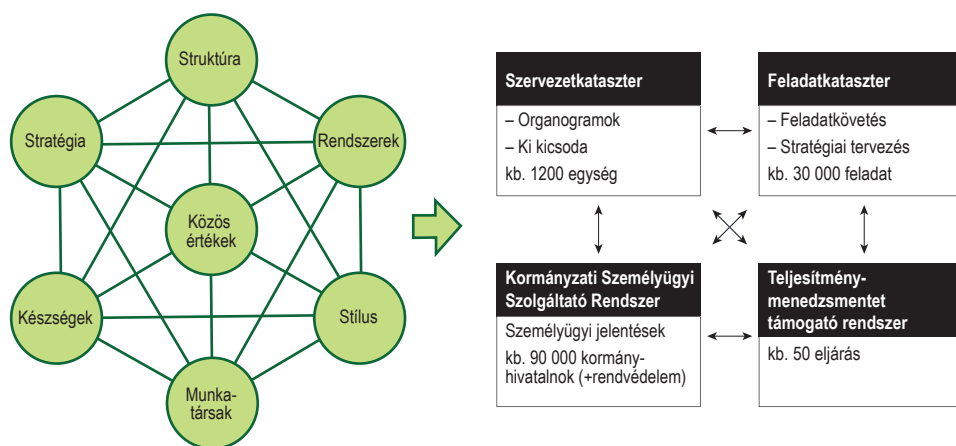
A stratégiai és az annak lebontásaképpen megszülető operatív programok ebben az értelemben túllépnek, vagy sokkal inkább konkretizálják Catherine Fabrique-Vitkovic és Kopányi Mihály,⁷⁵ illetve az OECD 2015-ben megfogalmazott költségvetési ajánlásait. Ebben a formában már nem pusztán általános célokról, hanem *ténylegesen megvalósítható és mérhető célokról beszélhetünk*, olyanokról, amelyek eredményei kézzelfoghatók. Világos ugyanakkor az is, hogy a stratégiai programot az önkormányzat teljes működésére, a fejlesztésekre és a működtetésre, a kötelező és az önként vállalt feladatokra egyaránt ki kell terjeszteni. Ennek azonban több nehézsége is van. Ezekkel a problémákkal a megvalósítás részletezésekor fogok mélyrehatóbban foglalkozni.

Menedzsmentrendszer: stratégiai program és szervezet

Az imént szögeztem le, hogy a szervezet a mozgó oldala a stratégiai programnak (vö. *A stratégiai és programszerű gondolkodás komplexitása* című pont), illetve említettem már, hogy amennyiben a hagyományos önkormányzati szervezet módosul, célszerű, ha az a stratégiai menedzsment keretébe helyezve valósul meg (vö. *A stratégia felépítése és kapcsolódásai* című pont). A stratégiai menedzsment szervezeti feltételeivel, rugalmasságával, adaptációs kérdéseivel, egyszerűen optimalizációjával az általam is többször idézett szerzők, Robert S. Kaplan, David P. Norton, vagy hazai önkormányzati viszonylatban Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária, illetve mások, akik e szakterületre specializálódtak, nálam sokkal részletesebben foglalkoztak. Ezek a munkák tudnak utat mutatni például a szervezetfejlesztés logikai rendszere, az innovatívabb szervezeti modellek tekintetében (vö. 12. ábra). E helyütt csak az kaphat teret, hogy az én ismereteim, véleményem szerint melyek azok a legfontosabb szempontok, amelyeket az itt bemutatott modell szervezeti vonatkozásai kapcsán meg kell említeni.

⁷⁴ A „költségvetés egyszerre jelent egy, a számviteli szabályoknak megfelelő költségvetési tervet és egyfajta funkcionális szerkezetű úgynevezett »közgazdasági« költségvetést, amely egy, a programköltségvetés tervezési rendszerébe illeszkedő eszköz. Ezek között ugyanakkor csak formai különbségek lehetnek, tartalmiak nem.” Erről részletesebben a 81. oldalon *A költségvetési gazdálkodás* című pont szól.

⁷⁵ FABRIQUE-VITKOVIC – KOPÁNYI 2014.



12. ábra

A szervezet mint a Magyary-program és a Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia egyik beavatkozási területe

Forrás: McKinsey és a Magyary-program nyomán Gáspár Máttyás szerkesztése, idézi GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018, 99.

A program vezérelte szervezet egyik első kérdése a stratégiai program és az önkormányzati szervezet hierarchiáinak egymáshoz rendelése (*vertikális összehangolás*). Ez is olyan momentum, amelyet a francia modellből⁷⁶ vettem át. Ott a központi kormányzati működést, tehát az önkormányzatokénál összetettebb szervezetet kellett a stratégiai programmal összekötni. A helyi önkormányzatok esetében az általános megoldást nehezíti a szervezetek mérete közötti jelentős különbség. Egységesebb, kiegyensúlyozottabb modellek esetében, mint amilyen például a skandináv modell, könnyebb a minden önkormányzat által követhető megoldások felvázolása. A konkrétumok felé közelítve, a hazai, ahogy adott esetben más önkormányzati rendszerek esetében is gondot jelenthet egy-egy szakmai területen a felelősség megosztása különböző központi kormányzati, illetve az egyéb közösségi és magán-feladatellátók, szolgáltatók között. Ezekben az esetekben az önkormányzati felelősség⁷⁷ mentén kell a rendszert kialakítani. Ez úgy történhet, hogy az önkormányzat stratégiai programja által érintett területeken az adott területért felelős vezető vagy koordinátor nem(csak) közvetlenül a saját szervezete feladatellátásáért lesz felelős, hanem külső partnerekkel is együtt kell működni.

A program és a szervezet kapcsolata úgy is megvalósul, hogy a program és a szervezet szakmai területek/problémák szerinti felosztását közelíteni kell egymáshoz (*horizontális összehangolás*). A leglogikusabb megoldás, hogy azokon a program által érintett területeken, ahol az önkormányzati működés szervezeti egységekkel, intézményekkel vagy más formában jelen van, ott ehhez az egységhez kell kötődnie a programmal kapcsolatos felelősségnek.

⁷⁶ Vö. LOLF 2011; MOYNIHAN–BEAZLEY 2016.

⁷⁷ Nyilvánvaló, ha a stratégiai menedzsment-rendszer a központi kormányzatra készülne, akkor ez nem így lenne.

Minél jelentősebb arányú ez a megfelelés, annál kisebb szervezeti változásra/változtatásra van szükség. Tipikus esetben a horizontális megfelelés teljes lehet. Esetlegesen egy-egy komplexebb fejlesztési program az, ami nem illeszthető. A szervezeti illeszkedés előnye, hogy nemcsak a program végrehajtása, hanem a kidolgozása is ebbe a rendbe illeszkedik. Az OECD (2015) ajánlása a jó kormányzást erősítő költségvetési gyakorlat, az átláthatóság és az ellenőrizhetőség elve mentén a költségvetés esetében is ezt, a *stratégiai programmal strukturális összhangot mutató, úgynevezett funkcionális költségvetési szerkezetet* ajánlja.⁷⁸ Ez a szerkezet a magyar gyakorlatban hagyományosan alkalmazott közgazdasági szerkezettel szemben közérthetőbb, világosan látszanak az egyes ágazatok, például az oktatás, az egészségügy stb. forrásai és kiadásai.

A stratégiai program és az önkormányzat szervezetének vertikális és horizontális összhangja mellett fontos kérdés a *program időbelisége*. A közszolgáltatások ellátásának merevebb intézményi keretei rugalmatlanabbak, mint amit a stratégiai program 5–7 éves ciklusokra tervező logikája elvárna. Az intézmények ezzel szemben ennél lényegesen hosszabb távon, 20, 50 év vagy ennél is hosszabb időszak alatt fejtik ki pozitív hatásukat (vö. *Általában a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmentről* című alfejezetben, illetve *A célok természete* című pontban leírtakat). A bürokratikus szervezetek alkalmasabbak a rutin-szerű, bejáratott feladatvégzésre, a projektszervezetek az innovatív feladatmegoldásban eredményesebbek. A programszerű gondolkodásnak jobban megfelelnek a rugalmasabb projektszervezetek, amelyek céljaikban, létszámukban, kapacitásaikban, képességeikben és költségeikben is igazodnak az adott program feltételrendszeréhez. Ezek a projektszervezetek a stratégiai program döntése nyomán jönnek létre és szűnnek meg. Az intézmények megpróbálhatnak alkalmazkodni a változó feltételekhez, igyekezhetnek megfelelni a sajátos projektfeltételeknek, de lassabban, inkább csak részlegesen tudják megtenni, hiszen hosszabb távra terveznek. Egyes sajátos esetekben konkrét, innovatív feladatokra koncentrálnak projekt egységeket alakíthatnak ki, rugalmasságuk fokozására. Az önkormányzati hivatal eredendően egy szabályozott, bürokratikus szervezet. A kisebb önkormányzati hivatalok kevésbé, a nagyobbak sokkal inkább. A hivatalok programszerű átalakítása, a hivatali rend átalakítása közelítheti az önkormányzati hivatal működését a projektrendszerű, rugalmasabb, reagáló működéshez.

Egy további, korábban már szintén előkerült kérdés a személyes felelősség, a számonkérhetőség ügye. A fentebb (a *Történeti és elméleti keret* című alfejezetben) már szintén idézett francia pénzügyimenedzsment-reform mint a teljesítménymenedzsmentre alapozott reform kiemelten fontos kérdésének tekintette, hogy megfelelő érdekeltségi rendszer mellett a személyes felelősség érvényesüljön a stratégiai program minden elemében. Ennek figyelembevételével lett kialakítva a koncepció, amelyet a 12. ábra is szemléltet. A 10. ábrán nevesítve lettek a személyi felelősök. A francia modellben a személyi felelősség garancia az egyes programelemek (határidőre történő) megvalósulására és a megvalósulás minőségére. A felelősségnek, az érdekeltségnek és a számonkérhetőségnek, valamint az egyéni érdekeknek a megfoghatóvá tétele egyúttal dinamizáló hatású is lehet. Megfelelő szakemberek kinevezésével a merevebb szervezetek is projektkaraktert kaphatnak.

⁷⁸ Vö. *Minőségi kormányzás: stratégia, teljesítmény és cselekvés* 27. oldal, illetve OECD 2015.

A tervezés régi és új rendszere

A tervezés megközelíthető idősíkon és funkcionálisan, szakmai részprogramok szerint. A jelen esetben egy olyan integrált megközelítést alkalmazunk, amely mindkét megközelítést, azoknak minden vonatkozását egységesen kezeli. Ez mindössze a célok és rendszerek összhangját jelenti.

Az önkormányzati tervezés a stratégiai menedzsment itt kidolgozott rendszerében egy olyan *stratégiai programon alapszik*, amely egy 5–7 évre szóló középtávú terv. Ez a középtávú terv épül a politikai programra, de végső célrendszerének kialakítása és általában véve a tervezése, ideértve a költségvetési tervezést is, a közösségi tervezés eszközeivel történik. A terv politikai, közösségi alapjaival nem a tervezés szakmai, pénzügyi professzionalizmusa kérdőjeleződik meg, hanem a szándékok kerülnek a helyükre. A tervek ugyanis általában szükségleteken, elvárásokon és politikai ígéreteken alapulnak. A 8. ábra központi eleme éppen ennek a döntésnek a tényezőit szemlélteti. Ez a megoldás egyszerűen megfordítja a „ki van kiért” kérdésre adott választ:⁷⁹ a költségvetés és a tervezés nem tisztán technika, hanem egy közösség harmonizált szándéka a jövő vonatkozásában, elsődlegesen tehát „politika”.

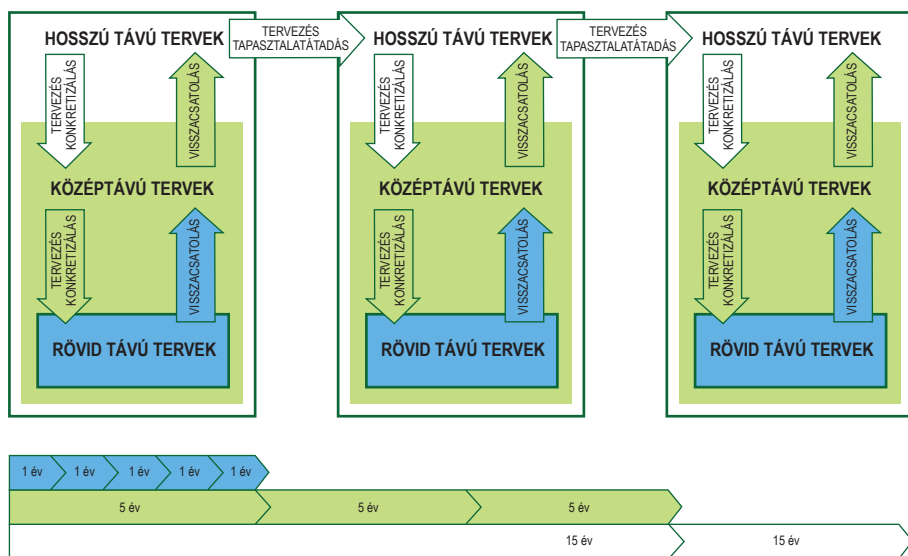
A tervezés tehát úgy épül fel, hogy

- törvényi rendelkezéseken, politikai szándékokon és közösségi elvárásokon alapul;
- meg kell határozni a prioritásokat: az alapokból ki kell választani a megvalósítható és a megvalósítandó feladatokat;
- ki kell dolgozni a prioritásokat szakmailag: meg kell határozni a megvalósítási alternatívákat, az erőforrások körét, a költségeket és a kockázatokat;
- összhangot kell teremteni a kiemelt feladatok között: erőforrás-felhasználás, forrásszükséglet és ütemezés;
- végleges formába kell önteni a középtávú tervet;
- a végleges középtávú tervnek része a teljesítménymérés rendszerének és a pénzügyi fenntarthatóság mutatószámainak kidolgozása, a kiinduló értékek kiszámítása;
- a középtávú terv alapján el kell készíteni részletes éves (költségvetési) terveket.

A középtávú tervet (5–7 éves táv) nevezhetjük *gazdasági programnak* is, amely magában foglalja az önkormányzat működtetésre és fejlesztésekre vonatkozó elképzeléseit. Ez a terv tartalmazza az önkormányzat *hosszú távú*, 15–30 évre szóló céljait, amelyek meghatározzák a település, az önkormányzat fejlesztésének irányát. Az éves költségvetések e terv lebontásai (vö. 13. ábra). A középtávú terv (a stratégiai terv) *egyfajta mesterterv*, amely tartalmazza az önkormányzat működtetésre és fejlesztésekre vonatkozó minden elképzelését, integrálja az önkormányzat ágazati, illetve speciális területekre vonatkozó elképzeléseit, a kötelező és az önként vállalt feladatait. Az integráció, amelyet a mesterterv jellegéből adódóan elvégez, egyfajta erőforráskoncentrációt jelent. Ezzel összhangban van, hogy az éves költségvetési tervezés is e terv éves részletező terveként jön létre. Ez a terv széles körben alkalmazza a programköltségvetés és a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment eszköztárát, ami szintén hatékonyságnövelő tényező. Ez részletesebben azt jelenti, hogy ennek elkészítése nullbázisú tervezéssel történik, és alkalmaz olyan kiegészítő tervezési megoldásokat, mint például a kiadási és a bevételi alternatívák mérlegelése, a tőkekölség-

⁷⁹ Kovács 2016, 354.

vetés készítése vagy a kockázatelemzés stb. A tervek részét képező teljesítményértékelési, monitoring- és pénzügyi-fenntarthatósági indikátorok kidolgozását segítheti, ha az adott ország számviteli rendszere eredményszemléletű számvitelt ír elő a közszféra esetében is, mert ennek segítségével könnyebben kinyerhetők a szükséges információk.



13. ábra

A javasolt tervezési szisztéma sematikus rajza

Forrás: a szerző szerkesztése

A 13. ábra folyamatában mutatja a kidolgozott költségvetési rendszert, amely összhangban van a nemzetközi és szakmai ajánlásokkal. Maga a *tervezési folyamat a hosszabb távú programokból lebontott rövidebb távú tervekre épül, úgy, hogy a rövidebb távú tervezés tapasztalatai beépülnek a hosszabb távú tervekbe. Az újabb hosszabb időszakra szóló tervek pedig merítenek a korábbi időszak tapasztalataiból.* Ez az eljárás pénzügyi és szakmai fenntarthatóságot, stabilitást biztosít. Az éves tervek egymásra épülése különösen fontos, mert ezek esetében kezelni kell az éven túli folyamatokat, amelyek esetében az éven belüli események hatása nagyon erős, így az előzetes tervek folyamatos pontosítást igényelnek. Az éves tervek esetében előfordulhat, hogy a terveket két formátumban kell megjeleníteni: egyrészt a programnak (pályázott projektnek) megfelelő funkcionális szerkezetben, illetve az ettől esetlegesen eltérő előírás szerinti számviteli szemléletben.

Ebben a fejezetben eddig a tervezés időbeliségére, távlatára helyeztem a hangsúlyt. *A stratégiai felépítése és kapcsolódásai* című alfejezetben egy ettől eltérő, stratégiai szemléletet építettem fel. Az nem az időbeliség, hanem a szakmai mélység szerinti szerkezetet jelzett. Ez alapján kötöttem az önkormányzati szervezethez (vö. 11. ábra).

A stratégiai-funkcionális hierarchia mind a közép-, mind a rövid távú tervek perspektívájában megjelenik. A hosszabb távú tervekben csak akkor, ha azok kidolgozása eléri azt a részletezettséget, amelyben az már indokolt. *Ez a stratégiai-funkcionális szemlélet*

az, amelyre ráépül az a kódrendszer, amely alapja lehet a stratégiai program és számviteli rendszer kapcsolatának. A pénzügyi tervezés a legalsó, az akciók szintjén történik. Azért ezen a szinten, mert a költségek, a forrásigény döntően ezen a szinten jelenik meg.

Speciális stratégiai tervezési eszközök: balanced scorecard

A balanced scorecard egy stratégiaalapú, teljesítményelvű irányítási rendszer, amelyet piaci szervezetek hatékonyabbá tétele érdekében dolgozott ki a stratégiai szervezetfejlesztési kérdésekben már többször idézett Robert S. Kaplan, a Harvard Egyetem professzora és David P. Norton vezette amerikai kutatócsoport az 1990-es években.⁸⁰ Bár a szerzők piaci szervezetek számára dolgozták ki a módszert, a közszféra szervezetei, így az önkormányzatok számára is lehetnek hasznosítható tanulságai. A balanced scorecard egy olyan technika, amely „a stratégia konkretizálásának, ábrázolásának és nyomon követésének sajátos módját jelenti. Segítségével, nagyobb valószínűséggel valósítható meg a bevezetendő stratégia, és helyesen értékelhető a vállalat értékteremtő képessége.”⁸¹ A balanced scorecard egy teljesítményértékelő rendszer pénzügyi és nem pénzügyi, kemény és a puha (nehezen számszerűsíthető) mutatószámok segítségével méri a szervezetek stratégiai irányvonalát, teszi mérhetővé a célokat. A balanced scorecard tehát a stratégia cselekvéssé formálását végzi el, és egyúttal a stratégiai menedzsment teljesítménymérő eszközeinek az egyik változata, amely az 7. ábra segítségével helyezhető el a stratégiai menedzsment-rendszerben.

A Robert S. Kaplan és David P. Norton-féle balanced scorecard modell, a későbbi ötfázisú zárt hurok modellel⁸² szemben, itt négy stratégiai fázist különböztetett meg:

1. a jövőkép átültetése;
2. a stratégia kommunikálása;
3. a stratégia rögzítése a tervezésben;
4. a tanulás és az alkalmazkodás.

Összehasonlítva a zárt hurok modellel, a balanced scorecard koncepcióból hiányzik a stratégia kidolgozása, mert azt adottnak veszi. Az ábrán is bemutatott zárt hurok modell fennmaradó négy fázisa lényegében, kisebb módosításokkal megfelel a balanced scorecard lépéseinek. Úgy tekinthetünk mindkét modellre, mint Kaplan és Norton professzorok a piaci szervezetek stratégiavezérelt működése fejlesztésének szentelt, lépésenként építkező életművének egy-egy fontos elemére, amelyek ilyen módon összefüggenek, erősítik egymást. Összehasonlításképpen a Gáspár Mátyás munkája nyomán bemutatott „célirányos vezetési logika”⁸³ hét fázist különböztet meg. A különbség ugyanakkor elsősorban a részletezettségben van, nem lényegi, nem tartalmi. A balanced scorecard módszere egyúttal összhangot mutat például az OECD (2015) közösségi szektor költségvetésére vonatkozó ajánlásaival, amelyek a cé-

⁸⁰ KAPLAN 2010.

⁸¹ FEKETE–MÉSZÁROS 2008.

⁸² A zárt hurok modellt lásd „8. ábra: A célirányos vezetés logikai rendszere”. Anélkül, hogy e helyütt mélyebben belemennénk az ismertetésébe, e modell is a stratégia tervezés különböző szintjei által irányított szervezeti működtetést írja le ciklus formában. Tehát e modell is figyelembe veszi a külső hatás – reakció – visszacsatolás problémáját is. (A zárt hurokról bővebben: FEKETE–MÉSZÁROS 2008, illetve 10. ábra.)

⁸³ GÁSPÁR 2014, illetve vö. 7. ábra.

lok, a stratégia megvalósításának elsődlegességét hangsúlyozzák, illetve a teljesítmények mérésének fontosságát, amelyek a hatékonyságot és az átláthatóságot erősítik. Éppen ezért a kommunikáció és a monitoring (visszacsatolás, alkalmazkodás) szerves részét képezik ennek a modellnek is.

A balanced scorecard komplexebb programok, fejlesztési stratégiák megvalósítását támogathatja. Olyan kérdések megválaszolását segítheti, mint az alkalmas eszköz kiválasztása közösségi stratégia megvalósításához, a célok elérésének mérése vagy a transzparencia megteremtésének mikéntje. Kiindulásképpen a tervezés fókuszába az elvárt eredmények elérését kell helyezni. A balanced scorecard ehhez egy kidolgozott mutatószámrendszerrel, megalapozott költségszámítással és teljesítményméréssel járul hozzá. A közszférában a stratégiaalkotás szakmai előkészítése a hivatal munkatársai mellett külső szakértőkre hárul, de a felelősség a politikusokat és a hivatal vezetőit terheli. A stratégia egy terv, amely „valamilyen szervezeti egységet rábír tartós és folyamatos hatások elérésére”,⁸⁴ azaz a tevékenysége eredményességének szem előtt tartására. Ebben a környezetben a célok versenye valósul meg, mivel az erőforrások azok, amelyek korlátozottak.

„A stratégia kialakítását három fő tényező határozza meg: 1. a probléma immanens jelentősége; 2 a cél- vagy kedvezményezett csoport jelentősége (elégedettség, ellátott feladatok); 3. a szimbolikus politizálás jelentősége (a rövid távú politika és a hosszú távú célok harmóniája).”⁸⁵

Az IFUA Horváth & Partners kiadványa alapján a balanced scorecard technikáját a közszférában is a réteges modell szerint kell alkalmazni:⁸⁶ külső réteg (környezet), stratégiai keretek (célok), a stratégia lebontása és stratégiai irányítás (szervezet), operatív mag (végrehajtás). Ennek alapján a kiadvány a következő lépéseket ajánlja:

1. lépés: a keretek kialakítása;
2. lépés: a stratégia elkészítése;
3. lépés: a balanced scorecard elkészítése;
4. lépés: a célok szervezeti szintekre bontása;
5. lépés: monitoring és visszacsatolás.

A balanced scorecard tehát egy olyan összetett módszertan, amelynek segítségével a stratégiai terv mérési rendszerei kiépíthetők, és a mérés megvalósítható, összességében tehát az operacionalizálást és a végrehajtást támogató eszköz.

Teljesítménymenedzsment – a tervezés és végrehajtás eszközei

A teljesítménymérés alapvető eszköze a közpolitika és a közigazgatás modernizálásának. Mindez a közszektor, az önkormányzatok célorientált tevékenységének hatékonyságát segíti, tehát a pénzügyi egészséget, egyensúlyi helyzetet és a stratégiai program teljesülését, hatását. A stratégia és a tervezés pénzügyi hatékonyságát pénzügytechnikai eszközökkel,

⁸⁴ PORTER 2007, 312.

⁸⁵ KOVÁCS 2016, 352.

⁸⁶ FEKETE–MÉSZÁROS 2008.

pénzügyi elemzéssel és teljesítményméréssel támogatja. Ennek alapján tehát a következő eszközök különböztethetők meg:

- Teljesítménymérés:
 - konkrét közszolgáltatások teljesítménymérése: hasonló önkormányzatokat, illetve saját, azonos területen működő intézményeiket stb. hasonlítja össze egy-egy ellátási egység vonatkozásában, vagy az önkormányzat különböző paramétereit (ellátottakra vetített teljesítmény, foglalkoztatott vagy költség stb.) veti egybe;
 - célok elérésének mérése: a stratégiai célok teljesítésében elért (időszakos) eredmény a vállalatokra vetítve (vállalatok teljesülése);
 - hatások mérése: társadalmi, gazdasági paraméterek bemutatása, esetleg összevetése más települések fajlagos mutatóival, illetve stratégiai vállalatokkal.
- Pénzügyi helyzet mérése:
 - általánosságban vagy a pénzügyi helyzet egyes területein, például a pénzügyi egészség mutatószámait (költségvetési egyensúly, eladósodottság, pénzügyi rugalmasság stb.) segítségével vizsgálja különösen a pénzügyi szempontból kényes helyzeteket; valamint
 - méri a tervezett költségek, illetve a pénzügyi vállalatok teljesülését.

Ezeknek a mutatószámoknak a célja a problémák feltárása vagy a vállalatok teljesülésének mérése. A tényleges eszközök sora, a felhasználási területek száma gyakorlatilag végtelen. A következőkben az alapesetekre fogok koncentrálni.

A pénzügyi hatékonyság eszközei

Az elemi költségek mérése és szelektálása nullbázisú tervezéssel

A nullbázisú pénzügyi tervezés⁸⁷ olyan eszköz, amely az általános tervezéshez képest az *erőforrás-koncentrációt* kiemelten támogatja. A nullbázisú tervezés azt jelenti, hogy a költségvetési tervezés az elemi költségek szintjéről indul ki. „A költségeket az utolsó villanykörtéig indokolni kell, le kell tudni vezetni a szervezeti célokból” – szokás mondani. A korábban már említett francia modell⁸⁸ maga is hangsúlyozza, hogy minden egyes kiadási tételt indokolni kell, tehát maga is a nullbázisú tervezés eszközt használja. Az indokolást ezúttal gazdasági programra kell tudni visszavezetni. A cél a költségvetési tervezésben a korábbi évekről visszamaradó kiadási automatizmusok kiszűrése. A nullbázisú tervezés ugyanakkor jelentős terheket ró a pénzügyi tervezést végző szakemberekre. Ezért ezt a fajta tervezési technikát érdemes *csak a középtávú gazdasági tervek összeállításakor*, 5–7 évente elvégezni. Eltűzött alkalmazása növelheti az ellenállást a technikával, illetve a programalapú tervezéssel szemben, míg elhagyása jelentős potenciált hagyhat kiaknázatlanul a hatékonysági oldalon.

⁸⁷ Vö. Deloitte 2015.

⁸⁸ LOLF 2001.

A nullbázisú költségvetés tehát *elemi költségekből történő építkezést* jelent. Maga a pénzügyi tervezés az akciók, a tevékenységek, tehát a gazdasági program legelemibb szintjén történik, mert itt értelmezhetők a kiadások.⁸⁹ Ugyanakkor nem minden kiadás köthető közvetlenül programhoz. Egyes általános kiadások önkormányzati menedzsmentköltségek, hivatali épület által generált kiadások stb. több programelem közös költsége. Ezeket meg kell osztani az adott költségek által érintett programelemek, végső soron az érintett akciók között, és elkülönítve, például általános költségként kell megjeleníteni. A bevételek esetében is változó, különösen az önkormányzatok esetében, hogy mely tételek jelentkeznek összönkormányzati szinten, és melyek kötődnek egy-egy konkrét programhoz, cselekvéshez. A magasabb szinten jelentkező bevételeket nem kell részleteiben, tételeszerűen felosztani, azok az akció szintjén megjeleníthetők az önkormányzati bevételek felosztásaként, elkülönülten csak a konkrét cselekvéshez tartozó bevételi tételeket kell bemutatni. Az elemi szintről történő építkezés segít annak kézzelfoghatóvá tételében, hogy *mi mennyibe kerül*. Ennek megjelenítését, mérését támogatja az eredményszemléletű számviteli rendszer, illetve egy annak kiegészítésekképpen, a középtávú program támogatására kidolgozott *kódrendszer* (COFOG⁹⁰ kódrendszer).⁹¹

Az eredményszemléletű számvitel rendszerében megismerhetők, összevezethetők az egy-egy tevékenységhez kötődő kiadások és bevételek, így meghatározható az adott tevékenység pénzügyi mérlege. Ez az a tulajdonsága, amely támogatja a stratégiai menedzsmentet.⁹² Ez pontosítja, adaptálja a stratégiai terv belső kódrendszerét, amely a programhierarchiát és a tartalmi elemeket leképező struktúra, és amelyet hozzáillesztünk a COFOG-kódokhoz az utolsó számjegy után további két, három vagy négy számjeggyel. Az így képzett új kódrendszer az alapja lehet a hatékonyságot mérő teljesítménymutatóknak és a program monitoringjának is.⁹³ Amennyiben egy ország pénzforgalmi szemléletű számvitelt alkalmaz, úgy a számviteltől függetlenül kell kialakítani a monitoring és ellenőrzési, hatékonyságelemzési rendszereket.

⁸⁹ Az akciók egy-egy intézkedéscsomagot jelentenek, ami a programok megvalósítását szolgálja. Példul egy épület megépítése, egy ingatlan megvásárlása, egy intézmény létrehozása. Tehát az akciók is lehetnek köznyelvi értelemben többé-kevésbé komplexek, de a stratégiai program ezeket már nem bontja tovább.

⁹⁰ COFOG – Classification of Functions of Government, ami magyarul annyit tesz, hogy kormányzati funkciók osztályozása, vö. www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_ot_id=300&p_obj_id=0950 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.) A COFOG rendszerét részletesen tartalmazza például az Európai Tanács és Parlament 1392/2007 számú közös szabályozása. Rendszerében igazodik az SNA93 (System of National Accounts – nemzetközi elszámolási rendszer), illetve ESA95 (European System of Accounts – európai elszámolási rendszer) rendszerekhez.

⁹¹ Eurostat 2007.

⁹² DONAT–MILOS 2008. Kassó Zsuzsa könyvvizsgáló, önkormányzati szakember 2014-ben a TÖOSZ-ban tartott előadásában, majd az ezt követő beszélgetéseink során maga is megerősítette, hogy az eredményszemléletű számvitel képes biztosítani a programköltségvetés információs bázisát. Ugyanilyen beszélgetést folytattam többek között Sisa Krisztinával, a BGE Számviteli Tanszékének oktatójával, aki számviteli szakember, önkormányzati költségvetési belső ellenőr, és szintén megerősítette a fenti véleményyt.

⁹³ A számvitelben a számviteli kódok szerint meghatározott sorok alá soroljuk az egyes bevételi és kiadási tételeket. Ezt a számviteli besorolást támogató kódrendszert kell kiegészíteni a stratégiai program kódjával. Így a besorolással egyszerre kapja az adott tétel a számviteli és stratégiai program szerinti besorolást. A számviteli szoftverek ugyanakkor valószínűsíthetően merevek e tekintetben, nem teszik lehetővé ezt a megoldást. Ezért a számviteli rendszer adatait esetlegesen Excelbe vagy más hasonló szoftverbe (adatbázis- vagy táblázatkezelő rendszerbe) kell exportálni, ahol ezt a másodlagos feldolgozást el lehet végezni. A COFOG-rendszerben három szint van (divízió, csoport, osztály): például 06.10 lakásfejlesztés. Ez egy olyan stratégiai program,

Költséghatékony megoldások választása: bevételi és kiadási alternatívák mérlegelése, tőkekölségvetés

A program- vagy stratégiai szemlélet konkretizálja a feladatokat az intézmény minden szintjén. Egy feladat elvégzésére számos alternatív szervezeti megoldás létezik a közvetlen hivatali feladatellátástól a társulásokon át a profitorientált és nonprofit vállalkozásokig. Amennyiben a feladatvégzés költségei és céljai rendelkezésünkre állnak, úgy ezek alapján mérlegelhető, hogy a szóba jöhető *alternatív megoldások közül melyik az, amelyik a meghatározott céloknak leginkább megfelelő szakmai tartalom és minőség mellett a legkevésbé költséges megoldást jelenti*.⁹⁴ Az egyes megoldások, megvalósítási alternatívák költségeinek mérlegelése, költségvetési hatásainak felmérése során nem pusztán azokat a költségeket kell figyelembe venni, amelyek közvetlenül látszanak egy-egy konstrukció vonatkozásában, hanem a megvalósítás járulékos költségeit is.⁹⁵ Így például az uniós pályázatok önrészt, az önrész előteremtésének költségét, a hitelkamatoakat, vagy egy-egy új létesítmény, ingatlan, szervezet létrehozatalát követő működtetési költségeket. Tekintettel, hogy a tervezés hosszabb időszakra szól, így ezen megoldások közötti mérlegelés jelentősen hozzájárulhat az önkormányzat fenntartható működtetéséhez, az alternatív megoldások közötti felelős választáshoz.

Rugalmas tervezési és végrehajtási rendszer, erős korlátokkal

Az e tanulmány keretei között kialakított sajátos stratégiai-tervezési és menedzsmentrendszer minden tekintetében (11. ábra: *A programköltségvetés kidolgozási útmutatója*) rugalmasságra törekedtem, annak érdekében, hogy a változó valóság, illetve a tervektől eltérően alakuló folyamatok figyelemvételével lehessen a programot módosítani az eredeti célok elérése érdekében, vagy szükség esetén az eredeti célok módosításával.

Legalább két fontos kérdésben ugyanakkor többé-kevésbé merev határokat kell szabni: 1. a fejlesztési források (egyszeri bevételek) működési célra történő fordításának tiltása (merev, elvi korlát); 2. a program normális felülvizsgálata során a források népszerű célokra való átcsoportosítása (például szociális kiadások, projektmenedzsment bérköltsége) csak magasabb szintű vezetői engedély alapján valósítható meg (erős korlát).

A működési kiadások működési vagy folyó bevételekből való fedezése a prudens gazdálkodás elve figyelembevételét jelenti. A rendszeres kiadások egyszeri bevételekből történő fedezése a nem fenntartható pénzügyi helyzetet tükrözi. A hitelkonstrukciók közül

amely szociális lakásokat fejleszt, és a szociális ágazati feladat a 3., ezen belül a szociális lakások építése az 1. szociális feladathoz kapcsolódó program, a kálvária-dombi fejlesztés (akció) pedig az 01-es számú szociális lakásprogram (lévén, hogy az akciók száma meghaladhatja a 10-et), ott a település módosított COFOG/stratégiai program kódja 06.10.3101 lehet. Ebből a 3101 a kiegészítő kód, amely a stratégiai programon belül sorolja be az akciót.

⁹⁴ A szakmai tartalmak és szakmai minőségbeli különbségek között nagyon nehéz válogatni, ezeket a tényezőket nehéz mérni. Ha van út, akkor az indirekt, például eredményeken keresztül (például az oktatás minőségének a mérése a továbbtanuláson, elhelyezkedésen, a végzett diákok bérén keresztül). Az is tény, hogy a fenti elvi megállapítással szemben a gyakorlat sokkal inkább kizárólag a költségekre összpontosít.

⁹⁵ OECD 2015.

csak a likviditási hitelek tekinthetők működtetési bevételeknek. Ezek ugyanis áthidalhatják a kiadások jelentkezése és a források rendelkezésre állása közötti időszakot. A működési többletbevétel vagy megtakarítás fejlesztési célú hasznosítása vagyonnövekedést eredményez, így ez megfelel az itt lefektetett elveknek. Ezt a hagyományosan üzemgazdasági szemléletet szokás CLF-modellnek nevezni.⁹⁶ A CLF-modellben szerepeltetett „nettó működési eredmény” fogalom helyett Vigvári András bevezette a pénzügyi egészség fogalmát, paradigmájának megalkotásakor pedig „a pénzügyi kapacitás” fogalmat alkalmazta mint az önkormányzatok pénzügyi egészségének egyik legfontosabb mutatószámát.⁹⁷ A programköltségvetés Franciaországban megvalósult változatában a költségvetésen belül szigorú határt vonnak a működések és a fejlesztések közé úgy, hogy a fejlesztési források nem fordíthatók működésre. Ez a szemlélet Magyarországon is jelen van, s a közsze-ktor költségvetési tervezésének fontos tényezője volt.

CLF-modell: a működési és beruházási költségvetés elkülönítése	
Működési (folyó) bevételek + Működési (folyó) kiadások = MŰKÖDÉSI EREDMÉNY	– Fejlesztések, beruházások forrásai + Fejlesztések, beruházások, tőke jellegű kiadások = BERUHÁZÁSI DEFICIT (+) / SZUFFICIT (–)
+ Hiteltörlesztés = NETTÓ MŰKÖDÉSI EREDMÉNY*	
	= FORRÁSHIÁNY (+) / TÖBBLET (–) + Hiteltörlesztés = ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEG

14. ábra

A CFL-modell: az üzemgazdasági szemlélet megjelenése

* Vigvári András fogalomhasználatában pénzügyi kapacitás⁹⁸

Forrás: Kovács 2015

Miközben a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy megfelelő garanciák mellett a felelős vezetőkre kell bízni a döntéseket, és ebben széles körű jogosítványokat kell számukra biztosítani, akár a rájuk bízott projekten belüli források átcsoportosíthatóságával, a LOLF (2001) megoldásai néhány ponton mégis korlátokat képeznek a fent megjelölt pénzügyi-közigazdasági elveken túl. Ezek az esetek azok, ahol a program racionalitásán túl jelentős lehet az érintett vezető számára a kísértés, hogy az adott költségek elismertetése érdekében forrásokat csoportosítsanak át. A francia példában ilyen céloknak jelölik meg a személyi, az alvállalkozói költségeket vagy a jutalmakat. Összességében a rugalmatlan kiadások, akár az általános igazgatási tételek is ide sorolhatók. Ezek a költségek természetesen növelhetők, de magasabb szintű vezetői döntést igényelnek.

⁹⁶ VIGVÁRI 2009.

⁹⁷ VIGVÁRI 2009, 56.

⁹⁸ VIGVÁRI 2009, 56.

Teljesítménymérés

A közszektor és ezen belül az önkormányzatok esetében a teljesítménymérés általában az összehasonlítást szolgálja: saját korábbi vagy más hasonló helyzetű önkormányzatok hasonló szolgáltatásának teljesítményéhez viszonyítjuk magunkat. A teljesítménymérés képet ad egy *önkormányzat szolgáltatásának aktuális teljesítményéről, fajlagos költségeiről*. A stratégiai menedzsment és a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment keretei között használható például *a célok teljesülésének, a program hatásainak mérésére vagy alternatív szolgáltatási megoldások összehasonlítására* is. Az önkormányzati *kommunikáció* is hasznosíthatja őket. Az önkormányzatok és közszolgáltatások mutatószámainak, fajlagos költségeinek összehasonlítása fontos eszköz, de az értékelésnél tekintetbe kell venni, hogy az eredményeket több olyan tényező befolyásolhatja, amelyek maguk is lehetnek jelzésértékűek, de nem feltétlenül utalnak az önkormányzat „rossz teljesítményére”. A stratégiai tervezésben, teljesítményértékelésben, nyomon követésben különösen figyelni kell az alkalmazott mutatószámok nem szándékolt hatásaira. A teljesítményértékelés során alkalmazott indikátorok információt szolgáltatnak a munkatársaknak, a vezetőknek, a választott tisztségviselőknek és más érintett csoportoknak (helyi lakosság, vállalkozások, civil szervezetek, véleményvezérek stb.). Egyes országokban működnek nemzeti szintű teljesítménymérést végző intézmények, mint a British Audit Commission Nagy-Britanniában. Magyarországon az Állami Számvevőszék inkább egyfajta pénzügyi, törvényességi felügyeletet biztosít, ugyanakkor hosszabb ideje léteznek rendszerek a hazai köztisztviselői teljesítményértékelésre. A legutóbbi 2013. július 1-jén lépett hatályba.⁹⁹

Összességében tehát a teljesítménymérés:

- Támogatja a helyzetértékelést, figyelmeztet a gondokra:
 - a saját önkormányzat korábbi azonos mutatóival összehasonlítva megmutatja a pozitív és a negatív változásokat;
 - a hasonló önkormányzatok azonos mutatóival összehasonlítva feltárhatóak a pozitív és negatív eltérések.
- Segíti a helyi vezetőket a döntéshozatalban:
 - a fejlesztendő területek meghatározásában;
 - a stratégiai tervezés céljainak mérésében;
 - a költségvetési döntéseknek a közösségi prioritásokhoz való kapcsolásában;
 - a stratégiai terv céljai teljesülésének nyomon követésében.
- Külső és belső kommunikációt támogató eszköz:
 - a programok elszámoltathatóságával;
 - az helyi önkormányzat hitelességének erősítésével.

A teljesítménymutatók lehetnek:

- Bemeneti (input) mutatók:
 - erőforrások (pénzügyi, humán erőforrások, anyagok, eszközök stb.), időigény;
 - a vezetői információs rendszer szükségszerű részét képezik.

⁹⁹ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetve a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Kormányrendelet.

- Kimeneti (output) mutatók:
 - a nyers teljesítmények: ledolgozott órák, ügyek száma, karbantartott parkok alapterülete stb.
- Teljesítmény (outcome):
 - a minőség, elégedettségi mutatók, az elvárt céloknak való megfelelés jelzőszámai;
 - jó minőségű útfelületek aránya, ügyintéshez szükséges idő, ügyintézők segítőkészségének megítélése stb.
- Hatékonysági (efficiency) mutatók:
 - a kimenetek költségei pénzre vagy más erőforrásra, időre stb. vetítve.

A teljesítmény mérése mutatószámokkal történik, amelyek részben az önkormányzat tevékenységének, szolgáltatásainak számszerűsített értékeiből, részben költségvetési, gazdálkodási vagy statisztikai adatokból jönnek, részben pedig az önkormányzati célok számszerűsítésén alapulnak. A teljesítménymérés adatszükségletét biztosíthatja a költségvetési, számviteli rendszer, a statisztikai adatok, illetve önkormányzati gyűjtésű adatok (saját szolgáltatások adatai, forgalomszámlálás, speciális, például műszaki vizsgálatok stb.), és lakossági megkérdezések, például az önkormányzati szolgáltatások, rendezvények stb. elégedettségi kérdőívei. A teljesítménymérés felhasználása a fentiekkel összhangban például a vezetői információs rendszer, a költségvetés és a stratégiai terv, valamint az éves és az egyéb beszámolók, illetve a belső és nyilvános céllal készülő jelentések.

Pénzügyi stratégia és elemzés

A stratégiai menedzsmentterv döntően az önkormányzati ellátásra és a település működtetésére, fejlesztésére vonatkozó célokat tartalmaz. Mindez ugyanakkor nem valósítható meg kiegyensúlyozott, fenntartható pénzügyi helyzet és egy ugyanarra az időszakra vonatkozó pénzügyi terv nélkül, amely a stratégiai terv részét képezi. Ennek megvalósítását nevezhetjük önkormányzati pénzügyi politikának. Ennek pénzügyi célja az önkormányzat pénzügyi egészségének fenntartása, az önkormányzat felkészítése a jövőbeni pénzügyi helyzetét érintő változásokra, illetve a stratégiai program pénzügyi hátterének biztosítása. A pénzügypolitika kialakításának kulcsa a pénzügyi elemzés, és az ennek alapján kidolgozott pénzügyi stratégia.

Pénzügyi stratégia

A pénzügyi stratégia vagy helyi pénzügypolitika a pénzügyi elemzés alapján kidolgozott sajátos cél- és eszközrendszert tartalmazza, a pénzügyi egészség fenntartása érdekében kezeli a feltárt kockázatokat, biztosítja az önkormányzat pénzügyi értelemben vett fenntartható működését. Ez az eszközrendszer ugyanolyan közmegegyezést igényel, mint összességében az önkormányzati stratégia. Tekintettel az önkormányzat pénzügyeinek kiemelt jelentőségére, itt a közmegegyezés megteremtése nemcsak a település lakossága, vállalkozói, de a hivatali és más önkormányzati dolgozók, a képviselő-testület és egyéb hely döntéshozók irányában

is fontos. A közmegegyezés kialakítása, a tárgyilagos, hiteles felkészítés segítséget jelenthet a pénzügyi stratégiával szembeni esetleges ellenállás csökkentéséhez.

A helyi pénzügyi stratégia kidolgozásának jelentősége, hogy az önkormányzat ne esetről esetre, sodródva, tűzoltásszerűen kezelje a felmerülő pénzügyi nehézségeit, hanem előre felkészülve, akár meg is előzze azokat. A pénzügyi stratégia készítése során figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat rendelkezhet különböző pénzügyi menedzsmentet érintő dokumentumokkal, eljárásrendekkel, állásfoglalásokkal, gyakorlattal, amelyeket be kell építeni a stratégiába, vagy szükség szerint módosítani kell.

Pénzügyi elemzés

A pénzügyi elemzés célja az önkormányzat pénzügyi helyzetének részletes feltárása, a lehetőségek, veszélyek felismerése, előzetes beazonosítása. Ezen vizsgálatok birtokában az önkormányzat hosszabb távon stabil, fenntartható pénzügy pályán működhet, megalapozhatja stratégiai programját, hitelfelvételét, felkészülhet új bevételi lehetőségek feltárására. A vizsgálatot elvégezheti az önkormányzat időszakosan, például évenként mélyebb vizsgálatként, vagy rendszeresen, monitoring jelleggel, a pénzügyi folyamatok nyomon követése (havi, negyedéves pénzügyi monitoring) érdekében. Önkormányzati ciklusokhoz, illetve jelentősebb, összetett beruházásokhoz kötődően készülhet pénzügyi jelentés beszámoló jelleggel a választást megelőzően a leköszönő vezetés oldaláról, vagy felmérő vizsgálatként a frissen megválasztott új vezetés kezdeményezésére.

A szükséges adatok forrása elsődlegesen az önkormányzat számviteli rendszere. Egyes összehasonlító vizsgálatokhoz felhasználhatnak gazdálkodási, statisztikai információkat, vagy más országos önkormányzati pénzügyi összehasonlító adatokat. Ilyen formában a pénzügyi elemzés szolgálhat stratégiai célokat, folyamatok figyelemmel kísérését, menedzsmentdöntések előkészítését és kommunikációs célokat. A mélyebb pénzügyi elemzés a kemény mutatók (költségvetés, statisztikai adatok) mellett puha adatokra (kérdésekre adott válaszok, nehezen számszerűsíthető információk) is támaszkodik.

A pénzügyi elemzésnek mindenképpen részleteznie kell a működtetési, fenntartási költségeket, beleértve a rejtett költségeket: a) a különböző típusú és eredetű kötelezettségvállalásokat, beleértve a feltételes kötelezettségvállalásokat; b) az önkormányzati vállalkozások mérlegét, költségvetési hatásait; c) központi támogatások alakulását, és más kormányzati döntések költségvetési kihatásait; d) az önkormányzat költségvetési rugalmasságát csökkentő tényezőket, és tényleges hatásukat; e) egyéb gazdasági társadalmi folyamatokat, amelyek kihatnak az önkormányzat pénzügyi helyzetére; végül pedig f) a pályázatok pénzügyi hatásai csak azok elnyerése után épülnek a költségvetésbe, miközben komoly pénzügyi hatások lehetnek; ezek előzetes felmérése, számszerűsítése, a túlzott kockázatokra való előzetes figyelmeztetés fontos feladata a pénzügyi fenntarthatóság biztosításának.

Az úgynevezett puha vagy soft tényezőket felmérő pénzügyi elemzésnek ki kell tehát térnie a külső feltételek, például természeti, demográfiai és gazdasági feltételek változásaira, a várható kormányzati intézkedésekre, illetve a határos pénzügypolitika megvalósítását akadályozó tényezőkre, akár politikai, akár pénzügyi kultúrára, akár rossz gyakorlatokra.

Kiegészítésképpen, ahogy a fentiekből világosan ki is tűnik, meg kell jegyezni, hogy a pénzügyi elemzés nem feltétlenül egy önkormányzati pénzügyi dolgozó feladata. Magas elemzői kvalitásokat igényel. Annak elkészítésének metodikája, a szükséges gondolkodásmód és nem utolsósorban az adatigényből következően sem egy átlagos önkormányzatnál pénzügyi-gazdálkodási dolgozó, hanem egy pénzügyi elemző dolga. Természetesen egyes önkormányzati pénzügyi-gazdálkodási dolgozók rendelkezhetnek ilyen képességekkel, de ez nem általános.

Egyéb támogató eszközök, rendszerek

Kockázatelemzés

A kockázatelemzés növeli a stratégiai program várható sikeres végrehajtásának valószínűségét. A módszer rávilágít a stratégiai program gyenge pontjaira. A kockázatelemzést az OECD (2015) javaslatai nyomán emeltem be ebbe a stratégiaimenedzsment-megoldásba. A kockázatelemzés jelentősége, hogy a program készítőivel végiggondoltatja, milyen akadályok, problémák merülhetnek fel a stratégiai program megvalósítása során. Ezen potenciális gondok számbavétele, súlyosságuk felmérése segít abban, hogy felkészüljön a program menedzsmentje a várható nehézségekre, egyes esetben már előre módosításokat hajtson végre ezek előzetes elhárítására, várható hatásuk enyhítésére. A kockázatelemzés mint vizsgálat a program egyes részeinek szisztematikus áttekintését, problémák feltárását jelenti.

Monitoring

A monitoring vagy nyomonkövetési technika a végrehajtás során nyer jelentőséget, szemben például a kockázatelemzéssel, amely a tervezési szakaszban fejt ki hatását. A monitoring ténylegesen egy mutatószámrendszer, amely a célok teljesülését, a megvalósulás hatását, hatásosságát, valamint a különböző szintű vezetők, koordinátorok teljesítményét méri. Jelentősége, hogy lehetőséget biztosít arra, hogy a projektmenedzsment nem megfelelő monitoringeredmények esetén haladéktalanul, még időben beavatkozhasson, és biztosítsa, hogy a program időben, tervezett módon, tervezett minőségben, eredményességgel valósulhasson meg. Az alapja ebben az esetben a stratégiai program számszerűsített céljai. *Az elemi költségek mérése és szelektálása nullbázisú tervezéssel* című pontban részletesen bemutatam, hogy hogyan kapcsolódik kiegészítő kódokkal a COFOG statisztikai számjelrendszeréhez – amely az alapja az eredményszemléletű számvitelnek – a stratégiai program kódrendszere.

A *monitoring* jelentőségében kiemelkedik az eddig bemutatott technikák közül. A programstruktúra része. A stratégiai program azon eleme, amely felelős a program teljesülésének méréséért és a program szükséges finomhangolására való figyelmeztetésért, akár várható csúszásokra, akár források átcsoportosításának, akár új eszközök (cselekvések)

szükségességére stb. *Egy jelzőrendszer.* A 11. ábrában arra hívtam fel a figyelmet, hogy a monitoringnak legalább két fő fókusszal kell rendelkeznie:

1. stratégiai program megvalósulásának folyamata; és
2. a stratégiai program egyes elemeinek megvalósítását irányító személyek teljesítményének nyomon követése.

A 6. BOX-ban felhívtam az indikátorok tekintetében egy nagyon fontos problémára a figyelmet. Ez pedig a mérőszámok meghatározásának a kérdése. A monitoring esetében alkalmazott mérőszámok a stratégiai program megvalósításában elvégzett munka, a személyes vagy intézményi (egység)teljesítmény megítélése, honorálása kapcsolódik hozzá. Ilyen esetekben különösen óvatosan kell bánni a mérőszámokkal, bevezetésük, alkalmazásuk előtt tesztelni kell, hogy nem hordoznak-e káros teljesítményösztonzést, adott esetben nem azt mérik, amit szándékaink szerint mérniük kellene. *A téves értelmezések lehetősége jelentős károkat okozhat a stratégiai program megvalósításában, félreveheti a stratégiai menedzsment szerint irányított önkormányzat működését.*¹⁰⁰ Ez az óvatosság vezetett oda, hogy *szétválasszam a monitoring vizsgálatot a stratégiai program megvalósulásának és a vezetők személyes teljesítményének mérése szerint.*

Kommunikáció és participáció

A széles körű közmegegyezésen alapuló program nagyobb eséllyel valósul meg sikeresen. A konszenzus a stratégiai program vonatkozásában elkerülhetővé teszi, hogy jelentősebb helyi erők a stratégiai program céljai vagy egyes projektjei megvalósítása ellen tevékenykedjenek. *A lakosság, civilek, vállalkozók és más véleményvezérek bevonása a stratégia kialakításába a fontosabb stratégiai döntések meghozatalában megalapozottabb tartós eredményeket generál, a közmegegyezés ciklusokon átívelő fejlesztéseket tesz lehetővé,* és elkerülhetővé teszi az egymás eredményeit szabotáló stratégiák kialakulását. Csak ez a széles bázison, közösségi tervezéssel kialakított tervek mentén irányított önkormányzat az, amely a település tényleges hosszú távú fejlődését eredményezi, és nem esetlegesen látványos, de csupán rövid távú eredményekkel kecsegtető megoldás, mint a látványpolitizálás, vagy a tényeket semmibe vevő ötletszerű, önkényes vezetői gyakorlat. Ezek azok az okok, amelyek miatt a *Hatékonyság a közsférában* című pontban a kommunikációról mint a hatékonyság tényezőjéről beszéltem, ahogy egyébként az OECD jó költségvetési politikára vonatkozó ajánlásaiban is megjelenik a társadalmi bevonás és a kommunikáció.¹⁰¹

¹⁰⁰ Klasszikus, hibás megoldásnak tekinthető, hogy a hivatalnokok teljesítményét az általuk napi, heti, havi stb. átlagban lezárt ügyekkel, aktákkal mérjük. Ez a megoldás ugyanakkor oda vezet, különösen, ha jövedelmi ösztönzőket építünk a rendszerbe, hogy az ügyintézők az egyszerűbb ügyekre fognak koncentrálni, és a bonyolultabbakat félreteszik, nem oldják meg. Ez súlyos veszélyeket hordoz, rendkívül hátrányosan érinthet ügyfeleket.

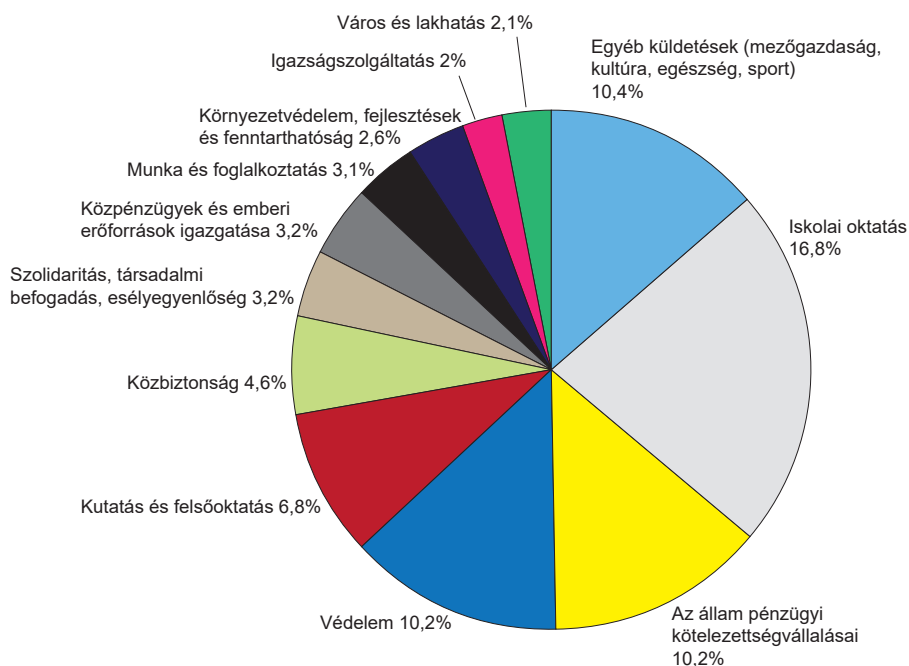
¹⁰¹ OECD 2015; a bevonás elméletének vonatkozásában pedig: ARNSTEIN 1969.

A 11. ábra nem egyszerűen kommunikációról vagy közösségi tervezésről beszél, hanem a program teljes szélességében megvalósított kommunikációs stratégiát tartalmaz. E helyütt *a kommunikációt a legteljesebben kell értelmezni, az egyoldali informálástól az aktív együtt gondolkodásig, együtt cselekvésig*. A stratégiai program esetében megállapítottunk egy *idődimenziót*, amely a stratégia végrehajtásának kezdetétől annak lezárásáig, 5–7 évig tart, valójában azonban a kommunikáció már a stratégiai program megkezdése előtt el kell hogy induljon; és egy *stratégia-struktúra dimenziót*, amely az általános céloktól az akcióig, konkrét cselekvésekig definiálható. A kommunikációnak mindkét dimenziót *a maga teljességében fel kell ölelnie*. Ugyanakkor a kommunikációnak van egy sajátos *célcsoport-dimenziója* is. Azért van tehát szükség egy önálló kommunikációs stratégiára a stratégiai programon belül, mert ezek a dimenziók összehangolt cselekvést igényelnek, minden egyes szegmenshez előre végiggondolt módon sajátos kommunikációs eszközöket kell rendelni, és ezeket az eszközöket az adott közegnek megfelelően ki kell dolgozni:

- Idődimenzió: a kommunikációnak a stratégiai program tervezése előtt meg kell kezdődnie, annak érdekében, hogy a kommunikáció tényekről és ne szóbeszédokről szóljon.
- Célcsoport-dimenzió: az egyes célcsoportok eltérő kommunikációs módszereket igényelhetnek eltérő jellegű érintettségük, viszonyulásuk alapján.
- Struktúradimenzió: a kommunikáció más és más formát ölt a különböző stratégiai elemek esetében, ráadásul a célcsoportok, az érintettségek is eltérőek lehetnek a különböző programelemek esetében.

Mindez meglehetősen aprólékos felkészülést igényel a stratégiai programot végrehajtó önkormányzat részéről. A kommunikációs eszközök megválasztásánál az önkormányzatnak egy nyitott, bizalmon alapuló helyi közélet kialakítását célszerű szem előtt tartania. A bizalom megnyerése, a lakosság vagy akár kisebb-nagyobb mértékben negatívan érintett csoportok bevonása, együttműködésének elérése meglehetősen nehéz, viszont a közöny vagy az eljátszott bizalom sokkal hosszabb távon rombolja le az együttműködés lehetőségét.

A kommunikáció több ponton komoly adatigényt támaszt. Az adatokra, tényekre támaszkodó kommunikáció, különösen a kisebb közösségek esetében az átláthatóbb keretek sokkal hatékonyabbak, mint más eszközök. A kommunikációnak ezt a tény/adat igényét a teljesítményelvű stratégiai menedzsment rendszerei az eredmény szemléletű számvitel rendszeréből kinyerhető (COFOG-kódok és a kiegészítő kódrendszer, vö. *Az elemi költségek mérése és szelektálása nullbázisú tervezéssel*) adatok segítségével képesek biztosítani. Ezzel összhangban van a költségvetés funkcionális struktúrája (vö. 15. ábra) is, illetve a képzett teljesítmény- és pénzügyi mutatószámok. Ezek az első pillanattól kezdve segítenek szemléltetni a „mit miért?” vagy a „honnan hová?” kérdésekre adott válaszokat, ami a tényalapú kommunikáció alapja.



15. ábra

*Átláthatóság és demokrácia: funkcionális szerkezetű kiadások – állami költségvetés
Franciaországban 2012-ben*

Megjegyzés: A fenti ábra példa arra, hogy a költségvetésből származó, funkcionális szemléletű adatokkal hogyan szolgálhatja az átláthatóságot a kommunikáció. Az ábra egyúttal szemléleti a stratégiai célokat, a stratégiai és költségvetési prioritásokat.

Forrás: Guide pratique de la LOLF 2012, Kovács Róbert fordítása

A bevezetés lépései

A fentebb bemutatott programalapú működés (vö. 11. ábra) „nem húzható rá” egy önkormányzatra egyik napról a másikra. Az *Új Magyar Közigazgatásban* 2017-ben megjelent módszertani tanulmányomban meghatároztam a programköltségvetés, illetve a stratégiaalapú tervezés és menedzsmentrendszer megvalósításának lépéseit.

Ezek szerint 1. lépés: a stratégiai program megalkotása, elfogadása; 2. lépés: a stratégiai program feladatainak lebontása, szervezeti rendszerének kiépítése, szervezeti beágyazása; 3. lépés: a program végrehajtása az egyes felelősségi keretekben; 4. lépés: programmonitoring üzemeltetése, figyelése, szükség szerinti beavatkozás; és 5. lépés: a kommunikáció, amit ott a stratégia kidolgozásával és végrehajtásával párhuzamos folyamatként írtam le.¹⁰²

¹⁰² Kovács 2015.

Ezek a lépések a megvalósítás, de nem a bevezetés lépései, megfelelnek a stratégiai menedzsment általános módszertanának.

Az új rendszer bevezetése egy olyan önkormányzat esetében, amely hagyományos menedzsmentszemléletben működik, véleményem szerint komolyabb előkészítést és fontos előzetes döntéseket igényel. Éppen ezért az önkormányzatok három út közül választhatnak:

1. *Nem tesznek semmit, követik az eddigi utat*, ha a törvények változnak, szükség szerint engedelmesskednek;
2. *Kísérleteznek*: pilot jelleggel, egy-két területen megvizsgálják, hogy van-e tényleges lehetőség a stratégiai menedzsment modelljének alkalmazására;
3. *Belevágnak*: úgy gondolják, hogy jó lehetőség arra, hogy változtassanak, hogy jobb feltételeket alakítsanak ki egy teljes körű változtatással.

1. stratégia: passzív, a sodródás stratégiája. Látszólag kockázatmentes, mert végrehajtja a törvényeket, elvégzi feladatait. Általános tapasztalat, hogy a központi kormányok, amennyiben erre lehetőségük van, márpedig a parlamenti többség rendszerint támogatja őket, áthárítják az őket érő negatív hatásokat az önkormányzatokra. Ezenfelül a kormányok politikai sikereket szeretnek felmutatni újráválasztásuk érdekében, amit az adott állam berendezkedésétől¹⁰³ és az önkormányzati rendszerektől függően az önkormányzatok ösztönzésével vagy kényszerítésével tudnak elérni. Ezek az intézkedések együttesen sokszor az önkormányzatok pénzügyi és más vonatkozásban vett helyzetének romlásával járhatnak. Ezzel szemben, a sodródó stratégia részeként az azt követő önkormányzatok, amelyek általában jelentős többséget képviselnek, a stratégiájuk részeként leginkább folyamatos követeléseket nyújtanak be, amelyek vagy teljesülnek, vagy nem, attól függően, hogy a kialakult helyzet milyen problémákat vet fel a központi kormányzat oldalán.

2. stratégia: óvatos innováció. Az óvatos innováció, például a stratégiai menedzsment részleges, kísérleti beavatkozása jelentős előnyöket tartogat az ezt az utat választó önkormányzat számára. Egyrészt, egy jól megválasztott, kevésbé kockázatos, de jelentős eredményekkel kecsegtető terület kiválasztásával az önkormányzat esélyt kap egy sikeres innovatív kísérlet felmutatására, ami akár politikai tőkét is biztosíthat az önkormányzat vezetése számára. Az innovatív kísérlet marketingpotenciált is jelent. A siker egyúttal a reform széles körű bevezetését is elősegíti: részben a támogatottság miatt, részben pedig a tapasztalatok alkalmazása következtében.

3. stratégia: bátor innováció. Ez az út jelentős kockázatokat testesíthet meg. Elsődlegesen olyan önkormányzat számára javallott, amelynél eleve radikális változásra van szükség, illetve olyan esetben, ahol megfelelő szakmai támogatás és alapos előkészítés mellett valósítható meg a program.

¹⁰³ Vö. PÁLNÉ 2008.

A stratégia- és teljesítménymenedzsment bevezetésének esélyei Magyarországon

A továbbiakban az általános, elméleti megközelítésről rátérek a konkrétumokra, arra, hogy lehet-e alkalmazni a bemutatott stratégiaimenedzsment-rendszert a konkrét, hazai önkormányzati rendszer feltételei között.

Ennek két fontos elemét emeltem ki:

1. az önkormányzatok helye, státusza a hazai államrendszerben; illetve
2. a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási feltételei.

A hazai rendszer pilléreire fókuszált bemutatást követően rátérünk annak számbavételére, hogy van-e egy megjelenő szándék a hazai önkormányzati szektor hatékony (pénzügyi) menedzsmentje feltételeinek megteremtésére.

A programalapú tervezés jelen van a hazai önkormányzatok gyakorlatában. Az Mőtv., ahogy fentebb láthattuk, kötelezővé teszi az önkormányzatok számára a választásokat követő fél évben egy gazdasági program megalkotását. A gazdasági program egy elvi lehetőség a programot elkészítő önkormányzat számára, hogy stratégiai tervezést és menedzsmentet valósítson meg, célokat tűzzön ki, azokat összehangolja, és tervezett módon végrehajtsa, a megvalósítást pedig ellenőrizze. Ez az intézmény ugyanakkor szinte kivétel nélkül formálisan működik, az önkormányzatok nem élnek a lehetőséggel. A megjelenő célokat a legkritikább esetben prioritizálják vagy fordítják le cselekvési tervre.

Mi az oka, hogy a programkölségvetés, a programozott cselekvés, a teljesítménymenedzsment lehetősége a palackban marad?

Államrendszer és területi közigazgatás

A helyi önkormányzatok

A 2010-es kormányváltást követően a központi kormányzati hatalom jelentősen megerősödött, lényegében visszalendült az inga, amely a rendszerváltáskor a decentralizáció irányába lengett ki. Némi leegyszerűsítéssel 2010 és 2017 között szinte automatikus központosítást eredményeztek az érzékenyebb politikai szempontok, illetve a kényes természetű kérdések, vagy éppen a jelentős súlyúnak ítélt intézmények fenntartásának felelőssége. A reformnak a területi közigazgatás rendszerére gyakorolt hatását figyelembe véve úgy látom, hogy az a hatalmi kérdésekre és a források feletti rendelkezésre koncentrált: megszűnt az önkormányzatiságnak a helyi közösség önrendelkezési jogából levezett legitimációja, és helyébe az államcélok teljesítése lépett (vö. 8. BOX: Az önkormányzati legitimáció levezetése 1990-ben és 2011-ben). Az önkormányzatok költségvetése mintegy 60%-ára¹⁰⁴ csökkent, a megyei önkormányzatok lényegében minden korábbi feladatukat, a teljes középszintű közzszolgáltatás intézményrendszerét elvesztették, és a települési önkormányzatoknak is szinte teljes egészében át kellett adniuk a hatósági feladataikat, továbbá elvesztették az iskolarendszer fenntartását.

¹⁰⁴ Az Eurostat adatai szerint a magyar önkormányzatok kiadásai 2010-es érték 2015 bázisán (vö. Kovács 2016).

Megítélésem szerint nem lett mélységében kezelve a település-önkormányzat problémája, bár kétségtelenül megjelent a szabályozásban az „ellátás hatékony szintje” vagy „a települések teherbíró képessége”, amely mindenekelőtt a szakmai-ágazati törvények feladattelepítését érinti, miközben kiemeli a kötelező feladatok elsőbbségét, sőt teljesítésüket a feladatok önként vállalásának feltételül szabja. Ez, ahogy a 2011-es önkormányzati törvény bevezetője, az Országgyűlés és a központi kormányzat által az önkormányzatokra rótt feladatok végrehajtásának kötelezettségére helyezi a hangsúlyt,¹⁰⁵ egyfajta alárendelt szerepbe kényszeríti az önkormányzatokat.

A közös önkormányzati hivatalok kérdése lehetne tehermentesítő jellegű, rendszerszintű hatékonyságnövelő intézkedés (Mötv. 11–12. §), ugyanakkor az elsődleges cél mindenképpen az összhang megteremtése lehetett a járáson alapuló területi államigazgatással, amikor a lényegében önkéntességen alapuló, más rendszerekhez nem igazodó körjegyzőségek kiváltására sor került, az egységes államrend elve szerint.

Tény, hogy az új szabályozás a korábbinál radikálisabban húzta meg az önálló önkormányzati hivatal határát. Tény ugyanakkor az is, hogy megjelent az önkormányzatok méret és képességek szerinti differenciálásának gondolata, amely immár a gyakorlatban is jelentkezik. Ennek a korábbi rendszerben, az ágazati törvényeket vizsgálva, alig találtam nyomát.

A kivételt a megyei jogú városok jelentik. A megyei jogú városok további kérdéseket felvető, de a mai napig fennálló megyén-, területenkívülisége eredményezett számukra sajátos státuszt, amennyiben – az Mötv.-t megelőzően – egyszerre láttak el bizonyos megyei és települési feladatokat. „[A] modell azt jelenti, hogy a megyei jogú város párhuzamosan működtetheti, illetve működtetni köteles minden megyei típusú intézményt, és minden település hatáskörbe tartozó intézményt is. [...] A teljesen párhuzamosan működő megkettőzött intézményrendszer helyett a két önkormányzat, megye és megyeszékhely város között esetleges »munkamegosztás« jött létre, bár előfordultak párhuzamosságok is.”¹⁰⁶

8. BOX: Az önkormányzati legitimáció levezetése 1990-ben és 2011-ben

1990

Az Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit. Az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját (Ötv. Indokolás).

¹⁰⁵ A kötelező feladatok elsőbbségét nyíltan kimondja az Mötv. 10. §-a is: „Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.” A jogi alárendeltséget erősíti, hogy amennyiben az önkormányzatok bizonyos törvényi, például jogalkotási kötelezettségeiknek nem tesznek eleget, úgy a kormányzati ellenőrző szerv, a kormányhivatalok eljárhatnak helyettük. Kimarad a népfelügy elvének emlegetése is.

¹⁰⁶ PÁLNÉ 2008, 193.

2011

Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzashoz való jogát. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. Az Országgyűlés tisztelettel adózva hazánk haladó önkormányzati hagyományai előtt, az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzashoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések öfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket – az Alaptörvény végrehajtására [...] (Mötv. Indokolás, a T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról alapján) [...] a következő törvényt alkotja.

A központi kormányzat dekoncentrált területi intézményrendszere

Az 1990-es alkotmányos rend és az önkormányzati törvény bevezetése jelentős decentralizációt eredményezett. Az 1990-es rendszer nem volt képes megnyugtató, fenntartható egyensúlyt kialakítani a felelősségek és a rendelkezésre álló források között. Magyarországon 2010-et követően paradigmaváltás következett be a közmenedzsmentben, az államrendszeren belül is megerősítve a „centrális erőteret”. Egyes vonatkozásaiban gyorsabban, más vonatkozásaiban csak a felszínen vagy a szóhasználatban. Tény, hogy a rendszerváltás nyomán meggyengült központi hatalom 2010-et követően újraszerveződött. Részben összezárt (kormányhivatali rendszer), részben új pozíciókat foglalt (Miniszterelnökség, decentralizált tevékenységek átcsoportosítása dekoncentrált kormányzati szervekbe). Megítélésem szerint ezzel a központi kormányzat két, hatalmát veszélyeztető erőt rendelt maga alá. Az évtized első éveiben megvalósított reformhullám (új kormányzati rendszer, új Alaptörvény, új önkormányzati törvény stb.) nyomán megszűntek, semlegesítve lettek a kormányzati politikai akarattal szemben sajátos szakmai csoportszempontokat érvényesíteni kívánó ágazati lobbik, vagy a helyi érdekek mellett kiálló önkormányzatok. A harc a rendszerváltás első pillanatától, az új rendszer kialakításától a hatalomért és a forrásokért, a döntési kompetenciákért folyt.

„Buchanan az alkotmányban szereplő szabályokat két csoportra osztja. Az első csoport a közpolitikai folyamat irányításának szabályait fekteti le. [...] Az alkotmány második része közvetlenül a közpolitikákra vonatkozik. Bár Buchanan ezt költségvetési alkotmánynak (fiscal constitution) nevezte el, a némileg általánosabb közpolitikai alkotmány talán megfelelőbb elnevezés lenne.”¹⁰⁷ Timothy Besley úgy pontosít, hogy az alkotmány előbbi, közpolitikai része a döntési jogkörökről, a hatalmi ágak szétválasztásáról, a választásról, a hivatalok betöltéséről szól. Megítélése szerint alapvető átalakítás leginkább akkor következik be, amikor új ország születik, de a kisebb reformok gyakoriak lehetnek. A kapcsolódó viták szerinte három témakör köré csoportosulhatnak: demokratikus struktúra, kormányzati felépítés és közpolitikai szabályok. A kormányzati szerkezet kérdése a decentralizáció, a kormányzati

¹⁰⁷ BESLEY 2012, 109–110.

szintek közpolitikai befolyása és a végrehajtó hatalom szerkezete, míg a közpolitikai kérdések szerint a költségvetési hiány szabályozása, a magánjog és polgári szabadságjogok.¹⁰⁸ Minket e helyütt elsődlegesen a Besley felfogásában vett kormányzati struktúra kérdései és a költségvetési szabályozás érdekel.

A központi közigazgatás 2010 utáni átalakulása maga is tekinthető egyfajta központosításnak, de a kormányhivatalok létrehozása, vagyis a dekoncentrált kormányzati szervek közös ernyőszervezetbe terelésének története már 1990-ben, a rendszerváltás utáni első demokratikus kormány felállásával megkezdődött. A Horn-kormány (1994–1998), és azt követően az Orbán- (1998–2002), majd a Medgyesi-, Gyurcsány-, Bajnai-kormányok (2002–2010) is próbálkoztak a „dekó”-k számának csökkentésével, a kistérségi, megyei vagy regionális szervezetek integrálásával. Az 1990 és 2010 közötti időszakban a minisztériumok egyfajta szakmai lobbiszervezetként működtek saját kormányaikkal szemben. Bár több kísérlet volt az állami, a központi kormányzat dekoncentrált szervezeteinek egységes keretbe szervezésére, ezek ugyanakkor mind csak részlegesen sikerültek. „A területi integráció iránti igény a rendszerváltás után hamar megjelent a kormányzat oldalán, de érthetően saját, dekoncentrált szervezetét kívánta megtenni a térség kulcspozíciójú koordinátorává és hatalmi centrumává.”¹⁰⁹ „[A] dekoncentrált szervezeti szféra kialakulása a 90-es évek elején egyáltalán nem tükrözött egységes koncepciót.”¹¹⁰ Ennek oka Pálné Kovács Ilona szerint, hogy „[...] ágazati bürokratikus logikájukkal széttagolták, dezintegrálták a területi irányítást. [...] Több olyan feladatot, illetve hatáskört birtokoltak, amelyeket önkormányzatok is elláthattak volna. [...] A hatáskör-telepítésben megoszlott bizonyos ügykörök önkormányzati, ágazati és általános hatáskörű dekoncentrált szervezetek között. [...] A széttagolt és nagyszámú dekoncentrált szervezetrendszer területi illetékessége, a központjához és egymáshoz való kapcsolódása tarka képet mutatott.”¹¹¹ Ugyancsak Pálné Kovács Ilona a két és fél évtizeddel későbbi időszokról ezt írja: „A sorozatos reformok fél sikert hoztak, a területi államigazgatási szervek többségének a közigazgatási hivatalokba való betelepítésének terve kudarcot vallott. [...] Ennek oka, hogy a területi igazgatási rendszer együttes, rendszerszerű átvilágítása ugyan megtörtént, de a tervbe vett 29 szervezeti típus tekintetében csupán 5 integrálását támogatta szakmai elemzés.”¹¹² „A területi szintű állami expanzió annak ellenére vett még nagyobb lendületet, hogy újabb és újabb kormányhatározatok prognosztizálták a dekoncentrált szervezeti szféra megzabolázását. Érdekes módon ezalatt mindig inkább szervezeti integrációt értettek, semmint visszavonulást, vagy éppen a megyei önkormányzati feladatkörbe való illesztést.”¹¹³ A 2010 után kialakított kormányhivataloknak mára ezt az integrációt lényegében sikerült megvalósítaniuk, ahogy integráltak számos önkormányzatoktól átvett feladatot is. Az oktatás esetében ugyanakkor az ellenőrzési, felügyeleti és szakszolgálati funkciókat integrálták, de az iskolák fenntartására független, önálló szervezet jött létre.

¹⁰⁸ BESLEY 2012.

¹⁰⁹ PÁLNÉ 2008, 175.

¹¹⁰ PÁLNÉ 2008, 174.

¹¹¹ PÁLNÉ 2008, 175.

¹¹² PÁLNÉ 2008, 176.

¹¹³ PÁLNÉ 2008, 176.

Maradékelen a megyékről

A megyék, a területi önkormányzatok voltak a rendszerváltás vesztesei. „A megyei önkormányzatok jogilag és társadalom-lélektanilag rossz esélyekkel indultak abban a küzdelemben, amely a közigazgatási szektorok és szintek között indult meg a hatáskörökért, hatalomért és források megszerzéséért.”¹¹⁴ A rendszerváltás előtti, a diktatúra parancsuralmi hierarchiáján belüli újraelosztó szerepük miatt a rendszerváltás önkormányzati rendszerében a települési önkormányzatok mellérendelt szerepet kaptak. Ki lett mondva, hogy a település és területi önkormányzatok viszonya nem hierarchikus, nem utasításon, csak együttműködésen alapulhat [Ötv. 6. § (3) bek.]. Megítélésem szerint ez a probléma eredményezte, hogy a területfejlesztés kérdését csak viszonylag lassan, 6 évvel később, 1996-ben rendezték, és akkor is egy párhuzamos intézményrendszer létrehozásával. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján nem számítottak önkormányzatnak [1997. évi XV. tv. 9. § (3) bek.], 1990-ben még közvetlen választott testületük sem volt (ezt az 1994-es törvénymódosítás rendezte), és saját forrással sem rendelkeztek (saját bevételek az illetékek voltak, de ennek alapját, kulcsát, mentességeit, egyszóval mértékét nem a megyei önkormányzatok, hanem az Országgyűlés szabályozta). Pálné Kovács Ilona szerint a megyék sorsát éppen a területfejlesztésről szóló 1996-os törvény pecsételte meg végül: „A megyei önkormányzatok sorsának történetében fekete napként került be a területfejlesztésről szóló törvény elfogadásának napja.”¹¹⁵

1990-ben a megyei befolyás visszaszorulásában mindenképpen jelentős tényező volt a megyei jogú városok már említett megyénkívülisége, végső soron funkcionális rivalizálásuk. Már a területfejlesztési törvénnyel megjelent egy új területi szint, a régió lehetősége. A régió politikai értelemben azonban diszkreditálódott azzal, hogy bár az első – 1998–2002 között működő –, Orbán Viktor vezette jobboldali kormány is tett lépéseket a közjogi régiók kialakítása érdekében, de történetük a későbbi baloldali kormányok felemás és sikertelen kísérleteihez kötődött. Az önkormányzati régiók létrehozása nemcsak a megyék eleve gyenge státuszát érintette volna, hanem az akkor még megoldatlan helyzetű kormányzati dekoncentrált szervek által végzett feladatok körét is.

Érdekes módon a 2010 után több lépcsőben, fokozatosan kiépülő új önkormányzati rendszerben a megyéktől elkerült a középszintű igazgatási és intézményfenntartó funkció, és a maga ellentmondásos módján a területfejlesztés lett a megyei önkormányzatok legfontosabb feladata, amely „stratégiai döntési kompetenciát és jelentős források feletti hatalmat jelent”. Azért ellentmondásos módon, mert a korábbi funkciójukat veszített megyei önkormányzatok addigra kapacitásaik jelentős részét elvesztették, nem voltak felkészülve a feladatra, ráadásul a területfejlesztés a jelentős uniós forrásbeáramlás következtében, ahogy már a 2010-et megelőző években is, erős kormányzati figyelem, irányítás mellett valósul meg.

Egy alternatív helyi szint, amely nem létezik

Az önkormányzati feladatellátás hatékonysági és finanszírozási problémáinak megoldása a kötelező, az önkéntes, az alulról szerveződő vagy a központilag megszervezett mikrotársági

¹¹⁴ PÁLNÉ 2008, 192.

¹¹⁵ PÁLNÉ 2008, 193.

szinten történik évtizedek óta. A módszerek, eszközök változnak, de ez a közigazgatási szint a járási tanácsok megszüntetése óta nem létezik hivatalosan. A hazai közigazgatási rendszerben 1990-et követően megjelent a települési önkormányzatok túlzott feladatterhelésének problémája, amelynek megoldási alternatívái 2004-re kiérlelték az akkor meglehetősen rosszul, ellenségesen fogadott, az önkéntesség elvét figyelembe vevő, a kiegészítő források ösztönző erejét alkalmazó többcélú kistérségi társulásokat. A kistérségek szintjén 1996, a területfejlesztési törvény megjelenése óta működött valamiféle, helyenként sikeres, helyenként meglehetősen formális, összességében inkább döcögő együttműködés. A 2010 után kialakított új szisztéma azonban megvonta a többcélú társulások támogatásait, megszüntette különleges jogi státuszukat. A helyi feladatellátás gondjaira más utat talált. A kormányhivatalok rendszerén, és alternatív állami hálózatokon keresztül kezelte a hatékonyság és a finanszírozás problémáit.

Megjegyzések: a hazai önkormányzatiságnak Magyarország településszerkezetéből adódó sajátosságai

Láthattuk, hogy 2010-et követően lényeges változások következtek be a hazai önkormányzati rendszerben, de egyik legfontosabb jellegzetessége, az egy település, egy önkormányzat elv mentén megmaradt az önkormányzatok szervezésének legalapvetőbb logikája. Egyúttal fennmaradt, sőt megerősödött az a szervezési megfontolás, amely az önkormányzati rendszer hatékonyságát nem az önkormányzatok összevonásával, hanem a helyi közszolgáltatások és az önkormányzatiság szétválasztásával igyekszik megoldani. A hatékonyság azért merül fel az egy település, egy önkormányzat elv kérdésével párhuzamosan, mert ez a megoldás, bár a helyi önrendelkezés szempontjából fontos, ugyanakkor meglehetősen sérülékeny, kisméretű közigazgatási egységeket eredményez. Amikor a települési önkormányzat szintjén kell helyi közszolgáltatásokat szervezni, e probléma kezelése akuttá válik.

A hazai települési rendszer rendkívül differenciált, a mintegy 1,7 millió lakosú Budapest a legnagyobb, és a néhány száz fős lélekszámú települések a legkisebbek. Ezek a korábbi, 1990–2010 között hatályos önkormányzati rendszerben lényegében azonos jogokkal, kötelezettségekkel rendelkeztek. A mélyebb differenciálás a 2010 után hatályos önkormányzati rendszerben kezdődött meg. E rendszerben is erősebb az elvi, illetve a státuszokhoz (járasszékhely vagy megyei jogú város) kötődő differenciálás, ami nem feltétlenül tükrözi a települési potenciált. A települési rendszerben – személyes megítélesem szerint – a jogi státusznál fontosabb tényező egy-egy település potenciáljának, lehetőségeinek földrajzi elhelyezkedése, a nagyvárosi agglomerációs vagy belső periféria helyzet stb., még akkor is, ha a városi ranghoz és a különböző szintű székhelyfunkciókhoz jogosultságok és támogatások kapcsolódnak. Ugyanakkor amennyiben nem részleteiben, csak átfogó módon nézünk rá a települési rendszerre, akkor is jelentős különbségeket kapunk: a települések 4/5-e kétezernél kevesebb lakosnak ad otthont, de ezeken a településeken az ország lakosságának csupán 17%-a lakik, és az összes önkormányzati bevétel 15%-a felett rendelkeznek.

A települési hierarchia leginkább városiasodott elitje a 23 megyei jogú város és a főváros, amit itt egyetlen településnek tekintettem, bár 24 önkormányzattal rendelkezik (23 kerületi, egy fővárosi). Ez a településeknek nem egészen 1%-át teszi ki, viszont a lakosság 38%-a lakik itt, és az önkormányzati forrásokból is 38%-ban részesednek.

2. táblázat

A hazai település- és önkormányzati szerkezet néhány mutatószáma

		Települések száma, 2016		Lakosság száma, 2016		Önkormányzatok GFS* bevételei	
		db	%	e fő	%	Mrd Ft, 2011	%
Főváros		1	0,0	1 759,4	17,9	330,6	14,0
Megyei jogú városok		23	0,7	1 972,6	20,1	567,0	24,0
Egyéb városok	10 ezer fő és több	118	3,7	2 122,6	21,6	606,2	25,6
	10 ezer alatt	204	6,5	1 075,2	10,9	282,5	12,0
	2 ezer és több	401	12,7	1 230,1	12,5	228,2	9,7
Községek							
		2 408	76,3	1 670,6	17,0	349,1	14,8
Összesen		3 155	100,0	9 830	100,0	2 363	100,0

Megjegyzés: A táblázatban található adatok egyedi települési adatokból lettek számolva és kerekített értékek, így előfordulhat, hogy a számok összeadása nem pontosan jön ki, ami tehát a kerekítés miatt van.

Forrás: KSH, MÁK, eredetileg megjelent: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018

...ha érdekes, hogy mi miért történt...

Láthattuk, hogy 1990-ben kialakítottak egy olyan önkormányzati rendszert, amely a helyben, a vidéken elmaradt demokratikus népmozgalmat kívánta pótolni, s elébe ment a követeléseknek. A kialakított rendszer megalkotói jogi eszközöket alkalmazva igyekeztek maximális helyi autonómiát és védelmet biztosítani az önkormányzatoknak. A kialakított új renddel szemben gyenge befolyást kapott a központi hatalom, és jogi eszközeiben, de státuszában is a vegetálás állapotába süllyesztették a megyéket: súlyos feladatokat kaptak, de forrásaikat nem tudták befolyásolni, a települési önkormányzatok ügyeibe közvetlenül nem avatkozhattak be, a megyei jogú városok pedig területenkívüliséget kaptak, így egyfajta kódolt konfliktus épült be a státuszokba.¹¹⁶ Ugyanakkor a lényegében alkotmányos védelmet kapott települési önkormányzatok esetében utólag elégtelennek bizonyult a védelem a központi kormányzat pénzügyi eszközeivel és szakágazati irányításával szemben. Ennek következtében az ágazati szakmai irányítás a helyi közfeladatok szabályozásán keresztül tudta az önkormányzatok költségeit befolyásolni, az önkormányzati törvényben rögzített ellátási autonómiájukat csorbitani. A központi kormány – bár jogi eszközei nem voltak – a központi költségvetésen keresztül évről évre meghatározhatta az önkormányzatok központi támogatását és például a megosztott adók megosztásának arányát. Ezekkel az eszközökkel az egymást követő

¹¹⁶ Vö. PÁLNÉ 2008.

központi kormányok egyre nehezebb helyzetet teremtettek az önkormányzatok számára. Folyamatosan áthárították pénzügyi nehézségeiket, konszolidációs kényszereiket a számukra politikai értelemben kevésbé költséges szektorok felé, amelyek között mindig is kiemelkedő helyen voltak az önkormányzatok. A folyamatosan romló gazdasági feltételek, a közszolgáltatások megfelelő szintű¹¹⁷ biztosításához szükséges növekvő önkormányzati hozzájárulás igénye folyamatos alkalmazkodást követelt az önkormányzatok részéről. Ez az alkalmazkodás hol pozitív megoldásokkal történt, mint a helyi adók és más helyi források feltárása, hol nemkívánatos módon. A vagyonhasznosítási megoldások pozitív példát jelentettek, míg a vagyonfelelés, a privatizációból származó források működtetésre fordítása negatív példák voltak. A helyi önkormányzati eladósodás mértéke a 2000-es évekig alatta maradt a nemzetközi standardoknak, és a szakértők inkább hiányolták az önkormányzatok expanzívabb attitűdjét. Az önkormányzati szektor 1990–2010 közötti helyzete mellett is viszonylag kevés (mintegy 13 eset 20 év alatt a 3175 települési önkormányzat vonatkozásában) önkormányzati csőd következett be. Sőt, a bekövetkezett csödek szinte kizárólag konkrét személyek büntetőjogi értelemben vett mulasztására voltak visszavezethetők. Az önkormányzati rendszer strukturális és finanszírozási gondjai nem vezettek csödhöz. Az ilyen típusú problémákat részben a bankszektor (pénzügyi értelemben meglehetősen veszélyes megoldások léteztek, léteznek a likvid éven túli hitelek adósságspirályszerű nyújtására¹¹⁸), részben a kormányzati eseti támogatások (ÖNHIKI¹¹⁹ és azon belül az egyedi megítélésű miniszteri keret), pufferek, ernyők orvosolták, és tulajdonképpen orvosolják a mai napig.¹²⁰ Az önkormányzati csödek elkerülése nem volt teljesen véletlen. Az eljárással ugyanis sem az adós, sem a hitelező nem járt jól. Az önkormányzat a csőddel nem szűnik meg, de működése ideiglenes korlátok közé kerül. Egy úgynevezett „adósságrendezési eljárás” keretében válságköltségvetés alapján működik, amelyet a képviselő-testület fogad el. Az adóssokat sajátos prioritási rend szerint elégitik ki, ahogy a vállalati csödek esetében is, de az nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatellátását, és nem vonhatók be egyes források (például uniós), illetve vagyonelemek sem. Miniszteri döntés alapján egyes fejlesztések tovább folytathatók (például azok, amelyeket derogációs kötelezettség terhel).¹²¹ A folyamatot pénzügyi gondnok felügyeli (vö. 1996. évi XXV. törvény).

¹¹⁷ Itt elvi értelemben használtam a kifejezést, de az 1990 óta fennálló önkormányzati rendszerben a „szakmai minőség” kérdése maga is az önkormányzat pénzügyi-finanszírozási szabadsága korlátozásának eszköze volt. Hiszen a minőségi standardok emelésével az ágazatok, ágazati törvények az ágazaton belüli költsékre kényszerítették az önkormányzatokat.

¹¹⁸ A likvid hitelek definíciójuk szerint éven belül visszafizetendő pénzügyi eszközök. Itt azonban folyamatos refinanszírozással a december 31-én névleg visszafizetett hitelek január 1-jei újrainyújtásáról, folyamatos megújításáról van szó.

¹¹⁹ Önhibájukon kívül nehéz pénzügyi helyzetbe került önkormányzatok támogatása, amely rendkívül vitatottá vált az önkormányzati finanszírozással foglalkozó szakemberek körében, részben, mert szubjektív elemeket tartalmazott (miniszteri keret), illetve mert az önkormányzati (finanszírozási) rendszer strukturális problémáinak tűzoltásszerű kezelésére használták, azok valódi megoldása helyett. 2012 után névlegesen megszüntették, de tartalmában tovább él.

¹²⁰ Vö. JÓKAY – VERES-BOCSKAY 2009.

¹²¹ Elsődlegesen olyan pályázati forrásokból megvalósuló fejlesztésekről van szó, amelyek meghiúsulása esetén a támogatás egészét vissza kell fizetni, így a járulékos károk nagyon magasak.

2006 és 2010 között fordulat következett be az önkormányzati eladósodás tekintetében.¹²² Az aggasztó a jelenségben elsődlegesen az eladósodás üteme volt, de 2010-re már annak mértéke is rendkívül magassá vált: a 2006–2007-es 300 milliárd Ft-os önkormányzati adósságtömeg 2010-re 1300 milliárd Ft-ra nőtt. A pontos, felszín alatti tényezőket nehéz megismerni, de az adatok lehetőséget adnak bizonyos megállapítások megtételére. A kisebb méretű, de már intézménnyel rendelkező önkormányzatok voltak a legsérülékenyebbek a rendszerhibák tekintetében, a strukturális és finanszírozási nyomás vonatkozásában.¹²³ Ezek az önkormányzatok forintban denominált, többségében likvid hitelekkel rendelkeztek, amelyeket évek óta görgettek. Az egyszerűség kedvéért mondhatjuk, hogy az adósságuk az összádósság egyharmadát tehetette ki. A másik két eladósodotti csoportba a városok – inkább a nagyobbak – és a megyék tartoztak. Ezek az önkormányzatok többségében zárt kibocsátású, devizaalapú kötvényekben adósodtak el. A kistépülési adósság a számlavezető bankkal szemben történhetett, míg a devizaalapú kötvények kibocsátásában és felvásárlásában, gyakran forintalapú betétte konvertálásában kisszámú bank vett részt. A megoldás ráadásul meglovagolt egy lehetőséget, amely nem volt közbeszerzés-köteles. Egyszerűbb volt, gyorsabb, és nem volt versenyeztetés. Ezen önkormányzatok célja között szerepelt az uniós fejlesztések finanszírozása, illetve a tartalékolás.¹²⁴ A devizaalapú hitel forintban, bankszámlán való elhelyezése egy meglehetősen kockázatos pénzügyi művelet, amelyben az árfolyamok és a kamatok különbözetének kihasználásával próbálnak – általában pénzügyi szakemberek segítségével – nyereséget elérni. Ezt arbitrázsnek hívják, és nehezen összeegyeztethető az önkormányzatok és a közszektor esetében elvárható közpénzek gondos kezelésével. A konkrét esetekben, figyelembe véve a szükségszerű pénzügyi tanácsadói és a járulékos banki költségeket, valószínűleg csak a pénzforgalmi szemléletű számvitel esetében lehetett nyereséges műveletként feltüntetni, ahol nem kellett minden költséget együtt kimutatni, az eredményszemléletű számvitel ezt már nem tette volna lehetővé. A megyék esetében, amelyek pénzügyi helyzete eleve instabil volt, különösen kérdéses, hogy mi lehetett a hitel visszafizetésének a fedezete.

Tény, hogy sem 2010 előtt, sem 2010-et követően egyetlen kormány vagy más hatóság nem kezdeményezett sem jogi, sem más természetű felelősségre vonást konkrét személyek ellen.

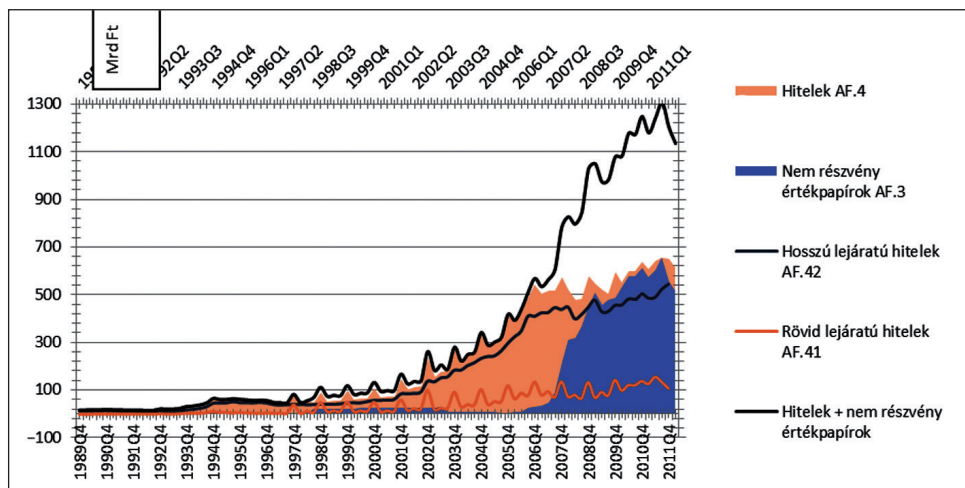
Az önkormányzati szektor egészére a 2010-ben megválasztott új kormány több lépésben, az önkormányzatok egyes csoportjai esetében differenciált módon adósságkonszolidációt valósított meg. Lényegében átvállalta az adósságot.¹²⁵ 2011-ben megalkotta a stabilizációs törvényt (2011. évi CXCV. törvény), amely többek között megszigorította az önkormányzatok hitelfelvételét, és megtiltotta a működési hiány tervezését. Párhuzamosan megteremtette az új önkormányzati rendszer alapjait (Mötv., Áht., a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény).

¹²² LENTNER 2017, illetve 17. ábra: *Az önkormányzati eladósodás folyamata és szerkezete*.

¹²³ Vö. például HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI 2014; VIGVÁRI 2010.

¹²⁴ Vö. például KOVÁCS 2012.

¹²⁵ Vö. LENTNER 2014.



16. ábra

Az önkormányzati eladósodás folyamata és szerkezete

Forrás: MNB adatai alapján Kovács 2012

Akkor merre tovább?

2010-et követően a kormányzati dekoncentrált hálózat újjá lett szervezve, megerősödött, és jelentős mennyiségű hatáskört, feladatot vett át az önkormányzatoktól.

Ezzel a hazai fejlődés szembement a világtendenciával: „Az elmúlt 15 évben az OECD-országok mindegyikében megfigyelhető volt a decentralizáció trendje, de a decentralizáció mértéke nagy változatosságot mutat.”¹²⁶ A hazai környezetben 2010 után kialakított új rend szerint a dekoncentrált állami szervezetekhez kerülő feladatok, amennyiben a központi igazgatásból kerülnek e szervezetekhez, mindenképpen decentralizációnak tekinthetők. Ugyanakkor sok egyéb szempontot is figyelembe kell venni a minősítéskor, például a helyi vagy központi döntések tényleges súlyát, ami a szervezet működésétől, de a törvények biztosította mozgástértől is függhet: „A hatáskörök és eszközrendszerek tekintetében meglehetősen nehéz ítéletet alkotni arról, hogy egy adott állam mennyire decentralizált. Gyakran jelent problémát, hogy az önkormányzati szektorra túl sok feladat, kompetencia terhelődik, a szükséges források biztosítása nélkül. Ugyancsak árnyalja a képet, hogy néha az önkormányzatokra hárított feladatok elsősorban állami, adminisztratív jellegűek, amelyek teljesítése nem tesz lehetővé mérlegelést, nem ad döntési mozgásteret.”¹²⁷

E sorok elkészültének időpontjában még sok kérdés van az önkormányzatiság jövőjét és tartalmát illetően. Meggyőződésem, hogy hosszabb távon olyan megoldások fognak születni, amelyek eredményeképpen erős, minőségi helyi szolgáltatásokra képes önkormányzatok fognak működni Magyarországon. A kialakításra kerülő önkormányzatok majdani mérete,

¹²⁶ Vö. SIVÁK 2014, 303.

¹²⁷ PÁLNÉ 2008, 25.

szolgáltatásaik köre és a rövid távú változások tartalma ugyanakkor nehezen belátható. Az is nehezen megjósolható, hogy a megtörni látszó, önrendelkezésen alapuló fejlődés ténylegesen milyen irányt vesz. Több forgatókönyv képzelhető el:

1. A jelenleg kialakult ellentmondásos rendszer marad fenn. Ez lehetséges a) az aktuális status quo változatlanlansága mellett; illetve b) újabb feladatok államosításával, esetleg egyes kisebb súlyú feladatok ismét önkormányzati hatáskörbe kerülésével;
2. Az önkormányzatiság jelenlegi „egy település, egy önkormányzat”-elvének részleges vagy teljes feladása.
 - a) A helyi közfeladat-ellátás szinte teljes egésze átkerül egy járási szinten létrejövő, valószínű módon kötelező önkormányzati társulásba.
 - b) Ennek alternatív forgatókönyve az, hogy a járáások válnak önkormányzati szintté. E kiegészítő forgatókönyvnek kisebb az esélye.

A forgatókönyvek mérlegelése során figyelembe kell venni, hogy a központi kormányzat dekoncentrált szervezetének legalsó szintje a járás lett. Nem önkormányzati szint, de például a körjegyzőségek átalakításával kialakított közös önkormányzati hivatalokat is a járási határok figyelembevételével, azokhoz igazodó módon hozták létre. Ez tulajdonképpen nem volt indokolható, mert az önkormányzati világban, ha volt is területi rendezőelv, akkor az a kistérségi volt, amely a politikai és jogi ellenzél ellenére nyomokban ma is tovább él.

Bár a közigazgatási középszinten jelenleg kialakult valamilyen egyensúly a gyenge, helyét kereső megyei önkormányzattal és a megizmosodott, jól szervezett kormányhivatalokkal, ugyanakkor azok az erők, amelyek nagyobb egységek kialakítása irányába hatottak, újjáéledhetnek. A megyék közül legalább kettő (Nógrád és Tolna) rendkívül kicsi, és legalább Budapest esetében, de más nagyvárosokban is, a városkörnyék és a város együttműködése formalizált megoldást igényelne. A budapesti agglomeráció összehangolt megszervezése önmagában átszabhatja a megyerendszert.

Az önkormányzatok gazdálkodásának törvényi feltételei 2010 után

Az önkormányzati gazdálkodás törvényi kerete

Az önkormányzatok Magyarországon önállóan, más szervek beavatkozása nélkül végzik igazgatási tevékenységüket, határozzák meg saját működésük feltételeit, szervezeti rendjüket. Amennyiben ezzel nem veszélyeztetik közfeladataik ellátását, akkor önállóan fogadják el és hajtják végre költségvetésüket, gazdálkodnak bevételeikkel, vagyonukkal, vagy gyakorolják a tulajdonosi jogot vagyonuk felett, amely másrésről része a nemzeti vagyonnak. Az Alaptörvény (32. cikk) szerint, amennyiben nem akadályozza őket alaptevékenységük ellátásában, és nem létezik olyan törvény, amely azt más szervezet hatáskörébe utalná, akkor szabadon vállalhatnak feladatokat (önként vállalt feladatok).

„A költségvetési elképzeléseket, mozgásteret – azaz, hogy a helyi önkormányzat egy-egy évben »mennyi pénzt költhet« – alapvetően több tényező is befolyásolja. Ezek nagyobb része a helyi önkormányzattól részben, vagy egészben független, külső változó, mint például a demográfiai tényezők (például a lakosságszám változása, ami a munkaerő-

kínálaton keresztül befolyásolja a térségben működő vállalkozások számát, így a beszedhető helyi adók mértékét, továbbá a szociális kiadásokat) vagy a központi költségvetésből kapott támogatások (amelyek a központi költségvetés helyzetétől és a „nagypolitikai” döntésektől függenek).¹²⁸

2010 után az önkormányzatokra, az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok jelentős részét teljesen újraírta a jogalkotó. Az önkormányzati gazdálkodást szabályozó legfontosabb új törvények: az Alaptörvény, az Mőtv. (2011. CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól), az Áht. (2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról), illetve az Ávr. [368/2011 (XII. 31.) Kormányrendelet az Áht. végrehajtásáról] és az Nvt. (2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonnról).

Ennek ellenére számos jogszabály túlélte a változást, például a 2003. évi XCII. tv. az adózás rendjéről, illetve az 1990. évi C. tv. a helyi adókról.

A változások ugyanakkor ez utóbbi kört is érintették. Például megjelent egy új helyi adó-forma, a települési adó. A felsorolt törvények mellett további központi rendelkezések befolyásolják a helyi önkormányzatok gazdálkodását. Gondolhatunk például az úgynevezett ágazati vagy szakmai törvényekre, de mind közül a legsajátosabb helyet az ország központi kormányának költségvetése foglalja el, amely tartalmazza a megosztott adók szabályozását, az önkormányzati transzfereket, vagyis a központi költségvetési támogatásokat.

Az úgynevezett ágazati törvények feladatokat rónak az önkormányzatokra, illetve megszabják az adott szolgáltatások ellátásának feltételeit. Sajátos helyet foglal el az önkormányzatok gazdálkodásának szabályozásában a stabilitási törvény (2011. évi CXCV. tv.), amely előírja az önkormányzatok számára a működési költségvetésük kiegyensúlyozott, pozitív egyenleg melletti tervezését, és korlátozza a hitelfelvételüket.

Az önkormányzatok helye: állam, államrendszer és államháztartás

Az önkormányzatok a legfontosabb hazai jogszabályok szerint az államrendszer vagy az államháztartás részei, annak önkormányzati alrendszerébe tartoznak. Ugyanakkor a vonatkozó törvényi fogalom használatában keveredik az általános jogi és a gazdasági jogi kifejezések alkalmazása, ami mindenekelőtt az „állam” fogalmának kérdésében bontakozik ki. A közgazdasági fogalomhasználatban, nemzetközi standardok szerint (például GFS, ESA 2010) a befoglaló fogalom az államháztartás, amelynek szektorai a központi kormányzat, az önkormányzatok (helyi, területi) és a társadalombiztosítási alapok, ha elkülönülten működnek. Ezt a fogalomhasználatot veszi át az Mőtv. és az Áht., amely a specifikus magyar viszonyoknak megfelelően központi és önkormányzati alrendszerekről beszél. Az Alaptörvény az állam fogalmát egyes esetekben általános fogalomként használja, amelybe beleérti az önkormányzatokat is, kisbetűvel írva viszont gyakran a központi kormányzatot jelenti. Ilyenformán az Áht. szerint a központi alrendszer az államból, a központi költségvetési szervekből, a köztestületekből és a köztestületek által irányított költségvetési szervekből áll. Ezzel szemben az önkormányzati alrendszerbe a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok (helyi és országos), valamint a különböző típusú önkormányzatok társulásai

¹²⁸ NYIKOS et al. 2018, 97–98.

tartoznak. Az Mötv. az önkormányzati és a központi alrendszerek egymással szembeni meghatározása esetében, az értelmezés világossá tétele érdekében többször használja ugyanakkor a központi jelzős szerkezetet: például központi költségvetés. A tisztázott fogalomhasználat jelentősége ebben az esetben különösen fontos, mert az „állam”, a központi kormányzat és az önkormányzatok egymáshoz való viszonya 2010 után kiemelkedően fontossá vált a megnövekedett kormányzati súlyból adódóan.

Önkormányzati pénzügyi és stratégiai tervezés – település és önkormányzat

Az önkormányzat közép- vagy hosszú távú tervét a gazdasági program rögzíti:

„A képviselőtestület hosszútávú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti. [...] (2) A gazdasági program, fejlesztési terv a képviselőtestület megbízatásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. (3) [...] helyi szinten rögzíti mindazon célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembe vételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják” [Mötv. 116. § (1) bek.].

A gazdasági program a képviselő-testület programja, de nyilvánvalóan a település, a helyi közszolgáltatások stb. a tárgya, és elkészítése a képviselő-testület felelőssége. Az önkormányzati gazdasági programnak az Mötv. szerint összhangban kell lennie a megyei területfejlesztési elképzelésekkel, és tartalmaznia kell az egyes közszolgáltatások biztosításának, színvonalának javításának fejlesztési elképzeléseit. Éppen ezen kitétel miatt nem világos, hogyan lehetséges, hogy az önkormányzatokat más helyütt integrált településfejlesztési stratégia (ITS) elfogadására is kényszeríti a törvényhozó [314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési stratégiáról], holott a két dokumentum, az ITS és a gazdasági program hatálya, legalább részben, átfedésben vannak. Nem lehet indok, hogy a gazdasági program természetes, minimális hatálya a képviselő-testület politikai ciklusa, míg az ITS-é az adott uniós költségvetési ciklus, mert az előbbi nem merev szabály. Az is természetes, sőt egészséges szabály, hogy a cikluson túlnyúló programot az újonnan megalakuló testület felülvizsgálja, kiegészíti.¹²⁹

Itt tulajdonképpen a jelen tanulmány talán eddig csak részben tisztázott kérdése vonatkozásában kellene egyértelmű helyzetet teremteni: mi a kapcsolata az önkormányzatnak a településsel? A képviselő-testület, amelynek programja – a gazdasági program – a helyi közösség képviseletében jön létre. Az önkormányzatiságot a képviselő-testület testesíti meg. Egy település fejlesztése nem azonos egy szervezet, például az önkormányzat és szolgáltatásai fejlesztésével, de ez a szervezet és szolgáltatásai a település működésének motorja, lelke. Akkor választható szét a helyi gazdasági program az ITS-től, vagy például a helyi gazdaságfejlesztési, esetleg integrációs politikától, ha kizárólag a szervezetre koncentrál. A polgármester és a képviselő-testület azonban politikusok, akik településben gondolkodnak,

¹²⁹ A hazai gazdasági tervezésről bővebben LENTNER 2015, illetve az önkormányzati vonatkozásaira fókuszáltnak SISA 2014.

a szervezet létjogosultsága számukra a település és lakóinak szolgálata kell hogy legyen. Ebben az esetben ugyanakkor település és szervezet szétválasztása értelmetlen. *A gazdasági programnak a település minimum 5 éves átfogó működési és fejlesztési stratégiai programjának szerepét kell betöltenie*, integrálnia kell a szakpolitikai stratégiákat, és kiindulópontja a település hosszú távú fejlesztési célja kell hogy legyen. Átfogó módon kötelező és önként vállalt feladatokat, önkormányzati szervezeti és települési működtetési, fejlesztési célokat egyaránt magában kell foglalnia.

A rövid távú, éves tervezés elsődleges dokumentuma a költségvetés, amely a fentiek értelmében a gazdasági program egy meghatározott naptári évre vonatkozó konkrét céljait, azok megvalósítását kell hogy tartalmazza. A hazai jogrendszerben és gyakorlatban *az önkormányzatok költségvetése, bár egy dokumentum, egyúttal azonban olyan törvényi, garanciális szabályok kapcsolódnak hozzá, amely alkalmatlanná teszi arra, hogy az önkormányzati menedzsment támogató eszközeként lehessen alkalmazni* (vö. *A költségvetési gazdálkodás sajátos keretei* pontban írtakat). A folyamatok előzetes átlátására, nyomon követésére az önkormányzatoknak rendelkezniük kell egy olyan éves tervvel, amely összhangban van a költségvetéssel, de tartalmazza azokat az információkat, folyamatokat is, amelyek a költségvetésbe nem férnek bele annak merev keretei miatt. Ez a dokumentum lehet teljesen nyilvános, vagy korlátok mellett részben nyilvános, de biztosítani kell az önkormányzat vezetésének a saját maga számára a tisztánlátást, azt a rálátást, amelyre településirányító feladatuk ellátásához szükségük van.

Az önkormányzatok vagyona

A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon (Alaptörvény). Általában véve ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak az önkormányzatra mint a vagyon tulajdonosára, mint más tulajdonosokra. Ebben – egyes esetekben, bizonyos törvényi, szabályozási sajátosságokból, helyzetből adódóan, vagy egyszerűen azért, mert az önkormányzatok a közszektor, az államrendszer részei – előfordulhatnak a megszokottól eltérő, különös megoldások (Mötv. 107. §). Az önkormányzatoknak az államrendszer más szegmenseivel, a központi kormányzattal szembeni vagyoni követelése bírósági eljárásban érvényesíthető [Mötv. 106. § (2) bek.]. Az Mötv. 110/A. §-a, illetve Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv. Miközben elvi szinten az önkormányzat mint tulajdonos azonos megítélés alá esik, mint más tulajdonos, de a kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonrésze használatára, hasznosítására, fenntartására, üzemeltetésére, létesítésére, fejlesztésére vagy felújítására mégis sajátos szabályok vonatkoznak (Mötv. 108. §), tulajdonjoga csak az Mötv. és a nemzeti vagyonról szóló törvény (Nvt.) alapján adható át másnak.

A vonatkozó törvények szerint az önkormányzat vagyona a „tulajdonából” és a szervezetet megillető vagyoni értékű jogokból áll. A törvények az önkormányzatok számára a köztulajdon védelme érdekében előírják, hogy vagyonkatasztert, egy jogszabályban megszabott nyilvántartást kell vezetniük a vagyonukról, a tulajdonukban lévő vagyon-elemekről (Mötv. 110. §).

Csak feltételezem, hogy talán az önkormányzati társulásokkal szembeni negatívabb kormányzati-parlamenti attitűd megnyilvánulásaképpen az önkormányzat társulásba bevitt vagyont is a társuló önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani. Az önkormányzatok társulásba vitt vagyonának vagyonnövekménye viszont a társult önkormányzatok közös vagyonának számít. Ez alól a szabály alól egyes esetekben a törvényhozó kivételt tehet. A társult önkormányzatok közös vagyonára például teljesen más jogszabályok, a Polgári Törvénykönyv vonatkozik. A költségvetési zárszámadás keretében az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon állapotáról is kimutatást kell készíteni. Az önkormányzati vagyonnyilvántartáson belül – amelyért egyébiránt a jegyző a felelős [Mötv. 110. § (3) bek.] – el kell különíteni az önkormányzati törzsvagyon nyilvántartását.

Egyéb esetekben az általános szabály szerint az Nvt. versenyeztetést ír elő az önkormányzat számára vagyonának átadása előfeltételként (Nvt. 13. §). Amennyiben az önkormányzat saját gazdasági társasága részére adja át nem pénzbeli, vagyoni hozzájárulásként, akkor eltekinthet a versenyeztetéstől, illetve az önkormányzati társaság részesedésének vagy ingatlanjának cseréje esetében. Eltekinthet a versenyeztetéstől az önkormányzat továbbá akkor is, ha a vagyont az önkormányzat, az állam, központi kormányzat részére értékesítéssel vagy csereügylet keretében adja át.

Ezek az intézkedések azonban óvatosságra kell hogy intsenek, mert az önkormányzati társaságok költségvetésen kívüli, önálló gazdálkodók. Talán ennek tudható be a kormányzati gyámkodás megjelenése, vagyis az, hogy a törvény kormányhivatali jóváhagyást ír elő a versenyeztetési értékhatár feletti ügyletek esetében.

A vagyonkezelési szerződések szabályozása még szigorúbb. Az önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), mint a döntésre felhatalmazott szervezet, vagyonkezelési szerződést csak az Nvt.-ben felsoroltakkal köthet. A vagyonkezelői jog átruházható. A vagyonkezelői jog átruházásának feltétele, hogy ezáltal a vagyon állagának, értékének megőrzése, védelme jobb feltételek közé kerüljön, a vagyon összességében növekedjen. Ezenkívül akkor lehetséges, ha a vagyonkezelői jog átruházásával a közfeladatok hatékonyabban végezhetők el.

Az önkormányzat rendeletben szabályozza a vagyonkezelési jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének a feltételeit. A vagyonnal kapcsolatos döntéseit (a vagyon ellenértékéről, esetleges ingyenes átadásáról) az önkormányzat képviselő-testülete szintén rendeletben hozza meg. A vagyonkezelői jog létesítése a közfeladat ellátásával kapcsolatosan a központi költségvetés irányában nem eredményezhet többlettámogatási igényt. Kiemelt vagyonelemeket érintő döntések esetében, mint például védett természeti, kulturális, történeti értékek, illetve védművek és védelmi létesítmények, a központi szakhatóságok, illetékes szervek hozzájárulása is szükséges. Az önkormányzat akkor engedheti el a vagyonkezelő vagyonkezeléssel kapcsolatos kötelezettségeit (arányos mértékben), ha a vagyonkezelő közfeladatot lát el, és bevételeinek több mint a fele az államrendszer valamely szektorából származik. A vagyonkezelőnek kötelezettsége, hogy a kezelt vagyonnal kapcsolatos gazdálkodást, bevételeit és kiadásait, saját vagyonával kapcsolatos gazdálkodástól elkülönülten tartsa nyilván. Köteles alávetni magát a tulajdonosi ellenőrzésnek az információs önrendelkezés, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályozásnak, valamint feladata, hogy az elszámolt értékcsökkenés pótlására alapot képezzen, és a pótló beruházások el legyenek végezve. A vagyonkezelői jog keletkezése illetékmentes.

Már fentebb is láthattuk, hogy a 2010 utáni önkormányzati rendszer fontos eleme az önkormányzati kötelező feladatok alapjainak védelme volt.

Ennek része lehet a 2007–2009 körül az önkormányzatok eladósodásának kormányzati megítélése, ami személyes véleményem szerint csak kisebb részben (mintegy egyharmad arányban) következett az akkori önkormányzati rendszerből, és nagyon kismértékben köthető össze az önkormányzatok belső világával, annak szükségleteivel. E két tény, a kötelező feladatok alapjainak védelme és a felelőtlennek ítélt önkormányzati gazdálkodás együttes hatásaként a törvényalkotó az önkormányzati vagyon elidegenítése vonatkozásában is kijelenti, hogy az önkormányzati vagyonátadás semmilyen esetben sem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

A legjelentősebb, nagy volumenű vagyonátadás az önkormányzatok esetében egyébként – az 1990-es létrehozásukat követően – a 2010 után kialakított kormányhivatali és az új önkormányzati rendszer kapcsán, a kormányhivatalok irányában történt feladatátadás és az ezen feladatok ellátását szolgáló önkormányzati vagyon átadása volt. Ezt erősíti meg az a szabály is, miszerint a vagyon az államnak, értsd központi kormányzatnak és intézményrendszerének, vagy más önkormányzat számára ingyenesen átadható. Valószínűleg a nemzeti vagyon fogalmának bevezetése is erősíti ezt a folyamatot, hiszen a központi kormányzat számára átadott vagyon továbbra is a nemzeti vagyon része marad, de a szűkebb helyi közösség, a helyi választók mégis lemondanak róla. Ezzel együtt formális garanciákat épített a törvényalkotó az ingyenes önkormányzati vagyonátadásba, amennyiben az önkormányzat képviselő-testületének határozatot kell hoznia az ingyenes vagyonátadás megerősítéséről, arról, hogy az milyen közfeladat ellátását segíti elő. A törvény rögzíti a vagyonkezelői szerződés, az azonnali és a rendkívüli önkormányzati felmondásának szabályait is. Az azonnali felmondás indokának azt tekinti, ha a vagyonkezelő nem látja el a feladatát, míg a rendkívül felmondás a törvény szerint akkor indokolt, ha a vagyonkezelő megszegi szerződéses kötelezettségeit, elmulasztja csőd-, illetve felszámolási eljárás bejelentésére vonatkozó kötelezettségét, 60 napon túli, nem halasztott tartozása van.

A költségvetési gazdálkodás

A költségvetési gazdálkodás sajátos keretei

Az önkormányzat maga alakítja ki gazdálkodásának szabályait, annak sajátos feltételeit, érdekeltségi rendszereit. Az önkormányzati gazdálkodás szabályozására vonatkozóan figyelembe kell vennie az Mötv., az államháztartásról szóló törvény (Áht.) és ez utóbbi végrehajtási rendeletének irányelveit.

Az önkormányzatoknak, ahogy más közösségi szervezeteknek, éves gazdasági tervekről költségvetést kell készíteni, amelyet az önkormányzatok esetében a képviselő-testület rendeletben fogad el („egységes szerkezetű rendelet”, Mötv. 5. §). Ez az alapja a helyi önkormányzatok autonómiájának és egyúttal a gazdálkodásuknak. Az önkormányzatok a költségvetésük alapján látják el feladataikat, finanszírozzák bevételeikből a kiadásait. A költségvetésnek tartalmaznia kell az önkormányzat összes bevételét és kiadását, de például azon források szerepeltetése, amelyek későbbi jogi feltételekhez kötöttek (döntések, határozatok stb.), csak ezen jogi feltételek teljesülése esetében történhet meg. Ez ugyanakkor a vonatkozó tervezett kiadások esetében is azt jelenti, hogy csak későbbi módosítással kerülhetnek a költségvetésbe.

A költségvetési rendelettervezetet a jegyző készíti elő. A bevételek és kiadások költségvetési előirányzatában el kell különíteniük a működtetés bevételeit és kiadásait, ezen belül pedig a kötelező és az önként vállalt és államigazgatási feladatok bevételeit és kiadásait. Továbbá elkülönítetten kell megjeleníteni a helyi önkormányzatok által irányított szervek költségvetési bevételi és kiadási előirányzatait is, ezen belül pedig a kiemelt előirányzatokat, valamint a kötelező, önként vállalt és államigazgatási feladatokat. Meg kell jeleníteni a költségvetés legfontosabb, átfogó mutatóit, mint a költségvetési egyenleg összege, a működési bevételek és kiadások egyenlege, valamint a felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege. Be kell mutatni az esetleges költségvetési hiány finanszírozására szolgáló belső előirányzatokat, illetve adott esetben a költségvetési többlet felhasználására szolgáló előirányzatokat, a költségvetés adósságot keletkeztető ügyleteit érintő fejlesztési célokat, garanciákból, kezességvállalásokból eredő kötelezettségeit, a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköröket, különösen a finanszírozás, a bevételek és kiadások vonatkozásában [Áht. 4. § (4) bek.].

A költségvetésnek meg kell felelnie más sajátos jogi, közgazdasági stb., a közszektor számvitelére vonatkozó előírásoknak, mint például nem tervezhetnek működési hiányt (vö. az üzemgazdasági szemlélet elvével a *Rugalmas tervezési és végrehajtási rendszer, erős korlátokkal* című pontban), vagy a kötelező feladatok stabilitásának elsőbbsége. Az Áht. részletezi az önkormányzati költségvetés készítésének alapelveit, mint középtávú és éves tervezés, végrehajtás naptári év szerint, a bevételek és kiadások megalapozottsága, a költségek szükséges minimumra tervezése, célhoz kötöttsége, a költségvetés összehasonlíthatóságának biztosítása (egyres évek között, Áht. 4. §-a). Az önkormányzatok év közben a költségvetési tervüket többször felülvizsgálják, hogy az év közbeni folyamatokat átvezzék rajta. Így kerülhetnek be például az év közben elnyert támogatások, pályázatok forrásai. A költségvetési év lezárultával az éves gazdálkodásról zárszámadás készül, amely elszámol a felhasznált forrásokkal, utólag bemutatja az év közbeni tényleges folyamatokat.

Az adatok egyértelműen bizonyítják, hogy a 2010 után kialakított önkormányzati rendszer pénzügyi értelemben egyensúlyban van, 2015-re az önkormányzatok rendszerszintű eladósodása leállt, egyensúlyi helyzetbe került. Ezt tanúsítja az Magyar Nemzeti Bank költségvetési elemzése is.¹³⁰ Ha az okokat keressük, annak mindenképpen része az adósságkonszolidáció, a stabilizációs törvény egyensúlyi működési előírásai, illetve az átalakuló támogatási rendszer.

Az alábbi táblázat azt mutatja, hogy a központi költségvetés hiánya 2015–2017 között a GDP 1,8 és 3,1%-a között változott, míg az önkormányzati alrendszer hiánya a konzervatívabb becslés szerint a GDP 0,1%-a, optimistább vélemények szerint pedig 0,0%-a (vö. 3. táblázat).

¹³⁰ MNB 2015; MNB 2016.

3. táblázat
A kormányzati szektor ESA-egyenlege

	2015			2016			2017		
A GDP %-ában	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
Központi alrendszer	-2,6	-2,7	-0,1	-2,2	-1,8	0,4	-3,1	-3,1	0,0
Önkormányzatok egyenlege	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-2,7	-2,7	0,0	-2,2	-1,8	0,4	-3,2	-3,2	0,0
GFS–ESA–különbözet	0,3	0,2	-0,1	0,2	0,3	-0,5	0,8	-0,7	-0,1
Kormányzati szektor ES-egyenlege (3+4)	-2,4	-2,5	-0,2	-2,0	-2,1	-0,1	-2,4	-2,5	-0,1
ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlésével	-2,4	-2,4	-0,1	-2,0	-2,0	0,0	-2,4	-2,4	0,0

Megjegyzés:

- ESA – European System of Accounts: európai statisztika-számviteli rendszer.
- a 2016. évi adat esetében az újabb MNB-jelentésben szereplő adatokat használtuk.

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 108.

Az Mötv. világosan lefekteti az önkormányzati gazdálkodás felelősségi kérdéseit is: a gazdálkodás biztonságaért a képviselő-testület, a szabályszerűségért a polgármester felelős (Mötv. 115. §). Az önkormányzat veszteséges gazdálkodásának terheit, felelősségét maga viseli, a központi költségvetést nem terheli kötelezettség [Mötv. 112. § (2) bek.], vagyis az önkormányzati rendszerben 1990 óta folyamatosan fennáll az az elv, hogy nincs az önkormányzatok tevékenysége mögött állami garancia. Ezt némileg árnyalta a 2013–2015-ös adósságkonszolidáció, amelynek keretében több hullámban, differenciált módon a központi kormányzat átvállalta a 2010 előtt keletkezett önkormányzati adósságot.

A költségvetési és számviteli szabályok célja a gondos gazdálkodás külső eszközökkel, a törvény erejénél fogva történő biztosítása, kikényszerítése.

Az önkormányzatok felelős gazdálkodása ugyanakkor nem csupán a helyi vezetők és a gazdálkodásra ráhatással rendelkező személyek felelős magatartásán, felkészültségén, a várható kihívásokra való felkészülésén, kockázatkerülésén vagy éppen szakértelmén múlik, hanem a külső környezet kiszámíthatóságán, az önkormányzatokkal szemben támasztott feltételek átláthatóságán és kezelhetőségén is. Vagyis mindazokon az értékeken és mintákon, amelyek a társadalomban élnek, és a formális és informális kényszereken, nyomáson stb., tehát olyan tényezőkön, amelyekre kisebb a ráhatásuk, vagy egyáltalán nem rendelkeznek befolyással. Mindez annak ellenére kijelenthető, hogy az Mötv. szerint az önkormányzatok

feladatellátásuk, gazdálkodásuk formáit elvi szinten szabadon választhatják meg [Mötv. 112. § (1) bek.]. Valójában 1990 óta, az önkormányzati rendszer rendszerváltáskori kialakítása óta folyamatosan romlott az önkormányzatok helyzete. Csökkent költségvetési rugalmasságuk a szabadon felhasználható források (megosztott adók, szabad felhasználású állami támogatások) elvonása folytán, a központi támogatás mindinkább kötötté válásával, a szakmai-ágazati törvényekben megjelenő burkolt költségekből (helyszükséglet, az ellátás egyéb feltételei, minőségi elvárások, szolgáltatások tartalma, lehetséges kiegészítő források keretek közé szorítása stb.) eredően, és nem utolsósorban a kötelező feladatok 2010 után megjelenő, szankciókkal megerősített elsődlegességéből adódóan.

Az önkormányzatok állami támogatási kitettsége mellett fontos, hogy a rendszerváltás óta költségvetésüket legkésőbb 45 nappal a központi kormány költségvetésének elfogadását követően el kell fogadniuk. A sarokszámok és egyes részletek menet közben ismertté válnak, de mindössze másfél hónapot biztosít a törvény, hogy gazdálkodási forrásaik mintegy felének véglegessé válását követően saját éves gazdálkodásuk kialakítsák. Mindenképpen indokolt lenne a feltételek egy-két évvel korábbi rögzítése. Ez természetesen a központi kormányzat mozgásterét csorbitaná.

Az, hogy saját bevételeiket is kisebb vagy nagyobb részben a kötelező feladatok költségeinek fedezetére kell fordítaniuk, a kötelező feladatok magas költségvetési súlya, esetlegesen kizárólagossága, az önkormányzat költségvetési és egyéb mozgáster csökkenése, így például a feladatfinanszírozás rendszere és a kötelezően ellátandó feladatok törvényi elsőbbsége, annak sérülése esetén szankcionálhatósága az önkormányzatiság visszaszorulását jelenti, végső soron azt, hogy a központi kormányzatnak kialakul egy települési szintű végrehajtó szerve. E folyamat teljessé válása az önkormányzatok burkolt „államosítását” jelentené.

A pályázaton elnyerhető források, bár választási elemet tartalmaznak, de összességében, célok, megvalósítási keretek stb. formájában kötöttségeket is magukban foglalnak, így a pénzügyi vonatkozások tekintetében is nehezen előrelátható költségeket, terheket jelenthetnek.

A helyi közzszolgáltatások költségei nem kizárólag az önkormányzat felelős gazdálkodásán múlnak. Egyes települések sajátos feltételei (népsűrűség, ellátotti volumen, településmorfológiai tényezők, megközelíthetőség, speciális ellátások stb.) fajlagosan drágíthatják a szolgáltatásokat, ami nyilvánvalóan rendszerszinten kezelendő, és nem települési szinten feloldható kérdés. Az önkormányzatra rótt törvényi teher, a fajlagosan drága szolgáltatás helyi kikényszerítése legfeljebb irracionális helyzetet teremt. Ilyen esetekben egy szélesebb közösség képviseletében fellépő közösségi szinten kell meghatározni, mi az, ami még megéri, mi a fontos, mi az érték. Az ellátási alternatívák mérlegelése, a tipikustól eltérő utak keresése megoldást jelenthet. Amennyiben a helyi szint szabadabb mozgásteret (pénzügyi, ellátási) kap, úgy elképzelhető, hogy az egy központból látható, sokszor leegyszerűsítő, sematikus vagy univerzális megoldások helyett helyben, ahol a szükséglet is nyomást jelent, és a felszabadítható, átcsoportosítható, felszabaduló források pedig más megoldatlan problémák kezelésének a reményét, könnyebben lehet közmegelégedésre számot tartó ellátási formát találni.

4. táblázat

2016. évi költségvetési adatok öt önkormányzat példáján keresztül I.

TÁJÉKOZTATÓ ADATOK	Székes- fehérvár	Szarvas	Sásd	Abasár	Kisrécse
Település típusa	megyei jogú város	város	város	község	község
Megye	Fejér	Békés	Baranya	Heves	Zala
Népességszám	98 207	16 044	3 053	2 493	186
a) Összesítés a költségvetési ren- delet szerint	2016 M Ft				
Költségvetési bevétel	38 170,8	3 438,9	964,7	614,7	25,9
Költségvetési kiadás	48 896,9	3 438,9	964,7	614,7	31,8
Költségvetés egyenlege	-10 726,1	0	0	0	-5,9
b) 1. Összesítés – GFS-rendszer (finanszírozás nélkül)	2016 M Ft				
GFS-bevételek	38 170,8	2 484,7	642,4	614,7	25,9
GFS-kiadások	48 896,9	3 400,5	986,2	614,7	31,8
GFS egyenlege	-10 726,1	-915,8	-322,3	0,0	-5,9
Működési egyenleg	2 665,7	-150,2	-292,2	30,2	4,0
Felhalmozási egyenleg	-6 000,1	-765,6	-30,1	-30,2	-9,8
b) 2. ÖSSZESÍTÉS EGY LAKOSRA – GFS-rendszer (finanszírozás nélkül)	2016 E Ft/fő				
GFS-bevételek	388,68	154,87	210,42	246,58	139,40
GFS-kiadások	251,32	183,93	316,00	246,58	171,00
GFS egyenlege	137,35	-29,06	-105,57		-31,60
Működési egyenleg	27,14	-9,36	-95,70	12,11	21,30
Felhalmozási egyenleg	-61,10	-47,72	-9,87	-12,11	-52,90

Magyarázat: A számítás módja: 1. A táblázatban szereplő értékek kerekítettek, így a részértékek és az összegek kismértékben eltérhetnek egymástól; 2. GFS-bevételek = működési költségvetési bevételek + felhalmozási költségvetési bevételek; 3. GFS-kiadások = működési költségvetési kiadások + felhalmozási költségvetési kiadások + tartalékok.

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 110–111.

9. BOX: A GFS-rendszer

„Az IMF által kifejlesztett államháztartási statisztikai rendszer, amely keretében minden tagország rendszeres adatszolgáltatásra kötelezett. A rendszer kategóriái a monetáris helyzet felmérésére, az államháztartás finanszírozási szükségleteinek kimutatására irányulnak. A GFS-számítás alapelve a hiányfinanszírozási tételek kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, azaz az összes bevétel nem tartalmazza sem a nemzetközi, sem a hazai piacon felvett hiteleket, s a kiadásokban sem jelennek meg az adósságok tőketörlesztései, valamint az értékpapír-visszavásárlások. A GFS egyenleg számításakor azonban a bevételek a privatizációs bevételekkel együtt jelennek meg és a nettó kamat kiadások vagy bevételek szintén szerepelnek az egyenlegben. Az egyenleg az elsődleges egyenlegtől a finanszírozási tételek tekintetében tér el. A korszerűsített standard az ESA95 esedékességi szemlélete felé mozdult el.”¹³¹

¹³¹ VIGVÁRI 2009, 52.

Az önkormányzat költségvetése elkészítésének, illetve az előző év zárszámadásának elmaradása – vagyis hogy nem tesz eleget államháztartási beszámolási, illetve vagyonnyilvántartás elkészítésének – szankciókat von maga után. Az említett dokumentumokkal járó törvényi kötelezettség teljesítésének elmaradása esetére az Áht. kilátásba helyezi egyes támogatások folyósításának felfüggesztését (Mötv. 111/A. §). Ez a rendelkezés egyszerre ösztönző a törvényi kötelezettségek, a gondos gazdálkodás irányába, és egyszerre paternalista.

Személyes véleményem szerint, amennyiben a központi kormányzat nem felettes szerve az önkormányzatoknak, amelyek önálló legitimációval rendelkeznek, az ilyen szankciókat a gazdasági, jogi-törvényességi ellenőrzést végző szervek ellenőrzése nyomán bírósági döntés alá kellene rendelni.

Önkormányzati bevételek

Egy önkormányzat bevételei összességében a kormányzati rendszeren belüli transzferekből, megosztott adókból és saját bevételekből állnak. A saját bevételek pedig díjakat, adókat és vállalkozási bevételeket tartalmazhatnak.¹³² Az önkormányzat gazdálkodásának forrásai a központi költségvetési támogatások, a saját bevételei, valamint más gazdálkodó szervektől átvett bevételei [Mötv. 112. § (1) bek.]. Az Mötv. és az Áht. szerint az önkormányzatok saját bevételei a helyi adók, a saját tevékenységekből, vállalkozásból és önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, az átvett pénzeszközök, az önkormányzatot a törvény szerint megillető bírságok, illetékek, az önkormányzati intézmények sajátos bevételei [Mötv. 106. § (1) bek.]. Bevételeként, illetve kiadásként el kell számolni a pénzforgalmú tételeket is [Áht. 4. § (4) bek.]. Fontos elsődleges fejlesztési forrásai az önkormányzatoknak a pályázati források.

Saját bevételek

Az Mötv. saját bevételeknek a helyi adókat, a saját tevékenységből, vállalkozásból származó bevételeket, az átvett pénzeszközöket, az önkormányzatokat megillető illetékeket, bírságokat, díjakat, valamint az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételeit tekinti (Mötv. 106 §).

Az önkormányzatok saját bevételei közül talán a legfontosabbak a helyi adók. A helyi adók súlya az önkormányzatok költségvetésében a helyi adóztatás lehetőségének megjelenése óta folyamatosan nő. 2015-ben helyi adóztatásból az önkormányzatok összességét tekintve 739,8 milliárd Ft folyt be. A helyi adóbevételek bizonyos kitétséget eredményeznek az önkormányzatok számára például a gazdaság dinamikája függvényében, hiszen a vállalkozási adókból válságok idején kevesebb, prosperáló gazdaság esetében több bevétel származik. Ez a fajta együtt lélegzés egyúttal célja is a helyi adórendszernek, még akkor is, ha tervezési nehézségeket, problémákat okoz. A helyi adóbevételeikhez az önkormányzatok saját adókiadás és beszedés alapján jutnak hozzá. Az 1991-es helyi adókról szóló törvény széles hatáskört biztosított az önkormányzatok számára a kivetett adók adóalapjának, mértékének

¹³² BAILEY 1999.

és a mentességeik meghatározása tekintetében. A hazai önkormányzatok számára az adó kivetése sem kötelező. A törvény szerint az adók lehetnek vagyoni típusú adók, mint a kommunális adó, az építményadó vagy a telekadó, illetve adóztathat az önkormányzat vállalkozási tevékenységet, mint az iparüzési adó vagy az idegenforgalmi adó esetében.

A helyi adókról szóló törvény (1990. évi C. törvény) a 2010 utáni átalakulás keretében csak annyiban változott, hogy megjelent egy új adónem, a települési adó is. Ennek az adónemnek a felhasználása kötött, fejlesztésre vagy képviselő-testületi hatáskörbe tartozó szociális feladatokra fordítható, de tárgya szabadon választható, ha nem esik adóztatási tilalom alá, vagy más közteher nem sújtja. Az adónem nem vált népszerűvé. Bevezetése óta kevés adókimutatást regisztráltak ebben az adónemben.

A hazai helyi adórendszer története némileg cáfolja a nagy szabadság hatékony voltát. Ugyanakkor szakirodalmi javaslatok és nemzetközi példák is támogatják az önkormányzati adórendszer számára biztosítandó széles szabadságot, azt, hogy az elvárt eredménynek, szükségleteiknek megfelelően tervezhessék meg adórendszerüket. A helyi adókimutatás szabadságával úgy éltek az önkormányzatok, hogy jelentős részben vállalkozásaikat adóztatták, és igyekeztek kerülni a helyi lakosság adóztatását. Ez utóbbi sokkal lassabban növekedett, és lényegesen kisebb bevételeket eredményez számukra.

Az egyik legsajátosabb helyi adónem a települési adó mellett az idegenforgalmi adó, amelyet a nem állandó lakosként a településen töltött vendégéjszakák után kell magánszemélyeknek megfizetni a vendégéjszakák, a szállásdíj vagy a szállásért bármilyen jogcímen fizetendő ellentételezés, például üzemeltetési költség után. Sajátossága továbbá, hogy bár kicsi a súlya az összes helyi adóhoz viszonyítva (2015-ben a helyi adóbevételeknek mindössze 1,4%-át generálta), térben nagy különbségek jellemzik, vagyis a magas idegenforgalommal rendelkező településeken nagyon jelentős adónem, és végül az teszi különlegessé a helyi adók között, hogy minden beszedett adóforint után 1,55 Ft állami kiegészítés jár. Ez a kiegészítő támogatás korábban 2 forint volt. A kiegészítő támogatás ösztönzi az önkormányzatokat az adó kivetésére és beszedésére, abból a célból, hogy ezáltal adóbevallásra késztessek az egyik nehezen ellenőrizhető, erősen szürke szektort, a magánszállásadókat.

A leggyakrabban kivetett és legtöbb önkormányzati adóbevételt eredményező adónem a *helyi iparüzési adó*. 2015-ben a helyi adóbevételek 79%-a: 584,4 milliárd forint bevétel származott az önkormányzatoknak ebből az adónemből, ami lassú „térvesztését” jelenti, mert a 2000-es évek közepén 85%-os részarányt képviselt. Számos önkormányzati adóztatásra szakosodott közgazdász-pénzügyes problémásnak tekinti a helyi iparüzési adó ilyen súlyát. Az egyik oldalon az önkormányzatok költségvetése gazdasági válságok idején megrendülhet, másrészt pedig az önkormányzatok lakossági ellenőrzése nem elég erős, ha adóalanyként nem jelennek meg, harmadrészt pedig meglehetősen egyenlőtlen az adónem bevételeinek eloszlása. Látni fogjuk, hogy időközben az iparüzési adóbevételek hatása beépült az önkormányzatok közötti horizontális, adóerő-képességen alapuló újraelosztás rendszerébe, ami korrigálja az adónem települések között jelentős különbséget mutató bevételeit. Az iparüzési adó a helyi ideiglenes és/vagy állandó vállalkozási tevékenységet adóztatja. Alapja a nettó árbevétel, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével, az alvállalkozási tevékenységgel, az anyagköltséggel, a kutatás közvetlen költségével. A 2000-es évek közepén az olaszországi hasonló adóval együttesen uniós eljárás alá került, mert fennállt a veszélye, hogy a korrigált nettó árbevétel tulajdonképpen forgalomarányos bevétel, ami uniós tilalom alá esik, mert ezt csak az áfa adóztathatja.

Az iparüzési adó után, 15%-os (!) részesedéssel, a második legnépszerűbb adónem az építményadó. 2015-ben az önkormányzatoknak összesen 112,4 milliárd Ft-os bevétele származott építményadóból. Korábbi vizsgálataim szerint¹³³ az építményadó inkább városi adó volt, amelynek községi párját a kommunális adó jelentette. A városi lakásállomány méretben és más paraméterek alapján differenciáltabb, így lehet, hogy a városokban inkább ezt, a falvakban pedig a sokkal egyszerűbb kommunális adót választották. A lakás- és nem lakáscélú ingatlanokat adóztatja alapterület vagy forgalmi érték alapján. Csak az alapterület-alapú változat terjedt el, mert az ingatlan értékének fogalma, és értékkövetés az adóztatás számára Magyarországon nehezen volt operacionalizálható; miközben szakmai körökben az értékalapú ingatlanadót tekintik a legigazságosabb adónak. Mind a kommunális adónak, mind az építményadónak az 1990-es években előfordultak olyan variánsai, hogy a települések egyes övezeteiben eltérő kulccsal vetették ki, négyzetméter-alapon, ami ebben a formában, az övezeti rendszer sajátosságai alapján közelített az értékalapú változathoz. A kommunális adó egyetlen összegben adóztatja a területén található építményt és telkeket vagy ezek bérleti jogát. A helyi adóbevételekre vetített 1,8%-os részesedésével a negyedik legnépszerűbb helyi adónem. 2015-ben 13,4 milliárd Ft bevétele származott az önkormányzatoknak kommunális adóból. Végül a telekadó, amely több bevételt eredményez a kommunális adónál, és szintén inkább városi adó, 19,1 milliárd Ft adóbevétellel a helyi adók 2,6%-át generálta.

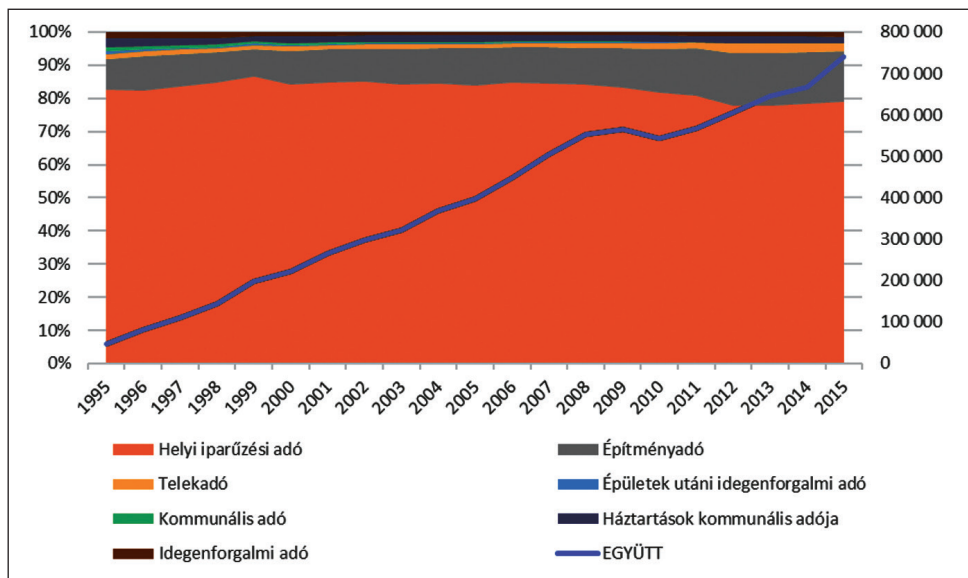
5. táblázat

Önkormányzati adók szerkezete

Adónév a nemzeti besorolás szerint M Ft	2001	2004	2007	2010	2013	2015
Helyi iparüzési adó	226 460	310 535	427 134	443 093	500 868	584 365
Építményadó	26 259	38 240	54 556	71 025	102 719	112 419
Telekadó	3 242	5 346	6 900	9 861	19 395	19 102
Épületek utáni idegenforgalmi adó	1 170	1 188	1 412	1 515	21	26
Kommunális adó	1 192	1 164	1 261	1 170	2	0
Háztartások kommunális adója	5 087	7 161	9 069	10 124	13 175	13 443
Idegenforgalmi adó	3 277	3 549	4 935	5 798	8 411	10 475
Összesen	266 687	367 183	505 267	542 586	644 591	739 830
Évi átlagos változás, %		+12,6%	+12,5%	+2,5%	+6,3%	+7,4%

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 113.

¹³³ Saját belső használatra végzett számításokra, illetve az *Önkormányzat* és az *Önkormányzati Pénzügy* című lapokban megjelent cikkeimre gondolok.



17. ábra

A helyi adóztatás bevételi szerkezetének változása

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 114.

Az állami transferek és kiegyenlítő mechanizmusok

A decentralizáció, bár növeli a területi közigazgatás hatékonyságát a helyi szintekre delegált felelősség által, egyúttal növeli a helyi szintek közötti különbséget és egyenlőtlenséget is az adottságok-lehetőségek, képességek vagy például a hagyományok mentén. Az egyenlőtlenségek kiküszöbölése a horizontális (egy-egy kormányzati szinten belül) és a vertikális (kormányzati szintek közötti) újraelosztással lehetséges. Az újraelosztási vagy támogatási rendszerek különböző célokkal rendelkezhetnek a teljes kiegyenlítéstől a különbségek részleges kompenzálásáig, illetve megkerülve problémákat meghatározhatnak „nemzeti szolgáltatási minimumot”, amelyet a magasabb kormányzati szint a területén működő alacsonyabb területi szintű önkormányzatok számára biztosít.

E tekintetben tehát akár az önkormányzati rendszerből kiemelt magasabb szintű, a kormányzat által a területén egységes elvek, minőség és hozzáférés mentén biztosított szolgáltatás is újraelosztás, de ez a szolgáltatás egyúttal ki lett emelve a decentralizáció hatóköréből. A decentralizáció pozitív hatását, ebben a vonatkozásban, a helyi közösségek, egyének mozgósításával, önmagukért való tenni akarásával, a felelősség egyfajta megszemélyesítésével éri el. A központosítás „nagy közös leve” éppen ezt fojtja meg.

A hazai településszerkezet – ahogy valószínűleg a legtöbb országé is – differenciált. Az okok lehetnek földrajziak (domborzat, folyó), elhelyezkedésből adódóak (egy jelentősebb városi centrum közelsége, fontosabb útvonal jelenléte), de demográfiai, történeti és kulturális jellegűek is, ahogy a véletlen is múlhat. E tényezők együttesen, immanens módon

meglehetősen más szolgáltatási költségeket eredményeznek: „A kutatók arra is felhívják a figyelmet, hogy a méretbeli változások hatásától nehéz elkülöníteni a demográfiai, társadalmi, földrajzi adottságok hatásait. Az adminisztratív szolgáltatások esetén nagyon nehezen mérhetők az outputok. Egy adott tevékenység akkor tekinthető méretgazdaságosnak vagy mérethatékonynak, ha a kibocsátás nagyságával együtt csökken a kibocsátott outputokra jutó egységköltség. A rendelkezésre álló eszközök, az inputok és outputok összevetésével (például egy ellátottra jutó költség stb.) a térbeli szervezethezű közszolgáltatások esetében jelentős lehet a természeti és épített környezet különbségeiből adódó hatás. Ez az ellátotti körzetek természetes méretére, részben domborzati, vízrajzi stb. tényezőire vezethető vissza.”¹³⁴

A helyi szolgáltatásokat elvi szinten a helyi közösség biztosítja önmaga számára. Egyes közösségek esetében azonban ez túl költséges, vagy egyáltalán nem megoldható. Például nem lehet pedagógust vagy orvost találni kicsi, marginalizált közösségekbe. A modern államrendszerek és a korábban Joseph Stiglitz által „vegyes gazdaságnak” nevezett struktúrák (vö. *Bevezetés*) feltételei között ezek nem vállalható költségek. Egy-egy térség marginalizálódása vagy éppen elnéptelenedése nem felvállalható költség, ahogy végső soron a közszolgáltatások, a helyi jóllét és jólét biztosításának veszélyeztetése sem.

A fokozott terhekből a helyi közösségeknek ki kell vennie a részét, de a szélsőséges költségek teljesen nem áterhelhetők, abból egy szélesebb közösségnek is részt kell vállalnia – akár szolidaritási alapon, emberségből, akár kulturális alapon egy szubkultúra fennmaradása érdekében, vagy éppen gazdasági okok miatt a kultúrtáj megőrzésért stb. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy a különbségek egyúttal értékeket is hordoznak, a sokszínűség, a párhuzamosan létező eltérő megoldások javítják a nagyobb közösség válaszainak rugalmasságát a kihívásokra, javítják a túlélőképességet.

Magyarországon a rendszerváltás előtti domináns filozófiák és azok megvalósulása nem tolerálta az egyenlőtlenségeket, a különbséget a véleményekben vagy a megoldásokban. Ez, immáron több mint 30 évvel a rendszerváltás után, alig változott. 1990-ben a rendszerváltás egy decentralizált közigazgatást alakított ki, de erős újraelosztási rendszereket működtetett. Az emberek sem álltak készen az együttműködésre, tovább élt bennük a diktatúra alattvalóinak magányossága, gyanakvása, az egyenlőtlenségekkel, a különbségekkel szembeni intolerancia.

A területi kiegyenlítő rendszerek ehhez mérten erősek voltak, és a sorra következő válságok, gazdasági szükségletek lazítottak rajta. A központi kormányok viszont politikai sikerüket politikai programjaiknak a helyi közösségen való keresztülvitelében látták, így a helyi közösségeknek nemcsak nehezebb feltételek mellett kellett gazdálkodniuk, de egyúttal fokozatosan csökkentették a mozgásterüket. 2010-et követően ezeket a hatásokat felerősítették az alkalmazott megoldások.

A támogatási rendszerek nagyon hasonlóak voltak 1990–2010 között, illetve 2010 után. Az első pillanattól kezdve működött a helyi közszolgáltatások és helyi igazgatás támogatásának rendszere (vertikális újraelosztás), és 2010-ben, a központi kormányzat forrásai végességének fokozott felismerése mellett megjelent a horizontális újraelosztás is (az adóerő-képességen alapuló rendszer). Nem önkéntes alapon, hanem a központi kormány által szervezett módon, a központi támogatások részeként, elvonások a kiegészítő támogatások

¹³⁴ KOVÁCS–SÜKÖSD 2014a, 39.

indokaként.¹³⁵ Ráadásul a kiegyenlítés szabályai jelentős mértékben a központi kormány éves költségvetéseihez kötődnek, tág teret biztosítva azok napi szükségletekhez igazítására. Az alapvető törvények legfeljebb csak általános szabályokat fektetnek le. A döntő szót mindig a központi kormányzat szükségleteit meghatározó központi költségvetési törvények mondják ki.

Az önkormányzatok központi költségvetési támogatása tartalmaz általános támogatást, a kötelező önkormányzati feladatok ellátását biztosító támogatásokat, illetve kiegyenlítő támogatásokat. *E támogatások legnagyobb része vertikális, kormányzati szintek közötti támogatás, a horizontális támogatás a „kiegyenlítő támogatások” között van felsorolva.* A fentiek értelmében a helyi közszolgáltatások támogatása ugyanolyan vertikális támogatás, mint a kiegyenlítő támogatások, de célja eltérő: az egységes nemzeti szolgáltatási minimum biztosítása.

A működtetési támogatáson felül léteznek egyéb, elsődlegesen fejlesztési támogatások. A hazai fejlesztési támogatások a 2004-es európai uniós csatlakozás előtt rendelkeztek kiemelt jelentőséggel. Két „lábu” volt: a cél- és a címzett támogatások. A 2017-es központi költségvetésben az önkormányzati támogatások mintegy 5%-a erejéig ismét kiemelték a fejlesztési támogatásokat. Az önkormányzatok számára a központi kormányzati transzferek a működtetés fontos pillérei, míg a központi kormányzat szempontjából a központi költségvetési támogatások jelentik az önkormányzatok kapcsolódását az államháztartáshoz [Mötv. 111. § (5) bek.]. A jelenlegi önkormányzati törvény megfogalmazása szerint az önkormányzatok költségvetési támogatását az Országgyűlés nyújtja az önkormányzatok számára [Mötv. 117. § (1) bek.]. Amennyiben az önkormányzatok súlyát keressük a hazai közösségi rendszerekben, Sivák József vizsgálataira lehet támaszkodni, amelyek szerint az önkormányzatok kiadásainak részesedése az államháztartásban 2010-ben mintegy 20% volt, ami a rendszer átalakítása következtében 11–12%-ra csökkent.¹³⁶ Egy másik megközelítésben 2015-ről 2016-ra nominálértéken, vagyis az infláció figyelembevételével a központi kormányzat költségvetésének főösszege (a 2016-os költségvetési törvény szerint) 0,2%-ponttal csökkent, ezzel párhuzamosan az önkormányzatok IX. költségvetési fejezet szerinti támogatása 2,8%-kal nőtt. A következő évben, 2016-ról 2017-re viszont a folyamat ellentétes irányú és hangsúlyosabb volt. 2017-ben a költségvetési főösszeg 18,6 ezermilliárd Ft-ra, 9,4%-kal nőtt, miközben az önkormányzatok költségvetési támogatása lecsökkent az összes kiadás 3,4%-ára. Tehát 0,6 százalékpontos csökkenés következett be (vö. 6. táblázat).

Az önkormányzatok oldaláról 2010-re jelentős ellenállás alakult ki a normatív állami támogatások rendszerével szemben. Egy olyan megoldást járattak le Magyarország központi kormányai, amelyet a közösségi, ezen belül az államrendszeren belüli finanszírozást vizsgáló közgazdászszakma a leginkább ajánlhatónak tekint. A normatív támogatás elvi szinten célhoz kötött, de szabályozásában szabadon felhasználható. Az önkormányzatokat természetesen a közgazdasági elveknél jobban érdekelte, hogy például az oktatási kiadások esetében 2010-re gyakorlatilag az önkormányzatok már a költségek 50–60%-át tették be a rendszerbe, így a központi támogatás aránya mindössze 40%-ot tett ki. A 2012 után bevezetett feladat-

¹³⁵ A horizontális újraelosztás nem tényleges elvonásként, hanem az adott önkormányzatnak járó állami (például normatív) támogatások ki nem utalásaként, közvetett elvonásként jelent meg.

¹³⁶ Sivák 2014, 301.

finanszírozási rendszer tartalmát tekintve normatív támogatási rendszer, mert mutatószámok szerint nyújtja a támogatásokat, ugyanakkor kötött felhasználású (másra nem költethető), így e módon is csökkent az önkormányzatok pénzügyi autonómiája, mozgástere. Valójában az 1990-ben kialakított normatív támogatási szabadfelhasználás rendszerét az egymást követő kormányok fokozatosan csorbították, és időről időre csempészték bele célzott felhasználású forrásokat, hogy így kényszerítsék az önkormányzatokat a központi célok teljesítésére. A 2012-ben kialakított új feltételek mellett tehát az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatainak ellátását az állam kötött felhasználású, feladatalapú támogatással biztosítja. A jelenlegi önkormányzati törvény egyértelműen kimondja, hogy a feladatfinanszírozás keretében nyújtott támogatást az önkormányzatoknak az Áht.-ban foglalt kamatokkal terhelten kell visszafizetnie a központi költségvetésbe, ha a transfereket nem a törvényben megjelölt célokra használják fel (Mötv. 117. §). A törvény szövege szerint az állam a támogatást a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve lakosságszám alapján biztosítja. Tehát normatív módon, a törvényben előírt feladatoknak a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelően [Mötv. 117. § (1) bek.]. A minden magyar állampolgár számára elérhető módon biztosított közszolgáltatási színvonal meghatározása fontos elvárás volt a helyi közszolgáltatás támogatását egyre kevésbé biztosító kormányokkal szemben. Tekintettel arra, hogy a 2012 után megvalósított reformok elsődlegesen a központi kormányzati akarat hatékonyabb megvalósulását szolgálták, így szóba sem került az 1990 óta érvényes megoldás megváltoztatása, miszerint az önkormányzatok központi támogatását nem sokkal (mintegy másfél hónappal) az önkormányzati költségvetések legkésőbbi elfogadása előtt véglegesítik, hiszen még a törvény végső szavazását megelőző vitából is kerülhetnek be módosító indítványok. Éppen ezért a központi költségvetésből származó támogatások részletes megismerése, ezen támogatások számításának módszerei ekkor, az éves központi költségvetéssel emelkednek törvényerőre. Ezeket a részleteket az előirányzatok mértékével, a támogatások fajlagos értékeivel, a jogosultságok pontos meghatározásával 1990 óta folyamatosan a központi költségvetés mellékleteiben lehet megtalálni. Az elmúlt években megváltozott szerkezet szerint a 2. melléklet tartalmazza a helyi önkormányzatok „általános működésének és ágazati feladatainak támogatását”, és ebben a mellékletben található a hivatali és településüzemeltetési, valamint a köznevelési, a szociális, a gyermekjóléti és kulturális feladatok támogatásának bemutatása. A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásait a 3. melléklet tartalmazza a működési, illetve felhalmozási célú költségvetési támogatással. A hatályos szabályok szerint az általános, működésükhöz kapcsolódó, illetve speciális, ágazati feladataikhoz kötődő támogatásokat a helyi önkormányzatok a Magyar Államkincstár informatikai rendszerében igényelhetik (Áht. 57. §). Ezekkel a működési támogatásokkal az önkormányzatok a zárszámadásukban számolnak el.

A feladatfinanszírozás, ahogy a normatív támogatások is, egy technika megnevezése, amely meglehetősen nagyszámú, döntően működési célú konkrét támogatási formát takar. E támogatási formák legnagyobb részét, az összes költségvetési támogatás több mint negyötödét a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásai adják. Arányuk 2017-ben mintegy 88% volt. Ezeknek a támogatásoknak négy kiemelt része van: 1. általános támogatás; 2. köznevelési feladatok támogatása; 3. szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési támogatás; illetve 4. kulturális feladatok támogatása. A kulturális

feladatok támogatásának a súlya, az önkormányzati támogatásokon belül, a 2015–2017 közötti évek mindegyikében 5% alatt maradt, az általános támogatások az önkormányzati támogatások mintegy negyedét tették ki (23% körül mozgott), míg a szociális és gyermekkel kapcsolatos támogatások részaránya mintegy 5%-ponttal magasabb volt (28–31% között ingadozott). A köznevelés feladatainak támogatásának aránya a három év távlatában folyamatosan, de kismértékben növekedett (25%-ról 29%-ra).

A feladatfinanszírozás ugyanakkor nevében és eredetileg megfogalmazott céljaiban (a tényleges költségekhez kötődő finanszírozás) egy, a közszektor finanszírozásában veszélyes irányt tűzött ki maga elé a tényleges költségek fedezetével. Ez a megoldás ugyanis a költségek növelését eredményezheti az önkormányzatok oldaláról, mert megszüntette volna a kemény költségvetési korlátot. Így ment volna ténylegesen szembe a normatív rendszer megtakarításokra ösztönző jellegével. A törvény szövegéből látható, hogy részleges a feladatokból az önkormányzatokat terhelő költségek központi kormányzati kompenzálása. Ez azonban szükségszerűen kitermeli azokat az önkormányzatokat, amelyek nehéz pénzügyi helyzetbe kerülnek. Így 2012 után a rendszer fontos eleme maradt az önkormányzatok rendkívüli támogatásának kiegészítő mechanizmusa. A 2011-ben elfogadott Mötv. megfogalmazása szerint a központi támogatások egy része „kivételes jelleggel adható”, funkciója szerint pedig „az önkormányzatok működőképességének fenntartását szolgáló kiegészítő támogatás” [Mötv. 118. § (2) bek.]. E támogatási forma tehát jellegét tekintve megfelel „az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok” ÖNHÍKI-ként emlegetett, 2010 előtt már létezett kiegészítő támogatásának. Akkor, részben a jelentős önkormányzatokra áthárított, központi kormányokat érintő konszolidáció hatására egyes években az önkormányzatok egyharmada kapott ilyen támogatást, köztük megyei jogú város is (!). Ez lényegében diszkreditálta a rendszert, hiszen a rossz tervezést és az annak nyomán kialakult politikai feszültségeket kezelte egyedi, sokszor közvetlen miniszteri beavatkozással. A ma hatályos költségvetési rendszerben a mindenkori központi költségvetés 3. melléklete tartalmazza az önkormányzatok rendkívüli támogatásának részletes szabályait. Összehasonlításképpen az önkormányzatok rendkívüli támogatásának kerete 2016-ban 25 milliárd forint volt 9,33 milliárd forintnyi egyedi támogatással.

A hazai államrendszer par excellence horizontális kiegyenlítő mechanizmusa közül az *adóerő-képesség* 2001 óta működik. Ez a központi kormányzat költségvetésének részeként, a központi kormányzat, illetve az Országgyűlés által meghatározott támogatási rendszer, amely a jól teljesítő, jobb helyzetben lévő önkormányzatoktól elvesz, és átcsoportosít forrásokat a gyengébben teljesítő, rosszabb helyzetben lévő önkormányzatokhoz. Amennyiben a rendszer működése zéró összegű, vagyis a belőle támogatottak pontosan annyit kapnak, mint amennyit elvesz azoktól, akik „forrásokat tesznek” a közösbe, akkor az egy kizárólagosan központilag vezérelt önkormányzati szektoron belüli szolidaritás. Az adóerősségen alapuló rendszerben össze van kötve a központi költségvetés önkormányzatok számára nyújtott működési támogatásainak és a kiegyenlítő támogatásainak rendszere. A kiegyenlítés a „jól teljesítő” magas adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok számára a működési támogatások mutatói alapján potenciálisan járó forrásokból történik.

6. táblázat

A központi kormányzat költségvetésének IX. fejezete a helyi önkormányzatok állami támogatásai alapján

Millió Ft	2015. évi elő- irányzat	2016. évi előirányzat	2017. évi előirányzat
A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása			
A helyi önkormányzatok működésének általános támogatása	150 994,9	154 094,9	148 816,9
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	165 485,3	179 795,1	184 378,4
A települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása	195 174,4	187 719,7	198 548,0
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	30 765,3	31 015,3	31 247,6
A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai		119 594,7	45 368,5
Támogató szolgáltatások, közösségi ellátások, utcai szociális munka és a Biztos Kezdet Gyerekház működésének támogatása	113 624,7	2 042,0	
Helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai			32 746,0
IX. fejezet (Önkormányzatok támogatása) Összesen	656 044,6	674 261,7	641 105,4
Ebből:			
Hazai működési költségvetés			608 359,4
Hazai fejlesztési költségvetés			32 746,0
Európai uniós fejlesztési költségvetés			
Központi költségvetés kiadási főösszege	17 338 128,6	16 983 686,9	18 597 705,0
Önkormányzatok támogatása aránya, % (IX. fejezet összesen)	3,8%	4,0%	3,4%

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 115. Az adatok forrása: költségvetési törvények, net.jogtar.hu¹³⁷

Ez a megoldás nagyon érdekes, mert a szolidaritásnak mindenképpen van helye az önkormányzati rendszerben. Nem szerencsés, hogy az önkormányzatok bevonása nélkül működik, hogy nincs róla vita. A központi kormányok a kisebb-nagyobb változtatások ellenére több mint másfél évtizede fenntartják, és túlélte a 2012 utáni változásokat. Igaz, eredetileg is a jelenlegi kormányzópárt kormányzása alatt lett bevezetve. Nyilvánvaló, hogy a központi kormányok számára vonzó, hogy elvi szinten nem támaszt forrásigényt, miközben csökkenti az egyes nehéz helyzetben gazdálkodó önkormányzatok gondjait. A támogatási mechanizmus részletes leírása a központi költségvetés 2. mellékletében található, ez tartalmazza a beszámítási és kiegészítési módszertant, azt a megoldást, amelynek keretében a központi költségvetés

¹³⁷ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről; 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről; 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről.

az adóerő-képesség¹³⁸ alapján csökkenti vagy kiegészíti a működési támogatásokat. Az elmúlt években, legalább 2017 óta a költségvetési törvényben a beszámítás és a kiegészítési rendszer mellett bevezették a teljesítési adatokhoz kapcsolódó korrekciós támogatást is.¹³⁹

Az adóerő-képességi korrekció mint horizontális támogatási forma legalább két problémát vet fel: 1. csökkentheti a működési támogatások átláthatóságát, kiszámíthatóságát; 2. teljesítményellenes hatása lehet. Mivel a működtetés támogatása és a szolidaritási alapú újraelosztás elkülönülnek egymástól, így az átláthatóság összességében nem sérül.¹⁴⁰

Kétségszemből látszik viszont, hogy a teljesítményt (önkormányzati erőfeszítéseket a saját, települési vagy lakossági-vállalkozási helyzet javítására) bünteti, a hatékonyságot és az innovációt visszafogja. Ennek oka nem a horizontális újraelosztás rendszere, hanem a benchmarkok túl alacsonyan történt meghúzása, az, hogy elég egy önkormányzatnak minimális erőfeszítéseket tenni a helyi feltételek javítása érdekében, és már átkerülhet a támogatotti körből a támogatói oldalra. A probléma abban van, hogy az ilyen erőfeszítéseket a rendszernek nem „büntetni”, hanem honorálni volna jó, vagyis az egészet finomítani kellene. Ezzel az elvárással, az önkormányzati erőfeszítések honorálásával tulajdonképpen ugyanazokat az elvárásokat fogalmazom meg, amelyeket maga a hatályos önkormányzati törvény is kiemel, amely szerint a támogatás biztosítása során figyelembe kell venni a takarékos gazdálkodást, a helyi önkormányzat jogszabályokon alapuló elvárható bevételeit és a tényleges saját bevételeit [Mötv. 117. § (2) bek.]. A fenti megfogalmazással kapcsolatban felmerül, hogy mit jelent az „elvárható bevétel”, mondjuk az iparüzési adó vonatkozásában: annak az önkormányzatnak, amelyik nem veti ki egyáltalán, vagy nem maximális kulccsal, az adóerő-képességét mindenképpen maximális iparüzési kulccsal fogják-e figyelembe venni; illetve hogyan korrigálják a speciális adókedvezmények hatásait? A 2016. évi önkormányzati gazdálkodás esetében a *beszámítás*, *kiegészítés* metodikáját, az alkalmazott tényezők végső körét és azok mértékét az adott évi költségvetési törvény és egy megkésve meghozott külön törvény határozza meg (2015. évi C. törvény 2. melléklete V. fejezete, 2016. évi LXXVI. törvény¹⁴¹). A korrekció tehát a települési önkormányzatok általános célú és a településüzemeltetési feladatok támogatásaira vonatkozik. A vonatkozó törvény az úgynevezett adóerő-képességi mutatószámot az iparüzési adó meghatározott részének, illetve potenciális feltételezett mértéke alapján számolják ki, és sorolják be

¹³⁸ Az adóerő-képesség az önkormányzatok bevételi potenciálját méri. A Magyarország 2019. évi költségvetése (2018. évi L. törvény) szerint az iparüzési adó adóalapjának 1,4%-a. Nem veszi figyelembe a lakossági adózatátás potenciálját.

¹³⁹ A korrekciós tényezőt 2017 vonatkozásában a 2017. évi központi költségvetési törvény tartalmazza (2016. évi XC. törvény), míg például 2019 vonatkozásában az erre az évre vonatkozó központi költségvetés (2018. évi L. törvény). Ez utóbbi esetében a költségvetés 2. mellékletében az I. fejezet 1. támogatási jogcíme alatt a települési önkormányzatok működési támogatása között a g) pontban található. Tartalmát tekintve az adóerő-képesség alapján meghatározott korrekció miniszteri hatáskörű korrigálása a miniszteri belátás alapján az előterjesztés erejéig (az államháztartásért és a települési önkormányzatokért felelős miniszterek együttesen). Az objektív pénzügyi eszköz hatását szubjektív módon kezeli a rendszer.

¹⁴⁰ Korábban (KOVÁCS-BEKÉNYI-KÓNYA 2018, 114.) inkább arra a véleményre hajlottam, hogy ez a rendszer csökkenti a központi támogatások átláthatóságát, mert az újraelosztási forma hatására keverednek különböző hatások.

¹⁴¹ Ezt a teljes módszertant tartalmazó törvényt 11,5 hónappal a 2016. évi költségvetési törvény hatálybalépését követően, 2016. június 24-én fogadták el, vagyis nem valószínű, hogy 2016. január 1-jétől alkalmazni tudták, vagy az önkormányzatok a törvény szelleméhez igazodóan tudták volna kialakítani viselkedésüket.

az önkormányzatokat 12 csoportba. Támogatás e megújított módszertan szerint csak a legszegényebb két csoportnak jár.

Kapaszkodók az új menedzsmentrendszer felépítéséhez és akadályok a stratégiai menedzsment magyarországi elterjedésével szemben

A hazai közszektorra vonatkozó szabályozás és gyakorlat számos olyan elemet tartalmaz, amelyek segítik a stratégia- és teljesítményorientált tervezést, működést. Mégis kijelenthető, hogy Magyarországon jelenleg, az önkormányzati szféra tekintetében, átfogó értelemben felemás a helyzet a programkölségvetés vagy a teljesítmény- és stratégiai menedzsment bevezethetősége tekintetében. Mindenképpen le kell szögezni, hogy sem az önkormányzatok esetében, sem a központi kormányzat vonatkozásában nem vált általánossá ezen eszközök alkalmazása. Az okok összetettek. A központi kormányzat valószínűleg nem érzi szükségét, hogy ezzel az eszközzel bizonyítsa teljesítményét, az önkormányzatok vonatkozásában külső teljesítmény-, hatékonysági kényszerek vannak, belülről inkább defenzív és apatikus időszak van, nem az innovatív, kezdeményező korszakot éljük. Elsőlegesen az 1990-es években, külföldi kezdeményezésre jöttek létre kísérletek.

Szolnok megyei jogú város még a USAID technikai segítségnyújtási programja keretében tartott képzések nyomán, az 1990-es évek végén vezetett be egy teljesítménymenedzsment-rendszert programkölségvetés elnevezéssel. Miközben a szakirodalom szerint¹⁴² a kölségvetés szerkezete programkölségvetés bevezetésével egyszerűbbé, áttekinthetőbbé válik, a kölségvetési dokumentáció mérete ugyanakkor Szolnok esetében 15–20 oldalról ennek mintegy tízszeresére, 150–200 oldalra növekedett. Ez azonban nem ellentmondás, mert a növekedés mögött részletesebb elszámolás („az utolsó villanykörtéig”), illetve szemléltető és más alátámasztó eszközök voltak. Ebben a kísérletben érvényesült a rendszer minden előnye, eszköze, amelyek segítettek legyőzni a kezdeti ellenállást, sőt fokozatosan büszkévé tették az önkormányzat képviselőit a ma is ritka részletezettségű, színes dokumentumra. A rendszert Szolnokon fokozatosan vezették be, a szociális ágazaton kezdve az átalakítást. A kísérlet legalább a 2000-es évek második feléig működött Kéri László gazdasági vezető irányítása mellett. Egy másik példa a Bencsik András vezette Tatabánya lehet, amely pár évvel ezelőtt már átalakította szervezeti rendjét úgy, hogy az osztályvezetők sajátosan nemcsak egy szervezeti egységért, hanem területük stratégiai gondolkodásáért, a jövőkép kialakításáért lettek felelősek.¹⁴³

Jogi-szabályozási, finanszírozási akadályok

Tekintettel arra, hogy 2010 után a központi kormányzat vette kezébe a kezdeményezést, és erejénél fogva rányomja akaratát a közszféra más szektoraira, így a többi szereplő számára szükségszerűen szűkül a mozgástér. A központi kormányzat részben nyomást gyakorol (kötelező feladatok, feladatfinanszírozás célhoz kötött felhasználása, pályázati célok, eszközök), részben pedig paternalista módon védi az önkormányzatokat saját „gyengeségeiktől” (prudens gazdálkodás szabályai, a hitelfelvétel korlátozása stb.). De ez jellemzi az önkormányzatok helyzetét például a közfeladatok ellátásának körülírásában, vagy kormányzati felelősségi

¹⁴² Vö. például: SIMON 2011.

¹⁴³ Vö. KOVÁCS–SEBŐK 1998.

körbe vonásában. Az önkormányzatok feletti központi „gyámkodás” (?) indokai a világ minden táján hasonlóak: az állampolgárok egységes közszolgáltatásokhoz való joga, a szolgáltatások minősége, és felmerül a forrásokkal való nem elég hatékony helyi gazdálkodás, a helyi korrupció is. A beszűkített önkormányzati mozgástér egyúttal csökkenti az önkormányzatok innovációs készségét. Összességében egy sajátos megközelítésben a központi működtetés ott, azokban a közszolgáltatásokban a leghatékonyabb, ahol egységesen működő, nagy rendszerek alapján kell a szolgáltatást végezni, és azokban a szolgáltatásokban, ellátási, szervezési esetekben érdemes jobban az önkormányzatokra hagyatkozni, ahol a helyi viszonyok ismeretének, az innovatív, rugalmas megoldásoknak nagyobb szerepe van. A megvalósulás feltételei – ebben a hazai viszonyok, az önkormányzatiság 30 évet meghaladó múltja meglehetősen tanulságos – a törvényi kereteket részben meghatározó uniós jogharmonizációtól (ez elsődlegesen e területen a vállalkozási és versenyszabadságot jelenti) és elsődlegesen a hazai politikai akarattól, erőviszonyoktól függenek.

Program, stratégia és feladatrendszer

Korábban, bővebben a jelen fő fejezet bevezetőjében (*A stratégia- és teljesítménymenedzsment bevezetésének esélyei Magyarországon*) taglaltam, hogy az Möt. 116. §-ával nem egyszerűen ismeri, de kötelezővé is teszi a gazdasági program elkészítését. Ez a jelenlegi, az ötéves önkormányzati politikai ciklusra vonatkoztatva egy középtávú terv lehetne. A gazdasági programmal kapcsolatosan ez a megfogalmazás okozza, hogy gyakran ciklusprogramként is emlegetik. Minden olyan fontos szempont együtt van ahhoz, hogy ez az alapja legyen egy jól kidolgozott és végrehajtott stratégiai tervnek, amely egyúttal alapja lehet az éves költségvetéseknek. A gazdasági programra vonatkozóan ugyanakkor sem az Möt., sem más jogszabály nem fogalmaz meg tartalmi, formai elvárásokat. Kormányzati ajánlások sincsenek, ahogy például az ITS-ek esetében léteznek. Éppen ezen okok miatt a gazdasági program ténylegesen az önkormányzat belső szükségleteiből generált stratégiai programot dolgozhat ki.

Ez az alap egyrészt, hogy a frissen megválasztott politikusoknak a terv elkészítésével párhuzamosan kell végiggondolniuk, hogy választási programjukból mit kívánnak, mit tudnak megvalósítani, illetve azt, hogy az önkormányzat, a település, amelyet a program megalkotását követő öt évben vezetni fognak, milyen feladatok előtt áll, melyek a külső és belső elvárások, szükségletek. Innentől kezdve tulajdonképpen nem kellene sok ahhoz, hogy a két feladat (a személyes és a törvényi kötelezettség), amely tartalmában és célrendszerében megegyezik, össze legyen kötve. A következő lépés ennek a részletes cselekvési terv szintű kidolgozása, amely mélységében és szerkezetében akár elérheti *A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és a programköltségvetés elmélete* című fő fejezetben ismertetett, részletesen kidolgozott struktúrát, ahol időben, szervezeti és felelősségi rendjében, valamint kapcsolódásaiban is összhangot próbáltam teremteni.

A felelős a politikai vezető, aki e feladatot eleve az önkormányzati hivatallal együttműködve dolgozza ki. Ezzel szemben ilyen típusú erőfeszítésre nyitottságot egyetlen hazai önkormányzatnál láttam, de a gyakorlatba ott sem kívánták átültetni, a gondolkodást kezdték meg. Kistélepülési stratégiaalkotás esetében láttam hosszú távon gondolkodó önkormányzatot, amely számos szakértőt hívott meg rendszeresen, de ebből sem láttam

átfogó, inkább csak részterületekre vonatkozó cselekvéseket. Ebben az esetben rendszerek a lakossággal való egyeztetések is. Egy másik esetben a polgármester a stratégia tervezése során, a ciklus elején papírra vetett három célt, de bevallottan közömbös azok fogadtatására, bármilyen vele szembeni ellenállásra. Pedig a tervezés alapja egy átfogó cél, vízió: milyen legyen a település 15–30 év múlva. Erre kell felépíteni a program többi szintjét, ahogy a *Stratégiai program – a tervezési keret* fejezetében leírtam. Az ágazati feladatok lehetnek a kötelezően ellátandó vagy önként vállalt feladatok, de olyan területek is, mint gazdaságfejlesztés, kultúra, vagy épp a társadalmi integráció fejlesztése, esetleg munkahelyteremtés, a fiatalok elvándorlásának csökkentése, a településkép javítása, fejlesztése, az idegenforgalom fejlesztése (például kínálat, marketing) stb.

Van értelme tovább bonyolítani egy kistépülési polgármester egyszerű mondatát? Leállni vitatkozni a település lakosaival? Igen! Azért, mert a program célja nem az, hogy az ötödik év végén ki lehessen mondani, hogy tett valamit a helyi vezetés, hanem a település és lakosainak jóléte a cél. Bármennyire közhelyes vagy életidegen: *értük és velük*.

„A hatékony, a célracionális működés elérésének egyik érdekesebb, belülről vezérelt eszköze lehet az önkormányzati menedzsment program-elvű átszervezése a teljes vertikumában, mind a működésének, mind a fejlesztéseinek a tekintetében.”¹⁴⁴ Sajnos a hazai önkormányzatokkal szembeni külső, stratégiai tervezésre vonatkozó elvárások nincsenek összehangolva. Ott, ahol több általános (gazdasági program, ITS) és számos ágazati stratégia létezik, ott ezek üres papírok, nem rendelkeznek stratégiai értékkel. Nem képesek menedzsmenteszközzé válni. Arra lenne tehát szükség, hogy a gazdasági program betöltse azt a szerepet, amit a törvényhozó talán eredetileg szánt neki. Együttal *összhangba kell kerülnön a gazdasági programra vonatkozó eljárás az integrált települési stratégiára vonatkozóval*. Annak ellenére, hogy a gazdasági program önkormányzati és működtetési fókuszú, a fejlesztési szükségletek feltárásával, miközben az ITS elsősorban településben gondolkodik, és a fejlesztésekre koncentrál. A ciklusprogram időtávja politikai ciklus, míg az ITS-é az uniós költségvetések időszaka. A két dokumentum tartalmi értelemben komoly átfedésekkel rendelkezik, és egyetlen közös keretben kellene megvalósítani. Ez egyúttal erősítené a dokumentum érvényességét. *Nem lehet a települési fejlesztéseket az önkormányzat működésétől függetlenül értelmezni, ahogy az önkormányzat sem működhet a településtől izolált térben*. Innentől kezdve kisebb, de szintén nagyon fontos lépés az egyes szakmai területekre vonatkozó részstratégiák integrálása (például „családbarát önkormányzat programja”, „társadalmi felzárkóztatás programja” vagy „energiastratégia” stb.),¹⁴⁵ és egy ténylegesen *egységes önkormányzati célrendszer kialakítása, amely valóban integráltan kezeli az erőforrásokat*, beleértve a pénzügyi eszközöket is, és a cselekvéseket. Így egyetlen egységes keretként komoly operatív erővel bír, megvalósítható. Ezáltal létrejöhet egy ténylegesen integrált működési és fejlesztési koncepció, amely a településért tevékenykedő önkormányzat programja. Súlyt kéne kapnia, mint az önkormányzat jövőbeni működésének, fejlesztéseinek, cselekvéseinek ténylegesen integrált rendszere, amelyet a képviselő-testület döntése megerősít. Az a valós vagy szimulált társadalmi igényfelmérés, amely az ITS ké-

¹⁴⁴ SISA–KOVÁCS 2018.

¹⁴⁵ A szakmai lobbik egy része úgy igyekszik beépíteni saját értékrendszerét az önkormányzatok működésébe, hogy jogszabállyal kötelezti a helyhatóságokat adott tematikájú stratégia megalkotására. Hasonlóan erős hatásúak az uniós források előfeltételeként megalkotandó stratégiák. Ezt a jelenséget neveztem korábban „stratégia inflációnak” (KOVÁCS 2016), mert leértékeli, eljelentékteleníti a stratégiákat.

szítését megelőzi, válhat tartalmi közösségi tervezéssé, és indokolt, hogy az önkormányzat teljes célrendszerét érintse. Ennek az egységes célrendszernek a kialakítását korábban a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Magyar Urbanisztikai Társaság vagy a Helyi Obszervatórium javasolta. Egyfajta tendencia, hogy az ITS-esek „integráló” szerepe ténylegesen érvényesül, és több, az uniós forrásokhoz kapcsolódó ágazati stratégiát magába tud foglalni.

Azon feltételek között, ahogy ma a tervezés helyett kapott az önkormányzatok világában, megállapítható, hogy szakmai, éves költségvetési tervezés ugyan létezik, de hosszú távú, perspektívában gondolkodó inkább csak eseti jelleggel. Sokszor a legnagyobb önkormányzatok sem ismerik fel annak a jelentőségét, hogy amennyiben erőforrásaikkal racionálisan, előre tervezett módon gazdálkodnak, akkor az egy észszerűbb, költséghatékonyabb működést eredményez. Miközben szakmai szinteken létezhet ez a gondolkodás, a helyi politika olyan világban tevékenykedik, ahol az az észszerűtlen, ha megpróbálom előre látni azt, hogy is lesz holnap, holnapután. A folyamatosan változó, kiszámíthatatlan feltételekre való hivatkozással nem látják be, hogy a közép- és hosszú távú tervezés jelentős hatékonyságnövelő hatással rendelkezik. A fokozott kiszámíthatóság mellett, a tervezés és a működés összhangja kapacitásokat szabadíthat fel, a tényeken, előrejelzéseken alapuló, szakszerű tervezés – szemben a görgetett számításokkal – lehetővé teszi a felkészülést a saját döntések és a külső feltételekben bekövetkező változások következményeire. Olyan kifinomult eszközök használatáról már szó sem eshet, mint a jövőre vonatkozó forgatókönyvek kidolgozása, miközben legtöbbször úgy működünk, hogy megpróbáljuk a jövőt kitalálni, befolyásolni. Csak a legkilátástalanabb helyzetben lévő emberek nem rendelkeznek semmilyen jövőképpel. Mégis szinte lehetetlen feladat egy-egy helyi vezető meggyőzése a tervezés hasznáról. Az aktívabb, kevésbé apatikus vezetők többsége a személyes hálózatok építését, a lobbizást fontosabbnak tartja a kiszámítható, tervezett és hatékony, eredményes működtetésnél. Nem számít az eredmények előre jelezhető hatása, ha az emberi hálózatok ernyője utóbb mentesít az éppen kényszer hatására felvállalt, abszurd létesítmény következményeitől. „Pályázni arra kell, amit meghirdetnek, nem számít, hogy mire van ténylegesen szükség. Az a jó vezető, aki felmutat valamit, nem számít, hogy mit...” Csak megfelelő példaképek, mint a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének „Jó gyakorlatok programja”, éves bemutatói és a díjazott pályaművek elterjedése az, ami megmutathatja más helyi közösségek számára, hogy van másik út, hogy lehet egy vezető másképp is sikeres. Hasonló kezdeményezés volt a szintén a TÖOSZ által fémjelzett Magyar Territoria Innovációs díj.

Fentebb igyekeztem rámutatni, hogy számos hatékonyságjavító eszközt a hazai közszféra, valamint az önkormányzatok menedzsmentje és pénzügyi rendszere alkalmaz is.

Az eszközök egy másik csoportja közismert, de ritkán alkalmazzák. Az üzemgazdasági szemlélet lényegében beépült a hazai közszektor finanszírozási rendszerébe. A nullbázisú tervezés megjelenhet egy új szakember vagy egy új, közgazdasági ismeretekkel, vállalkozói háttérrel rendelkező vezető helyi politikus bekerülésével a helyi önkormányzatba. De alkalmazása esetszerű, mert ténylegesen tiszta helyzetet teremt, de komoly energiákat emészt fel. A különböző kiadási célok közötti politikai-szakmai összhang megteremtése (egységes szemlélet) vezetői attitűd függvénye. A többéves tervezés a gyakorlatban „görgetett” módon, az aktuális értékek előrevetítésével, nem a jövőre vonatkozó elképzelések feltárásával és azok számszerűsítésével történik. A különbség nyilvánvaló, a görgetett értékek csak az aktuális helyzetet mutatják, nem sokat mondanak a tényleges jövőbeni állapotokról. Akkor is csupán

alig, ha például a kötelezettségvállalások jövőbeni hatásai tényszámokon alapulhatnak. Nem nagyon készül tökeköltségvetés, amely a fejlesztések forrásai mellett az üzembe állított új létesítmény, intézmény működtetésének jövőbeni hatásait is figyelembe venné. Ahogy ritka az, hogy döntések előkészítéseképpen alternatív megoldásokat számszerűsítsenek akár fejlesztések, akár feladatellátások vonatkozásában.

Szemben a láthatóan inkább apatikus önkormányzati vezetői közhangulattal, véleményem szerint éppen az ilyen, az önkormányzatok mai helyzetéhez hasonló situációk esetében különösen fontos, hogy a vezetők tisztában legyenek azzal, hogy mivel rendelkeznek, mire számíthatnak. A szűkösebb keretek között, az új helyzetek következtében ténylegesen gyakori attitűd a befelé fordulás. A 2007–2008-as gazdasági válság hatására az önkormányzatok jelentős része már szabadulni akart a központi forrásokból egyre nagyobb deficit mellett finanszírozott közzszolgáltatásoktól, és ezen belül különösen az oktatástól.¹⁴⁶

Mára világosan látszanak az új működési feltételek, de ami továbbra sem látszik, az a fejlődés, a változás iránya. Egy önkormányzat, egy helyi vezető feladata a megszületett új keretek között felmérni és koncentrálni saját szervezete erőforrásait, képességeit, és az aktuális adottságok mellett sikerre vinni a helyi közösséget, bemutatni a vezetett szervezet, a szektor életképességét. 2018-ban teljesen értelmetlenek már a „milyen volt?”, vagy a „mi lett volna, ha...” kérdései. Ebben a helyzetben a meglévő eszközök, lehetőségek optimális kihasználásában szerepe lehet a stratégiai és teljesítménymenedzsmentnek, a programköltségvetésnek.

Ma sem és korábban sem volt jellemző, hogy az önkormányzatok éljenek az erőforrások fókuszálásának, a jövő tervezésének lehetőségével. Természetesen vannak, voltak jó példák, de kevés. Sokszor a hazai nagyvárosok tervei is csak formálisak, a különböző jogszabályi és pályázati feltételek elvárásainak való üres, nem tartalmi megfelelést szolgálják. A hazai vezetők sokszor jobban hisznek ösztönös megérzéseikben, problémameglátásukban, mint annak tényszerű megállapításában, ösztönös vezetői viselkedésükben, mint egy módszeresen felépített programban, és a kapcsolódó cselekvési és más kiegészítő tervekben.

A probléma tehát kettős: 1. az egyik oldalról egy két és fél, három évtizede szűkülő, egyre rosszabb, nehezebb *feltételek* között működő szektor közérzete, fásultsága; 2. a másik oldalról a professzionalizmussal szemben az ösztönös viselkedést előnybe helyező *politikai kultúra* akadályozza a stratégiai menedzsment sikerét, elterjedését.

Harmadik okként fel lehet még vetni, hogy az érintett vezetők *nem ismerik a stratégiai tervezés és menedzsment módszertanát*. Az első problémára a minden körülmények között meglévő, bár kevés jó gyakorlat, sikeres települési stratégia lehet az ellenszer, a másokra pedig egy olyan fordulat a közéletben, amelyben az a politikai elit válik sikeres vezetővé, aki tényekkel alátámasztva mutatja be a teljesítményét. Vallom, hogy ez a kultúraváltás be fog következni, ahogy azt is, hogy megszületik az a helyi politikugeneráció, amely képes az adott feltételek mellett megteremteni a saját mozgásterét, sikerét. A legtöbb országos politikai erő helyben, a helyi politika közegében termelte ki az erőit, és ez a jövőben is így lesz, még akkor is, ha ma már nehezebb a közvetlen átjárás a helyi és az országos politika között. A harmadik felvetést saját szakmai tapasztalataim alapján is meg tudom erősíteni. A kisebb és közepes települések környezetében a túlélés és a kapcsolatrendszerek sokkal

¹⁴⁶ Ezt személyes tapasztalataim, a 2007–2010 közötti önkormányzati gyűléseken, polgármesteri találkozókön kialakult hangulat alapján állítom.

fontosabbak egy jól kidolgozott programnál, de nagyobb városokban is fontosabb a napi politikai haszon az ötéves perspektívánál, amely gyakorlatilag nem is nagyon létezik. Vagyis beemelhetjük problémának, hogy ezek kívülről ránk erőltetett eszközök, *itt másképp működik minden*, illetve a kívülről vezérelt, nem integrált (országos szinten sem) fejlődés részeként az önkormányzatok stratégiakészítési dömpingre kényszerülnek, holott *ha párhuzamosan több stratégia létezik egy szervezetnél, akkor az nem fókuszálni segít, hanem felőrli az energiákat*. Ezek között van általános fejlesztés és szakstratégia is, és különösen olyan feltételek között nem látszik értelmesnek mélyreható stratégiai program készítése, stratégiai menedzsment megvalósítása, ha az önkormányzat erőforrásait átlagosan akár 90%-ban is lekötetik a kötelező feladatok, *alig marad valódi helyi mozgástér*. A leszűkült mozgástér ugyanakkor éppen fontos indoka lehetne a megmaradt erőforrások koncentráltabb, fókuszált kezelésének, indoka lehetne annak, hogy meginduljon a belső, rejtett erőforrások feltárása. De mindenképpen alapja és máig kihatással van a tervezéshez való viszonyra *a rendszerváltás előtti tervezés kiüresedett, merev, karikaturisztikus* jellege.

Annak ellenére, hogy a gyakorlati gondolkodásban élesen elválnak egymástól, a stratégiai és a költségvetési tervezésnek szorosan össze kellene fonódnia. A stratégiai tervezés önkormányzati megjelenése mellett, amely a mai formájában szinte kizárja a folyamat összekapcsolását, a költségvetési tervezés kapcsán is felmerültek (vö. *A költségvetési gazdálkodás* fejezet).¹⁴⁷ Ha lehet kapcsolódás, akkor az inkább a gazdasági program oldaláról.

A költségvetési tervezésre mint az önkormányzati gazdálkodás kiemelt dokumentumára olyan jogi megkötések rakódtak, amelyek miatt el kell választani az önkormányzat mint szervezet gazdálkodásának tervezését a képviselő-testület (közgyűlés) által elfogadásra kerülő költségvetési dokumentumtól. Bár erről közvetlen információval nem rendelkezem, meggyőződésem, ez ténylegesen megtörténik a legtöbb önkormányzatnál. Egy ilyen (éves) gazdasági terv meglete megkönnyíti az éven belüli költségvetési felülvizsgálatokat. Hiszen például egy tervezett, előkészített, benyújtott uniós pályázat a jóváhagyásáig nem szerepelhet a költségvetésben, de tervezni már a pályázati szakaszban is kell. Ezeket a számokat, a várható költségvetési terheket célszerű előzetesen összevetetni, és nem a jóváhagyás után keresni megoldásokat, akár a teljes költségvetési tervet veszélyeztető módon. Egy ilyen háttérben létező, a valódi működés alapjául szolgáló terv tulajdonképpen garanciája a stabil, kiszámítható működésnek.

A költségvetési tervek elvileg egy évre szólnak, de hároméves, gördülő tervezési eljárással elkészített előrejelzés kapcsolódik hozzájuk. Megítélésem szerint ez egy látszatmegoldás. Nem szolgálja a kiszámíthatóságot. Az utóbbi célt ténylegesen az szolgálná, ha a gazdasági program valódi stratégiai tervként működne, amelybe visszavezetésre kerülnek a reálfolyamatok hatásai, például a zárszámadással lezárt év adatai. Ennek a stratégiai tervnek lenne

¹⁴⁷ A koncepció, amelyet e tanulmányban kidolgoztam, a stratégiai tervezés, a pénzügyi-költségvetési tervezés és a szervezeti működés egységét próbálja megteremteni. E tekintetben ugyanakkor a pénzügyi-költségvetési tervezés nem azonos a számviteli szabályoknak megfelelően elkészített pénzügyi tervvel. *Az önkormányzati működés új rendszere* című fejezetben világosan, részletekbe menően megmutatom, hogy a stratégiai program akár rövid távra szóló pénzügyi terve mennyiben különbözik és mennyiben azonos a számviteli szabályok szerinti költségvetési tervvel. Összefoglalva: a stratégiai tervből levezetett rövid távú pénzügyi terv részletesebb, feltételezéseket, alternatívákat tartalmazhat, amit a számviteli terv szerinti, rendeleti formát öltő dokumentum nem. Ezek a bizonytalanabb elképzelések fokozatosan, a vonatkozó jogszabályi feltételek teljesülése nyomán, egyértelműsített formában, módosítással kerülnek be a költségvetési rendeletbe.

részletes leképeződése az éves gazdasági terv, amelyből a jogi erővel bíró, a képviselő-testület (közgyűlés) által elfogadott költségvetés készül. Az előrejelzések, úgynevezett N+1 (aktuális évet követő év), és N+2 (aktuális évet követő év utáni) évi költségvetések szintén a gazdasági (stratégia)program tervein alapulnának, és aktualizálásra kerülnének az N-1 (azaz az aktuális évet megelőző) lezárt év költségvetési és más önkormányzati gazdasági adatokkal (például elhúzódó beruházások, emelkedő költségek kihatásai). Ez a megoldás a jelenleg általánosan alkalmazottnál sokkal megalapozottabb, az önkormányzati gazdálkodást, a vezetői döntéshozatalt ténylegesen támogató tervezést jelent. A reális folyamatok tényleges előre látása csak azokban az esetekben okoz problémát, ha olyan tevékenységeket, beruházásokat kíván az önkormányzat megvalósítani, amelyek összeegyeztethetetlenek a költségvetés helyzetével. Ez a közgazdasági alapon készülő, éves, részletes kidolgozásban több évre szóló gazdasági terv, amely a tényleges költségvetési folyamatokat igyekszik bemutatni, feltárni, irányítani, mellékletét képezheti a számviteli és államháztartási előírásoknak megfelelően elkészített költségvetési tervnek.

A kormányzati transzferek esete

A jelenleg hatályos önkormányzati rendszerben meglévő, valamilyen módon hatékonyságot erősítő menedzsment-, gazdálkodási és pénzügyi eszközök hatásossága ellentmondásos. Azok az eszközök, amelyek a szakmai véleményem, illetve a közgazdasági szakirodalom szerint javítják a rendszer hatékonyságát, inkább belülről, semmint kívülről hatnak. Inkább belső célokra való költést, szabadon felhasználható megtakarításokat eredményeznek, míg a kívülről ellenőrzött, kikényszerített, más szereplők számára megtakarításokat eredményező megoldások a belső rendszerek átláthatatlansága miatt nem valószínű, hogy eredménnyel járnak.¹⁴⁸ Ha például a kormányzat, mint támogató, úgy igyekszik az önkormányzatot hatékony gazdálkodásra ösztönözni, hogy az önkormányzat a hatékonyság eredményéből nem részesül, akkor valószínűleg nem lesz megtakarítás, de legalábbis kevesebb, mint amennyi előre becsülhető lett volna. Végső soron tapasztalati ténynek tekinthető, hogy a kívülről erőltetett hatékonysági erőfeszítések ritkán eredményesek, gyakran nem szándékolt, hanem azzal ellentétes hatású cselekvésekhez vezetnek. Ennek oka részben a helyi viszonyok sokszínűségében, tehát a kívülről való átláthatatlanságában, részben pedig a helyi érdekekben, érdekeltiségekben van. Az önkormányzatok központi finanszírozásának célzottá és költségárányossá tétele tehát az eredeti célokkal ellentétes módon a költségek növekedéséhez, burkolt költségek megjelenéséhez vezethet. Nehezen elképzelhető olyan költségszámítás – bár vannak, voltak rá kísérletek –, amely minden település minden intézménye esetében reális értéket képes becsülni. Várható ugyanakkor, hogy amennyiben a központi finanszírozó tartósan a ténylegesen felmerülő költségek alapján finanszíroz, nem pedig normatív számítás alapján, úgy lényegesen, aránytalanul meg fognak emelkedni a költségek.

A teljesítménymenedzsment módszere elveiben hasonló, mint a központi támogatások új rendszere, a feladatfinanszírozás, de a viszonyrendszerben különbség van. Ez a különbség lényeges, mert nem mindegy, hogy egy szervezet a saját működésének a hatékonyságát igyekszik elérni a költségek alapján történő feladatokhoz kötődő finanszírozással, vagy egy

¹⁴⁸ Lásd Kovács 2016; Kovács 2015.

másik szervezetét. Úgy, hogy ez a másik szervezet szükségszerűen egy „fekete doboz”, amelyet más szervez, irányít, manipulál. Ezt kívülről átlátni, úgy, hogy a szervezet irányítója ellenérdekelt, és nincs lehetőség mikrovizsgálatra (minimum néhány száz, maximum 3200 eset merül fel), nehéz, már-már lehetetlen feladat. A helyi feladatellátás kerete egyáltalán nem egységes, az önkormányzat maga választja meg azt. Konkrét formája a hivatalon belüli tevékenységtől a saját intézményen, cégen át történő szerződéses működtetésen át a társulási megoldásig terjedhet. Az önkormányzatok állami finanszírozása a kísérletek és vágyak ellenére sem fedezheti a feladatellátás teljes költségét, ahogy ez nem is történik meg.¹⁴⁹

Az önkormányzatokra vonatkozó számviteli szabályok és a teljesítmény mérésének kérdései

Az államháztartásról szóló törvény értelmében az önkormányzatok költségvetési bevételeit és kiadásait pénzforgalmi szemléletben kell számba venni (Áht. 4/A. §). Ugyanakkor 2014 óta a teljes hazai közszférában – amibe természetesen az önkormányzatok is beletartoznak – legalább részlegesen bevezették az eredményszemléletű számvitelt, és így egy hibrid rendszer alakult ki.

Az ezzel összefüggő törvénymódosítások, így az Áht. és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok megtörténtek. A Tanács 2011/85/EU Irányelv átültetésének keretében 2012 második félévében új államháztartási számviteli rendszer kialakítására került sor, amely 2014-től vált hatályossá [4/2013 (I. 11.) Kormányrendelet].

„Az új rendszer az államháztartás egészét tekintve egy rendszeren belül tudja majd kezelni a pénzforgalmi és eredményszemléletű számvitelt, valamint átlátható és egységes közgazdasági és funkcionális (COFOG-alapú) osztályozás kerül bevezetésre.”¹⁵⁰

Vigvári András már a 2000-es évektől részleges eredményszemléletű számviteli rendszernek nevezte¹⁵¹ a közszektorra vonatkozó hazai számviteli rendszert, és ez a változások ellenére a mai napig fennáll. Ez annak ellenére így van, hogy tulajdonképpen 2014-től hivatalosan megtörtént az áttérés az eredményszemléletű számvitelre, hiszen az Áht. például pénzforgalmi szemléletű költségvetésről beszél [vö. például Áht. 4§ (4)].

Összhangban a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, a Tanács 2011/85/EU irányelv átvéti határidejével, 2013 második félévében került sor az átültetésre. Összességében az új rendelkezések 2014. január 1-jén léptek hatályba. Az áttérés továbbra sem tekinthető teljesnek. A hazai közszektor számvitele jelenleg is vegyes rendszer. Ezt tükrözik a hazai törvények is (vö. például az Áht. idézett részei). Ezzel a két számviteli szemlélet – a korábbi és a korszerűbb – összehangolhatóvá vált.

A közszektor számvitelének változása, az eredményszemléletű vagy elhatárolásalapú számvitelnek a közszférában történt 2014-es részleges bevezetésével az eredményszemlélet

¹⁴⁹ Vö. VIGVÁRI 2010; KOVÁCS 2012.

¹⁵⁰ Magyarország konvergencia programja 2013–2016, Magyarország Kormánya, 2015, idézi SZAPPANOS 2014. Az idézet tartalmaz olyan gondolatokat, amelyek az eredeti dokumentumhoz képest események jövőbeni megtörténését prognosztizálták, de ezek az időpontok a dokumentum elkészítéskor már elmúltak. Itt tulajdonképpen éppen az a cél, hogy a hazai közszférában az eredményszemléletű számvitel valós helyzetét felfejtsem, ami része e részben megvalósult szándékok, vállalások sora.

¹⁵¹ Vö. például BÁGER–VIGVÁRI 2007.

fokozatos térnyerése támogatja a teljesítmény- és stratégiai elvű menedzsmentrendszerek tényalapú ellenőrzési és információs moduljainak adatokkal való feltöltését. Ebbe az információs szükségletbe beleértendő a stratégiai program megvalósításának folyamatos nyomon követése, az új szemléletű költségvetési tervezésnek, a teljesítményelvű menedzsment teljesítmény- és pénzügyi indikátorai. A számviteli rendszer és stratégiai program rendszerei összehangolásának eszköze¹⁵² a COFOG¹⁵³ kódrendszerének helyi szintekkel való kiegészítése. Az összehangolt kódrendszer lehetőségéről, jelentőségéről nyilatkoztak a korábban a közszektor számvitelével foglalkozó hazai szakértők is, mint például Kassó Zsuzsa, aki több mint két évtizeden át küzdött az eredmény szemléletű számvitel közszektorban való átvételéért, de sikerük a mai napig csak részleges.¹⁵⁴ A *Pénzügyi Szemle* áttekintő oldalt is működtet a kérdésről.¹⁵⁵

A hatékony működést és gazdálkodást garantáló szervezetek

A *Bevezetésben* volt szó a jóléti közgazdaságtan képviselőinek kételyeiről a kormányzati szektorban vezető pozíciókat betöltők felelős magatartásáról. Ekkor nem hangsúlyoztam kellőképpen, hogy a tisztségviselők kiválasztása mellett a (helyi politikai) vezetők felelősségérzetének a közösség iránt, az önkormányzati gazdálkodás törvényes keretek között maradásának legfőbb biztosítéka maga a törvény, bizonyos cselekmények törvény által szankcionált volta. A *...ha érdekes, hogy mi miért történt...* című fejezet az 1990–2010 közötti csődesetek okainak bemutatása kapcsán rámutatott, hogy egy meglehetősen ritka jelenségről van szó, illetve hogy a 2007–2010 közötti súlyos eladósodási hullám sem feltétlenül a felelőtlen gazdálkodás eredménye, több fontos tényező szerepet játszott. E tekintetben leginkább a megyei és banki vezetők esetében merülhetnének fel súlyosabb kérdések, hiszen a kistelepülések esetében strukturális, rendszerszintű problémák okozták a nehézségeket, míg a nagyvárosok hitelfelvétele egy-két kivételtől eltekintve (például Budapest-Belváros és Hódmezővásárhely megyei jogú város önkormányzatainak eladósodottsága adhatott okot aggodalomra) nem veszélyeztette az önkormányzatok működőképességét, illetve az arbitrázs műveletek bár nem voltak tiltottak, de nem tekinthetők a prudens gazdálkodás részének. A jogi felelősségen túl vannak olyan rendszerek, amelyek még a problémák bekövetkezése előtt kell hogy figyelmeztessenek, ha egy-egy önkormányzat eltér azoktól a közgazdasági normáktól, amelyek a felelős, hatékony gazdálkodás kereteinek tekinthetők. Ezek az intézmények, amelyek tehát az önkormányzatok működésének folyamatos jogi, pénzügyi ellenőrzését végzik, elsődlegesen az önkormányzati belső ellenőrzés, amely az elsőleges szűrő a problémák feltárására, a kormányhivatalokban és más kormányzati szervezetekben végzett ellenőrző tevékenység, illetve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) mint az Országgyűlés által működtetett ellenőrző szerv. A kormányzati szervek közül külön meg kell említeni a Magyar Államkincstárt (MÁK), mint olyan szervet, amely egyszerre támogat és ellenőriz.

¹⁵² DONAT–MILOS 2008.

¹⁵³ Eurostat 2007.

¹⁵⁴ VIGVÁRI 2011; SZAPPANOS 2014.

¹⁵⁵ Lásd www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/atteres-az-eredmenyszemleletu-szamvitelre-attekintes (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

Az önkormányzat saját, belső ellenőrzési rendszere

Az önkormányzati törvény értelmében az önkormányzat jegyzője évente legalább egyszer köteles a költségvetési, a költségvetés-teljesítési és szakmai tevékenységét bemutató, jogszabály szerint előírt módon elkészített adattáblákat és értékelést nyilvánosságra hozni. A nyilvánosságra hozatal módját a törvény külön nem szabályozza, ebben a helyi szokások a mérvadóak. Az önkormányzat működésének pénzügyi hatékonysági és szabályossági ellenőrzését részben, szakmai oldalról a belső ellenőrzés, részben, politikai oldalról a képviselő-testület pénzügyi és költségvetési bizottsága végzi. Ezen belül a pénzügyi és költségvetési bizottság véleményezi a költségvetési javaslatot, a költségvetés végrehajtásának (féléves, éves) beszámolóit, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételeinek alakulását és ezen belül kiemelten elemzi a saját bevételi várakozások teljesülését, az önkormányzati vagyon változását, a kötelezettségvállalásokat, amelyek nyomán az önkormányzat eladósodottsága növekedhet (okok, megalapozottság, a bizonylati rend és fegyelem). A bizottság beszámol a képviselő-testületnek, indokolt esetben értesíti megállapításairól az Állami Számvevőszéket. Az önkormányzati törvény (Mötv. 119. §) kötelezi az önkormányzat jegyzőjét, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás és a jogszabályoknak való megfelelés keretében olyan belső kontrollrendszert működtessen, amely biztosítja az önkormányzat rendelkezésére álló források szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ezt nevezzük belső ellenőrzésnek. A belső ellenőrzés rendszerének egyúttal törvényi előírásoknak, nemzetközi standardoknak és a miniszeri módszertani útmutatóknak is meg kell felelnie. Előfordul, hogy az önkormányzatok a hatékony gazdálkodás körében a belső ellenőrzést társulásban működtetik, de az éves belső ellenőrzési tervet a képviselő-testületnek jóvá kell hagynia.

Központi kormányzati garanciák

Az önkormányzat az Mötv. által elrendelt módon kijelöl a közös önkormányzati hivatal vagy a megyei önkormányzat hivatala alkalmazásában álló, az önkormányzat nevében kötelezettségvállalásra jogosult személyt. Ha és ameddig ez nem történik meg, a kormányhivatal kijelölhet egy helyettesítőt. A helyi önkormányzatok kötelesek az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható informatikai rendszert működtetni annak érdekében, hogy a központi kormányzat elvégezhesse folyamatos önkormányzatokat ellenőrző tevékenységét. Az önkormányzatok így biztosítják az átláthatóságot a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és más alapvető feladataik egységes szabályok szerinti elvégzése tekintetében (Mötv. 114. §). A helyi önkormányzat számítástechnikai hálózaton keresztül nyújt információs szolgáltatást kötelező feladatairól a kormányzati informatika támogatásával. Ezáltal az önkormányzat csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató elektronikus információs rendszerhez (önkormányzati ASP), amely egy, a központi kormányzat által kialakított és biztosított elektronikus információs rendszer. A törvény egyúttal tiltja az önkormányzatok számára, hogy miután kapcsolódtak a kormányzati szolgáltatási rendszerhez, ehhez hasonló szolgáltatást mástól is igénybe vegyenek. A központi kormány üzemeltet egy önkormányzati adattárházat az önkormányzati eladósodási, a közpénzfelhasználási folyamatok monitoringjára, a feladatfinanszírozás és az önkormányzat likviditási helyzetének folyamatos nyomon követésére, segít felismerni az önkormányzati eladósodás megindulását,

képes megakadályozni annak veszélyessé válását. Ezzel a rendszerrel a központi kormányzat a törvény szerint segíti az önkormányzatok gazdálkodási feladatainak végrehajtását, és egyúttal megfelel „a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés biztosítása” feltételeinek.

Kiemelt állami intézmények

Az Országgyűlés ellenőrző szerve, az Állami Számvevőszék rendszeresen, nyilvános ütemterv szerint végzi az önkormányzatok, valamint az önkormányzati tulajdonú cégek ellenőrzését, de végez rendkívüli ellenőrzéseket is. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzései nyomán minden esetben javaslatokat fogalmaz meg. Amennyiben jogsértést tapasztal, nem közvetlenül jár el, hanem feljelentést tesz. A központi kormányzat szerveként a Magyar Államkincstár folyósítja a kormányzati transzfereket, támogatásokat. Egyúttal azonban támogatja és ellenőrzi a transzferek felhasználását, és adatokat is gyűjt az önkormányzati alrendszer működéséről.

Európai uniós források és más támogatások felhasználása

Az európai uniós és ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását a helyi önkormányzatok esetében is az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság, illetve a Bizottság illetékes szervezetei, mint a kormányzati ellenőrzési szervek, fejezetek ellenőrzési szervezetei vagy a kincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek ellenőrizhetik [Mötv. 119. § (1)]. Azok az önkormányzatok és önkormányzati társulások, amelyek központi költségvetési, európai uniós vagy egyéb nemzetközi támogatásban részesültek, kötelesek együttműködni a támogatást nyújtó, a támogatás lebonyolításában részt vevő és a támogatást ellenőrző szervekkel [Mötv. 119. § (2)].

Szervezet és teljesítmény

A hazai önkormányzati és központi közigazgatás legnagyobb szervezeti innovációja a TÉR volt, amely a teljesítménymérés és teljesítményértékelés személyi rendszerét kívánta meghonosítani a hazai közigazgatásban. A megvalósítás határára először a 2000-es évek közepén került közszolgálati személyi értékelési rendszer, elsősorban a központi közigazgatásban. Akkor kormányzati felelőst bíztak meg az értékelési rendszer kidolgozásával. A kísérlet végül, részben az ellenállás és idegenkedés okán elbukott. A 2010-es kormányváltással újjáéledt, és 2013-tól már működik a TÉR (Teljesítmény Értékelő Rendszer), amelynek célja a közszolgálatban dolgozók teljesítményértékelése. Magyarországon e rendszer eredményei

semmilyen formában, mértékig nem nyilvánosak.¹⁵⁶ A Magyary-program és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a közszektor esetében már szervezetfejlesztési célokat is megfogalmaz, elfogadva a McKinsey-féle 7S klasszikus szervezetfejlesztési modell logikai rendszerét, szervezetleírását. A program a támogatott szervezeti megoldást ki kívánja terjeszteni a közigazgatás egészére, beleértve az egyes intézményeket is (vö. 12. ábra: *A programköltségvetés kidolgozási útmutatója*). Ahogy a jelen rész bevezetőjében is említettük, az 1990-es években Tatabányán láttam közvetlenül szervezeti kísérleteket, amelyek a stratégiaorientált működést kívánták ösztönözni, de az adott kísérletnek volt olyan eleme is, amely egyablakos befektetéstámogató rendszerrel kívánta – sikerrel – felvenni a versenyt az akkor nemzetközi viszonylatban is kiemelkedően gyorsan fejlődő Székesfehérvárral.¹⁵⁷ Ott a hivatali szerkezetet kanadai tanácsadók segítségével alakították ki. A tatabányai kísérlet különösen érdekes a jelen tanulmány középpontjába helyezett stratégiai gondolkodás szervezeti leképezése tekintetében.

Konklúzió helyett

Abban a munkában, amit ez a tanulmány összegez, egy olyan közmenedzsment-rendszert mutatok be, amely a teljesítmény- és a stratégiai menedzsment eszköztárával közpénzügyi gyökerekből táplálkozva épült fel. Cél- vagy jövőorientáltan működik, alkalmaz egy hatékonyságerősítő eszköztárat, és fontos eleme a személyi felelősség. Működése nyilvános, átlátható, teljesítményjelentései számszerűsített tényeken alapulnak. A tanulmányomban bemutatott megoldásegységes megfelel a nemzetközi, például OECD- (2015) ajánlásoknak, és ami fontosabb, egy olyan működést eredményez a hazai közszektorban, itt elsődlegesen az önkormányzatokról van szó, amely valódi konszenzuson alapuló célokat követ, és jólléti közpolitikai célokat valósít(hat) meg, ezt költséghatékonyan teszi azzal, hogy alkalmazza a teljesítménymenedzsment eszköztárával, méri és nyilvánosan kezeli, rendszeresen közzéteszi eredményességi mutatóit. A stratégiai program és az önkormányzat szervezete össze lett hangolva, felelős posztokon olyan személyek koordinálják a stratégiai program végrehajtását, akik megfelelő felhatalmazással rendelkeznek, és anyagilag is érdekeltek feladatuk sikeres végrehajtásában.

A jelen tanulmányban összefoglalt kutatás bemutatását meglehetősen távolról kezdtem. A cél az volt, hogy a közszolgálat, a közösségi feladatellátás gyökereihez jussak el. E tekintetben tulajdonképpen elnéző voltam az olvasóval, és legfeljebb érintettem a történeti, az archaikusabb társadalmak törzsi-nagycsaládi kapcsolatait, az állam mint intézményrendszer kiépítésének történetét. Kiindulásképpen arra voltam inkább kíváncsi, hogy a közszektorral és különösen az önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom hol látja a közszektor helyét, mit tekint közszolgáltatásnak. Ez különösen azért fontos, mert 2010-et követően lezajlott egy

¹⁵⁶ Lásd http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300010.KIM (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.) A rendszer ugyanakkor csak regisztrációt követően tekinthető meg: www.google.hu/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWilmYThm47MAhXGAJoKHessBxsQFggbMAA&url=https%3A%2F%2Fter.gov.hu%2F&usq=AFQjCNEcYPcabsnzYsnk1zC86736QnL-UA (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.)

¹⁵⁷ KOVÁCS–SEBŐK 1998.

nagyon komoly hangsúly-áthelyeződés a közösségi szektorban, amelynek nyomán az önkormányzati feladatellátást több tekintetben újra kell értelmezni. Különösen fontos ez az új mélyfúrás, mert ami történt, az lényegében szakmai viták nélkül zajlott le, és a változás iránya nem egyezett a 2010 előtti szakmai vitákból kisejülő közmegegyezéssel. Ugyanakkor tény, hogy a szakmai vitákból akkor csak egyes elemeiben és sajátos megoldások mentén születtek gyakorlatban is alkalmazott konstrukciók. Bár a hangsúlyt hivatalos oldalról inkább hatósági feladatok állami ellenőrzés alá vételére teszik, de az önkormányzatok szinte teljesen kiszorultak a középszintű feladatellátásból, és több nem középszintű intézményi keretek között végzett szakmai ellátásból, de például a szociális ellátásban is jelentősen megváltozott a szerepük. Az iskolai oktatás kérdése talán a legfájdalmasabb, legvitatottabb, bár 2010-ben egy önkormányzati vezetők között megtartott szavazás hozhatott volna támogatást a megvalósított elképzelésnek. A jelentős önkormányzati térvésztes megítélésem szerint apátiaszerű hangulatot eredményezett. Sokan félnek, hogy a folyamat, amely végül az önkormányzatiság teljes kiürüléséhez is vezethetne, nem zárult le. Kevés innovatív, helyét kereső önkormányzattal találkoztam. Az általános tapasztalat az, hogy az általuk kiérlelt innovációk elterjedése hozhatja az új megoldásokat, az önkormányzatiság új jelentését a hazai feltételek mellett.

Mindehhez tehát ez a tanulmány egyfajta gyökerek feltárásával igyekszik hozzájárulni az új működési keretek lehetőségének bemutatásához. Az önkormányzatok Magyarországon nem egyszerűen teret vesztek, hanem pénzügyi mozgásterük is jelentősen beszűkült. Lecsökkent a szabadon felhasználható forrásaik aránya, mértéke, és hangsúlyos törvényi kényszer jött létre, hogy kötelező, a központi törvények által rájuk szabott feladataiknak elsőbbséget adjanak. Ezek központi költségvetésből származó támogatása továbbra sem teljes körű, ahogy nem is lehetne. Nyilvánvaló, hogy a legtöbben miért válnak beletörődővé az önkormányzati szektorban a fenti módon megnehezült feltételek és szűkülő lehetőségek nyomán. Az ezen oldalakon kínált megoldás az önkormányzatokkal és a közszektorral foglalkozó interdiszciplináris megközelítéssel próbál kitörési irányt mutatni. Mi tehát ennek a lényege?

1. Tekintse át a helyzetét;
2. helyezze új alapokra kapcsolatát a településen élőkkel, dolgozókkal;
3. fogja fel új módon szerepét;
4. koncentrálja a rendelkezésre álló erőforrásait, tárja fel rejtett kapacitásait;
5. folyamatosan figyelje saját tevékenységét, hogy
 - a tervezett módon halad-e a célok megvalósítása;
 - a már látható eredmények megfelelnek-e eredeti céljainak.

Összességében a tanulmány a teljesítmény- és a stratégiai menedzsment eszközrendszerét vizsgálja, adaptálja önkormányzati környezetben.

A kutatás eredményeképpen bemutattam, hogy jogi és politológiai értelemben a közszolgáltatások indokoltságát a politikai akarat, figyelem megléte eredményezi, közgazdasági értelemben ugyanakkor két jelentős csoport feszül egymásnak tulajdonképpen a mai napig. Az egyik csoport (jóléti közgazdaságtani iskola) egyáltalán nem, vagy csak nagyon korlátozottan látja szívesen a közszektort a gazdaságban, leginkább a keretek, a tökéletes verseny biztosítójaként, a másik csoport (normatív közgazdaságtani iskola) a „piaci kudarcok” mentén teljesen indokoltnak tartja a közszektor kiegyenlítő, kiegyensúlyozó,

esetlegesen hangsúlyokat teremtő szerepét. A vita a „kormányzati kudarcok” bevezetésével gyorsan elvezet a „jó kormányzás” szükségletéhez, hiszen a kormányzati szektor szereplői sem tévedhetetlenek, ráadásul nem kizárólag egy különleges, altruista embertípus kerül közösségi döntési pozícióba, nyúlhat közpénzekhez. Véleményem szerint a személyes, emberi kvalitások mellett az intézményi, szervezeti keretek, a működés nyilvánossága, átláthatósága, az aktív külső kontroll megléte is fontos tényező. Ezek részben helyzetekből (például kisebb vagy nagyobb település, szervezet), részben kultúrából, értékekből vagy éppen struktúrákból adódnak.

Az 1990-ben létrejött új önkormányzati rendszerre létrehozói Magyarországon mint az elmaradt demokratikus forradalom intézményesült formájára tekintettek. Valójában az önkormányzatok nehezen találták a helyüket az „állami intézményrendszer” és a „helyi közösség képviselője” funkció között. A hivatalok működése nehezen, inkább nyomokban változott, sokat örökölt a rendszerváltás előtti attitűdökből. A rendszerváltás utáni politika bugyrai is ellentmondásos politikusi típusokat, politikai világot szültek. Bár 1990 és 2010 között az önkormányzatok jelentős mennyiségű szabadon felhasználható forrással rendelkeztek, de roskadoztak a kötelező feladatok súlya alatt, amelyeknek eleve, önkéntes módon is elsőbbséget adtak. Ami csak a leginnovatívabbak esetében állt rendelkezésre, az a szak tudás, és másképpen-tenni-akarással. A 2010-et megelőző válságban született megoldások: a nemzeti szintű problémák masszív áthárítása az önkormányzatokra, illetve a 2011-es jogi megoldás, az önkormányzatok megbélyegzése és jogi eszközökkel történt sarokba szorítása (tér- és funkcióvesztés, kötelező feladatok megerősített státusza és kormányzati transzferek kötelező felhasználása, önkormányzati hivatalok és polgármesteri fizetések keretek közé szorítása) törést eredményezett abban a kérdésben, hogy van-e értelme ezeknek az erőfeszítéseknek. E tanulmány a teljesítmény- és stratégiai menedzsment technikáira alapozva azt állítja, hogy a nehéz helyzetben, felhasználva ezeket az eszközöket, a hazai önkormányzatok továbbélhetnek, és ténylegesen betölthetik a nekik szánt sajátos szerepet az „állam” és a „polgárok” között.

A megoldáscsomag úgy épül tehát fel, hogy első lépésben egy *stratégiai tervet* dolgoznak ki. Ez a stratégiai terv, mint láttuk, a gazdasági vagy ciklusprogram, illetve az ITS (integrált településfejlesztési stratégia), valamint más szakstratégiák és tervek keretében rendelkezésre áll. Túl kell ugyanakkor lépni a ciklusprogram kívánságlista mivoltán, illetve az integrált településfejlesztési terv vagy stratégia a legtöbb önkormányzat számára olyan életidegen feladatain, amelyeket vélelmezett uniós forráslelővétel érdekében külső megbíró által készített, talán át sem olvasott dokumentumként fogadott el a közgyűlés, ahogy a többi, az érintett dolgozók által készített szakmai stratégián is. *Egyetlen integráló, belső szükségletekből táplálkozó dokumentumra van szükség.* A céloknak reálisnak, megvalósíthatóknak kell lenniük, és egyszerre kell igazodniuk a helyi politikusok céljaihoz, ígéreteihez, a helyi lakosok és vállalkozók elvárásaihoz, illetve a településen felmerülő ellátási-szakmai szükségletekhez. Tükrözniük kell az önkormányzatokkal szemben támasztott jogi és más, esetleg stratégiai feltételeket. *A stratégia kiindulópontja csak az lehet, hogy a helyi közösség és vezetői milyen települést képzelnek el 30–50 év múlva.* Ebből kell levezetni a teendőket, figyelembe véve a vágyakat és kötelezettségeket, illetve a működés egyéb kereteit. Ezek a megvalósítandó célok, amelyek a jövőkép megvalósítását szolgálják, a stratégiai programban összhangba kell hogy kerüljenek egymással. Az összhangot részben megteremti a vízió, de a részcélok összeütközésbe kerülhetnek az erőforrás-szükségletük vonatkozásában is. Ezért

kell *ismernie az önkormányzatnak a saját lehetőségeit és képességeit*. Tulajdonképpen a jövőképet vesztett és az „ösztönös vezetők” által irányított önkormányzatok ezen a ponton nem jutnak tovább. Általánosságban be kell látni, hogy a jövő tervezése még mostoha feltetelek mellett is támpontokat, fogódzókat biztosít. A tervezés időpontjában rendelkezésre álló ismeretek alapján felállított jövőkép és erőforrásterv, összhangban a jogállamiságnak a visszamenőleges jogalkotás tilalmára vonatkozó jogelvével egy komoly, felelős döntés. Az ebben a keretben megtervezett pénzügyi terv, amely tartalmazza a várhatóan rendelkezésre álló forrásokat, valamint forrásszükségletet és a döntések nyomán kialakuló költségeket, ütemezi az önkormányzat tervezett cselekvéseit a várhatóan rendelkezésre álló források szerint, amely alternatívákat és kockázatokat, esetlegesen forgatókönyveket mérlegel, egy olyan önkormányzat stratégiai terve, amelyet nyugodtan nevezhetünk *jövőorientált gondolkodásúnak*. Ez a fajta gondolkodás a jelenlegi hazai önkormányzatok között nagyon ritka.

Az itt leírtak azt jelentik, hogy nem egyszerűen egy jövőképet alkot az önkormányzat, illetve ennek megvalósítására célokat határoz meg, hanem ezeket *részprogramokká és cselekvésekké kell formálni*, amelyeknek *eszközeit, de megvalósításuk szervezeti kereteit, személyi és pénzügyi, jogi feltételeit is beleértve kidolgozza*. A tanulmányban ezt az akciók szintjének neveztem. A költségvetésnek erről a szintről kell építkeznie, hiszen ezen a szinten válnak kézzelfoghatóvá, itt jelentkeznek. A költségvetés ugyanakkor *nem jelentheti tisztán azt a költségvetést, amelyet a képviselő-testület (közgyűlés) elfogad*, és amely az önkormányzat törvényes kötelezettségeinek való megfelelést jelenti. Ugyanis a testület által elfogadott éves költségvetésnek különböző típusú előírásoknak kell megfelelni. Az a gazdasági tervből lebontott költségvetés, amelyről itt beszélek, ennek képezheti az alapját, sok önkormányzatnál, mélyebb vagy felületesebb kidolgozottság mellett mindenképpen létezik, hiszen léteznek olyan tervek, amelyek nem férnek be a hivatalosan elfogadott költségvetésbe. Tehát nem a (pénzügyi) tervezési munka megkettőzése a cél, hanem *egy olyan mestertervnek* nevezhető vonalvezető előállítás, amelyből *az önkormányzat vezetése világosan láthatja, hogy mi várható. Egy-egy új fejleményt el tud helyezni, gyorsan ki tudja értékelni a hatását, és viszonylag gyorsan tud reagálni, meghozni a szükséges vezetői döntéseket*.

Ahhoz, hogy a stratégiai programon alapuló új önkormányzati működés megfelelően hatékony legyen, *a tervet és a szervezeti működést összhangba kell hozni*. Ez tehát jelenti a stratégiai program szektorainak, minden egyes konkrét szakmai célnak, programnak vagy konkrét cselekvésnek a menedzselését, amit a hivatalban egy megfeleltetett hivatali egység és egy projektmenedzser, egyszemélyi felelős végez, aki az adott stratégiai egység koordinálásáért, a feladatok megvalósulásáért felelős. Ilyen felelős vezető nemcsak közalkalmazott, hanem választott tisztségviselő is lehet. Tulajdonképpen – ha következetesen végiggondoljuk ezt a feltételt –, ez azt is jelenti, hogy *az önkormányzat minden szervezeti egysége* (hivatali, intézmény, önkormányzati vállalkozás) *egy sajátos, egymással összehangolt szervezeti célt, feladatot fog kapni*. Például az óvodák vagy a hivatali ügyintézők célok, feladatok szerint működnek. Ez önmagában is dinamizálhatja a működést. Célorientált lesz az önkormányzat működése, ami visszafordítja azt jelentheti, hogy azok a tevékenységek, amelyek ebbe a rendbe nem illeszthetők bele, kimaradnak. *Ez a tisztázás szabadíthat fel kapacitásokat*, amelyek a stratégiai program megvalósítására fordíthatók. A kötelező feladatoknak is bele kell illeszkednie ebbe a rendbe, de azok is működhetnek sajátos célok szerint. A feladatok mellett a kiadások vonatkozásában is hasonló tabula rasát kell teremteni.

Csak a stratégiai programmal indokolt költségekre lehet költeni, megszűnnek az automatizmusok. A feladatok célhoz kötése, a költségvetési tabula rasa indokolhatja feladatellátási formák felülvizsgálatát, költséghatékonyabb megoldások feltárását. A változás hordereje indokolja, hogy tekintsünk rá még egyszer az idődimenzióra. *A stratégiai program megvalósításának időtávlata minimálisan az önkormányzat politikai ciklusa*. Ez az az időtáv, amelyben egy önkormányzati politikai vezető nyugodtan gondolkodhat. A hosszú távú célokat tehát erre a jelenleg ötéves, középtávú időszakra dolgozhatja ki részletesen. A teljesítményeket ennek az időtávnak megfelelően kell mérni. Hiszen ezt követi az elszámolás a ciklus alatt végzett munkával. Ebből származtathatók a konkrét cselekvési tervek, az éves gazdasági és költségvetési tervek.

A stratégiai tervnek rugalmasnak, reagálónak kell lennie. Ezt biztosíthatja a monitoring. A monitoring eszközei a teljesítmény- és pénzügyi mutatók, amelyek korszerű kifejezéssel élve vezérlőtáblaként (dashboard) mutatják az önkormányzat stratégiai és pénzügyi folyamatait, a stratégiai célok megvalósulását, azok hatásait. Ez egyúttal értékelő rendszer is, amely részletekbe, egységekre lebontva mutatja be, hogy mi történik. Ez az a rendszer, amely vezetői információs rendszerként működve lehetővé teszi a döntéshozók számára a gyors beavatkozást, és amely a teljesítményértékelés (személyi, szervezeti) rendszere is. Korábban kiemeltük, hogy mivel a mutatók szerepe hangsúlyos a stratégiai tervezési és működési rendszerben, ezért indokolt azok külön hatáselemzése. Annak megvizsgálása, hogy a megcélzott jelenséget méri-e, és nincsen nemkívánatos, „perverz” hatásuk. A teljesítmény- és pénzügyi monitoring adatigényét egy, a COFOG-alapú, eredményszemléletű számvitel kódrendszeréhez kapcsolt 4–5 jegyű önálló, a stratégiai program céljait szolgáló kódrendszerrel viszonylag egyszerűen lehet biztosítani. Az így kinyert adatok segíthetik a különböző jelentések elkészítését, a kommunikációt is. A legegyszerűbb sikermutató az így működő önkormányzat választott vezetőjének, polgármesterének újraválasztása.

A stratégiai gondolkodás sikerének titka a stratégiai tervezés és működés végiggonddoltsága, megalapozottsága. Ez a megalapozottság egyrészt szakmai, másrészt viszont társadalmi. A társadalmi megalapozásnak legalább olyan alaposan tervezettnek kell lennie, mint a stratégiai program egészének. Ezt kommunikációs stratégiában szokás rögzíteni, a kommunikációt természetesen a lehető legszélesebben értelmezve. Tervezését több tekintetben a stratégiai terv kidolgozása előtt meg kell kezdeni, de legalábbis annak legelső pillanatától, mert amennyiben a különböző lakossági, vállalkozói, civil és más stakeholder csoportok korai tervezésbe való bevonását komolyan gondolja az önkormányzat, úgy annak vonatkozásában már jó előre tisztázni kell a pontos módszereket, tervezni kell az egyes érintetti csoportok felkészítését. Azért van szükség önálló stratégiára a kommunikáció esetében, mert a kommunikációnak differenciáltnak kell lennie az eltérő érintettség, elvárt együttműködés stb. okán.

Több olyan kérdés is felmerül, amelyek bizonyos értelemben szentségtörésnek hangzanak, ha elkezdünk arról gondolkodni, hogy milyen esélye van annak, hogy akár egyetlen önkormányzat is bevezessen legalább részlegesen egy ilyen rendszert Magyarországon.

1. Mindenképpen olyan önkormányzat teheti ezt meg, amelynek vezetése megfelelően innovatív, vállalkozószellemű, és sikerét tényekkel igazolható teljesítménnyel kívánja bizonyítani. Nem árt, ha az önkormányzat működése viszonylag komplex, és megfelelő szakértelem áll rendelkezésre egy ilyen program elkészítéséhez.

2. Nem kizárható, hogy előfordulnak olyan önkormányzatok, amelyek belátják, hogy amennyiben érzékelhető hatást akarnak elérni, úgy együttműködésre van szükség. Így szomszédos önkormányzatok együttműködésében kialakul egy stratégiai program-alapon szervezett entitás, ahogy az Európai Unióban a tagállamok felett, amelynek működését a közösen megalkotott stratégiai program szabályozza.
3. Megvalósulhat sajátos módon a kormányzati centralizáció növekedésével, az önkormányzatok fokozott mértékben a kormányzati célok végrehajtó szerepébe kényszerítésével. Amennyiben a központi kormány önmagára és a teljes államrendszerre dolgozza ki a stratégiai programot, annak az önkormányzatok végrehajtó lábaivá válnak.

Korábban az önkormányzatok költségvetési szabadságfokáról beszéltem (vö. *A költségvetési gazdálkodás*), akkor megjelenik az a szempont, hogy a „közjó” vagy „közérdek”, amit a közszeaktor általában képvisel a „jó kormányzás” feltételei mellett, az a képviselt közösség vonatkozásában értendő. A helyi közösség esetében ez különbözhet, adott esetben ellentétbe kerülhet az országos érdekekkel. Az önkormányzatiság e tekintetben tehát azt a mozgásteret jelenti, hogy a helyi önkormányzat a központi törvények keretein belül tudja-e, és ha igen, milyen mértékben, érvényesíteni a sajátos helyi érdekeket, tudja-e a sajátos helyi „jóllétet” szolgálni. Ez a gondolatmenet visszavezet a stratégiavezérelt programalapú teljesítmény-menedzsment kérésére: akkor van értelme a stratégiavezérelt működés kérdését feszegetni, ha az önkormányzatnak van jogi, feladatvállalási és pénzügyi mozgástere. Az én válaszom az, hogy igen, van.

Az önkormányzatoknak mint a „szabadság kis körei”¹⁵⁸ építőköveinek magukra kell találniuk. Ennek része lehet a működés hatékonyabb stratégiai alapú szervezése, amely kiegészítő források és más erőforrások felszabadítását is eredményezheti, illetve az önkormányzatok két és fél évtizedes adósságuk (tisztelet a kivételnek) törlesztésekképpen új szövetséget alkothatnának lakosságukkal, a helyi közösséggel a települések jóllétének biztosítására.

Rövidítések jegyzéke

Áht. – Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

Ávr. – 368/2011 (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartási törvény végrehajtásáról

COFOG – Classification of Functions of Government (kormányzati funkciók osztályozása), számviteli nómenklatúra-rendszer

ESA – European System of Account (európai elszámolási rend), uniós számviteli, elszámolási rend. A név általában tartalmazza az évet is, amelyben elfogadták: például ESA95

EUROSTAT – Az Európai Unió Statisztikai Hivatala

GFS – Government Financial Statistics, kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer és módszertan: a kormányzati statisztikák összeállításának elfogadott nemzetközi standardja.

IMF – International Monetary Fund (Nemzetközi Valutaalap)

ITS – Integrált településfejlesztési stratégia

¹⁵⁸ BIBÓ 1986.

- Ket. – A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- LOLF – Loi organique relative aux lois de finances (A pénzügyek organikus törvénye), Franciaország
- MÁK – Magyar Államkincstár
- Mötv. – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- MNB – Magyar Nemzeti Bank
- NUTS – Nomenclature des Unité Terroitorial (területi egységek nómenklatúrája)
- Nvt. – A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- OECD – The Organisation for Economic Co-operation and Development (Nemzetközi Gazdasági Együttműködés Szervezete)
- OGY – Országgyűlés
- ÖNHIKI – Egy 1990-től 2012-ig létezett támogatási forma, három sajátos jogcímmel, amely az önhibáján kívül nehéz gazdasági helyzetbe került önkormányzatokat volt hivatott kisegíteni.
- Ötv. – A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (A Mötv. hatálybalépésével hatályon kívül került).
- TÖOSZ – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a legtöbb önkormányzatot tagként magáénak tudó reprezentatív önkormányzati érdekvédelmi szervezet
- USAID – US Assistance for International Development, az Egyesült Államok nemzetközi fejlesztési szerve

Felhasznált és ajánlott irodalom

- ALLEN, Richard – TOMMASI, Daniel (2001): *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Paris, OECD. Elérhető: www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.)
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4. 216–224. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- BÁGER Gusztáv – VIGVÁRI András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform, nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Budapest, Állami Számvevőszék Módszertani Fejlesztési Intézet. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t74.pdf?download=true (A letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)
- BAILEY, Stephen J. (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. London, McMillan.
- BALOGH Zsolt György (2013): *Gondolatok a Margit híd felújításával kapcsolatos egyes adatok közérdekűségéről*. Elérhető: www.jogiforum.hu/blog/1/1 (A letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)
- BEKÉNYI József szerk. (2014): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó.
- BESLEY, Timothy (2012): *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest, Alinea – Rajk László Szakkollégium.
- BIBÓ István (1986) [1947]: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető. 369–397.
- BIBÓ István (1947a): A magyar közigazgatásról, 1947. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető. 469–484.

- BIBÓ István (1975): A közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció, 1975. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok III.* Budapest, Magvető. 141–294.
- BIBÓ István (1986): Az európai társadalomfejlődés lényegéről. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok III.* Budapest, Magvető.
- BUCHANAN, James M. (1972): Toward Analysis of Closed Behavioral Systems. In BUCHANAN, James M. – TOLLISON, Robert D. eds.: *Theory of Public Choice.* Ann Arbor, University of Michigan Press. 11–23.
- BUDAY-SÁNTHA Attila (2001): *Agrárpolitika – vidékpolitika: A magyar gazdaság és az Európai Unió.* Pécs–Budapest, Dialóg Campus.
- BURNSIDE, Craig ed. (2005): *Fiscal sustainability in theory and practice.* Washington D. C., The World Bank.
- CONSTANT, Benjamin (1997) [1818]: *A régiek és a modernnek szabadsága.* Budapest, Atlantis. (Eredetileg: Collection complète des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif et la constitution actuelle, formant une espèce de cours de politique constitutionnelle, 1818.)
- CURRISTINE, Teresa – LONTI, Zsuzsanna – JOURMARD, Isabelle (2007): Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 1. Elérhető: www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- DABLA-NORRIS, Era – ALLEN, Richard – ZANNA, Luis-Felipe – PRAKASH, Tej – KVINTRADZE, Eteri – LLEDO, Victor – YACKOVLEV, Irene – GOLLWITZER, Sophia (2010): *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low Income Countries.* Washington, The International Monetary Fund.
- Deloitte (2015): *Zero Based Budgeting: Zero or Hero?* Deloitte Development. Elérhető: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/process-and-operations/us-cons-zero-based-budgeting.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- DICSŐ László (2010): *A helyi közzszolgáltatások szervezése.* Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Demax Művek.
- DONAT, Liliana – MILOS, Marius (2008): *Public sector efficiency according to COFOG classification in the European Union.* MPRA Papers No. 12927. Timisoara, West University of Timisoara.
- Európai Bizottság (1996): Általános érdekű szolgáltatások Európában [COM(1996)443, EC]. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Európai Bizottság (2003): Az általános érdekű szolgáltatásokról [COM(2003) 270], Zöld Könyv. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Európai Bizottság (2004): Az általános érdekű szolgáltatásokról [COM(2004) 374], Fehér Könyv. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Európai Bizottság (2011): Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere. Brüsszel. Bizottsági Közlemény.
- Eurostat (2007): *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics: Classification of the Functions of Government (COFOG).* Eurostat Methodologies and working papers. Luxembourg, European Union.
- FARKASNÉ GASPARIK Emese (2018): *Önkormányzati gazdálkodás.* Budapest, Dialóg Campus.
- FARVACQUE-VITKOVIC, Catherine – KOPÁNYI, Mihály eds. (2014): *Municipal Finances.* Washington, D. C., The World Bank.
- FEKETE Márk – MÉSZÁROS Ágnes szerk. (2008): *Balanced Scorecard a gyakorlatban.* Budapest, IFUA Horváth & Partners.
- FLYNN, Norman (2002): *Public Sector Management.* 4th edition. London, Financial Times – Prentice Hall.

- GAZSÓ István – KOVÁCS Róbert (2014): *A pénzügyimodell-vizsgálatok bemutatása*. Kutatási jelentés. Helyi Observatórium.
- GÁSPÁR Mátyás szerk. (2014): *Szervezett fejlesztés. A Gazdasági Versenyhivatal szervezetfejlesztése 2013–2014. Zárt irányítási kör kialakítása az ÁROP-1.2.18/A-2013 kódszámú pályázati program keretében*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal.
- GÁSPÁR Mátyás – TEVANNÉ SÜDI Annamária (2018a): *Önkormányzati szervezetfejlesztés. Lépések egy új lokalizmus felé az önkormányzatiság újrafelfedezésével*. Budapest, Dialóg Campus.
- GÁSPÁR Mátyás – TEVANNÉ SÜDI Annamária (2018b): *Zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében*. Kézirat. „Jó Önkormányzat – a jó állam részét képező teljesítőképes és intelligens önkormányzati menedzsment 2016/63/NKE-ÁKK” Kutatási program. Ludovika Kiemelt Kutatóműhely.
- GOGLIO, Alessandro (2007): *Encouraging Sub-National Government Efficiency in Hungary*. OECD Economics Department Working Papers Economics Department Working Papers No. 565.
- GPRA (1993): Government performance and results act, USA. Elérhető: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État* (2012): Ministère de l'Économie et des Finances, République Française. Elérhető: www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- HAASE Diána (2016): A statisztikai célú területi egységek közös nomenklatúrája (NUTS), Európa Parlament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- HAGEN, John (1968): *Program budgeting*. Los Angeles, UCLA Graduate School of Education. (CSE Report No. 7.) Elérhető: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED038742.pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 13.)
- HASTINGS, David A. (2010): *The Human Security Index: An Update and a New Release*. International Symposium on Geoinformatics for Spatial Infrastructure Development in Earth and Allied Sciences 2010. Elérhető: <http://gisws.media.osaka-cu.ac.jp/gisideas10/viewpaper.php?id=381> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 13.)
- HEGEDÜS József – KOVÁCS Róbert – ROSENBERG, Philip – VIGVÁRI András (1999): *Pénzügyi elemzés. A magyar önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának modernizálása*. 2. kötet. The Urban Institute – USAID.
- HEGEDÜS József – KRAJSÓCZKY Erzsébet – ROSENBERG, Philip (1999): *Program budgeting*. Training Manual, Modernizing Financial Management for Local Governments vol. 1. The Urban Institute – USAID.
- HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér (2015): *A jól-léti közpolitika a 21. században*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola.
- HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásban. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. sz. 210–223.
- HOLCZER Marianna – PAPP Emese – SIMON Barbara (2015): *Önkormányzati gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HORVÁTH M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás (2016): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 2. sz. 121–147.
- JÓKAY Károly – VERES-BOCSKAY Katalin (2009): Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Tapasztalatok és a szabályozásban rejlő lehetőségek. *Pénzügyi Szemle*, 54. évf. 1. sz. 111–125.
- JÓZSA Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KAPLAN, Robert S. (2010): *Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard*. (Working paper No. 10-074.) Boston, MA, Harvard Business School, Harvard University.
- KAPLAN, Robert S. – NORTON, David P. (2004): *Stratégiai térképek*. Budapest, Panem.
- KAPLAN, Robert S. – NORTON, David P. (2008): Mastering the Management System. *Harvard Business Review*, January 2008.
- KÓNYA László – FARKAS Zsolt – PUSZTAI Adél – TÓZSA István – SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): *Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- KOVÁCS Róbert (2007): *Az önkormányzatok költségvetési támogatásának reformja – modell kísérletek, kutatási jelentés*. Helyi Obszervatórium.
- KOVÁCS Róbert (2012): *Az önkormányzatok adóssághelyzete*. Helyi Obszervatórium. (Helyi Obszervatórium Füzetek, 6.) Elérhető: <http://lrmi-cloud.hu/portal/index.php/hu/publikaciok/71-kovacs-robert-az-onkormanyzatok-eladosodasrol-letoltheto-anyag> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert (2015): *Programköltségvetés. Tréning kézikönyv*. 2. kiadás. Budapest, TÖÖSZ – Helyi Obszervatórium. (A teljesítményelvű önkormányzati pénzügyi menedzsment, 6. kötet.) Elérhető: <https://drive.google.com/file/d/0B7Q4BnS5ABrpYlRvR0h6MjlIQ1E/view> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert (2016): A programköltségvetés és a teljesítményelvű, hatékony önkormányzati pénzügyi menedzsmentet támogató eszközök. In ERDŐS Katalin – KOMLÓSI Éva szerk.: *Tanítványaimban élek tovább. Emlékkötet Buday-Sántha Attila tiszteletére*. Pécs, PTE KTK. 343–360. Elérhető: http://ktk.ptt.hu/sites/default/files/hir_mellekletek/2017/04/e-book_tanitvanyaimban_elek_tovabb.pdf, illetve: https://ktk.ptt.hu/sites/ktk.ptt.hu/files/images/kepzes/phd/e-book_tanitvanyaimban_elek_tovabb.pdf.cdownload (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert (2018): *A helyi gazdaságfejlesztés helye a jó helyi önkormányzás rendszerében*. Kézirat. „Jó Önkormányzat – a jó állam részét képező teljesítőképes és intelligens önkormányzati menedzsment 2016/63/NKE-ÁKK” kutatási program. Ludovika Kiemelt Kutatóműhely.
- KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc (2018): *Önkormányzatok jogállása*. Budapest, NKE.
- KOVÁCS, Róbert – SEBŐK, Orsolya (1998): *Financial Management Hungarian Cities: The Case of Tatabánya*. Washington, D. C., The Urban Institute. Elérhető: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACJ603.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert – SÜKÖSD ANIKÓ (2014): *Az állami támogatáspolitikai változása és hatása az önkormányzatok finanszírozási helyzetére*. Kutatási jelentés. Helyi Obszervatórium.
- KOVÁCS Róbert – SÜKÖSD ANIKÓ (2014a): *Településmorfológia hatása a közzszolgáltatások ellátására – Elméleti és modellezési kérdések*. Budapest, Helyi Obszervatórium.
- KSH (2013): *A jóllét magyarországi indikátorrendszere*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/jollet13.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- LENTNER, Csaba (2014): The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. *Pénzügyi Szemle/ Public Finance Quarterly*, Vol. 59, No. 3. 310–325.

- LENTNER, Csaba (2015): Uncertainty Factors in National Economy Planning – International Effects and Hungary's Outlook Up to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16, No. 62. 9–26.
- LENTNER Csaba (2017): *Közpénzügyi menedzsment*. Pécs, Dialóg Campus.
- LOCKE, John (1986) [1689]: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat.
- LOLF (2001): Loi organique relative aux lois de finances, dokumentáció, 2012. Elérhető: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Magyarország konvergencia programja 2013–2016 (2015): Magyarország Kormánya. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/cp2013_hungary_hu_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- MNB (2015): *Költségvetési elemzés. A 2016. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/koltsegvetsesi-jelentes-20150527.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- MNB (2016): *Költségvetési jelentés. A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-elemzes-a-2017-evi-koltsegvetsi-tv-javaslatrol.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Magyarország területi szintjeinek egységes rendszere. Elérhető: www.terport.hu/europai-unio/teruleti-szintek (A letöltés dátuma: 2017. 08. 01.)
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat de (1995) [1758]: *De l'esprit des lois*. (Une édition électronique réalisée à partir du livre Montesquieu, De l'esprit des lois.) (Révisée, L'orthographe et la ponctuation modernisées.) Édition électronique. Édition par Laurent Versini. Paris, Éditions Gallimard.
- MOYNIHAN, Donald – BEAZLEY, Ivor (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Washington, D. C., World Bank Group. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. New York, McGraw-Hill.
- NYIKOS Györgyi (szerk.) – CSÁNYI Réka – KÉZDI Árpád – KOKAS Barbara (2018): *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011. Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-slovenia-2011_9789264120587-en (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2007): OECD Economic Survey Hungary 2007. Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hungary-2007_eco_surveys-hun-2007-en (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- OECD (2015): *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Public Governance Territorial Development Directorate. Elérhető: www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2015a): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris, OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy*. Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/hungary-2017_9789264286535-e (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

- [Önkormányzatiság] (2011): *Az önkormányzatiság történeti és nemzetközi áttekintése*. Kézirat, belső használatra. Budapest.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *A helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POGÁTSA Zoltán (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris.
- PORTER, Michael E. (1998): The competitive advantages of nations. In PORTER, Michael E.: *On Competition*. Boston, MA, Harvard Business Review Press. 155–196.
- PORTER, Michael E. (2007): *Wettbewerbsvorteile: Spitzenleistungen erreichen und behaupten*. 4. Aufl. Frankfurt a. M., Campus.
- ROBINSON, Marc – LAST, Duncan (2009): *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 02. 28.)
- ROSENBERG, Phil (1999): *Program Budgeting, Modernizing Financial Management. Training Manual*. Washington–Budapest, The Urban Institute – Metropolitan Research Institute.
- SCHUMPETER, Joseph A. (2003) [1943]: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London – New York, Routledge.
- SIMON József (2011): *A központi és a helyi kormányzat információs rendszerének kérdései*. PhD-disszertáció. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhető: <https://pea.lib.ptc.hu/bitstream/handle/pea/1482/simon-jozsef-phd-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
- SISA Krisztina A. (2014): *Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése. Elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába*. PhD-értekezés. Kaposvár, Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar Pénzügy és Számvitel Tanszék.
- SISA Krisztina A. – KOVÁCS Róbert (2018): A tervezési keretrendszer innovatív megközelítése a magyarországi államháztartási szektorban. *Polgári Szemle*, 14. évf. 1–3. sz. 221–235. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0817>
- SIVÁK József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 301–315.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor közgazdaságtana*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009a): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Elérhető: www.cpc.unc.edu/projects/rhms-hse/publications/1921 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009b): *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited*. Paris, OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences Po). Elérhető: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-33.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (2011): *Az Európai Unió tag-államainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
- SZÁMADÓ Róza (2018): *Inkluzív önkormányzat-építés*. Budapest, Dialóg Campus.
- SZAPPANOS Júlia (2014): Áttérés az eredmény szemléletű számvitelre – áttekintés. *Pénzügyi szemle*, (digitális kiadás) 2014. március 11. Elérhető: www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/atteres-az-eredmenyszemleletu-szamvitelre-attekintes (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

- TANZI, Vito (2009): *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis*. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009.
- (UN HABITAT) (2007): *Financial Management for Local Governments*. Vol. I–IV. Nairobi, Kenya, UN Habitat – LGI.
- VAN DOOREN, Wouter – BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London, Routledge.
- VIGVÁRI András (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- VIGVÁRI András (2009): *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2009/t272.pdf?ctid=739 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- VIGVÁRI András (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. *Acta Oeconomica*, Vol. 60, No. 1. 49–77.
- VIGVÁRI András (2011): *Bevezetés a közszektor controllingba*. Győr, Széchenyi István Egyetem. Elérhető: <http://rs1.sze.hu/~bedecsj/P%E9nz%FCgytan%20II.gyakorlatok%20anyagai/7.%20het/kozkontrol2.pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.)
- ZSOM Brigitta (2015): A jóllét mérése hátrányos helyzetű régiókban. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz. 273–287. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2015/03/zsom.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)

Hivatkozott hazai és uniós jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059&from=HU> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1888/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet módosításáról tekintettel a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozására. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1888&from=EN> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1392/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a 2223/96/EK tanácsi rendeletnek a nemzeti számlákkal kapcsolatos adatszolgáltatás tekintetében történő módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1392&from=en> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (326/02)
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)

- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvt.)
- 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, illetve 10/2013. (I. 21.) Kormányrendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról, és a 66/2015. (III. 30.) Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 2012. C. törvény
- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról
- 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről
- 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
- 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
- 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
- 67/1990 (VIII. 14.) OGY határozat a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Hardy András

Fenntartható energetikai és klímavédelmi közösségi modellek. Irányvonalak és platformok az alacsony karbonintenzitású helyi gazdaságok fejlesztésére

Az EU és az ENSZ szakpolitikáiban, a megalapozó előrejelzésekben egyre hangsúlyosabb szerepet kap a jóllét fogalma. A kereslet szerkezete gyökeresen átalakul, a technológiai fejlesztések, az innovációk széles körben terjednek és illeszkednek a fogyasztók megváltozott szokásaihoz. Ez együtt alapjaiban változtatja meg a napi tevékenységeinket, és átvezet a fenntartható zöldgazdaság, illetve körkörös gazdaság eléréséhez.¹ A jóllét összeforr a klímaváltozás hatásainak megelőzésével és az alkalmazkodással, az erőforrás-gazdálkodás hatékonyságával és a környezet állapotának alakulásával. A következőkben ezért a települések, helyi közösségek előtt álló kihívásokat, a szükséges és halaszthatatlan intézkedések keretrendszerét vázoljuk fel 2030-as kitekintéssel, elősegítve valódi jelentőségük időbeni felismerését és a cselekvést.

Helyzetkép

Az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testületének (UN IPCC) – mintegy hatezer tudományos értekezés vizsgálatával készült – 2018. októberi jelentése² vészharangot kongatott, átfogó, strukturális éghajlatvédelmi intézkedéseket sürgetve. A 2015. évi Párizsi Megállapodásban³ rögzített 2 Celsius-fokos felmelegedés ugyanis nem biztonságos határérték, mivel e változás az addig becsülnél sokkal jelentősebb károkat okozhat. A jelentés alapján még inkább nyilvánvaló, hogy az energiafogyasztás és a károsanyag-kibocsátás mérséklése a legszélesebb körben igényel hathatós intézkedéseket. De merre is halad e téren a világ, hol tart Európa, s milyen irányt, elveket és gyakorlatot követhetnek a helyi közösségek?

A fenntartható energiagazdálkodásra irányuló stratégiák, koncepciók rendelkezésre állnak, az elvi szintű konszenzus széles körben biztosított. Ma sokkal inkább az ökológiai, gazdasági és társadalmi szempontokat együtt mérlegelő, globális, európai, nemzeti és helyi

¹ EU Európai Környezetvédelmi Ügynökség Hálózata. Lásd <https://eionet.kormany.hu/jolet-es-vagy-jollet> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.)

² ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testülete (UN IPCC). Lásd www.ipcc.ch (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.)

³ ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás.

döntések végrehajtásának tényleges összhangját szükséges megteremteni. A Magyar Országgyűlés 2018. évi őszi ülészakán a 2. Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS-2) szóló határozati javaslatot előterjesztő innovációs és technológiai miniszter szerint – habár az éghajlatváltozás és hatásainak hatékony kezelésében csak globális szinten érhető el reális eredmény – arra lokális válaszokat is lehet és kell is adni.⁴

A klímatudatos települések, közösségek számára a legnagyobb kihívások egyike a – környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból ténylegesen – fenntartható fejlődés elősegítése. Elkötelezettségük mellett persze célirányos programok megvalósítására ösztönzi őket az energiafogyasztás és károsanyag-kibocsátás csökkentésének követelménye, másrészt a releváns európai szakpolitikai és gazdasági szempontok fokozott(abb) helyi érvényesülésének elvárt igénye is. Az elvárásokhoz ugyanakkor ösztönzés is társul. Ennek legújabb bizonyítéka a fenntarthatósági és éghajlatváltozási célokhoz kapcsolódó programok jelentős megerősítésének terve⁵ az EU következő költségvetési tervezési időszakában (2021–2027).

A globális és európai trendek a helyi települések, közösségek elé egyértelműen az energiahatékonyság és a klímavédelem szinergiáira épülő fejlődési pályát vetítenek. Ha a településgazdálkodás előremutató, úgynevezett jó európai gyakorlatait vizsgáljuk, olyan integrált fejlesztési tervekkel és intézkedésekkel találkozunk, amelyek hangsúlyos eleme a megújuló energia részarányának növelése, a részleges vagy teljes energiafüggetlenség, a biztonságos, egyben intelligens energiaellátás, -tárolás és -gazdálkodás, valamint az elektromos mobilitás.

A nemzetközi, európai és hazai támogatási forrásokat kihelyező vagy azok elérését közvetve elősegítő szervezetek – az alacsony karbonintenzitású gazdaságok felé vezető úton – egymással is összevethető, komplex, fenntartható intézkedési tervek, programok kidolgozását várják el a helyi közösségektől. Ez szükségszerűen kiterjed a tervezés, a megvalósítás és a monitoring mellett a helyi közösségek aktív részvételét igénylő szemléletformálásra is.

Az önkormányzati szövetségek jelentős munkát végeznek, hogy a települések, a közösségek a lehető legszélesebb körben legyenek tájékozottak, és rendelkezzenek a szükséges kapacitásokkal. Ezzel együtt nemcsak a közepes és kisebb méretű településeken, de a megyei jogú városoknál is tapasztalható az olyan releváns ismeretek, illetve információk hiánya, amelyek a képességek továbbfejlesztését, s ezen keresztül a projektek tervezhetőségét és megvalósíthatóságát akadályozzák. Emellett a települések körében rendkívül eltérő a tájékozottság és a támogatott programok, pályázatok által előírt indikátorok teljesítésével is összefüggő képességek szintje. Mikor pedig e két feltétel megfelelően adott, úgy az okozhat nehézséget, hogy a lehetőségek (pályázat, forrás, partnerség, prioritások) jelentkeznek különböző időben és térben, s így kihasználásukra átfogó, integrált projektben nehezen van mód. A helyi közösségeknek, szerveződéseknek tehát ezért is érdemes fokozottabban figyelemmel kísérniük azokat a külföldi és hazai települési közösségi programokat, amelyek megvalósításának – tudományosan kidolgozott és gyakorlati eredmények alapján be is vált – „szektorsemleges” módszertana elérhető és átvehető az egyes projektek előkészítése és megvalósítása során.

Jelen – hiánypótló céllal készült – cikk egységben kívánja szemléltetni a helyi közösségek előtt álló problémákat és kihívásokat, illetve összegezni a követhető trendeket

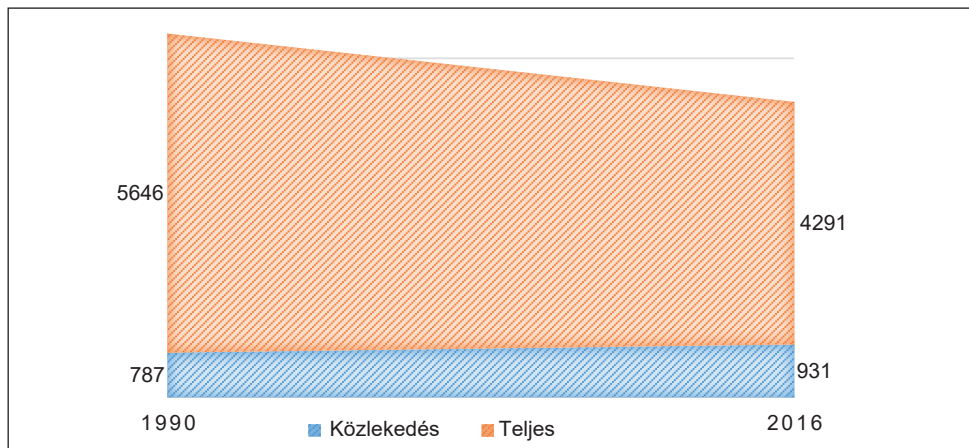
⁴ NÉS-2, Országgyűlési Napló 26. szám. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny181002.pdf/97177f4d-323c-e72f-4a52-b87f13955bd2 (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.)

⁵ European Commission 2018a.

és gyakorlatokat, valamint a helyi tervek megvalósulását segítő eszközöket, fenntarthatósági és jóléti célú kezdeményezéseket, programokat és platformokat. Ezek rendszerbe foglalt ismerete és folyamatos figyelemmel kísérése ajánlott ahhoz, hogy a települések, közösségek vezetői és kompetens hivatali munkatársai program- és tervszerűen, az érintettek (például lakosság, gazdasági szereplők) tudatos bevonásával tudjanak előkészíteni és megvalósítani adaptív energetikai és klímavédelmi fejlesztéseket az adott területeken. Az írás ugyanakkor területi korlátok miatt nem törekszik az egyes kezdeményezések, programok és a megvalósítást támogató eszközök mélyebb elemzésére. Szándéka sokkal inkább a figyelem felhívása, az intenzívebb bekapcsolódások ösztönzése, illetve az adott szakterületek aktív szereplőinek megismertetése, elérésük elősegítése.

Szektorok, fókuszterületek

A településeken élők a helyi jólét kiemelt fokmérőjének tekintik az energiához való kedvező hozzáférést, a környezet és az éghajlat jó állapotát, valamint a közlekedés minőségét. Az alacsony karbonintenzitású gazdaság irányába vezető intézkedések sorában a mobilitás és az energia integrált megközelítése – ezért is – kerül világszerte egyre inkább előtérbe. Amint a későbbiekben bemutatott ábrákon is láthatjuk, növekvő igényével a közlekedés a „felelős” mind a végső energiafogyasztás,⁶ mind pedig az üvegházhatású gázok kibocsátásának meghatározó hányadáért. Az ágazatnak ugyancsak jelentős „szerepe” van a zajártalom és a városi légszennyezés okozójaként.



1. ábra

Az Európai Unió teljes és közlekedési szén-dioxid-kibocsátása (millió t)

Forrás: EU Environment Council 09/10/2018 (www.consilium.europa.eu/en/infographics/greenhouse-gas-emissions/)

⁶ Az EU-irányelv szerint a végsőenergia-fogyasztás az ipar, a közlekedés, a háztartások, a szolgáltatások és a mezőgazdaság számára szolgáltatott energia. Nem tartozik ide magának az energiaátalakítási ágazatnak és az energetikai iparnak szolgáltatott energiaszállítás. A primerenergia-fogyasztás a nem energiacélú felhasználással csökkentett bruttó belföldi energiafogyasztást jelenti.

A közlekedés szén-dioxid-kibocsátási részarányának növekedése az Európai Unióban különösen szembetűnő (1. ábra). Ennek okán 2018. október 9-én az Európai Unió Tanácsa jelentős intézkedéseket hozott a járművek emissziós értékeivel összefüggésben (lásd az *Elektromos mobilitás* című alfejezetet).

Az energia és a közlekedés erősödő kapcsolatára épül az Európai Unió számos stratégiai terve és programja. A szinergikus kapcsolat igazolására – az összehangolt tervezéstől a keresztfinanszírozásig – találhatunk példákat. A települések, közösségek vezetői számára közvetlen üzenet, hogy itt nemcsak az Európai Bizottság által a következő (2021-től induló) tervezési időszakra megerősíteni javasolt ágazati prioritásokról van szó, de a brüsszeli központú Polgármesterek Szövetségének 2018. évi felhívásai is egyértelműen e szakterületekre fókuszálnak. Emellett a települések, helyi közösségek szempontjából nyilván meghatározó az is, hogy a végsőenergia-felhasználás jelentős hányadát a lakossági szektor produkálja.

A fenntartható energia- és klímapolitika keretrendszerei

Az energiagazdálkodási és éghajlatvédelmi célú, egyéni, települési, kistérségi szerveződések megalapozásához, fejlesztésükhöz és működtetésükhöz kellő szakmai háttérrel, támpontot nyújthat az egymásra épülő globális, európai és hazai keretrendszerek, illetve trendek ismerete.

Globális trendek, kezdeményezések

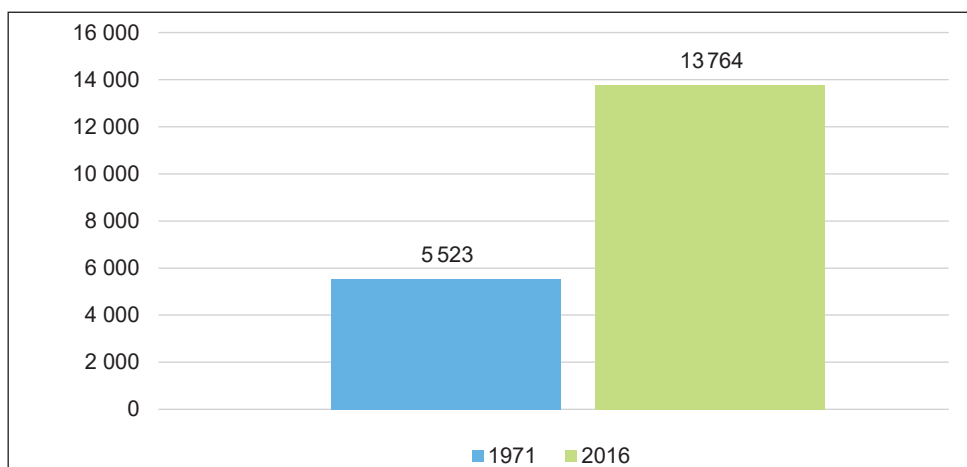
A Nemzetközi Energia Ügynökség (IEA) a *World Energy Balances 2018* című kiadványában⁷ 150 ország, illetve azok régióinak energetikai helyzetét elemzi az elmúlt évtizedek teljesítménye alapján. Ennek részeként globális trendeket is felvázol az energiaellátás, a végsőenergia-fogyasztás és a megújuló energiaforrások fejlesztése terén.

Amint a 2. ábra mutatja, az összes primerenergia-ellátás (TPES) 2016-ban 13 764 Mtoe⁸ volt, amely folyamatos növekedést jelez 1971 óta (5523 Mtoe). A világ térségeinek összehasonlításában ugyanakkor szembetűnő a fejlett (OECD⁹) országok részarányának csökkenése ezen időszakban, 68%-ról 31%-ra.

⁷ IEA: International Energy Agency, 30 tagállammal (Magyarország 1968 óta tag). Lásd www.iea.org/statistics (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁸ Mtoe: tonne of oil equivalent = tonna kőolaj egyenérték (IEA/OECD szerinti energia mértékegység: 1 to = 41,868 GJ).

⁹ OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, 34 tagállammal (Magyarország 1996 óta tag).

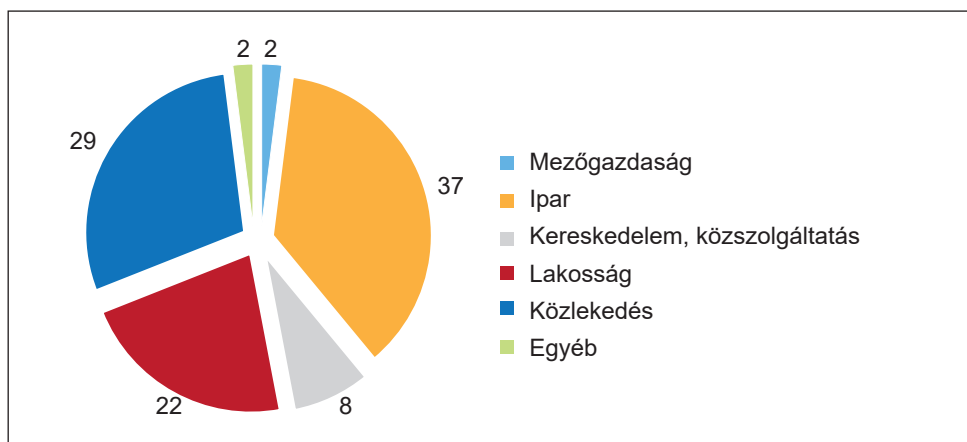


2. ábra

Összes primerenergia-bevitel (TPES), Mtoe

Forrás: IEA World Energy Balances: Overview 2018 alapján a szerző szerkesztése

Az összes végergia-felhasználás (TFC) 2016-ban 9555 Mtoe értéket jelzett, amely 1971-hez (4244 Mtoe) viszonyítva mintegy 2,25-szörös növekedést mutat. Az egyes ágazatokat tekintve a közlekedés energiafelhasználási részaránya emelkedett jelentősebben, 23%-ról (1971) 29%-ra (2016). Ezzel együtt, a 3. ábra szerint 2016-ra is az ipar maradt a legnagyobb energiafelhasználó (37%), míg a „bronzérmes” változatlanul a lakossági szektor (22%) volt.



3. ábra

Összes végergia-felhasználás (TFC) megoszlása, 2016

Forrás: IEA World Energy Balances: Overview 2018 alapján a szerző szerkesztése

A fenntartható energiafelhasználásra ösztönző globális kezdeményezések a helyi önkormányzatok, közösségek számára értelemszerűen általános trendeket, nemzetközi normákat jelölnek ki. Ezek sorában kiemelkedik az 1992-ben aláírt ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény (UNFCCC) és annak Kiotói Jegyzőkönyve (1997). Az UNFCCC végrehajtási keretrendszeréről szóló (lásd 2007. évi LX. törvény), valamint az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló (lásd 2012. évi CCXVII. törvény) jogszabályok – a globális célok hazai közvetítésével – a települési önkormányzatoknak is irányt mutatnak.

Ma a legtöbbször hivatkozott és sokak vélekedése szerint a Kiotói Jegyzőkönyvet „felváltó” dokumentum az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény (UNFCCC) Részes Feleinek 21. Konferenciáján (COP21¹⁰) elfogadott Párizsi Megállapodás.¹¹ Aláírói – köztük Magyarország – szerint az alkalmazkodás olyan helyi, továbbá szubnacionális, nemzeti, regionális és nemzetközi dimenziókkal is rendelkező globális kihívás, amellyel mindenki szembesül.

Az intézkedések kulcsterülete a növekvő szén-dioxid-kibocsátás kedvezőtlen globális trendjeinek – 1. táblázatban bemutatott – megváltoztatása.

1. táblázat
Szén-dioxid-kibocsátás (Mtoe) alakulása

	1995	2000	2005	2010	2015
Világ összes	22 084	23 999	28 040	31 555	33 481
EU28	4 012	4 036	4 207	3 898	3 472

Forrás: European Commission 2018b alapján a szerző szerkesztése

A Párizsi Megállapodás célja, hogy erősítse az éghajlatváltozás veszélyére adott választ, a fenntartható fejlődéssel összefüggésben is. Ennek lehetséges módja az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásaihoz való alkalmazkodás képességének növelése, az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség fejlesztése és az alacsonyabb mértékű üvegházhatású gázkibocsátás támogatása. Az ENSZ immár három évtizede, 1988-ban megalakult Éghajlatváltozási Kormányközi Testületének (IPCC) 5. értékelő jelentése¹² (2014) szerint a technológiákkal kapcsolatos politikák (fejlesztés, elterjesztés és átengedés) az egyéb kibocsátásmérséklési politikákat kiegészítik, a nemzetközitől a nemzeti szintekig. Az alkalmazkodással kapcsolatos erőfeszítések a technológiák elterjesztésétől és átadásától, valamint egyéb kezelési gyakorlatoktól függenek. Léteznek politikák, amelyek a kutatás-fejlesztés terén tapasztalható piaci kudarcokra választ adnak, de a technológiák hatékony alkalmazhatósága a helyi sajátosságokhoz történő alkalmazkodás, az adaptivitás képességétől is függ.

¹⁰ COP (Conference of Parties) sorozat 21. konferenciája, COP 22 (Marrakesh, 2016), COP 23 (Bonn, 2017), COP 24 (Katowice, 2018. 12. 3–14.).

¹¹ Párizsban 2015. december 12-én elfogadott (COP 21), 2016. április 22-én New Yorkban aláírt (ENSZ-) egyezmény.

¹² Lásd www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

Az IPCC aktuális,¹³ 5. értékelő jelentése szerint a kibocsátások jelentős csökkentését előfeltételezi a befektetési célok és szokások nagymértékű megváltozása. Azon mérséklési forgatókönyvek, amelyek a kibocsátás stabilizálódását mintegy 430–530 ppm CO₂-eq¹⁴ között mutatják 2100-ra, az alacsony széntartalmú energiaellátásba, valamint a kulcsfontosságú ágazatok (közlekedés, ipar és épületek) energiahatékonyágába 2030-ig évenkénti több százmillió dolláros befektetést vetítenek előre. Megfelelően ösztönző, szabályozott környezetben, a közsféra mellett, a magántőke is fontos szerepet játszhat a mérséklési és az alkalmazkodási célok terveinek finanszírozásában.

Az IPCC 2018-ban kiadott „1,5 °C Globális Felmelegedés” elnevezésű különjelentése¹⁵ azt taglalja, hogy vajon a világ milyen módon képes megfelelni a Párizsi Megállapodás célkitűzésének (a globális átlaghőmérséklet emelkedése maradjon 2 °C), illetve annak, hogy a növekedés lehetőség szerint az 1,5 °C-ot se érje el. E különjelentés szerint szigorúbb értéket kell elérni, mivel a másfél fok feletti melegedés is már drasztikus következményekkel járhat: az alacsony területek, a szigetállamok néhány évtizeden belül eltűnhetnek a tengerszint emelkedése miatt.

Az Európai (Energia) Unió

Az Európai Bizottság – az EU Európai Környezetvédelmi Ügynökségének,¹⁶ illetve a globális szervezetként 30 tagállamot tömörítő Nemzetközi Energia Ügynökségnek az adatbázisát is felhasználva – publikálta 2018. évi energetikai statisztikai zsebkönyvét.¹⁷ E szerint 2016-ban az EU28 teljesítménye a világ energiatermelésében (13 764 Mtoe) mindössze 5,6% (1599 Mto) volt, míg az energiafogyasztásban már jóval jelentősebb, 12%-os (759 Mtoe értékkel) részarányt képviselt.

Az Európai Unió államai a világ szén-dioxid-kibocsátásának mintegy tizedéért „felelősek”. Ezzel együtt a rendelkezésre álló adatokból látszik, hogy a 28 tagállam – lényegében emissziócsökkentési trendet követve – 2015-ben közel 3500 millió tonna szén-dioxidot „termelt”. A világ térségeinek kibocsátását a 2005–2015 közötti időszakban a 4. ábra szemlélteti olyan módon, hogy a karbonemisszió értéke – Európa és az USA kivételével – minden régióban növekedést mutat.

A globális összevetésben kedvezőnek mutató európai trendek ellenére az EU részéről továbbra is jelentős erőfeszítések szükségesek az energiahatékonyág növelése, az üvegházhatású gáz kibocsátás mérséklése érdekében. Ehhez – amint azt a következőkben láthatjuk – az európai stratégiai célok a következő harminc évre rögzítettek, a megvalósításuk ugyanakkor EU28-szinten jelentős erőfeszítéseket, eredményes végrehajtási intézkedéseket, programokat követel.

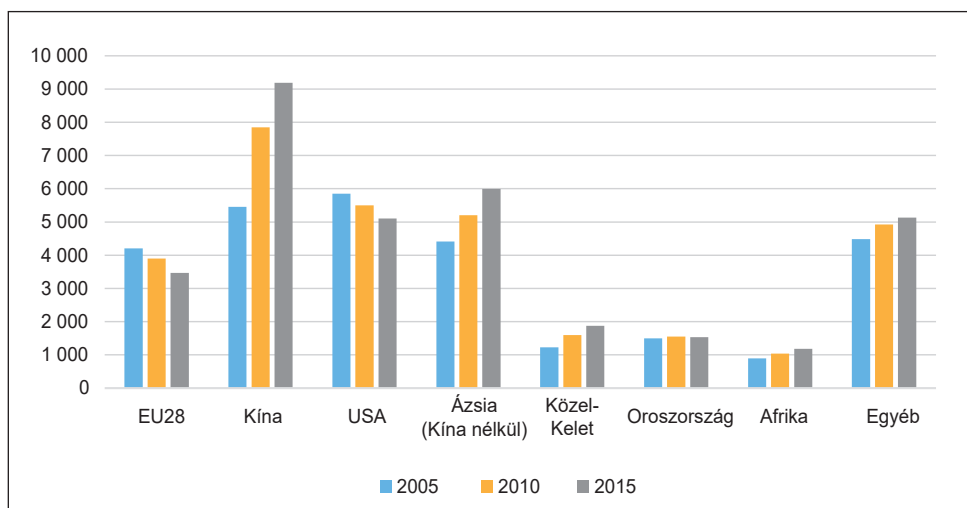
¹³ Döntéshozói Összefoglaló (NFM). Lásd www.met.hu. A 6. értékelő jelentés 2021-ben várható.

¹⁴ Üvegházhatású gáz szénegyenértéke, rész a millióban.

¹⁵ Global Warming of 1.5 °C. Special Report – IPCC Press Release 8 October 2018. Elérhető: www.ipcc.ch/sr15/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

¹⁶ Lásd www.eea.europa.eu/data-and-maps (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

¹⁷ Lásd European Commission 2018b.



4. ábra

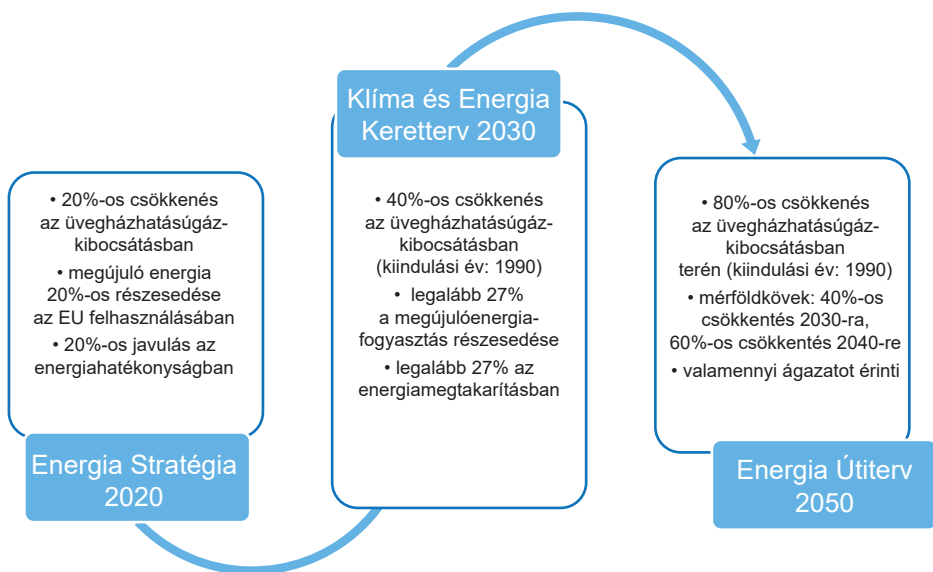
*Szén-dioxid-kibocsátás az egyes térségekben**Forrás: European Commission 2018b alapján a szerző szerkesztése*

Az európai uniós, a nemzeti és a regionális szintű tevékenységek referenciakeretét az Európa 2020 stratégia biztosítja. Öt fő célkitűzése (kutatás-fejlesztés, foglalkoztatás, oktatás, fenntartható energiagazdálkodás és éghajlatvédelem, küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen) mentén elérendő eredményeket is számszerűsít. Az európai uniós alkalmazkodási stratégiák átfogó célja hozzájárulni az éghajlatváltozás hatásainak jobban ellenálló Európa megteremtéséhez. Ehhez – helyi, regionális, nemzeti és uniós szinten egyaránt – növelni kell a felkészültséget és a kapacitást az éghajlatváltozás hatásai elleni küzdelemben, emellett egységes megközelítésre és jobb együttműködésre is szükség van.

Az Európai Unió a hosszú távú energia- és klímastratégiai célkitűzéseit különböző időtávok (2020, 2030, 2050) mentén fogalmazta meg. Az 5. ábra mutatja be, hogy az EU e három időtávban milyen célkitűzéseket kíván követni, illetve megvalósítani.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2011. március 8-án elfogadta az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának útitervét, amelynek forgatókönyvei az energiarendszer szén-dioxid-mentesítésének különböző lehetőségeit tárják fel.¹⁸ A forgatókönyvekben a megújuló energiaforrások aránya jelentősen emelkedik, így 2050-re eléri a teljes bruttó energiafogyasztás 55%-át.

¹⁸ Energia Útiterv 2050, COM (2011) 885 final. Lásd <https://ec.europa.eu/energy/en> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 30.)



5. ábra

Az Európai Unió energiasztratégiai tervei

Forrás: https://europa.eu/european-union/topics/energy_en alapján a szerző szerkesztése

A Bizottság 2015-ben sürgető módon hívta fel a figyelmet¹⁹ arra az igényre, hogy az európai energiarendszer fenntartható, megfizethető és versenyképes energiát biztosítson valamennyi polgár számára. A Bizottság szerint az Európai Uniónak ugyan léteznek uniós szinten előírt energiaügyi szabályai, a gyakorlatban mégis 28 különálló nemzeti szabályozási keret érvényesül. A helyzeten változtatni kell, s ehhez integrált energiapiacra van szükség. Az e törekvést szolgáló keretstratégia rögzíti is az energiaunió kiépítésének főbb elveit. Az Energiaunió az energiaellátás biztonsága, a fenntarthatóság és a versenyképesség célrendszerén alapul, amelyek elérése érdekében a következő dimenziókra összpontosít: 1. energiabiztonság, szolidaritás és bizalom, 2. belső energiapiac, 3. energiahatékonyság, mint az energia iránti szükséglet mérsékléséhez való hozzájárulás, 4. a gazdaság dekarbonizációja, valamint 5. a kutatás-fejlesztés, innováció és versenyképesség.

A Bizottság 2019-ig tartó mandátuma alatt megvalósítandó Energiaunió helyzetéről szóló, legutóbbi 3. Jelentés²⁰ (2017. november 27.) azt mutatja, hogy Európa alacsony széndioxid-kibocsátású társadalommá való átalakulása egyre határozottabb körvonalakat ölt az Európai Unióban.

¹⁹ A stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előrettekintő éghajlat-politika keretstratégiája (COM/2015/080 final). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2015:80:FIN> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 30.)

²⁰ Lásd https://ec.europa.eu/commission/publications/third-report-state-energy-union_en (A letöltés dátuma: 2018. 11. 30.)

Az európai klímacélok megvalósulását tehát az energiahatékonyság alapjaiban befolyásolja. Az e téren szükséges uniós célokat irányelvek²¹ rögzítik. Az Európai Tanács szerint, mivel az Európai Unió végsőenergia-fogyasztásában az épületek jelentős hányadot képviselnek, a tagállamoknak 2020-on túlmutató hosszú távú stratégiát kell megvalósítaniuk a lakó- és kereskedelmi célú épületek felújítására. Az épületek felújítási arányát azért is növelni kell, mert a meglévő épületállomány rendelkezik messze a legnagyobb energiamegtakarítási potenciállal. Az épületek így kiemelt fontosságúak azon célkitűzés elérése szempontjából is, amely szerint – 1990-hez képest – 2050-re 80%-kal (akár 95%-ban) csökkenteni szükséges az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását az Európai Unióban.

Az említett célok elérésében a helyi, illetve a regionális önkormányzatok választott képviselőiből álló Régiók Európai Bizottsága, valamint a különböző európai települési szakterületi kezdeményezések, szövetségek (lásd a későbbiekben) szerepe meghatározó. Emellett a települések, a helyi közösségek számára nyilvánvalóan elsődleges fontosságú az Európai Unió intézményrendszeréhez, programjaihoz, eszközeihez való közvetett vagy közvetlen kapcsolódás lehetősége.

E vonatkozásban is érdemes megemlíteni, hogy – a Párizsi Megállapodás végrehajtása és az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak megvalósítása (lásd *Globális trendek, kezdeményezések* című fejezet) érdekében – a Bizottság az összes jövőbeni európai uniós program finanszírozásában az éghajlat-politikai fellépések erőteljesebb érvényesítését javasolja.²² Azt kívánja így elérni, hogy az európai uniós kiadások legalább 25%-a járuljon hozzá az éghajlat-politikai célok eléréséhez. Ez – a közvetlen elérésű források kiszélesedésével együtt – a helyi közösségek számára rendkívüli fejlődési pályát vetít elő, de a vállalatok tekintetében komoly kihívást is jelent. Az ennek való európai megfelelést a települési szintű klíma- és energiaügyi akciótervekben rögzítendő vállalatok következetes teljesítése jelentheti.

Fentiek alapján a helyi önkormányzatok és közösségek következő időszakra szóló középtávú terveinek megalapozása során a klímavédelmet szolgáló európai uniós programok jövőbeni kibővülő lehetőségeit (lásd *A LIFE program új dimenziói* című pontban) különösen célszerű figyelembe venni.

Nemzeti stratégiák, kerettervek

A releváns európai uniós irányelvekre épülő hazai szakirányú igazgatási és szabályozási keretek a helyi önkormányzatok, közösségek számára elsődleges igazodási pontot jelentenek. Az elmúlt időszak nemzeti cselekvési intézkedéseinek irányát az Országgyűlés határozataiban (2015) rögzítette. A hazai keretrendszer egyik pillére az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény, amelynek célja az energiaellátás és energiafelhasználás hatékonyságának átfogó biztosítása. E törvény, illetve az előző fejezetben említett EU-irányelv hatálya alá tartozó energiahatékonyság-javító intézkedéseket, továbbá a várható és az elért energiamegtakarításokat nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek foglalják össze.

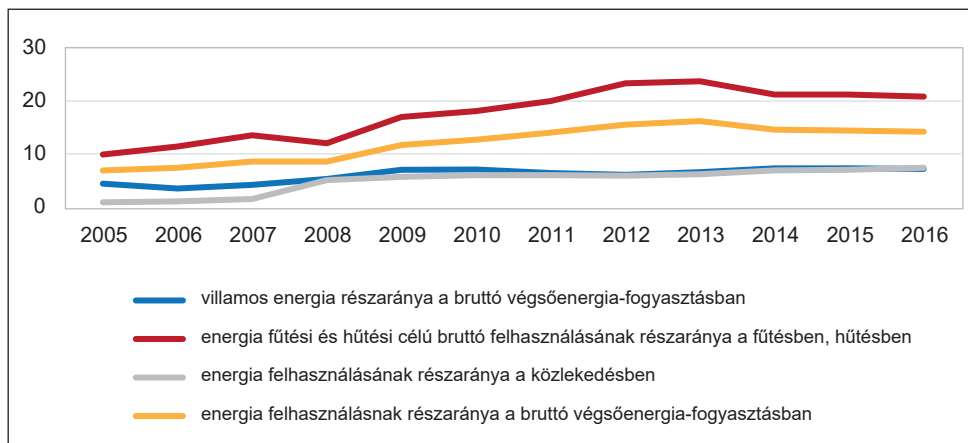
²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról – 2018/844 irányelv (2018. május 30.) az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010/31/EU irányelv és az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv módosításáról.

²² Új kohéziós politika – New Cohesion Policy, 2018. 06. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 30.)

A cselekvési tervek Magyarország energiahatékonyságának javítását szolgáló, minden ágazatra kiterjedő intézkedéseket, azok elért és tervezett eredményeit, valamint az intézkedések megvalósításának feltételeit rögzítik.

A 2018–2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát²³ (a továbbiakban: NÉS-2) az Országgyűlés 23/2018. (X. 31.) OGY határozatával elfogadta. Az Országgyűlés felkérte a kormányt, hogy a NÉS-2 alapelveihez illeszkedően dolgozza ki az Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet, s annak Dekarbonizációs Programját. Az Országgyűlés által elfogadott komplex hazai éghajlatváltozási csomag eleme a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia. A dekarbonizációs folyamat és az éghajlati alkalmazkodás teendőit szemléletformálási programok is kiegészítik.

Az energiahatékonyság javítása mellett az európai uniós, illetve hazai stratégiai célok között egyaránt hangsúllyal szerepel a megújuló energiaforrásból előállított energia részarányának növelése. A bruttó hazai végsőenergia-fogyasztáson belüli részarányokat a következő, 6. ábra szemlélteti.



6. ábra

Megújuló energiaforrásból előállított energia felhasználási részaránya Magyarországon, %

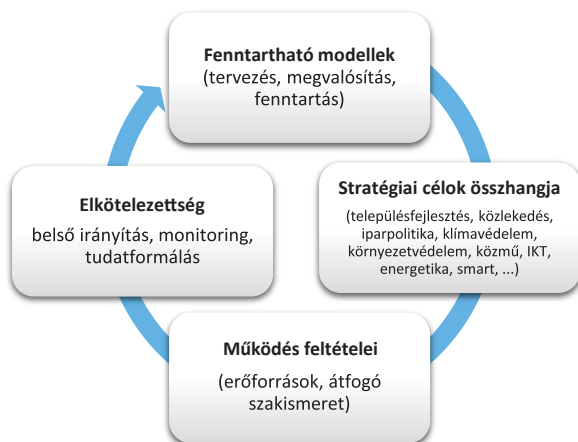
Forrás: MEKH Statisztika 2018 alapján a szerző szerkesztése

Helyi programok, fenntarthatósági modellek

Az említett globális, európai és nemzeti célrendszerek a települési (közösségi) fejlesztésekhez kereteket nyújtanak, de a siker záloga nyilvánvalóan a helyi szintű kezdeményezőkézség, elkötelezettség és stratégiai gondolkodás (7. ábra). Mindehhez értelemszerűen párosul a következetes és programszerű megvalósítás. Ez utóbbi tekintetében különösen lényeges, hogy az európai és a hazai keretrendszer is egyre nagyobb hangsúlyt helyez a végrehajtás

²³ Megjelent a *Magyar Közlöny* 2018. évi 168. számában, amellyel egyidejűleg hatályát veszítette a 29/2008. (III. 20.) OGY határozat (NÉS-1).

és a hasznosulás eredményességének szigorú nyomon követésére, egyúttal a (közcélu) befektetések, támogatások megtérülésére.



7. ábra

A helyi fejlesztési programok pillérei

Forrás: a szerző szerkesztése

Az elkötelezett helyi önkormányzatok, közösségek kellő figyelmet fordítanak a fenntartható (fejlesztési) modellek egyes elemeire. Azok összhangjának tudatos kialakítására azonban nem minden település készült még fel. A települések által elfogadott és közzétett egyes stratégiai (ágazati) dokumentumok ugyanis sok esetben, tartalomban és időszavokban is eltérő fejlesztési célokat fogalmazznak meg.

Az európai közösségi kezdeményezéseket, jó mintákat követő városok számára ugyanakkor a tervezéstől a megvalósításon át az üzemeltetésig terjedő, hatékony folyamatmenedzsment kialakítására csak összehangolt helyi stratégiai célok mentén nyílik lehetőség. Mindezek bázisa az energia- és klímacélok intelligens monitoringrendszere, amelynek kiépítését és bevezetését célzó deklarált törekvések (például Miskolc, Zalaegerszeg, Veszprém) szélesebb körben is mintául szolgálhatnak.

Kihívások a fenntartható településfejlesztés területein

Energiahatékonyság

A teljesítményben, a szolgáltatásban, a termékben vagy az energiában kifejezett eredmény, illetve a befektetett energia hányadosát képező energiahatékonyság folyamatos javítását törvény írja elő Magyarországon. A 2015. évi LVII. törvény szerint az energiahatékonyság növekedése a technológiai, magatartásbeli vagy gazdasági változások vagy ezek kombinációjának eredményeképpen létrejövő javulást jelenti. A jogszabály kötelezettségeket ró

a közintézményekre és a gazdálkodó szervezetekre az energiahatékonyság növelése terén. Egyes elemeit a törvény végrehajtási rendelete²⁴ foglalja keretbe, kitérve olyan szempontokra is, mint az állapotfelmérés, a korszerűsítés, a nyilvántartás és az ellenőrzés (audit, szakreferens). A rendelet melléklete rögzíti – a *Nemzeti stratégiák, kerettervek* című alfejezetben már említett – Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv kötelező tartalmi elemeit is.

Az energiahatékonyság növelésének célterületeit az energiaigény alapján is célszerű vizsgálni. Az európai uniós, illetve a hazai végsőenergia-fogyasztási adatokat (2016) elemezve látható, hogy míg az Európai Unió átlagában a közlekedés, addig Magyarországon a lakóépületek részesedése a legnagyobb (2. táblázat).

2. táblázat
Végsőenergia-fogyasztás ágazonként (2016)

Mtoe	Közlekedés	Épület	Ipar	Szolgáltatás	Mezőgazdaság	Egyéb	Összes
EU28	367,3	284,8	276,8	150	25,5	3,3	1107,7
%	33,2	25,7	25	13,5	2,3	0,3	100
Magyarország	4,54	6,16	4,26	2,23	0,65	0,04	17,88
%	25,4	34,5	23,8	12,5	3,6	0,2	100,0

Forrás: European Commission 2018b alapján a szerző szerkesztése

Amint a települések fenntartható energia- és klímaakciótervének tematikájából (lásd *Települések, közösségek energia- és klímaakcióterve* című alfejezet) is kitűnik, a település fenntarthatósági teljesítményét tekintve, a helyi önkormányzatok négy szegmensben (közintézmények, lakóépületek, közlekedés, ipar) is jelentős kihívással szembesülnek. Ezek között is meghatározó az építmények energiahatékonyságának kívánatos növelése.

A középületek energiafogyasztásának csökkentése, illetve racionalizálása is szükséges az európai és a hazai célokhoz kapcsolódó, települési szintű energia- és klímaügyi vállalkások teljesítéséhez. Ennek alapvető igénye az önkormányzati tulajdonú, illetve fenntartású épületek energetikai korszerűsítésének ütemszerű megvalósítása. Az eredményesség pedig nem kevésbé a hazai (állami), az európai uniós és a helyi források rendelkezésre állásának és a fejlesztések tényleges (mérhető, számszerűsíthető) hasznosulásának függvénye.

A lakóépületek energetikai teljesítményének javításához való hozzájárulás ugyancsak elvárás a településekkel szemben. Az energiafogyasztásban a legnagyobb hányadot a fűtés képviseli. Az energia- és klímatudatos szemléletformáláson, illetve különböző ösztönzőkön, pályázati és egyéb támogatásokon túlmenően az önkormányzatoknak korlátozott lehetőségük van a lakosság szerepvállalásának további előmozdításában. Ezek sorában viszont kiemelhető a helyi energiaközösségek kialakításában való aktív közreműködésük.

A költséghatékony energiabeszerzés mellett az eredményes energiagazdálkodás alapja a fogyasztás folyamatos nyomon követésének, valamint a szükség szerinti – azonnali és középtávú – beavatkozás lehetőségének rendszerszerű megteremtése. Az energiahatékonyság

²⁴ 122/2015. (V. 26.) Kormányrendelet az energiahatékonyságról szóló törvény végrehajtásáról.

javításához az EU és a hazai kormányzat is ösztönzi az „okos mérési rendszerek” bevezetését, de elterjedtségük szintje még nem éri el a kívánt eredményt. Az ilyen intelligens mérési és nyilvántartási rendszer az energiafogyasztás mérésére alkalmas olyan elektronikus hátter, amely a hagyományos fogyasztásmérőhöz képest több információt biztosít, és amely az elektronikus kommunikáció valamely formáján keresztül képes adatok továbbítására, fogadására, illetve feldolgozására is.

Megújuló energiaforrások

A megújuló energiaforrások növekedésének ütemét – a nemzeti vállalatoktól függetlenül – a szakértők eltérően ítélik meg. Ezzel együtt a nemzetközi és hazai trendek is azt mutatják, hogy a fejlesztés iránti igény a helyi közösségek szintjén folyamatosan erősödik.

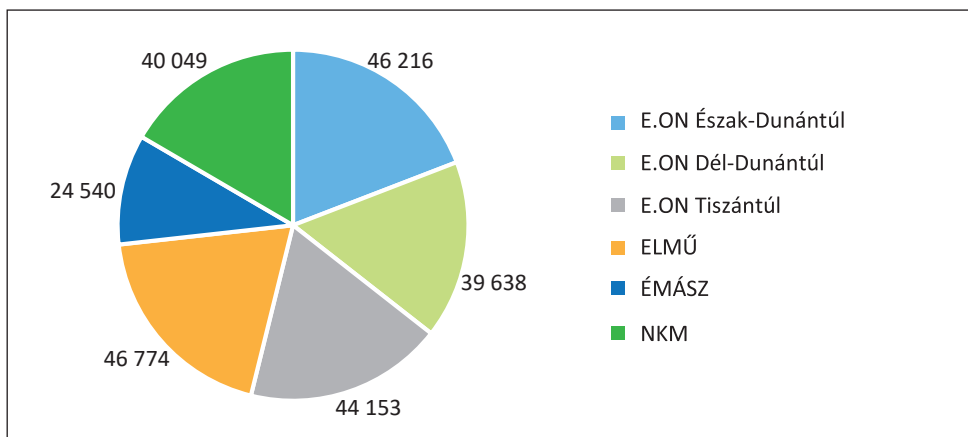
A megújuló energiaforrásból előállított villamos energia támogatására szolgáló úgynevezett METáR rendszer 2017. január 1-jén lépett életbe. Ezen időpontig a megújuló energiaforrásból és hulladékból történő villamosenergia-termelés ösztönzésének egyik eszköze a kötelező átvételi (a továbbiakban: KÁT) rendszer volt, amelyben a villamos energiát a piaci árnál magasabb, jogszabályban meghatározott átvételi áron lehetett értékesíteni. (A rendszer alkalmazásával kapcsolatos részletesebb információk, ideértve a 2018. évi jelentős jogszabályi változásokat is, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal honlapján²⁵ elérhetők). A METáR rendszer szerinti támogatásban – a barna prémiumot²⁶ és a háztartási méretű kiserőműveket kivéve – olyan megújuló villamosenergia-termelés részesülhet, amely új beruházáshoz kapcsolódik, és a kivitelezés a támogatás igénylésekor még nem kezdődött meg. A vegyes tüzelésű, illetve hulladékokat égető erőművek a megújuló energiaforrásnak minősülő részre kaphatnak támogatást. A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról iránymutatás rendelkezik.²⁷

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) közzétett összefoglalója szerint a nem engedélyköteles háztartási méretű kiserőművek (HMKE) – következő kördiagramon (8. ábra) bemutatott megoszlás szerinti – beépített teljesítőképessége 2017 végére elérte a 241,4 megawattot. Ez – 2016-hoz viszonyítva – 46%-os növekedést jelent.

²⁵ Elérhető: www.mekh.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

²⁶ A barnaprémium-jogosultság pályázat nélkül, 5 évre igényelhető a MEKH-től a biomasszát vagy biogázt felhasználó erőművek működőképességének fenntartására.

²⁷ Európai Bizottság 2014.

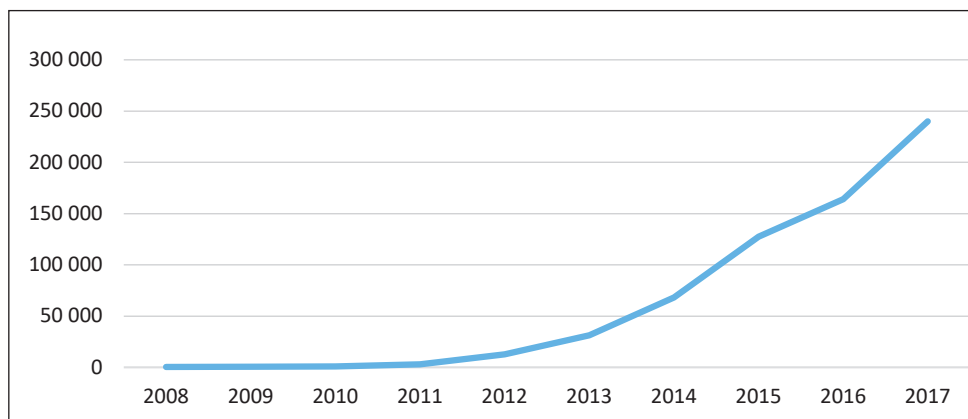


8. ábra

HMKE-kapacitások, kW, 2017

Forrás: MEKH Statisztika 2018 alapján a szerző szerkesztése

Az összes beépített teljesítmény 99,4%-át a napelemes háztartási méretű kiserőművek tették ki, amelynek 2008-tól tartó növekedését a 9. ábra szemlélteti.



9. ábra

HMKE napenergia-kapacitások, kW

Forrás: MEKH Statisztika 2018 alapján a szerző szerkesztése

A kapacitás mellett a háztartási méretű kiserőművek darabszámának növekedése ugyancsak megfigyelhető Magyarországon. A Hivatal szerint 2017 végén összesen 29 685 kiserőmű csatlakozott a villamosenergia-hálózatra, ami a 2016 végi 20 496 darabhoz képest 45%-os növekedést jelent. E növekedést a Hivatal szerint a napelemek bekerülési költségének

csökkenése, a háztartási méretű kiserőművekre érvényes szaldóelszámolás (adott időszakban a hálózathoz vételezett villamos energia mennyisége csökkentésre kerül a hálózatba betáplált villamos energia mennyiségével) és pályázati úton hozzáférhető beruházási támogatások segítettek.

Elektromos mobilitás

Amint arra az előzőekben már utalás történt, az Európai Unióban a közlekedés az egyetlen nagyobb ágazat, ahol az üvegházhatást okozó gázok kibocsátása továbbra is emelkedik.

A kedvezőtlen folyamatok megváltoztatására javasolt intézkedések és célkitűzések alapjául *Az Európai (Energia) Unió* című alfejezetben ismertetett, 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretstratégia, valamint az Energiaunióra vonatkozó stratégia szolgál. Az előirányzott intézkedések nem kevésbé a közlekedésből származó kibocsátás és az energiafogyasztás csökkentésére irányulnak. A stratégia szerint a fosszilis tüzelőanyagok iránti alacsonyabb igény javítani fogja az európai uniós energiaellátás biztonságát, és csökkenti a harmadik országoktól való energiaimport-függőséget.

Az Európai Parlament az új járművek szén-dioxid-kibocsátásának – a Bizottság javaslatánál is nagyobb mértékű – 40%-os mérséklését célzó átfogó intézkedéseket sürgetett, az elektromos és alacsony emissziójú járművek részarányát 35%-ra javasolta növelni²⁸ 2030-ig. Az álláspontok összehangolására az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság egyeztetéseket kezdtek.

Az Európai Tanács 2018. október 9-én álláspontot alakított ki²⁹ az elektromos közlekedés fejlesztése érdekében. Ennek részeként, a 3. táblázat szerinti új szén-dioxid-kibocsátás-csökkentési célkitűzéseket fogadtak el a személygépkocsik és a kisteherautók vonatkozásában.

3. táblázat

Az új szén-dioxid-kibocsátás-csökkentési célkitűzések határértékei

	2025, %	2030, %
Személygépkocsik	15	35
Kisteherautók	15	30

Forrás: www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2018/10/09/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

Az előző táblázat azt a célt mutatja be, amely szerint az EU-ban nyilvántartott új személygépjárművek átlagos szén-dioxid-kibocsátásának a 2021-ben érvényes kibocsátási határértékekhez képest 2025-ben 15%-kal, 2030-ban pedig 35%-kal kell alacsonyabbnak lennie. A kisteherautókat illetően a csökkentési célkitűzés 2025-re 15%, illetve 2030-ra 30%. Ezek a teljes európai uniós járműállományra vonatkozó célértékek. A gyártóktól elvárt szén-dioxid-kibocsátás-csökkentés tekintetében a gyártónkénti célértékeket a járműállományuk átlagos tömege alapján számítják majd ki.

²⁸ Európai Parlament 2018.

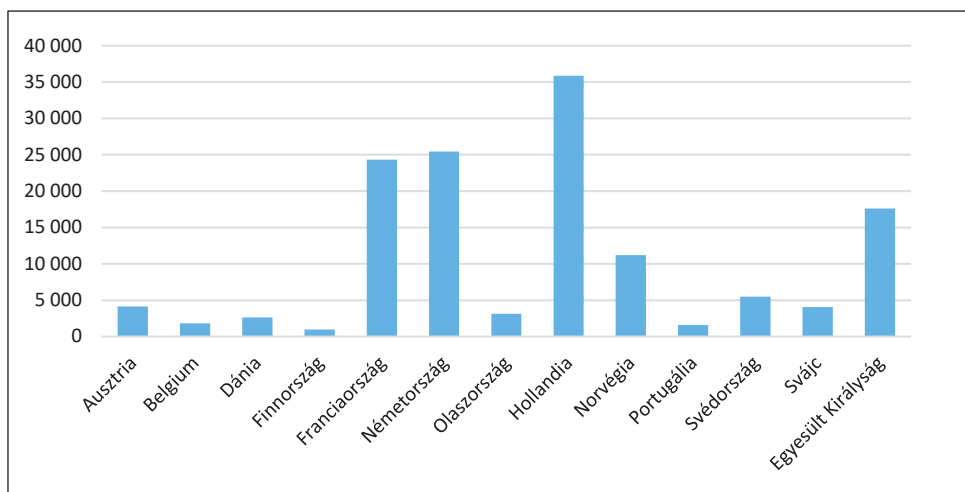
²⁹ Európai Unió Tanácsa 2018.

Az autógyártóknak a zero és alacsony kibocsátású járművek (azaz az elektromos személyautók és a kilométerenként 50 g szén-dioxidnál kevesebbet kibocsátó járművek) piaci részesedését új autók és kisteherautók esetében, 2025-ig 20%-ra, 2030-ig pedig 35%-ra kellene emelniük.

2019 végére a Bizottságnak jogszabályban kell biztosítania azt is, hogy a fogyasztók pontos és összevethető információhoz jussanak az új autók üzemanyag-fogyasztásáról, illetve széndioxid- és szennyezőanyag-kibocsátásáról. Az autógyártóknak 2025-től tájékoztatniuk kell a vásárlókat a piacra dobott új autók teljes élettartamra tervezett és közös módszer szerint számított szén-dioxid-kibocsátásáról. A Bizottság feladata, hogy 2020-ra készítsen elő (az NO esetében bevezetethez hasonló) a szén-dioxid-kibocsátást valós környezetben, egy hordozható eszköz segítségével mérő tesztet előíró jogszabályjavaslatot. A valós kibocsátást mérő teszteknek 2023-ra működniük kell. A szén-dioxid-kibocsátást addig a jármű fogyasztási adataiból kell megállapítani.

Fentiekkel is összefüggésben a járműipar tehát jelentős változáson megy át, ideértve az elektromos meghajtású motorok térnyerését is. Az elektromos közlekedés elterjedtségében a nyugat-európai országok előnye ma még láthatóan jelentős (10. ábra). A Bizottságnak a European Alternative Fuels Observatory (EAFO) nevű portálja által nyilvántartott adatok jól szemléltetik, hogy a kelet-közép-európai országokban található átlagosan mintegy 400-600 töltőállomással szemben a fejlettebb régiókban az elektromos töltőállomások száma sokkal magasabb. A prognózisok ugyanakkor a kelet-közép-európai régió ilyen irányú jelentős fejlődését vetítik elő.

Az elektromobilitás elvárt fejlődésének követelménye a trendekhez igazodó hálózati és töltési infrastruktúrák kiépítése, az elektromos járművek forgalmának intelligens szervezése, a hatékony hálózatüzemeltetés és a működést támogató korszerű jogi és pénzügyi szabályozói rendszer. A piac fejlődését emellett a (jármű- és berendezés-) gyártóipar és a felhasználói oldal „aktivitása” is befolyásolja.



10. ábra

Elektromos töltőállomások európai államokban, 2018

Forrás: az EAFO-adatbázis (<https://eafo.eu/>; a letöltés dátuma: 2018. 10. 22.) alapján a szerző szerkesztése

Az előzőekből is kitűnik, hogy az új szabályok értelmében a személygépkocsi-gyártóknak megalapozottabb és reprezentatívabb adatokat kell szolgáltatniuk a személygépkocsik és a kisteherautók kibocsátására vonatkozóan. Az Európai Tanács az említett 2018. októberi döntésével arra kötelezi a gyártókat, hogy a deklarált értékek helyett mért értékeket jelentsenek. A célértékek kiszámítása így a könnyűgépjárművekre vonatkozó, világszinten harmonizált vizsgálati eljárás (WLTP) keretében mért értékek alapján fog történni. A WLTP-eljárással a valós vezetési feltételekre nézve reprezentatívabb szén-dioxid-kibocsátási és tüzelőanyag-fogyasztási értékek állapíthatók meg, mint a korábban alkalmazott új európai menetciklus (NEDC) nevű vizsgálati eljárás során. (A WLTP 2017 szeptembere óta kötelező minden új gépjárműmodell, 2018 szeptembere óta pedig minden új gépjármű esetében.)

A nyilvános, közterületen elhelyezett berendezések tekintetében az elektromos gépjárműtöltési szolgáltatások kérdéseit Magyarországon jogszabály rögzíti.³⁰ Az elektromos gépjárművek parkolását illetően határidős kötelezettség,³¹ hogy 1500 m² nettó árusítótér alatt, illetve felett az újonnan létesített várakozó- (parkoló-) helyek kialakítása során mennyi elektromosgépjármű-töltőállomást kell kialakítani. Ez a szolgáltatók számára fontos piaci célpontokat képez az egyéb, fizetőképes gazdasági szereplők fejlesztési igénye mellett. 2016. január 1. óta az elektromos gépjármű töltése és a töltők üzemeltetése engedélyköteles tevékenység.

A közlekedés jelentős energiafogyasztásának és károsanyag-kibocsátásának mérséklésében a helyi önkormányzatok szerepvállalása – az állami hatáskörök mellett – a legnagyobb kihívások egyike. Az egyéni közlekedésben fontos az ösztönző, szemléletformáló tevékenység, míg a közösségi személyszállításban a helyi közszolgáltatóval való együttműködés eredményessége a fenntartható, tiszta közlekedés fejlődéséhez történő önkormányzati hozzájárulás fokmérője.

Mind a preferencia-rendszerek (lásd pályázatok), mind pedig az adott területen szolgáltató vállalatok is ösztönzik a helyi önkormányzatokat, hogy aktív közreműködői szerepet vállaljanak a nyilvános töltőállomások kiépítésében. A településvezetők részéről ugyanakkor a fogadókészség eltérő intenzitású a tekintetben, hogy

- elsők között határozzák el és valósítják meg településükön a fejlesztést, gyakran önerőt (például a fogadóhely biztosítása), illetve az egyelőre díjmentes szolgáltatás üzemeltetésének költségét is vállalva;
- a piacra bízzák, hogy annak szereplői építsék ki és működtessék a szolgáltatást;
- halasztják a döntést, várva a még kedvezőbb gazdasági és szabályozási feltételekre.

A települési önkormányzatok – mindenekelőtt a megyei jogú városok – egyre szélesebb körben nyilvánítják stratégiai feladatát az e-mobilitás fejlesztését a közüzemű szolgáltatási rendszerükben, illetve a helyi menetrendszerű, közforgalmú autóbusz-közlekedés területén. Az európai uniós támogatású operatív programok pályázati konstrukciói révén és a Modern Városok Program³² keretében az elektromos üzemű közösségi közlekedés (hálózatépítés, járműbeszerzés) fejlesztését célzó vizsgálatok, illetve projektek indultak el több városban

³⁰ 170/2017. (VI. 29.) Kormányrendelet.

³¹ 10/2016. (II. 9.) Kormányrendelet.

³² Lásd <https://hirlevel.egov.hu/tag/modern-varosok-program/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

(például Kaposvár, Nyíregyháza, Szeged, Békéscsaba) is. A közszolgáltatási szerződéses rendszer felülvizsgálatával, a helyi közforgalmú közlekedés újjászervezésével összefüggő intézkedések között is kiemelt szerepet szánunk az elektromos, illetve alacsony kibocsátású mobilitás fejlesztésének. Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 2015. évi döntése értelmében a helyi közösségi közlekedést az önkormányzat saját tulajdonú társasággal valósítja meg, s ennek érdekében Tatabánya városa 2017. január 1-jétől közszolgáltatási szerződést kötött a 100%-os közvetett tulajdonában lévő T-Busz Kft.-vel az autóbusszal végzett helyi személyszállítási közszolgáltatások ellátására. Veszprém MJV Közgyűlése 2018-ban döntött arról, hogy a helyi menetrend szerinti közösségi közlekedés feladatait belső szolgáltató útján kívánja ellátni, és ennek érdekében meg is alapították a V-Busz Kft. társaságot. Mind a T-Busz Kft., mind a V-Busz Kft. a megyei jogú város önkormányzata tulajdonában áll.

Olyan helyi projektek előkészítése, illetve megvalósítása is folyik, ahol megújuló energiával termelt árammal nemcsak a járműveket töltik fel a vonalakon elhelyezkedő töltőállomásokon, hanem elektromos buszgarázst is működtetnének. A kormány a Modern Városok Program keretében 2016-ban munkacsoportot alakított a békéscsabai komplex települési energetikai program vizsgálatára. A program célja a fenntarthatóság és az energiahatékonyság szempontjainak erőteljesebb érvényesítése a városban, az infokommunikációs technológiák, az energiatermelés, -elosztás és -tárolás rendszereit egyesítő smart grid hálózatok, épületenergetikai beruházások, geotermikus hőhasznosítás, smart közvilágítási rendszer, valamint – az e-mobilitáshoz kapcsolódóan – intelligens közlekedésvezérlő és környezetkímélő közösségi közlekedési rendszerek útján.

Az előző törekvések mellett egyre nagyobb teret kap a települési közszolgáltatók, településgondnokságok járműparkjának korszerűsítése, alacsony kibocsátású, így elektromos járművek üzembe állítása révén is.

Közösségi platformok, együttműködések, szakmai irányvonalak

A települések integrált fejlesztése és működtetése során a fenntarthatósági követelményeket és a gazdasági szempontokat együtt érvényesítő ökohatékony gazdálkodással összefüggő kihívások, látható módon, egyre erőteljesebben jelentkeznek.

A megfelelő egy komplex folyamata eredménye, amely magában foglalja az állapotfelmérést (vö. audit), a stratégiai tervezést, a programszerű fejlesztést és az eredményes üzemeltetést is (lásd korábbi, 7. tematikus ábra). Ezt elősegítendő, jól követhető és adaptálható – irányadó szakmai műhelyek együttműködésében kidolgozott – nemzetközi módszertanok, programtervek állnak a települési vezetők rendelkezésére ahhoz, hogy helyi stratégiai céljaikat, kiemelt fejlesztési projektjeiket rögzíthessék, és ehhez a pénzügyi forrásokat is megalapozzák.

A következőkben olyan platformok, kezdeményezések, modellek, illetve jó gyakorlatok ismertetésére kerül sor, amelyek célrendszerükben, fókuszcsoportjukban jelentős azonosságot mutatnak, s útmutatóul szolgálhatnak a hazai helyi közösségek számára. Ezek érdemi figyelembevételre a 2018–2019-as időszakban a következő önkormányzati ciklusra való szakmai felkészülés során különösen javasolható.

Energy Cities

Az Energy Cities³³ európai szervezetet 1990-ben hozták létre azzal a céllal, hogy összefogja az energiatudatos településeket, helyi önkormányzatokat. 2017–2020 között a németországi Heidelberg városa látja el az elnöki teendőket. A heidelbergi szervezetet 11 európai város alkotta igazgatótanács irányítja. A 31 ország több mint ezer települését egyesítő szervezet által közzétett taglistán magyarországi település nem szerepel. A szervezet fő céljai:

- szakismeretek átadása a fenntartható energia terén;
- települési érdekek közvetítése az energetikai, környezetvédelmi és településfejlesztési politikák formálásában;
- települési kezdeményezések felkarolása és fejlesztése, know-how-átadás és közös projekt formájában.

Európai Klímaszövetség

A 26 ország mintegy 1700 önkormányzatát, regionális és civil szervezeteit összefogó frankfurti székhelyű Európai Klímaszövetség³⁴ az éghajlatváltozással kapcsolatos akciók tekintetében a városok és egyéb települések egyik legnagyobb európai hálózata. Az 1990-ben alakult szövetség rögzítette azon célokat, amelyeket a csatlakozó települések önkéntesen vállalnak a klímavédelem érdekében. Ennek keretében:

- 5 évente legalább 10%-kal csökkentik szén-dioxid-kibocsátásukat;
- 2030-ig legalább 50%-kal mérséklék kibocsátásukat (az 1990-es alaphoz viszonyítva);
- az esőerdők megóvása érdekében kerülnek a trópusi fából készült termékek beszerzését, használatát;
- támogatják az Amazonas menti őslakosok szervezeteinek tevékenységeit, kezdeményezéseit.

A Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség³⁵ és az Európai Klímaszövetség közötti együttműködési megállapodás alapján a hazai szövetséghez csatlakozó automatikusan az Európai Klímaszövetségnek is tagja lesz.

Önkormányzatok a Fenntarthatóságért (ICLEI)

A Helyi Környezetvédelmi Kezdeményezések Nemzetközi Tanácsaként (ICLEI) 1990-ben létrehozott szervezet a fenntartható fejlődés iránt elkötelezett önkormányzatok tevékenységét segíti. A környezet- és éghajlatvédelmet középpontba állító szervezet³⁶ a helyi közösségek egyik legnagyobb globális kezdeményezése. Tagja több mint 1500 település, világszerte

³³ Lásd <https://energy-cities.eu/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

³⁴ Lásd <https://www.climatealliance.org/home.html> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

³⁵ Lásd www.eghajlatvedelmiszovetseg.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

³⁶ Lásd www.iclei-europe.org (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

17 irodával. Európai titkársága, freiburgi, brüsszeli és berlini irodáival, jelentős szakértői háttérrel dolgozik. A szervezet tájékoztatása szerint tagja Tatabánya, Kaposvár és Miskolc városa is.

Polgármesterek Szövetsége

A brüsszeli székhelyű Polgármesterek Szövetsége³⁷ azokat az élenjáró települési önkormányzatokat fogja össze, amelyek az úgynevezett Fenntartható Energia- és Klímaakcióterv (SECAP) formájában vállalják, hogy az EU energetikai és klímavédelmi célkitűzéseinek megvalósítására átfogó intézkedéseket irányoznak elő és teljesítenek.

A Polgármesterek Szövetsége – azaz aláíróiként közel nyolcezer helyi önkormányzat és közösség – mintegy 250 millió európai polgárt fog össze klímatudatos kezdeményezéseivel. A klímaváltozással szembeni ellenálló képesség növelését és a fenntartható energia-gazdálkodás fejlesztését – Akcióterv formájában – megvalósító településeket, közösségeket összefogó nemzetközi szervezet az alulról építkező irányításra, a többszintű együttműködésre és a kontextusvezérelt cselekvési keretre helyezi a hangsúlyt. A Polgármesterek Szövetségéhez történő hivatalos csatlakozást követően az aláírók vállalják, hogy kettő (2) éven belül kidolgozzák, majd a szervezethez be is nyújtják az egységes európai tematikát követő, fenntartható energia- és klímaügyi akciótervüket (lásd a *Települések, közösségek energia- és klímaakcióterve* című pontot).

Under2 Coalition

Az Under2 Coalition azon államok és önkormányzatok szervezete, amelyek – a szervezet nevére is utalva – elkötelezettek abban, hogy a globális hőmérséklet-növekedés 2 °C alatt maradjon. A londoni titkársággal működő szervezetnek³⁸ 220 tagja van, 1,3 milliárd lakost és a világ gazdaság mintegy 43%-át képviselve. Dekarbonizációs programjuk fókuszában – középtávú és hosszú távú (2050) kitekintéssel – a Párizsi Megállapodás céljainak megvalósítása áll. A szövetség tagja Budapest Főváros Önkormányzata, de további hazai települések csatlakozásának előkészítése is folyamatban van.

Települések, közösségek energia- és klímaakcióterve

A 2008-ban útjára indult program kezdeti szakaszában a csatlakozó települések a 2020-as európai uniós energia- és klímacsomag alapján, úgynevezett Fenntartható Energia Akcióterv (SEAP – Sustainable Energy Action Plan) előterjesztésével vállalták, hogy 2020-ig széndioxid-kibocsátásuk mértékét egyötödével csökkentik. A Polgármesterek Szövetsége (lásd a *Polgármesterek Szövetsége* című pontot) 2015-ben – immár a 2030-as Klíma és Energia Keretterv alapján – új alapokra helyezte a településvezetők európai együttműködését: a tagok

³⁷ Covenant of Mayors.

³⁸ Lásd www.under2coalition.org (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

szén-dioxid-kibocsátásuk nagyobb arányú csökkentése mellett növelik alkalmazkodási képességüket a klímaváltozás elkerülhetetlen hatásaihoz.

2015-től, az újonnan aláíró helyi/települési önkormányzatok tehát már integrált és szélesebb spektrumú megközelítést alkalmaznak, nagyobb hangsúlyt helyezve a klímaváltozást okozó tényezők csökkentésére és az ahhoz történő alkalmazkodásra. A csatlakozást követő két éven belül helyi Fenntartható Energia- és Klímaakciótervet (SECAP³⁹) dolgoznak ki a szén-dioxid-kibocsátás legalább 40%-os csökkentésére. E vállalásukat az Európai Unió Keretterve időhorizontjában, 2030-ig kell teljesíteniük.

A tagoknak két évente Nyomonkövetési Jelentést (Monitoring Report) kell benyújtania a SECAP-vállalások irányában történt haladás kiértékeléséhez. Ezt a Polgármesterek Szövetsége aláírójának – a csökkentésre és alkalmazkodásra vonatkozó célkitűzésekkel kapcsolatos – Akcióterv befogadását követően kell megtennie. Emellett az aláíróknak négy évente frissíteniük kell a kibocsátási leltárt, illetve készletet, hogy látható legyen a kibocsátás csökkentésére és az energiafogyasztásra vonatkozó fejlődés.

A Polgármesterek Szövetsége szerint aláíróként 40 magyarországi önkormányzat – nagyvárosok és kistelepülések egyaránt – nyújtotta be a károsanyag-kibocsátás csökkentésére vonatkozó vállalási akciótervét a 2020 (SEAP), illetve 2030 (SECAP) céldátumokra. A SECAP dokumentumok megismerhetők a Szövetség, illetve az adott település (lásd például irodalomjegyzékben hivatkozott Veszprém és Zalaegerszeg) honlapján.

Helyi klímastratégiák

Az előzőekben bemutatott módszertani tervezés mintáját követi a helyi klímastratégiák kidolgozására irányuló – a hazai települések körében is örvendetes módon szélesedő – tevékenység.

A Széchenyi 2020 Program keretében 2018 tavaszán jelent meg az a felhívás,⁴⁰ amelynek célja civil szervezetek, önkormányzatok és társulásaik részére támogatás nyújtása, a klímaváltozáshoz történő hatékony alkalmazkodás társadalmi feltételeinek megteremtése érdekében.

A támogatási kérelmet benyújtó önkormányzatok vállalták, hogy projektjük megvalósításával hozzájárulnak az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdításához, valamint a klímaváltozáshoz történő hatékonyabb alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez, a társadalom klímatudatosságának eléréséhez.

A támogatás – különböző települési és intézményi képzési és tudatformálási tevékenységeket is magában foglalva – az alábbi két fókuszterületre irányul:

- Klímastratégia kidolgozása, a meglevő klímastratégia jellegű dokumentum vagy SECAP⁴¹ átdolgozása.
- Intézményi, települési, illetve több településen átívelő, interaktív tematikus szemléletformálási programsorozatok szervezése és lebonyolítása.

³⁹ Sustainable Energy and Climate Action Plan.

⁴⁰ Lásd www.palyazat.gov.hu/kehop-121-helyi-klimastrategik-kidolgozsa-valamint-a-klमतudatossgot-erst-szemlletformls (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁴¹ Fenntartható Energia és Klímaakcióterv (SECAP).

A helyi önkormányzatok, társulások, illetve konzorciumok (civil szervezetekkel) nyújthattak be vissza nem térítendő támogatási kérelmet, közel 1,6 milliárd Ft keret terhére. A programra, amely 150 támogatott projekt fizikai befejezésére nyújt lehetőséget, alapvetően kisebb települések pályáztak. A jelentős érdeklődést is mutatja, hogy a támogatásra rendelkezésre álló kötelezettségvállalási keret kimerülése miatt az irányító hatóság – a kiírás szerint 2020. április 1-jéig (!) pályázható programra – a benyújtás lehetőségét 2018 júniusában már fel is függesztette. A konstrukció tanulmányozása az újabb pályázatokon való eredményes felkészülést segítheti.

A fenntartható városi mobilitás tervezése

A Fenntartható Városi Mobilitási Terv (SUMP⁴²) is az EU által meghatározott energiahatékonysági és klímavédelmi célkitűzések elérését segíti. A SUMP funkciója, hogy fenntartható, integrált és átfogó megoldást kínáljon a városok közlekedési gondjaira. Az európai városok – köztük magyarországi települések is – az EU szempontrendszere és útmutatója szerint készítetik el Mobilitási Tervüket. SUMP elérhető például Kaposvár, Zalaegerszeg, Veszprém, Pécs, Dunaújváros, Debrecen, Kecskemét, Miskolc és Szeged esetében is. A Fenntartható Városi Mobilitási Terv integrált megközelítésre épül, az összes közlekedési mód átfogó fejlesztését célozza, s eközben előnyben részesíti a környezetbarát és energiahatékony közlekedési ágakat. A Fenntartható Városi Mobilitási Terv a következő öt kiemelt célt kielégítő városi rendszert jelöli meg célként:

- minden lakos választhasson a közlekedési alternatívák közül a számára legfontosabb célpontokhoz történő eljutásban;
- csökkenjen a levegő- és zajszennyezés, az üvegházhatású gázok kibocsátása és az energiafelhasználás;
- javuljon a személy/áru szállításának hatékonysága, fajlagos költségmutatója;
- javuljon a biztonság és biztonságérzet;
- járuljon hozzá a városi környezet vonzerejének és minőségének javításához, a városlakók, a gazdasági szereplők, valamint az egész társadalom hasznára.

A Fenntartható Városi Mobilitási Tervek témaköreibe tartozik a közösségi személyszállítás, a nem motorizált (gyalogos és kerékpáros) közlekedés, az intermodalitás, az ajtótól ajtóig való eljutás, a közlekedésbiztonság, a városi szállítmányozás, a közlekedésszervezés, valamint az intelligens közlekedési rendszerek.

A SUMP 2.0 koncepció és az Útmutató felülvizsgálata jelenleg folyamatban van, elfogadásuk 2019-ben várható. A fenntartható városi mobilitással (lásd SUMP) kapcsolatos információk, ismeretek és tapasztalatok szakmai áramlását az Európai Bizottság által finanszírozott Eltis (The urban mobility observatory⁴³) program segíti elő. Célcsoportját a közlekedés, illetve a kapcsolódó területeken (például regionális és városfejlesztés, energetika és környezetvédelem) tevékenykedő igazgatási munkatársak, tanácsadók alkotják.

⁴² Sustainable Urban Mobility Plan.

⁴³ Lásd www.eltis.org (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

A LIFE program új dimenziói

A LIFE program az Európai Unió környezetvédelmi, természetvédelmi, éghajlat-politikai projekteket támogató pénzügyi eszköze.⁴⁴ Hazai szakmai háttérintézménye az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a közvetlen európai uniós programok forrásfelhasználásának hatékony összehangolására létrehozott Magyar Fejlesztési Központ Nonprofit Kft. (MFK) közreműködésével.

A LIFE program hozzájárul a fenntartható fejlődéshez, valamint az Európa 2020 Stratégia,⁴⁵ illetve a vonatkozó uniós környezet- és éghajlatvédelmi stratégiák és tervek célkitűzéseinek és célértékeinek eléréséhez. A megvalósítást két alprogram (környezetvédelmi, éghajlat-politikai) segíti elő.

A környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról és a 614/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1293/2013/EU rendelet – folyó áron – 3,5 milliárd euró pénzügyi keretösszeget határozott meg a LIFE program 2014–2020 közötti időtartamára. Az éghajlatváltozáshoz való helyi alkalmazkodás elősegítésére támogatott tevékenységek között szerepelnek:

- várostervezés és városi területrendezés;
- zöldinfrastruktúra és az ökoszisztéma-alapú megközelítések;
- sebezhetőségre vonatkozó előrejelzések és alkalmazkodási stratégiák;
- városi alkalmazkodást segítő pályázatok elősegítése;
- jó gyakorlatok megosztása és figyelemfelkeltés az éghajlatváltozás érzékeny hatásai kapcsán.

Az előzetes bizottsági nyilatkozatok szerint a LIFE – a fenntartható környezet- és energiafejlesztés, illetve klímaváltozás terén – a következő, 2021-től induló pénzügyi tervezési időszakban még inkább kiemelt támogatást élvez majd. Így a hazai közösségek számára érdemes a jelenleginél jóval nagyobb figyelmet fordítani a helyi projektek finanszírozására kínáló – sok tekintetben ma nem kellően kihasznált – lehetőségekre.⁴⁶

Közösségi energiakezdemenyezések

A közösségi energiaprogramok a lakosság részvételével, konkrét célrendszer mentén megvalósuló kezdeményezéseken, szerveződésekben alapulnak, amelynek előnyeiből a tagok, illetve a környéken élők profitálnak. A tervezés, a létrehozás és a működtetés formája az egyes közösségek esetében eltérő lehet, a jogi, pénzügyi és műszaki feltételek, követelmények egyértelmű rögzítése ugyanakkor minden esetben elengedhetetlen.

A közösségi energiarendszerek létrehozása irányulhat az energia közös beszerzésére, illetve helyi megújuló energia termelésére és hasznosítására is. Mindkettő tekintetében ismertek eredményes nemzetközi és hazai gyakorlatok.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1293/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról.

⁴⁵ Az EU erre az évtizedre szóló intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiája.

⁴⁶ Lásd www.lifepalyazatok.eu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

Előbbi esetében a földgáz és a villamos energia közös beszerzésére szövetkező tagok – közösségként – kedvezőbb tarifát érhetnek el. A megújuló energia hasznosítása tekintetében különösen lényeges a kiinduló cél rögzítése, a fejlesztések körültekintő műszaki és pénzügyi tervezése, megalapozása.

Több európai ország részvételével indult el a Közösségi Energia (#communitypower) projekt,⁴⁷ amelynek célja az Európát átfogó, széles körű társadalmi hálózat kiépítése a közösségi/szövetkezeti megújuló energia támogatására, amelynek egyik alapeleme a lakosság tájékoztatása és bevonásának elősegítése. Külön említendő a közösségi energiakezdeményezéseknek⁴⁸ szakmai információkat nyújtó Magyar Természetvédők Szövetsége lakossági és önkormányzati tájékoztató programja (2014–2016), amely hazai közösségi, önkormányzati megújulóenergia-kezdeményezésekről, projektekről nyújt átfogó képet. A Szövetség *Közösségben az erő – Energia kisokos közösségeknek, lakosoknak, önkormányzatoknak* című kiadványa⁴⁹ jó gyakorlatokat bemutatva az ipari fogyasztókkal való együttműködésre, illetve a társfinanszírozásra vonatkozóan is ismertet követhető modelleket.⁵⁰

Az egyre szélesebb körben ismertté váló hazai közösségi kezdeményezések mellett – az érdeklődő hazai közösségeknek – érdemes részletesebben tanulmányozniuk az egyre terjedő külföldi gyakorlatokat. Ezek sorában említendő az a skóciai kezdeményezés is, amely közösségi megújulóenergia-program elindítására és működtetésére irányult. Az edinburghi napelem-energiatársulás célja 25 önkormányzati tulajdonban lévő épületre (például közösségi ház, oktatási és szociális intézmény) közel 1,4 MW teljesítményű napelem kihelyezése és működtetése. A rendszer létrehozásának alapja az volt, hogy az érdekeltek lakosonként legalább 250 db, legfeljebb 100 000 db, 1 angol font értékű szövetkezeti részvényt vásároltak, s így az Edinburgh Community Solar Cooperative (ECSC) tagjai lettek. A lakossági részvények, illetve az induló hitelfelvétel alapján a szövetkezet jegyzett tőkéje 2015-re elérte az 1,5 millió angol fontot. A tagok a részesedésük arányában kaphatnak adókedvezményt, illetve kamatot a beruházás hasznából (a termelt megújuló áram átvételéből), amelynek mértékét induláskor 5%-ban rögzítették. A rendszer emellett közös pénzügyi alapot hozott létre a fejlesztések megalapozásához. E projekt időtartama 21 év.

A fejlesztések pénzügyi háttere

Az energetikai és klímavédelmi célú fejlesztések megvalósulhatnak saját finanszírozásban, önerővel, az Európai Unió, illetve magyar állami támogatási programok keretében, valamint különböző (vegyes) konstrukciójú üzleti modellek (hitel, bérbeadás, ESCO, SPV stb.) alapján is. Az egyes pénzügyi üzleti konstrukciók alkalmazhatóságának részletes vizsgálata külön kutatás tárgyát képezheti. Annyit azonban itt is érdemes megjegyezni, hogy az elkövetkező időszakban az „új” típusú finanszírozási modellek folyamatos előtérbe kerülése várható. Az európai támogatáspolitikai elvek és gyakorlatok várható módosulását is előrevetítve,

⁴⁷ Lásd www.communitypower.eu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁴⁸ Lásd https://mtvsz.hu/unios_forrasok_segithetik_itthon_a_kozossegi_energia_kezdemenyezeseket (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁴⁹ Lásd https://mtvsz.hu/dynamic/energia_klima/a5_kozossegienergia_v4_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁵⁰ Lásd https://mtvsz.hu/kozossegi_energia (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

a települési közösségeknek ezért célszerű a vegyes konstrukciójú pénzügyi modellek alkalmazási lehetőségének vizsgálatát is mielőbb érdemben megkezdniük.

Ami a prioritási szakterületeket illeti, a – piaci és közösségi – finanszírozási előrejelzések egyértelműen az energiahatékonyság és az éghajlatvédelem irányába mutatnak.

Az *Európai (Energia) Unió* című alfejezetben szerepel utalás arra, hogy a Bizottság az uniós kiadások minimum egynegyedét – valamennyi program tekintetében célzottan – e prioritásokra javasolja fordítani majd. 2018 júniusában a Bizottság emellett javasolta⁵¹ az éghajlat-politika támogatását szolgáló források jelentősebb növelését a 2021–2027 közötti uniós költségvetésben, az uniós környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) finanszírozása esetében.

Széchenyi 2020⁵² Operatív Programok 2020-ig

A magas támogatási intenzitású források közül ma kiemelt tényezők a 2014–2020 időszak Operatív Programjai⁵³ révén elérhető felhívások. A fenntarthatósági célokat itt a megújuló energiaforrások, az energiahatékonyság, a környezetvédelem és a fenntartható közlekedés területén rendelkezésre álló források segítik, közvetlen vagy közvetett módon. A tíz operatív program közül a Környezeti és Energhatékonsági (KEHOP), a Terület- és Településfejlesztési (TOP), a Gazdaságfejlesztési és Innovációs (GINOP), az Integrált Közlekedésfejlesztés Operatív Program (IKOP), valamint a Vidékfejlesztési Program (VP) nyújt elsősorban forrásokat az energiahatékonysági és klímavédelmi beruházásokhoz.

A KEHOP által meghatározott öt beavatkozási irány a következő:

1. klímaváltozáshoz való alkalmazkodás;
2. települési vízgazdálkodás, vízellátás, szennyvíz-elvezetés és -tisztítás, szennyvíz-kezelés fejlesztése;
3. hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések;
4. természet- és élővilág-védelmi fejlesztések;
5. energiahatékonyság növelése, megújuló energiaforrások alkalmazása.

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) 2014–2020 között az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés elősegítése, illetve a fenntartható városfejlesztési prioritások mentén segíti a települési célok megvalósítását. A TOP szerint kiemelt települési kérdés a helyi környezetvédelmi infrastruktúra kiépítése, fejlesztése, így a csapadékvíz elvezetése és a hulladékkezelés megoldása. A TOP hét prioritási tengelye a következő:

1. térségi gazdasági környezet fejlesztése a foglalkoztatás elősegítésére;
2. vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés;
3. városi területeken az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés;
4. helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése;
5. megyei és helyi emberierőforrás-fejlesztés, foglalkoztatásösztönzés, társadalmi együttműködés;

⁵¹ Lásd http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁵² Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra.

⁵³ Lásd www.palyzat.gov.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

6. fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban;
7. közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések.

Európai Helyi Energia Segítségnyújtási Program (ELENA)

Az Európai Helyi Energia Segítségnyújtási Program (ELENA⁵⁴) az Európai Beruházási Bank és az Európai Bizottság közös kezdeményezése, technikai segítségnyújtásra jött létre az energiahatékonyság, a megújuló energia és a helyi közlekedés fejlesztésének támogatására.

Az ELENA abból indul ki, hogy számos helyi, regionális önkormányzat nem rendelkezik megfelelő szaktudással és szervezeti erőforrással ahhoz, hogy nagyobb energiahatékonysági és megújuló energetikai projekteket készítsen elő, illetve valósítsa meg.

A Horizont 2020 keretprogramon keresztül támogatott, az Európai Beruházási Bank (EIB) által kezelt forrás 90%-os mértékig fedezheti a beruházások előkészítéséhez a technikai segítségnyújtás költségeit. Ez lehet megvalósíthatósági tanulmány, piaci elemzés, energiaaudit, de fordítható a pályázati folyamatok előkészítésére is. Az ELENA segíti az önkormányzatokat a megfelelő folyamatok és gyakorlatok követésében, és a bank-, illetve hitelképes projektek előkészítésében is. A segítségnyújtás üzleti és műszaki tervek elkészítésére irányul, támogatva ezzel magán és közösségi (így EIB) pénzügyi források későbbi igénybevételét.

Az ELENA főbb fókuszai a megújuló energiaforrások fejlesztése, az épületenergetikai beruházások, a fűtési és hűtési hálózatok, a közvilágítás, a Smart Grid, valamint az innovatív, fenntartható és környezetbarát közlekedés.

Ez idáig (2013–2018) mintegy 50 megvalósult ELENA-projektről beszélhetünk Európában. Magyarország részéről hat megyei jogú város (Kaposvár, Tatabánya, Zalaegerszeg, Dunaújváros, Szombathely, Veszprém) írt alá együttműködési megállapodást a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal (NFM) annak érdekében, hogy konzorciumi formában közösen nyújtsanak be az energiahatékonyság javítását, az energiafüggőség csökkentését célzó pályázatokat az Európai Unióhoz az Európai Helyi Energia Segítségnyújtás Programban. Az egyes projektek megvalósítása 2019-ben meg is kezdődhet.

Fenntartható városfejlesztési beruházásokat támogató közös európai kezdeményezés (JESSICA)

A JESSICA⁵⁵ (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) fenntartható városfejlesztési beruházásokat támogató közös európai kezdeményezés. A programot az Európai Bizottság az Európai Beruházási Bankkal (EIB) és az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával⁵⁶ (CEB) együttműködve hozta létre. A JESSICA a városok fenntartható fejlesztését

⁵⁴ European Local ENergy Assistance (ELENA). Lásd www.eib.org/en/products/advising/elena/index.htm (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁵⁵ Lásd https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jessica_en.cfm (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

⁵⁶ Az Európai Tanács pénzügyi intézményének hármas prioritása között szerepel a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodás, illetve hatáscsökkentési intézkedések támogatása.

és városrehabilitációs programjait támogatja, pénzügyi tervezési mechanizmusokon keresztül. Az EU-tagállamok dönthetnek úgy, hogy az európai strukturális alapok keretében számukra kijelölt források egy részét megújítható eszközökbe fektetik. Ez a pénzügyi források újrahasznosítását mozdítja elő az európai városi beruházások felgyorsítása érdekében.

A JESSICA tehát a fenntartható településfejlesztést ösztönzi, egyebek mellett a következő területeken nyújtott támogatással:

- az energiateljesítmény hatékonyságának javítása;
- városi infrastruktúra-fejlesztés, ideértve a közlekedést, a víz-, a szennyvízhálózatokat és az energiagazdálkodást.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap⁵⁷ által nyújtott hozzájárulásokat nemzeti, regionális, illetve helyi szinten, úgynevezett Városfejlesztési Alapok (Urban Development Funds – UDF) között osztják el. Az UDF-k a forrásokat az állam és a magánszektor közötti partnerségekbe, illetve a fenntartható városfejlesztésre vonatkozó integrált tervekbe fektetik be. Ezek a befektetések megvalósulhatnak tőke, kölcsön és/vagy garanciák formájában.

Európai uniós regionális politika 2020 után

A Széchenyi 2020 keretében megvalósuló támogatási (operatív) programok – lassan kifu-
tó – felhasználásával egy időben a hazai közösségeknek célszerű részleteiben is tanulmányozniuk a programozási időszakra vonatkozóan az Európai Bizottság által meghirdetett 17 közvetlen brüsszeli kifizetésű szakpolitikai program releváns mechanizmusát is. A forrásszerzés igazi nyertesei ugyanis vélhetően azok lesznek 2020 után, akik a többnyire közvetített, automatizmusra épülő jelenlegi gyakorlat mellett a közvetlen forrásszerzés innovatív és hatékony módszereit kellő időben elsajátítják. A lehetőségeket érzékelteti, hogy közvetlen támogatással a jelenlegi ciklusban mintegy 130 milliárd eurót meghaladó összegű, jelentős darabszámú pályázati cél valósul meg.

A települési vállalási célok jobb, hatékonyabb teljesítését előmozdíthatja az is, hogy az Európai Bizottság növelné az éghajlat-politika támogatását szolgáló költségvetési keretet. Ennek alapjául szolgál, hogy a 2021–2027 közötti időszakra szóló következő hétéves uniós költségvetés esetében a Bizottság a kohéziós politika korszerűsítését javasolja.⁵⁸ A 2020 utáni regionális fejlesztés és kohéziós politika középpontjában öt beruházási prioritás szerepelhet:

- intelligensebb Európa – az innováción, a digitalizáción, a gazdasági átalakuláson és a kisvállalkozásoknak nyújtott támogatáson keresztül;
- zöldebb, karbonmentes Európa – a Párizsi Megállapodás végrehajtásával, valamint az energiaügyi átállásba, a megújuló energiaforrásokba és az éghajlatváltozás elleni küzdelembe való befektetéssel;
- jobban összekapcsolódó Európa – a stratégiai szállítási és digitális hálózatokkal;
- szociálisabb Európa – a szociális jogok európai pillérének megvalósításával, valamint a minőségi foglalkoztatás, az oktatás, a készségek, a társadalmi befogadás és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés támogatásával;

⁵⁷ European Regional Development Fund (ERDF).

⁵⁸ New Cohesion Policy, 2018.06. (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/).

- a polgáraihoz közelebb álló Európa – a helyileg irányított növekedési stratégiák és a fenntartható városfejlesztés támogatása révén.

A regionális fejlesztési beruházások főként a fenti első két célkitűzésre helyeznék majd a hangsúlyt. Az ERFA és a Kohéziós Alap erőforrásainak 65–85%-át e prioritásokra alkálják, a tagállamok relatív fejlettségétől függően.

A Bizottság hivatkozott javaslata szerint a kohéziós politika továbbra is minden régióban végrehajt beruházásokat, s így három kategóriára bontva (kevésbé fejlett, átmeneti, fejlett) nyújt majd különböző támogatásokat. Az alapokra vonatkozó allokációs módszer alapvetően az egy főre jutó GDP-n alapul, ugyanakkor új kritériumokat vezetnek be (például az éghajlatváltozás). (A legkülső régiók továbbra is különleges uniós támogatásban részesülnek.)

Fontos, hogy az elképzelések szerint a kohéziós politika továbbra is támogatni fogja a helyi irányítású fejlesztési stratégiákat, illetve eszközöket nyújt a helyi önkormányzatoknak a források kezeléséhez. A kohéziós politika városi dimenziója megerősödik: az ERFA 6%-át várhatóan fenntartható városfejlesztésre fordítják (eddig ez 5% volt), emellett pedig elindulhat az Európai Városfejlesztési Kezdeményezés, amely a városi hatóságok új hálózat- és kapacitásépítési programja lesz.

Érdemes itt is hangsúlyozni, hogy a Bizottság a következő, 2021–2027 közötti EU-költségvetésben jelentősebb növelést javasol környezetvédelmi és éghajlat-politikai programok finanszírozása esetében. Ez kiemelten az előzőekben említett, közvetlen elérésű programokra vonatkozik. Lényeges, hogy a Bizottság az éghajlat-politikai fellépést az összes fő uniós kiadási programba integrálni kívánja. Különösen érvényes ez a kohéziós és regionális politika, az energiapolitika, a közlekedéspolitika, a közös agrárpolitika, valamint az uniós kutatás-fejlesztési politika esetében, törekedve arra, hogy az uniós költségvetés a fenntarthatóság előmozdítója legyen. A Párizsi Megállapodás végrehajtása és az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak megvalósítása érdekében a Bizottság tehát valamennyi területen az éghajlat-politikai fellépések erőteljesebb érvényesítését javasolja. Azt kívánja elérni, hogy az uniós kiadások legalább 25%-a hozzájáruljon az éghajlat-politikai célok eléréséhez.

A helyi önkormányzatok hivatalai, különösen azok stratégiai és műszaki részlegei már 2018-tól foglalkozhatnak az új megközelítésű uniós költségvetési tervezésre való helyi felkészülés tartalmi (szakirányú) megalapozásával. Mivel az energia- és klímacélú fejlesztéseket fókuszba helyező európai irányvonal várhatóan 2019-re ismertté válik, ez a megalapozó munka már a következő hazai önkormányzati ciklus (2019–2024) tervezésénél is eredményesen lesz kamatoztatható. Mindehhez szükséges, hogy a közösségek irányítói teret engedjenek a jó európai gyakorlatokra épülő innovatív műszaki és pénzügyi tervezési munka megkezdésének.

Rövidítések jegyzéke

CEB (Council of Europe Development Bank) – Európa Tanács Fejlesztési Bank

EIB (EU European Investment Bank) – Európai Beruházási Bank

ELENA (European Local Energy Assistance) – Európai Helyi Energia Segítségnyújtás

ERFA (European Regional Development Fund) – Európai Regionális Fejlesztési Alap

ESCO (Energy Saving Company) – Energetikai Szolgáltató Vállalat

EU ETS (EU Emissions Trading System) – EU Emisszió-kereskedelmi Rendszere
GEEREF (Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund) – Globális Energiahatékonysági és Megújuló energia Alap
GEF (Global Environment Facility, GEF) – Globális Környezetvédelmi Alap
HMKE – Háztartási méretű kiserőmű
IEA (International Energy Association) – Nemzetközi Energia Ügynökség
IKOP – Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program
IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) – Éghajlatváltozási Kormányközi Testület
JASPER (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) – Európai régiók projektjeit támogató közös program
JEREMIE (Joint European Resources for micro to medium enterprises) – Közös Európai Forrás kkv-k számára
JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – Fenntartható városi beruházásokat támogató közös európai kezdeményezés
KÁT – Kötelező Átvételi Tarifa
KEHOP – Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
LIFE – az EU környezetvédelmi és éghajlat-politikára irányuló finanszírozási programja
METÁR – Megújuló Energiák Támogatási Rendszere
NEDC (New European Driving Cycle) – Új Európai Menetciklus vizsgálati eljárás
NER300 (New Entrants' Reserve) – az EU ETS finanszírozási programja
OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
SEAP (Sustainable Energy Action Plan) – Fenntartható Energia Akcióterv
SECAP (Sustainable Energy and Climate Action Plan) – Fenntartható Energia- és Klímaakcióterv
SPV (Special Purpose Vehicle) – különleges célú gazdasági egység
SUMP (Sustainable Urban Mobility Plan) – Fenntartható Városi Mobilitási Terv
TFC (Total Final Consumption) – összes végsőenergia-felhasználás
TOP – Területfejlesztési Operatív Program
TPES (Total Primary Energy Supply) – összes primerenergia-ellátás
UDF (Urban Development Funds) – Városfejlesztési Alapok
UNFCCC (UN Framework Convention on Climate Change) – ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény
ÜHG – Üvegházhatású gázok
ZBR – Zöld Beruházási Rendszer
ZFR – Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszer
WLTP (Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure) – világszinten harmonizált vizsgálati eljárás a könnyűgépjárművekre

Felhasznált és ajánlott irodalom

Az Éghajlatváltozás 2014, Szintézis Jelentés Döntéshozói Összefoglaló – IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 1–31.

- Az Európai Tanács álláspontja, 2018. október 10. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/infographics/greenhouse-gas-emissions/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Energiaunió – a kötelezettségvállalások éve (Brüsszel, 2017. november 24.). Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4725_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Energy Cities. Elérhető: www.energie-cites.eu (A letöltés dátuma: 2018. 08. 23.)
- EU Regionális Fejlesztési és Kohéziós Politika 2020 után. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
- Európai Bizottság, 2050-ig szóló energiaügyi ütemterv /COM/2011/0885/. Elérhető: <https://ec.europa.eu> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Európai Bizottság (2014): Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (2014/C 200/01).
- Európai Bizottság közleménye: Az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia, COM(2013)0216.
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség, „Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016” Elérhető: www.eea.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 08. 20.)
- Európai Klímaszövetség. Elérhető: www.climatealliance.org/about-us/the-association.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- Európai Parlament (2018): *Parliament pushes for cleaner cars on EU roads by 2030*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180925IPR14306/parliament-pushes-for-cleaner-cars-on-eu-roads-by-2030 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 24.)
- Európai Unió Tanácsa (2018): *CO₂ emission standards for cars and vans: Council agrees its position*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/10/co2-emission-standards-for-cars-and-vans-council-agrees-its-position/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 24.)
- European Commission (2018a): *EU budget: Commission proposes to increase funding to support the environment and climate action (Brussels, 1 June 2018)*. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 24.)
- European Commission (2018b): *EU energy in figures: Statistical Pocketbook 2018*. Elérhető: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/eu-energy-statistical-pocketbook> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- European Investment Bank, European Local Energy Assistance (ELENA). Elérhető: www.eib.org (A letöltés dátuma: 2018. 08. 23.)
- IEA World Energy Balances: Overview (2018). Elérhető: www.iea.org/statistics (A letöltés dátuma: 2018. 08. 24.)
- Integrating SUMP and SECAPs: The energy and climate dimension, The Interreg Europe Policy Learning Platform, K. Krell, Interreg Europe. Elérhető: www.eltis.org/sites/default/files/a5_krell.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- MEKH Statisztika (2018). Elérhető: www.mekh.hu/hivatalos-statisztika (A letöltés dátuma: 2018. 08. 24.)
- Polgármesterek Klíma- és Energiaügyi Szövetsége. Elérhető: <http://www.eumayors.eu/en> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 20.)
- Veszprém Megyei jogú Város, Fenntartható Energia és Klímaakcióterv (SECAP). Elérhető: www.veszprem.hu (A letöltés dátuma: 2018. 08. 23.)
- Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése, Fenntartható Energia és Klímaakcióterv. Elérhető: www.kepviselo.zalaegerszeg.hu (A letöltés dátuma: 2018. 08. 22.)

Jogszábályok jegyzéke

2007. évi LX. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700060.tv>)
2012. évi CCXVII. törvény az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200217.tv>)
- 5/2015 (III. 20.) OGY határozat a Nemzeti Energiastratégiairól (2030) szóló 77/2011 (X. 14.) OGY határozat módosításáról (<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15H0005.OGY>)
- 1601/2015. (IX. 8.) Korm. határozat Magyarország III. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervéről (http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=177575.298075)
2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyságról
- 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló 4. Nemzeti Környezetvédelmi Programról (<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a15h0027.OGY>)
2016. évi L. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről (www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?pageindex=kozltart&ev=2016&szam=73)
- 23/2018. (X. 31.) OGY határozat a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS-2) (<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A18H0023.OGY>)
- Az Európai Parlament és Tanács 2012/27/EU irányelve az energiahatékonyságról (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012L0027>)

Az önkormányzatoknál zajló tervezés módszertani megújításának lehetőségei és korlátai

Bevezetés

Az önkormányzatok és különböző gazdálkodási formában működő szervezeteik jelentős pénzforrásokat felhasználó és vagyont működtető szektort alkotnak, amely szektor erős hatást gyakorol az egész gazdaság teljesítőképességére. A felhasznált pénzforrások jelentős hányadát a nemzetgazdasági szereplők különféle jogcímenen történő befizetései alkotják, így az önkormányzatok pénzgazdálkodásával és pénzköltéseivel kapcsolatos alapelvárás a transzparencia, a hatékony és eredményes közfeladat-ellátás, közszolgáltatás rendszerének működtetése. Ezen elvárások megvalósításának egyik záloga és támasza lehet a tervezés és az elkészült tervek, röviden a tervezett működés és gazdálkodás. Nemzetgazdasági érdek egy olyan tervezési rendszer kialakítása, amely jól szolgálja gazdálkodásuk minőségének, a közfeladat-ellátás átláthatóságának és a feladatellátást finanszírozó közpénzek és képződő források mértékének minél pontosabb meghatározását. A tanulmányban javasolt önkormányzati tervezési keretrendszer proaktív stratégiai tervezésen alapszik, amelyben komplex és konzisztens rendszert alkotnak az egyes tervezési szintek és tervdokumentumok. Ezek a tervezési szintek a stratégiai tervezés, a taktikai (középtávú) tervezés és az éves költségvetés készítése. Innovatív megközelítésben a tervezési rendszert a profitszektorra jellemző struktúrában érdemes kialakítani, differenciált tervezési módszerek alkalmazásával, a terv-tény eltérések elemzését biztosító indikátorrendszer kiépítésén keresztül. Ezt a javasolt tervezési rendszert a kontrolling keretén belül érdemes megszervezni, amely túlmutat a jelenleg alkalmazott önkormányzati belsőkontroll-rendszeren.

A tervezés fogalomrendszere

A tervezés értelmezése

Az államháztartás minden szintjére kiterjedő, általános fogalomrendszer és célkitűzések vezérlik a tervezési tevékenységet a közpénzből gazdálkodó éves költségvetés alapján működő intézményeknél. A jogszabály szintjén megjelenő tervezés általános célkitűzése az állam-

háztartási törvény (a továbbiakban: Áht.¹) értelmében annak biztosítása, hogy a tervezett bevételek közgazdaságilag megalapozottan, a tervezett kiadások kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben és indokoltan kerüljenek jóváhagyásra. A jogszabály azt is egyértelműen rögzíti, hogy csak olyan új közfeladat írható elő vagy vállalható, amelynek ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet áll rendelkezésre. Ha a tervezés során a pénzügyi fedezet már nem biztosítható, intézkedni kell a közfeladat megszüntetéséről. Az Áht. szerint megfogalmazott tervezési célkitűzésből levezethető a tervezés fogalma is, amely a közszektorban elsődlegesen az éves költségvetés elkészítésére szűkül. A helyi önkormányzatokat szabályozó Mötv.² értelmében az önkormányzatoknál folyó gazdálkodás alapját – analóg módon az államháztartás többi szereplőjével – az éves költségvetés teremti meg. Az önkormányzati feladatellátás pénzbevételeit (forrásait) és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza.

A tervezés jelen megközelítése a rövid távú terv – Magyarországon egy költségvetési évet (naptári év) felölelő – elkészítésére helyezi egyértelműen a hangsúlyt.

Az éves tervezés mellett jogszabályi szinten is jelen van a közép- és hosszú távú tervképzési kötelezettség. A középtávú tervezés a fejezetek szerinti bontású központi költségvetés költségvetési bevételeinek és kiadásainak, a költségvetés egyenlegének és az államadósságnak a tervezésére irányul a költségvetés évét követő három év tekintetében. A középtávú tervezésnek a kormány által évente legalább két alkalommal, a tárgyévre és az azt követő négy évre vonatkozóan elkészített makrogazdasági és költségvetési előrejelzésén kell alapulnia a stabilitási törvény³ értelmében. A helyi önkormányzatoknál a képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, amelynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős.

A tervezésben kulcsszerepet betöltő költségvetés az Áht. értelmezésében egy olyan dokumentum, amely a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek (bevételi előirányzatok) és költségvetési kiadások (kiadási előirányzatok) előirányzott összegét tartalmazza. A jogszabály is tervként értelmezi a költségvetést, amely a kiadások és bevételek következő évre előirányzott, vagyis megtervezett összegeit tartalmazza. A hivatkozott tervezési fogalomrendszerben a tervezés egyszerre testesíti meg magát a tervdokumentumot és a tervalkotás folyamatát. A tervezés és a terv fogalmát ugyanakkor koncentráltan a költségvetés terminológiájával összefüggésben értelmezik jogszabályi szinten.

Meglátásom szerint nem szerencsés a költségvetési tervezés és a tervezés közé egyenlőségjelet tenni, mert a költségvetés az önkormányzatok és intézményeik éves pénzügyi tervét takarja, ugyanakkor a tervezés a különféle időtávot felölelő és a menedzsment különféle elvárásait kielégítő, funkcionális részterveinek – például Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS), szerkezeti tervek stb. – konzisztens rendszere. A tervezés fogalmának ezen megközelítését alapvetően a profitszektor szereplőinek tervezési gyakorlata hívta életre, amely „menedzsmentfelfogás” kellő alapossággal, az önkormányzatoknál folyó gazdálkodásra és működésre történő hangolást követően hatékonyan adaptálható.

Az éves költségvetés-tervezés dominanciája ugyanakkor érthető, hiszen a költségvetés a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapját biztosító olyan konkrét pénzalap,

¹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

amely meghatározott célok finanszírozását szolgálja. Ilyen értelemben a költségvetés egy pénzügyi tervnek tekinthető, amely jellegéből adódóan jövőorientált, bizonytalanságokat és kockázatokat is tartalmaz.

Közpolitikai megközelítésben a költségvetés egy olyan jogi dokumentum, amelyet legitim politikai testület hagy jóvá, és amely közpolitikai célok kifejezője és érvényre juttatója,⁴ egyúttal a kormány programja, közpolitikai szempontból az összes állami feladat rendszerezése, pénzügyi vonatkozásban a kiadási igények és bevételi lehetőségek összehangolásának eszköze.⁵

A tervezés jellemzői a következőképpen foglalhatók össze:

- célorientált formalizált folyamat;
- egymásra épülő döntések sorozata;
- a szervezeti működés iránytűje;
- egymással összefüggő elemekből felépülő komplex rendszer.

A tervezés mint tevékenység legáltalánosabban úgy foglalható össze, mint a tervek (tervdokumentáció) elkészítésére irányuló lépések egymásra épülő és állandóan ismétlődő folyamata, egyfajta választás (döntés) a célhoz vezető útról, eszközökről, erőforrásokról és egyéb feltételekről, amelynek célja felkészülni a rövid és hosszú távú jövő kihívásaira. Ennek megfelelően egy tudatos jövőalakítást is jelent, ahol a tudatosság szerepe – többek között – a bizonytalanság és a kockázatok minimalizálása.

A tervezés egy összetett – jellemzően formalizált – folyamat, amelynek keretén belül kell kijelölni és számok formájában konkretizálni a kitűzött célokat és a célok eléréséhez szükséges cselekvési utakat, lehetőségeket és feltételrendszert. A cselekvési lehetőségeket konkrét intézkedési tervekkel kell alátámasztani, lehetőleg a szervezet minden funkcionális területe, vállalati egysége számára.

Értelmezésemben a tervezés folyamata nem zárul le a tervdokumentumok elkészítésével, hiszen szükség van a tervek megvalósításának folyamatos nyomon követésére, a terv-tény adatok összehasonlítására, eltéréselemzésekre és a vezetők felé történő folyamatos visszacsatolásra rendszeres beszámolók formájában.

A tervezésre tehát komplex rendszerként⁶ érdemes tekinteni, ami tartalmazza a tervek végrehajtását és a végrehajtás monitoringját is, és nem szűkül le a költségvetés-tervezés folyamatára – a hagyományos és megszokott értelmezéssel ellentétben –, hanem magában foglalja a stratégiai, taktikai és egyéb rövid távú tervezési feladatokat egyaránt.

A tervezés súlya, jelentősége a közszektorban

Egy akkurátus és kellően megalapozott tervezéssel a jövő válik a cselekvések, döntések mozgatórugójává. A tervezés tehát egy jövőorientált tevékenység, amely orientáció jelentősége vitathatatlan a közszektorban.

⁴ GYÖRFFI–VIGVÁRI 2009.

⁵ MAGYARY 1923, idézi: SIVÁK–VIGVÁRI 2012.

⁶ Figyelembe kell venni ugyanakkor azt is, hogy a tervezési tevékenység analitikus vizsgálata a tevékenység komplex jellegéből fakadóan nem függetleníthető a többi vezetési alrendszerrel szemben.

A tervezés közszektorbeli hangsúlyos volta a következő okokra vezethető vissza:

- A költségvetési szervek az állampolgárok különféle jogcímenek megvalósuló befizetéseiből látják el a közfeladatokat, illetve elégit ki a társadalmi közös szükségleteket. Az adófizető állampolgárok – joggal – szeretnék tudni, hogy a befizetéseikért cserébe milyen ellenszolgáltatás jár (társadalmi kontroll). Erre pedig akkor tud minél pontosabban válaszolni az „állam”, ha pontos költségvetés (terv) készül az ellátandó közfeladatokról (kiadási szükségletekről) és azok pénzügyi fedezeteiről (finanszírozási forrásairól). Az államnak elszámoltathatónak kell lennie. Ennek alapfeltételét képezi a közszolgáltatások (output és outcome) mérhetősége és a költségvetés-készítés gyakorlati megvalósítása a tervezés során a megfelelő tervezési módszer alkalmazásán keresztül.
- A tervezés jövőorientált felfogásának szükségessége, szemben a piaci szektorral, a közösségi jellegéből is adódik. A piaci szektorban a működés irányát a tulajdonos vagy annak képviselője határozza meg, hiszen a tulajdonos viseli a kockázatokat. Ezzel szemben a közszektorban ilyen kockázatviselő nincs, hacsak nem maga a teljes képviselt közösség. A politikai vagy a köztisztviselői felelősség korlátozott, nem terjedhet ki a teljes vagyonesztésre, mint a magántulajdonos esetében. Éppen ezért kell a célokat és az eszközök használatát előre, kiszámítható és számonkérhető módon tervezni.
- Az állam és különböző apparátusai lassan reagálnak a gazdasági környezet, a piaci keresleti-kínalati viszonyok impulzusaira, ezért a közfeladat-ellátást és a finanszírozási rendszert minél pontosabban, előrejelző, bizonytalanságok, kockázatok szintjének minimalizálásával kell végiggondolni, azaz megtervezni.⁷

A tervezés szükségességét alátámasztó további indoklások „szektorsemlegesek”,⁸ mint például a tervezéssel a jövő motiválja a vezetői döntéseket, a működésben rejlő bizonytalanságok, kockázatok csökkenthetők egy pontos, jól átgondolt és formalizált tervezéssel, a tervezés kijelöli egy szervezet számára a fejlődési pályát, amelyen végighaladva eredményesebben (célorientáltan), sikerebben tud működni.

A modern piacgazdaságban működő közszektor tervezésének jellemző vonásai Faragó alapján az alábbi jellemzőkkel rendelkeznek:

- „többszintű és sokszereplős (a rendszer nem csak a gazdaság alapellentéteiből áll);
- kétirányú (egyszerre top-down és bottom-up);
- elfogadja az állami (kívülről, felülről) beavatkozás szükségességét (a nemzet távlati érdekeit érvényesíti);
- érték-pluralista;
- törekszik megfelelni a társadalmi tudás szintjének (tudományos és racionális), ugyanakkor korlátozza a rendelkezésre álló információ tömege és jellege;
- duális: részben segíti (generálja), részben korlátozza a magánszférát;
- és politikailag meghatározott”.⁹

⁷ SISA-KOVÁCS 2018.

⁸ Lásd például BALATON-HORTOVÁNYI 2018.

⁹ FARAGÓ 1997.

A tervezés teremt kapcsolatot az önkormányzat és környezete között. A tervezés segítségével kell felkészülni a környezet várható változásaira, kihívásaira. A környezeti elemek közül kiemelt szerepet játszik a jogszabályi környezet mint „magyarázó változó”, mert ez befolyásolja, magyarázza közvetlenül a tervezési rendszer mint „függő változó” működésének alapvető feltételrendszerét.

A tervezési rendszer jellemző vonásai

Jelen fejezetben az önkormányzatoknál folyó tervezési tevékenység átfogó jellemzését a tervezési tevékenység erős, illetve gyenge pontjainak ismertetésén keresztül szeretném illusztrálni.

Gyenge pontok

A tervekészítést alapvetően a különféle jogszabályi kötelezettségeknek történő megfelelés (külső kényszer) motiválja a saját érdek, menedzsmentmotiváció helyett. Ez a kényszer vezérelte tervekészítés meglátszik a készülő tervfajták alacsony számában, a stratégiai szemlélet, illetve stratégiai menedzsmenttevékenység hiányosságai területén és az elavultnak számító inkrementális költségvetés-tervezési módszer alkalmazásának túlsúlyában egyaránt.

A tervezési gyakorlatban az évente ismétlődő költségvetés-tervezési tevékenység dominál, ami rövid távú szemléletet tükröz, és alapvetően a múltra koncentrálnak. Ezáltal a működést és feladatellátást nem a jövő determinálja. A tervezés lényege épp a jövőre való felkészülés támogatása lenne a kockázatok és bizonytalanságok minimalizálásán keresztül. Fenntartható tervezési rendszerre van szükség, ami véleményem szerint jövőorientált, és a hosszú távon stabil és kiszámítható működés egyik zálogát jelenti. Az éves költségvetések nem tükrözik vissza a hosszú távú tervek (például gazdasági program, településrendezési tervek, ágazati fejlesztési tervek) célkitűzéseit. Ennek az egyik lehetséges oka az, hogy hiányzik az éves és a hosszú távú tervek közötti összekötő kapocs szerepét betöltő középtávú vagy akciótervezés. Módszertani szempontból viszont a legnagyobb hiányosságnak az tekinthető, hogy a költségvetés tervezése során „erősen” a bázisszemlélet uralkodik. Ennek a szemléletnek az egyik legnagyobb hátránya az, hogy adottnak tekinti a bázisév(ek) feladatellátási, intézményi, erőforrás-kapacitási és finanszírozási viszonyait, ezáltal a rendszer automatikusan legitimálja a korábbi struktúrákat. Az inkrementalizmus egyik legnagyobb veszélye az, hogy a szokásjog felülírja a racionalitást, mert látszólag ez egyszerűbbnek tűnik.

A tervezési rendszer nem biztosítja az ellátandó közfeladatok (kiadások) és a finanszírozási források (bevételek) közötti egyensúlyt és a transzparens gazdálkodást. A kiadások megtervezése a központilag jóváhagyott források összegéből mint tervezési keretből kiindulva, felülről vezérelve történik, és nem veszi figyelembe a kiadások mögött megjelenő feladatok valódi erőforrásigényét. Egy feladat kiadásának megtervezésekor az „amennyi jut, annyit kap”-elv érvényesül a költség-haszon elv mérlegelése és kalkulációja helyett.

A stratégiai tervezés keretében elkészülő gazdasági program számos hiányossággal rendelkezik.

A programokban kijelölt célkitűzések túl általánosak és nem kvantifikáltak, nem szerepelnek benne stratégiai mérföldkövek és azokat mérő kulcsindikátorok. A programok módszertani megalapozottsága is gyenge pontnak minősíthető a stratégiai tervelemek és módszerek hiányos alkalmazásából eredően. Ezek a problémák okozzák azt, hogy a hiányos gazdasági program nem alkot – mert nem képes – konzisztens tervezési rendszert az éves költségvetéssel együtt.

Tervezés-módszertani hiányosságként jelölhető meg az, hogy a gyakorlatban az önkormányzatok az intézményorientált tervezést preferálják a programtervezés helyett. A programstruktúra hatékonyabban lenne képes támogatni a feladatalapú finanszírozást. A forrás feladatokhoz kötődik, a feladatokat pedig a programok tudják strukturáltan képviselni.

A tervek elfogadottságát és ezen keresztül a helyi vezetés elfogadottságát is javítaná a civil szféra aktívabb részvételének biztosítása a gazdasági program és a programok megvalósítását célzó konkrét – funkcionális – középtávú tervezés folyamatában egyaránt. Ugyanakkor itt azt is meg kell jegyezni, hogy ennek elengedhetetlen alapfeltétele a helyi közügyek iránt érdeklődő, érdekelt helyi lakosság és civil szféra jelenléte.¹⁰

Tulajdonképpen Magyarországon az is korlátnak tekinthető, hogy az érintettek (lakosság és szervezetek) többsége nem rendelkezik kellő rálátással a közszféra működésére, a közpénzügyek, közpénzből történő gazdálkodás alapfolyamataira.

Általános érvényű megállapítás, hogy a tervezést az teszi eredményessé, ha az elkészült tervek megvalósítását folyamatosan értékeli. Az értékelés során a tervezett (kívánatosnak tartott) és a ténylegesen realizált (megvalósított) állapot összevetése történik meg. Az eltérés és az eltérés lehetséges okainak értékelése rendszeresen megvalósuló és a gazdálkodás, működés folyamatába beépülő tevékenység kell hogy legyen. Az értékelés alapját egy indikátorrendszer képes biztosítani. A törvény előírja az előirányzatok és előirányzat-teljesítések adminisztrálását, de ez nem egyenértékű a tervek feladatszintű (feladatonként részletezett) nyomon követésével, az ellátott feladatok végrehajtásának folyamatos terv-tény elemzésével és a vezetők felé történő visszacsatolásával. Indikátorrendszer hiányában a teljesítmény hatékonysági és eredményességi szempontú mérése sem valósul meg.

A külső környezetben rejlő veszélyek

A jogszabályi kötöttségekből eredően a költség-haszon elv korlátozottan érvényesíthető a tervezés során, mert minden olyan információt szerepeltetni kell a számviteli beszámolás és az azt alátámasztó tervkészítés során, amelyek szolgáltatását jogszabály írja elő.

Alapvetően a jogszabályi korlátok a költségvetés-tervezés folyamatában, annak formai és tartalmi felépítésével, az információszolgáltatás rendszerességével kapcsolatosan jelentkeznek érthető módon. Érdemes lenne egy vizsgálat keretében feltérképezni azt, hogy vajon minden szolgáltatott információ hasznosul-e valamilyen módon, vagy csupán „adminisztrációs célokat” szolgál. Amennyiben a terjedelmes volumenű kötelezően előállítandó információk számát racionalizálnák – ezzel kisebb adminisztrációs terhet rakva az önkormányzatokra –, akkor az így felszabaduló kapacitással kiépíthető lenne egy olyan modern tervezési rendszer, amely az önkormányzatok belső működésének, gazdálkodásának

¹⁰ Részletesen lásd PATAKI 2007.

és feladatellátásának állandó javítása érdekében olyan tervdokumentumokat és módszereket támogatna, amelyek a helyi menedzsment érdekeit és végeredményben a helyi társadalom érdekeit jobban szolgálják.

A tervezés egyik legnagyobb rizikófaktora a változékony jogszabályi környezet, ami jelentősen megnehezíti a stratégiai tervezést. Ugyanakkor a stratégiai célok és stratégiai akciótervek létjogosultságát épp a környezeti változásokra való előzetes felkészülés és az ezzel együtt realizálható kockázatsökkentés teremti meg. A tervezés egyik alapkövetelménye a rugalmasság. A változékony időszakban különösen érvényesíteni kell ezt az alapelvet. A rugalmasság azt jelenti, hogy biztosítani kell a tervek folyamatos karbantartását, és indokolt esetben módosítani szükséges a tervszámokon. A rugalmasság ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a hosszú távú tervezés felesleges lenne. Véleményem szerint ameddig ez a tervezői „rövidlátás” jellemzi a helyi menedzsmentet, addig a tervezés egy kényszer vezérelte, kötelezően végrehajtandó feladatot jelent, és nem a hosszú távú fejlődést és fennmaradást biztosító lehetőségként, illetve menedzsmenteszközként van számontartva. A vállalkozói szektor régen felismerte ennek a lehetőségét, és alkalmazza is a vállalati tervezés során.

A központi költségvetés jelenti a tervezés szempontjából a másik legnagyobb rizikó-faktort, hiszen a forrásorientált rendszerben a tervezés felülről vezérelt, ami azt jelenti, hogy a helyhatóságok feladatellátására fordítható összeget közvetlenül a központi költségvetési forrás determinálja. A központi költségvetés ilyen értelemben egyfajta tervezési korlátként jelentkezik, ami egyrészt indokolt a források véges száma miatt, másrészt költségtakarékos gazdálkodásra próbálja ösztönözni az önkormányzatokat. A hangsúly a költségtakarékosságon van véleményem szerint, amelyet a tervezéssel lehet „kordában tartani”. A költségtakarékosság érdekében szükséges a tervezés technikáját az önköltség-kalkuláción alapuló programtervezés irányába elmozdítani.

Külső környezetből fakadó veszélyforrásként jelölhető meg a túlzott politikai befolyás, illetve politikai kockázat is. A helyi politika stratégiaformáló. A hosszú távú tervezést a politikai döntéshozók preferenciái (politikai lobb) és a hatalmi (politikai) erőviszonyok befolyásolják, a szakmai szempontok másodlagosak. Sajnos ez a helyzet a fejletlen politikai kultúra következménye, ami azt gondolom, hogy valódi akadályozó tényező a tervszámok kialakítása során.

A politikai befolyáshoz kapcsolódóan a hosszú távú célok megvalósíthatóságát a politikai helyzet változékonysága is veszélyezteti, ami a kormányzati ciklusonként változó városvezetéssel és ötévente cserélődő célkitűzésekkel jár együtt. Ez a helyzet ördögi körnek tűnik, de azt gondolom, hogy a társadalom tagjai által is preferált és megvalósuló stratégiai terv áttételesen ezt a változékonyságot is képes lehet enyhíteni a helyi menedzsment és annak stratégiai célkitűzéseinek újraválasztásán keresztül, amelynek feltétele egy látványosan sikeres és elfogadható stratégiai program.

Az önkormányzatok bevételeinek meghatározó arányát képviselik a saját bevételek, amelyek közül az iparűzési adó a domináns saját bevételi forrás. Az iparűzési adó a helyi gazdálkodó szervezetek eredményének függvényében nagyfokú bizonytalanságot és ezzel együtt kockázatot jelent a tervezés során. Az előző évek ténylegesen teljesített iparűzésiadó-bevételei nem extrapolálhatóak egyszerűen a soron következő költségvetési évre, tekintettel a gazdasági teljesítőképesség kiszámíthatatlanságára. A helyi gazdaság tényleges teljesítőképessége számos tényező függvényében változik, amely változékonyságra nehezen lehet

az éves költségvetésben felkészülni. Másik hátráltató tényező a tervek óriási információs igénye, amelyet különösen nehéz és időigényes feladat kielégíteni.

A tervezési rendszer erősségei

A települési önkormányzatok jelenleg is folyó költségvetés-tervezési folyamata és alkalmazott módszerei nagy múltra tekintenek vissza, és ennél fogva komoly hagyományokkal rendelkeznek. A szektorban jelentős költségvetés-tervezési tudás halmozódott fel, amelyet kellő motiváció és vezetői ösztönzés mellett hasznosítani lehetne a továbbfejlesztés érdekében.

A pénzügyi folyamatok rendszeres nyomon követését a havi pénzügyi jelentés biztosítja. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a likviditási jelentéskészítés az Áht. előírásából fakad. A likviditási jelentés jó kiindulópontja lehet a likviditásmenedzsment működtetésének.

A következő erősségnek a pozitív környezeti hatásokat tekintem. Környezeti hatásként az önkormányzati nyitottságot és a területi elterjedést értelmezem. Az önkormányzatok együttműködése a magánszektorral vagy más önkormányzatokkal (nyitottság) megteremti a lehetőségét a legjobb gyakorlatok („best practises”) átvételének.

Az önkormányzatok ugyanakkor fogékonyabbak azokra az újításokra, amelyeket már más önkormányzatok sikerrel adaptáltak és alkalmaznak (területi elterjedés hatása).

A külső környezetben rejlő lehetőségeket az erősségek kiaknázásával és a gyenge pontok fokozatos felszámolásával kell kihasználni. A tervezési rendszer menedzsmentmódszerek alkalmazásával megvalósuló innovációjának létjogosultságát bizonyítják a közelmúltban végrehajtott jogszabályi változások is. Az innovációs igény a Magyar Zoltán Programban és a Nemzeti Fejlesztési Programban realizálódik, amelyek katalizátora egyrészt a költségvetési keretrendszer megújítását előíró EU-irányelv, másrészt az újításokra nyitott központi kormányzat. A stratégiai tervezés és stratégiaorientált vezetés irányába történő elmozdulási szándék újabb megtestesült formája a 38/2012 (III. 12.) Kormányrendelet a kormányzati stratégiai irányításról, amely egyelőre sajnálatos módon nem terjed ki az önkormányzati szintre,¹¹ ugyanakkor követendő gyakorlatnak számíthat az önkormányzati vezetők számára is. A kógens erejű rendelet a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg a rendelet hatálya alá tartozó szervezetek számára.

A tervezés megújításának lehetőségei és korlátai

A tervezési rendszer javasolt felépítése és jellemzői

A települési önkormányzatok szintjén folyó tervezés jelenlegi állapotát leíró helyzetképben megfogalmazott gyenge pontokra és veszélyekre alapozva indokolt első lépésként újraértelmezni a tervezést és meghatározni a modern tervezési rendszer alapvető kritériumait.

¹¹ A hivatkozott rendelet 3. §-a alapján a rendelet hatálya a kormányra, a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra terjed ki.

A tervezés újraértelmezésének kiindulópontjai és orientációi:

- hosszú távon fenntartható, amit egy erős stratégiai tervezés biztosít (*jövőorientált*);
- a tervezés nem korlátozódik a költségvetés-tervezés folyamatára, hanem a stratégiai – taktikai – és éves tervek konzisztens rendszereként épül fel, amely illeszkedik a környezet (nemzetgazdasági tervek, EU-támogatáspolitikák, területi tervek) tervekészítési gyakorlatához (*komplex*);
- a tervezés magában foglalja az önkormányzat és intézményei külső környezetének (lehetőségek, veszélyek) és belső adottságainak – erős és gyenge pontok – elemzését és a további fejlődés útjainak feltárását (*megalapozott*);
- lehetőséget biztosít a résztvevők közötti információcserére, érdekegyeztetésre (*kooperatív*);
- az igényeknek, kihívásoknak megfelelően rugalmasan változtatható (*flexibilis*);
- módszertanilag megalapozott (*objektív*);
- az értékteremtő közszolgáltatást szolgálja a vezetői döntéstámogatáson keresztül (*eredményes*);
- a tervek nyilvánosak és áttekinthetőek „bárki” által (*transzparens*).



1. ábra

*A modern tervezési rendszer kritériumai**Forrás: a szerző szerkesztése*

Az önkormányzati modern tervezésértelmezés közelít a tervezés üzleti felfogásához annyiban, hogy a tervezési folyamat részeként említi a környezet és a szervezet belső adottságainak, képességeinek elemzését, továbbá felhívja a figyelmet a tervezésben részt vevők közötti

kooperációs folyamatra is, amelynek végeredményeként az elkészült terv a különféle érdekeltek (stakeholder) eltérő igényeit egyaránt tükröző dokumentum szerepét kell hogy betöltse.

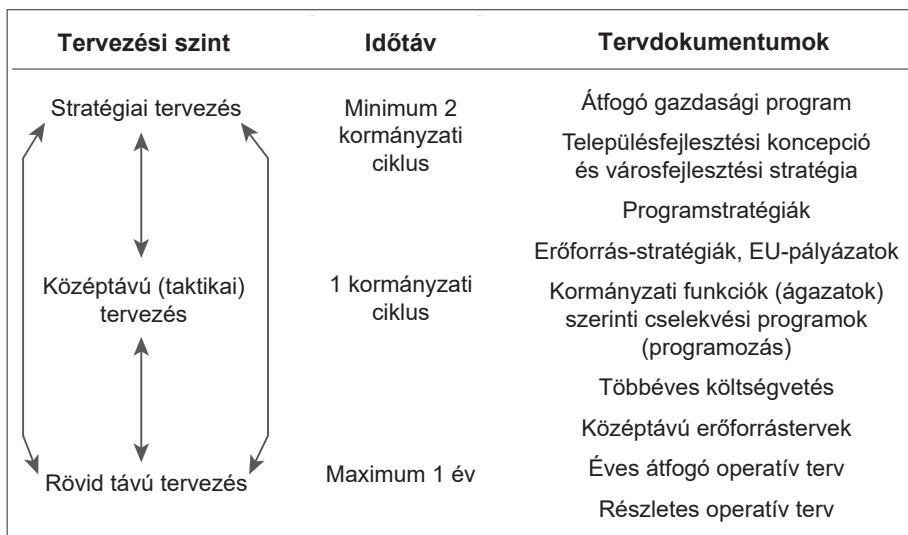
Véleményem szerint az önkormányzatok tervezése – hasonlóan az üzleti szektorhoz – nem korlátozódhat kizárólag a tervek elkészítésének folyamatára, hiszen a tervezés sikerességének egyik fokmérője a tervek eredményes megvalósítása, a cselekvést, mindennapi feladatellátást és vezetői döntéshozatalt támogató ereje, ezért foglalkozni kell a tervek végrehajtásának elemzésével és az erre épülő beszámolási folyamatokkal, a tervezés és a tervekben kitűzött célok megvalósításának hatékonyságát és eredményességét mérő mutatószámrendszer kidolgozásának megvalósításával együtt.

Az elemzések a tervteljesítésekre vonatkoznak, ezért a terv-tény elemzés és beszámolás tevékenysége nem szakadhat el önálló tevékenységként a tervezéstől, ennek értelmében a tervezési folyamat részeként értelmezem az elemzés-beszámolás folyamatait is.

A tervezés módszertani megújítása

A modern önkormányzati tervezés teljesítmény- és eredménycentrikus. A teljesítmény- és eredményközpontú tervezési rendszer főbb elemei öt csoportba rendezhetők, ezek a stratégiai tervezés, taktikai tervezés (programozás), rövid távú (operatív) tervezés (éves átfogó és részletes operatív terv), folyamatos teljesítményértékelés és beszámolás.

A teljesítmény- és eredményközpontú (kontrollingszemléletű) tervezési rendszer felépítését a következő ábrán szemléltetem.



2. ábra

Önkormányzati tervezési szintek és tervdokumentumok javasolt rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

Első lépésben a stratégiai tervezés fogalmát kell újragondolni. Értelmezésemben a stratégiai tervezés egy dinamikus és kreatív folyamat, egy olyan aktív menedzsmenteszköz, amellyel a hosszú távra kitűzött célok és változások megvalósíthatók.

A tervezési rendszer hajtómotorja csak egy proaktív, konkrét és a főbb stratégiai területekre koncentráló stratégiai terv tud lenni, amely nem kényszerből készül. A jelenlegi hosszú távú tervkészítés leginkább a jogszabályoknak megfelelés érdekében és az aktuális támogatási lehetőségek által vezérelve zajlik, és nem a helyi közösség igényei (szükségei) alapján és érdekében készül. A kényszerűség abban is meglátszik, hogy az elkészült hosszú távú tervek végrehajtását nem követik nyomon, és nem kérik számon a végrehajtásért felelős vezetőktől. Egy ilyen felfogásban elkészített hosszú távú terv nem a várható környezeti változásokra felkészülő, a lehetőségeket kereső aktív terv, hanem a változásokhoz passzívan alkalmazkodó, a jelenben érvényes adottságokra és körülményekre építő terv. A hosszú távú tervezéssel az erősségek feltárásán és kihasználásán keresztül a helyi lehetőségek keresésére és kiaknázására kell törekedni.

Az önkormányzati stratégiaalkotás javasolt alapvető kritériumai

Jövőorientáltság

Ez a kritérium az alapja a teljes stratégiaalkotási folyamatnak és a többi jellemzőnek. Ennek keretében rögzíteni kell a stratégiai tervezés időhorizontját, az időhorizontok alsó és felső határait. Az időhorizontot véleményem szerint differenciáltan kell megállapítani. A vízió, misszió, intézményi értékek rögzítése a leghosszabb időtávra kell hogy vonatkozzon, ez akár 10–15 évet is jelenthet, de legalább két kormányzati ciklust öleljen át. A vízió és misszió megváltoztatásának, illetve változékonyságának a valószínűsége a legkisebb. Ezt követi a gazdasági program (mint aggregált, legfelsőbb stratégiai szintű dokumentum) és a részletes program- és erőforrás-részstratégiák, amelyek esetében két kormányzati ciklus javasolt tervezési ciklusidőnek. Egyéb hosszú távú tervek (projektek) (például egy EU-s forrásból finanszírozott beruházási projekt) megkövetelhetik a szervezettől független külső tényezők (például jogszabályi feltételek) kényszerítő ereje következtében az eltérő tervezési időintervallum kijelölését.

Ebben az esetben meg kell teremteni a konzisztenciát a gazdasági programmal és az egyéb részstratégiákkal. A jövőorientáció megjelenik továbbá a stratégiai irányvonalak, hosszú távú célkitűzések meghatározásában is, amelyekkel csökkenthető a működés során a bizonytalanság és a különféle kockázatok.

Rendszerszemlélet

A rendszerszemlélet kettős értelmezésben jelenik meg, egyrészt a stratégiai tervezést a környezettel kölcsönhatásban működő rendszernek kell tekinteni, amely rendszer elemei az inputok, folyamatok és outputok (outcome-ok). A másik értelmezésben a stratégiai tervezést a teljes vezetési rendszer részeként kell integrálni, a többi rendszerkomponenssel

összhangban kell működtetni. Ez azt jelenti, hogy össze kell hangolni az irányítási, ösztönzési-érdekeltségi, információs, kommunikációs rendszer, intézményi struktúra és szervezeti kultúra jellemzőivel.

Priorizálás

Annak érdekében, hogy a kialakított stratégiák a működést valóban befolyásoló, sikeresen koordináló tervek legyenek, törekedni kell a prioritások (kulcsfontosságú területek) kiválasztására és részletes tervezésére, olyan konkrét akciók, cselekvési programok formájában történő leképezésére, amelyekkel a kitűzött hosszú távú célok teljesíthetők. Azokon a területeken, ahol nincs szükség vagy nem várható a jövőben jelentős mértékű változtatás, ott nem szükséges a stratégiai mélységű tervezés. Az önkormányzat döntési jogköre mérlegelni és kijelölni a stratégiai fontosságú területeket (funkciókat, erőforrásokat).

Mérföldkövek képzése

A mérföldkövek kialakításával lemérhető, hogy hol tart a stratégiai célok megvalósítása. A mérföldkövek a stratégiai monitoring nélkülözhetetlen elemei. A mérföldkövek nyomon követése ugyanakkor megköveteli a kvantifikálást biztosító indikátorok kidolgozását.

Törekedni kell a stratégiai célok nyomon követése során a végrehajtás kvantifikálására, de legalább a kvalitatív értékelés végrehajtására.

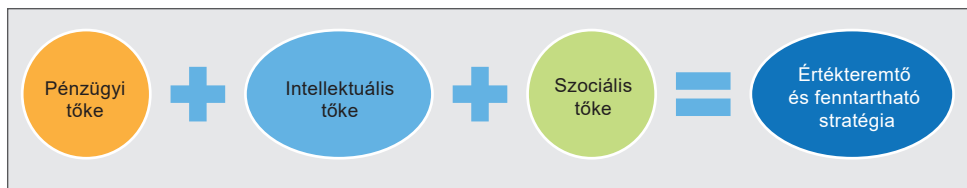
Mozgósító jelleg

A stratégiai tervekben megfogalmazott célkitűzéseknek, stratégiai iránymutatásoknak mozgósítani, motiválni kell a szervezet minden tagját a cél elérését biztosító munkavégzés irányába. Ezért fontos, hogy a szervezet tagjait valamilyen formában vonják be a stratégiaalkotási folyamatba, illetve a stratégiai tervezés illeszkedjen a szervezeti struktúrához és kultúrához.

Interaktív folyamat

Az összes érintett és érdekelt bevonásával biztosítani kell a közös megállapodáson alapuló stratégiaalkotási folyamatot. Az érintettek bevonása növeli a stratégiai tervek elfogadottságát és ezen keresztül a helyi menedzsmenttel való társadalmi elégedettséget.

A modern tervezési rendszert az értékteremtő közszolgáltatást hosszú távon támogató, fenntartható stratégiai tervezés alapozza meg.



3. ábra

Az értékt terem tő és fenntartható stratégiai tervezés pillérei

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégiai tervezés célkitűzéseinek meg kell jelenniük végső soron az éves költségvetésben. A stratégiai célokat programozási technikával közép- és rövid távú lépésekké kell transzformálni a cselekvési programok formájában. Ezeket a programokat célszerű a kormányzati funkciók szerint kialakítani (a javaslataim között bemutatom a programkialakítás javasolt struktúráját). A programok segítik a többéves (egy kormányzati ciklust felölelő, T + 3 év) költségvetés összeállítását is.

A többéves költségvetés első éve (T. év) a soron következő év, amelyet törvény által előírt struktúrában és részletezettségben kell megtervezni.

Amennyiben a hosszú távú célokat sikerül az éves költségvetésekben számok formájában is kifejezni, azzal a költségvetés hosszú távon kiegyensúlyozottá és finanszírozhatóvá tehető. Ilyen értelemben a stratégiai tervezés egyik hozadékaként pénzügyi tőke keletkezik. A terv akkor éri el a célját, és válik a helyi közösség életét és mindennapjait szervező dokumentummá, ha a hosszú távú célok és fejlődési pálya egy kooperatív légkörben születik meg. Az összes érintettel folytatott nyílt párbeszéd, közös eszmecsere és együttműködés végeredményeként összegyűlt „közös tudás” intellektuális tőke formájában koncentrálódik. A nyílt párbeszédnek számos előnye lehet, mivel összehozza az új embereket, új szövetségeket, új ötleteket, amely elősegíti a résztvevők közötti kapcsolatépítést, amit a stratégiai tervezés szociális tőke formájában jelentkező hozadékanak tartok.

Az együttműködésre alapozott stratégiai szemléletben végrehajtott önkormányzati tervezéssel közvetve felszámolható a stratégiai tervezést megnehezítő egyik legnagyobb akadály, a kormányzati ciklusonként cserélődő menedzsment. A politikai hatalom és ezzel együtt a stratégiai célkitűzések öt éves körforgása sokat árt a stratégiai szemlélet önkormányzati szektorban történő kiépítésének és a stratégiai dokumentumokban kijelölt fejlődési pálya és stratégiai elképzelések megvalósításának. A civil szféra aktívabb részvételével megvalósuló stratégiaalkotás következtében a helyi társadalom nem a helyi aktuális politikai akarat stratégiai elképzeléseinek és hatalmi játszmáinak elszenvedője, hanem a helyi stratégia formálójává, amely érdekelt a közös stratégiai irányvonalak kialakításában. Mindezek eredőjeként nő az állampolgárok, helyi gazdálkodó szervezetek menedzsmenttel szembeni elégedettsége, ami megnöveli a helyi vezetők újráválasztásának esélyeit.

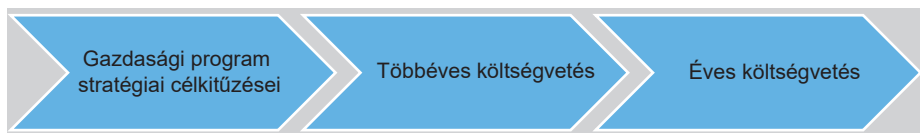
Az újráválasztás egy önkormányzat stratégiai terve, stratégiai elképzelései visszaigazolásának, illetve elfogadottságának legkézenfekvőbb bizonyítéka. A folyamat végeredménye az egy kormányzati cikluson túlnyúló valódi stratégiai tervezés és stratégiai célkitűzések kialakítása.

A gazdasági program stratégiai szerepe

A tervek összefüggő rendszerében a gazdasági programnak kell betölteni az egyes részterveket integráló központi stratégiai terv szerepét.

A vállalati szinttel analóg módon értelmezhető az intézményi szintű átfogó stratégia, amit a gazdasági program képes betölteni. További stratégiai tervdokumentumnak tekinthető az üzletági szintet képviselő ágazati (kormányzati funkcióknak megfelelő) stratégia (például egészségügyi, környezetvédelmi, oktatási stratégia), és ehhez a tervezési szinthez kapcsolódhatnak a regionális tervek is. A harmadik stratégiai tervezési szintet az erőforrások stratégiai tervei képviselhetik, ahol az egyes szakterületek (ágazatok) által kitűzött célok megvalósításának erőforrás-szükségeit kell megtervezni (például az élömlmunka-felhasználási stratégia, az eszközbeszerzési stratégia, pénzügyi-befektetési stratégia).

A legmagasabb szintű és legátfogóbb stratégiai dokumentum, és ennek megfelelően a kiinduló tervezési szintet is jelentheti a gazdasági program elkészítése. A gazdasági programot ilyen értelemben a stratégiai terv bázisának tekintem, amely kijelöli a többi stratégiai tervdokumentum mozgásterét, cselekvési irányait, továbbá megalapozza a középtávú tervezést és az éves költségvetést.



4. ábra

A gazdasági program kapcsolata a költségvetéssel

Forrás: a szerző szerkesztése

A tervezési rendszer egyik meghatározó gyenge pontjaként az erőtlén gazdasági programot jelöltem meg a helyzetfeltárás és értékelés során. A gazdasági programok túl általánosak, nem érvényesül bennük a mozgósító jelleg, módszertanilag nem megalapozottak, és megalkotásuk során nem érvényesül az interaktivitás, az érintettekkel történő együttműködő tervezés.¹² Ezen problémák eredőjeként a hiányos gazdasági program nem alkot – mert nem képes – konzisztens tervezési rendszert az éves költségvetéssel együtt, és nem tölti be a központi stratégiai tervdokumentum szerepét. A jelenlegi jogszabályok túl nagy mozgásteret és szabadságfokot biztosítanak az önkormányzatoknak a program formai és tartalmi felépítése tekintetében. Véleményem szerint a törvény mellékletei között lenne célszerű elhelyezni a gazdasági program jól strukturált formanyomtatványát „a gazdasági program tartalmi kellékei” címmel, amelyet kötött szerkezetben az egyéni sajátosságokat is figyelembe véve kellene kitölteni az önkormányzatoknak. Az egységes felépítésű gazdasági program biztosítja az önkormányzatok közötti összehasonlító elemzések elvégzését is, továbbá segítséget jelent az elkészítők számára.

¹² Lásd SISA 2014.

A gazdasági program által felölelt időtávnak legalább két kormányzati ciklus javasolt, tekintettel a program stratégiai jellegére. A felépítésével és elkészítésével kapcsolatos formai és tartalmi előírások vonatkozásában irányadónak tekintem a 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendeletet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről (a továbbiakban: településfejlesztési rendelet). A településfejlesztési rendelet véleményem szerint előremutató, mert érvényesülnek benne a modern tervezés jegyei és szemlélete.

A gazdasági program javasolt felépítése – vázlatosan

1. táblázat

A gazdasági program javasolt felépítése

Fejezet	Megnevezés
I.	Bevezetés
II.	Önkormányzat bemutatása
III.	Helyzetelemzés
IV.	Stratégiai térkép
V.	Átfogó programozás
VI.	Vagyongazdálkodás
VII.	Emberierőforrás-gazdálkodás
VIII.	Pénzügyi stratégia
IX.	Függelék

Forrás: a szerző szerkesztése

A gazdasági program jelenti a kiindulópontját a középtávú tervezésnek, amelyben egy kormányzati ciklusra javaslom megtervezni a gazdasági programban kijelölt stratégiai fontosságú főprogramokat alkotó programokat mint cselekvési programokat és a többéves költségvetést.

A főprogramok és programok a „COFOG”¹³ struktúrához igazítva kormányzati funkciókra vonatkoznak.

A cselekvési programok tartalma

- A programban szereplő szakfeladatok (alprogramok) ismertetése, részletes leírása.
- A program céljai a megvalósítási szakaszban.
- Indikátorok kidolgozása.
- A program megvalósításának ütemezése (havi/negyedéves bontásban), a végrehajtásért felelősök (felelős munkatársak, szervezeti egység, illetve végrehajtó intézmény) kijelölése, a megvalósítás eszközrendszere.

¹³ COFOG = Classification of Functions of Government (kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása).

- A program pénzügyi (költségvetési) ütemezése kiadásonként és bevételenként közgazdasági osztályozás alapján a költségvetési mérleg kiadás-bevétel kategóriái szerinti részletezésben évenként. Az első évet részletesen (akár havi szinten) kidolgozva.
- Költségkalkuláció készítése. A programok költség-haszon elemzése.

A cselekvési programok alapján valósul meg a programalapú költségvetés tervezés, ezért kidolgozásuk során törekedni kell a pontosságra és megbízhatóságra.

Az éves tervezés keretében a következő tervdokumentumokat javaslom elkészíteni:

2. táblázat
Rövid távú tervek

Éves átfogó operatív terv	Éven belüli részletes operatív terv
Tervfejezetek: • Pénzügyi terv (éves költségvetés, likviditási terv, cash flow) • Éves programtervek (cselekvési programok éves tervei) • Erőforrástervek (élőmunka, beruházási eszközök, egyéb eszközök) • Kockázati terv (kockázatbecslés) • Költség- és eredményterv	• A mindennapi működést támogató résztervek szerepelnek itt heti vagy havi bontásban. Jellemzően a kötelezően ellátandó feladatok ellátásának szervezeti-erőforrás-likviditási tervei ezek.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az éves költségvetés-tervezés javasolt megújítása

Alláspontom szerint a különféle költségvetés-tervezési eljárásokat differenciáltan kell alkalmazni.

A differenciálás a feladatellátás és a működés különböző fázisai és a felmerülő kiadás jellege függvényében javasolt. *Az ellátandó feladat jellege, kiadásszerkezete alapvetően befolyásolja az alkalmazható tervezési technikát.* Az inkrementális tervezés¹⁴ alapvetően minden feladat vonatkozásában alkalmazható módszer. Mégis, a korábban összefoglalt hátrányok miatt indokolt minél alacsonyabb arányban támaszkodni rá.

Ugyanakkor *a közvetett kiadásként jelentkező feladatokat nem érdemes program-alapon tervezni, ezeknél továbbra is javasolt az inkrementális technika.* A költségvetés közvetett kiadásai között szerepelnek a karbantartó részleg, egyéb kisegítő részleg, szakmai egységek, szakágazatok közvetett kiadásai, épületek fenntartásának kiadásai és a központi irányítás kiadásai.

¹⁴ Inkrementális vagy bázisalapú tervezés: amely során a bázisadatokhoz képest valamilyen hüvelykujjszabály alapján alakítják ki a soron következő év előirányzatait, mintegy továbbörökítve gyakorlatilag az előző költségvetési év kiadási és bevételstruktúráját, illetve főbb arányszámaikat.

A közvetett kiadások jellegzetessége az, hogy nem lehet őket „igazságosan”, vagyis megfelelő arányszám vagy jellemző segítségével a konkrét szakfeladatokkal mint költségviselőkkel kapcsolatosan elszámolni. Ennek következtében nem fognak megjelenni az egy-egy program közvetlen kiadásait összesítő önköltségben sem. Az önköltség fogalmat ebben a kiadásszemléletű, vagyis költségvetési számviteli terminusban az összes közvetlen kiadásként értelmezem.

Az inkrementális tervezés további alkalmazásra javasolt feladatai azok a kötelezően ellátandó feladatok, amelyeknél az elért eredmény (output), illetve hatás (outcome) nem vagy nagyon nehézkesen mérhető. Ezek a feladatok az állami működési kormányzati funkcióba sorolt általános közösségi szolgáltatás, védelem, rendvédelmi és közbiztonsági feladatok. Továbbá az olyan – országos összesítés alapján – *alacsony stratégiai jelentőségű funkcióknál* – egy feladat stratégiai szerepét önkormányzatonként egyedileg kell mérlegelni –, mint a gazdasági funkciók, *sem javasolt a jelentős adminisztrációs kötelezettséggel járó programozási technika alkalmazása*, hiszen a stratégiai célokat megvalósító feladatok kerülnek programozás alá. Bármelyik költségvetés-tervezési eljárást is akarja alkalmazni egy önkormányzat, minden esetben mérlegelni kell a költség-haszon szempontokat is.

Programtervezés (cél- és teljesítményalapú eljárás)

A költségvetés-tervezési eljárásokat bemutató fejezetben összefoglaltam az egyes eljárásokkal szemben megfogalmazott előnyöket és hátrányokat. Mindezek figyelembevételével *az általam javasolt költségvetés-tervezési technika nem a tiszta programtervezési eljárás, hanem egy programalapú teljesítmény- és eredményorientált módszer.*

Az ellátandó szakfeladatokat a kormányzati funkciók (COFOG) szerinti szerkezetben érdemes programokba rendszerezni, tekintettel arra az önkormányzati adatszolgáltatási kötelezettségre [lásd 4/2013 (I. 11.) Kormányrendelet az államháztartás számviteléről és Áht. 103. § (3) bekezdése], miszerint a költségvetési bevételeket és kiadásokat a kormányzati funkciók szerint is nyilván kell tartani és be kell mutatni a tervezés és elszámolás során. Célszerű tehát ebből az előírásból kiindulva kialakítani a programstruktúrát.

A programozás során főprogramok, programok és alprogramok (feladatok) csoportosításban célszerű rendszerezni az önkormányzati feladatokat. A főprogramokat a kormányzati funkciók (például egészségügy), a programokat a funkciókon belül megjelenő önkormányzati feladatok (például egészségügyi alapellátás) alkotják. Az alprogramokban a konkrét feladatellátáshoz kapcsolódó ágazati és egyéb szakmai előírások szerint ellátandó szakspecifikus és konkrét részfeladatok jelennek meg (például háziorvosi ellátás). Fontos, hogy az alprogramok olyan részfeladatokra legyenek tovább tagolva, amelyek eredményei (output), illetve az eredmények által elért hatások (outcome) mérhetőek, és amelyek hozzájárulnak az adott program szintjén megfogalmazott stratégiai célkitűzések realizálásához. (A programozás kiindulópontjának az egyes kormányzati funkciókat érdemes tekinteni.)

A programozás javasolt lépései és kapcsolata a stratégiai tervezéssel

A programok kialakításának alapja az interaktív kapcsolat az összes „érintettel”. Érintetteknek számítanak az önkormányzat és intézményeinek vezetői, a tervezőapparátus tagjai, a jegyző, a képviselő-testület és a bizottságok tagjai, külső szakértők, a társadalmi és gazdasági élet szereplői, a lakosság, a vállalkozások, civil szervezetek.

A programkészítés során folyamatos az egyeztetés az irányító hatóságokkal (minisztériumokkal, egyéb irányító hatóságokkal), szükség esetén az EU-val.

A programkészítés javasolt lépései:

- előzetes helyzetértékelés;
- célrendszer kialakítása (célok definiálása);
- stratégia meghatározása;
- cselekvési programok kidolgozása egy kormányzati ciklusra;
- teljesítménymérő monitoringrendszer kialakítása (indikátorok képzése).

A programszintű stratégiai célokat a taktikai tervezés folyamatában konkrét cselekvési programmá kell alakítani. A cselekvési programok középtávú terveknek tekinthetők, és javasolt egy kormányzati ciklust (jelenleg 4 év) tekinteni tervezési időszaknak. Szerkezetileg a programokban szereplő közvetlen kiadásokat és bevételeket mint kalkulációs tételeket a közgazdasági osztályozás szerint kell kalkulálni az éves költségvetéssel való konzisztencia megteremtése érdekében.

A cselekvési programok alapján ezután összeállítható a többéves költségvetés, szintén egy kormányzati ciklusra kiterjedően.

A programok megvalósítása

A programok megvalósítását szigorúan ellenőrzött, előre meghatározott feladatrendben kell végrehajtani. A programok megvalósításáról éves teljesítményjelentéseket kell készíteni. A folyamatos beavatkozás lehetősége érdekében azonban nem elegendő egy éves teljesítményjelentést készíteni a programok végrehajtásáról, hanem rendszeres visszacsatolás formájában kell biztosítani a vezetők felé a szükséges információkat a programok alakulásáról (terv-tény eltérés elemzés, programelőrehaladás-vizsgálatok formájában).

Programozási kézikönyv

Célszerű formalizálni a programalkotás lépéseit, folyamatát, résztvevőit és azok feladatait egy programozási kézikönyvben. Ebben a kézikönyvben, annak mellékleteként praktikus bemutatni a programleírásokat is.

A programleírás részletesen ismerteti az egyes programokat, amelynek lehetséges tartalma a következő:

- a szakfeladattal kapcsolatos elvárások és jogszabályi háttér összefoglalása;
- a feladat céljának leírása, feladattól várt hatások, eredmények, tevékenységek ismertetése a mérést biztosító indikátorok kijelölésével együtt;
- a feladatellátás tárgyi és szervezeti kereteinek ismertetése;
- a program kiadás- és költségkalkulációja, közvetlen kiadás (önköltség) levezetése kalkulációs tételenként (előkalkuláció);
- a program-végrehajtás során felmerülő lehetséges kockázatok.

A programozással, programalapú tervezési rendszerrel biztosítható a tervekben előirányzott cselekvések, akciók időbeli ütemezése, a stratégiai célok konkrét cselekvések formájára történő lebontása, az előirányzott cselekvések pénzügyi megvalósíthatóságának (hosszú távú finanszírozási és likviditási szempontú) „előkalkulációja”, a programokba rendezett feladatok teljesítésének nyomon követését biztosító teljesítmény-indikátorrendszer (monitoringrendszer) kiépítése.

Nullbázisú tervezés (ZBB)

Véleményem szerint a nullbázisú szemléletben végrehajtott tervezési eljárás közel áll az üzleti szektorban elterjedt „lean szemléletű menedzsment” gondolkodáshoz és az értékelemzés alapelveihez abban a tekintetben, hogy felfogásában csak a társadalmilag szükséges feladat teljesítése érdekében felmerülő kiadási tételek tekinthetők indokoltnak. Másképpen megfogalmazva: csak az értékteremtő folyamatot szolgáló kiadások a jogosak és finanszírozhatók. Ahol nem igazolható bizonyítottnak a kiadás értékteremtő közszolgáltató feladattal való kapcsolata, ott meg kell akadályozni a kiadási tétel felmerülését.

Mit is takar az értékteremtő közszolgáltatási folyamat fogalma?

Minden olyan folyamat indokolt és ezáltal értékteremtő, ami az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatellátásához közvetlenül vagy közvetve hozzájárul, és biztosítja a hatékony, eredményes és gazdaságos szolgáltatásnyújtást.

A nullbázisú tervezési eljárást teljesen új szakfeladat bevezetése előtt vagy a folyamatos működés során a már meglévő szakfeladatok indokoltságnak, illetve felmerült kiadásainak igazolására, felülvizsgálatára tökéletesen alkalmazható módszernek tartom.

Továbbá beruházási, fejlesztési projektek megvalósítása előtt érdemes a „ZBB” módszer felhasználásával „előkalkulálni” az új beruházás működtetése során felmerülő várható kiadásokat és bevételeket, és az így végrehajtott beruházásgazdaságossági számítások eredményeinek a függvényében dönteni a beruházás megvalósításáról. A módszer időigényessége és munkaigényessége miatt nem javaslom a folyamatos költségvetés-tervezés során alkalmazni.

Végezetül a következő táblázatban összefoglalom az eddigi megállapításaimat, és összehasonlítom a tradicionális önkormányzati tervezési rendszert az általam javasolt modern (menedzsmentszemléletű) tervezési rendszer jellemzőivel.

3. táblázat

A tradicionális és a modern tervezési rendszerek összehasonlítása

Tradicionális tervezési rendszer	Szemponatok	Modern tervezési rendszer
Bürokratikus. Hagyományos institucionalista.	Szemlélet	Alternatív, menedzsment-szemléletű.
Folyamatjellegű.	Tervezési megközelítés	Rendszerszintű (amely rendszernek része a tervezési folyamat is).
Költségvetési tervekészítésen keresztül a pénzügyi egyensúly biztosítása.	Tervezés célja	Értékteremtő („3E”) közzszolgáltatás támogatása.
Költségvetési számvitel.	Számviteli információs bázis	Költségvetési és pénzügyi számvitel.
Elsődlegesen a helyi vezetők.	Résztvevők	„Stakeholderok” széles körű részvétele (kooperatív tervezés).
Külső kényszer (jogszabályi kötelezettségnek való megfelelés).	Tervkészítés motivációs forrása	Belső motiváció (érdek).
A tervekészítés egyfajta kényszer.	Tervezői hozzáállás	A tervekészítés egy lehetőség.
Rövid távú szemlélet.	Menedzsmentszemlélet	Stratégiai szemlélet.
Nagyvonalú gazdasági program, jogszabályok által előírt ágazati tervek, településfejlesztési terv, egyéb jogszabályok által előírt hosszú távú tervek.	Stratégiai tervdokumentumok	Részletes gazdasági program, kormányzati funkciók szerinti stratégiai programtervek, településfejlesztési terv, egyéb jogszabályok által előírt hosszú távú tervek.
Stabilitási törvény felhatalmazása alapján. Gyakorlatilag hiányzik ez a tervezési szint.	Középtávú tervdokumentumok	Kormányzati funkciók szerinti cselekvési programtervek, többéves költségvetés.
Éves költségvetés. Likviditási jelentés.	Operatív tervdokumentumok	Komplex operatív terv.
Inkrementális túlsúly.	Költségvetés-tervezés módszertana	Differenciált. Preferált programtervezési technika.
Gyenge.	Módszertani megalapozottság.	Erős.
Nem jellemző.	Rendszeres tervezési monitoring	Szükséges.
Rugalmatlan. A környezeti változások passzív eszköze.	A tervek és a környezet viszonya	Proaktív. Rugalmas.
Politikai befolyás és közhatalmi szempontok dominálnak.	Politikai-szakmai befolyásoltság aránya	Szakmai szempontok a meghatározóak.

Forrás: a szerző szerkesztése

Konklúzió

Az önkormányzatok mai helyzetében különösen fontos, hogy erőforrásaikat, képességeiket koncentrálni vigyék sikerre a helyi közösségeket, bemutassák a szektor életképességét. Ehhez ki kell emelkedni a szektornak abból a depresszióból, kilátástalanságból, ahová sok önkormányzat süllyedt, és új eszközökre is szükségük lehet. Ilyen fontos eszköz lehet a tervezési rendszer átalakítása, modernizálása. A modernizálás jegyében különösen fontosnak tartjuk a stratégiaorientált tervezést, amelyben kiemelt szerepet kap a teljesítménymenedzsment és a programköltségvetés.

A *stratégiai tervezés*en alapuló modern tervező-elemző módszerek önkormányzati alkalmazására szükség van önkormányzati mérettől függetlenül. A konkrét módszerek kiválasztása és bevezetése során azonban szükség van a szegmentálásra. A szegmentálás a méret és a feladatellátás pénzügyi és vagyoni feltételeinek eltérései miatt fontos.

A *programköltségvetés* és a teljesítménymenedzsment sem az önkormányzati, sem az állami szférában, így a központi költségvetés vonatkozásában sem vált egyelőre meghatározóvá. Ennek látszólag törvényi okai vannak. A szabályozás például a közfeladatok ellátása vonatkozásában igyekszik minél szűkebb mozgásteret hagyni, mintegy „atyáskodva” az ellátók felett. Az érv nyilván a magyar állampolgárok egységes közszolgáltatásokhoz való joga. Ez ugyanakkor az ellátás szervezése és pénzügyei vonatkozásában az ellátásért adott esetben felelős önkormányzat számára csökkenti az alternatív megoldások keresésének lehetőségét. A törvényi kereteket részben tehát az uniós jogharmonizáció is módosítja, de elsődlegesen a politikai akarattól függ. Sem a központi, sem az önkormányzati alrendszer vonatkozásában nem született meg olyan felismerés, hogy az intézményi ellátás szabadsága mellett a szervezeti, illetve mélyebb módszertani szabadság irányába el lehetne menni, mintegy nagykorúsítva a felelős vezetőket.

A közszektorban folyó innovációk, beleértve a tervezési rendszer megújítására vonatkozókat is, nagyfokú körülmények és természetükből fakadóan jelentős alsóbb szintű előkészítést és munkát kívánnak, mielőtt sikeresen és teljes mértékben be lehetne őket vezetni. Vajon a technikai feltételek vagy a vezetők vonakodása rejti a nagyobb kihívást? Véleményem szerint a helyi vezetők stratégiai szemlélete, előrelátása, a saját és a helyi érdek felismerése, a település sikerre vitelének szándéka jelentheti a lehetőséget a továbbfejlesztés kihívásainak legyőzésében.

Felhasznált irodalom

- BALATON Károly – HORTOVÁNYI Lilla szerk. (2018): *Stratégiai és üzleti tervezés*. Budapest, Akadémiai.
- FARAGÓ László (1997): Tervezésméleti alapvetések. *Tér és Társadalom*, 11. évf. 3. sz. 1–15.
- GYÖRFFI Dénes – VIGVÁRI András szerk. (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- MAGYARY Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, Studium.
- PATAKI György (2007): Bölcs „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 4. évf. 3–4. sz. 144–156.

- SISA Krisztina A. (2014): *Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése. Elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába*. PhD-értekezés. Kaposvár, Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar Pénzügy és Számvitel Tanszék.
- SISA Krisztina – KOVÁCS Róbert (2018): A tervezési keretrendszer innovatív megközelítésben a magyarországi államháztartási szektorban. *Polgári Szemle*, 14. évf. 1–3. sz. 221–235. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0817>
- SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, CompLex.

Hivatkozott jogszabályok

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
- 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről
- 4/2013 (I. 11.) Kormányrendelet az államháztartás számviteléről

Zsugyel János

A szociális gazdaság nemzetközi jó gyakorlatainak alkalmazhatósága a hazai önkormányzati szférában

A szociális gazdaság szerepe a helyi gazdaság- és társadalomfejlesztésben

A modern vegyes gazdaságban a piaci és kormányzati szektor mellett egyre nagyobb szerepet kap a „harmadik szektor”, az önszerveződés keretei között végzett tevékenység, amely meghatározó a gazdasági teljesítmény bővítése, valamint a foglalkoztatottsági szint növelése mellett a társadalmi jólét erősítésében, különösen a vidéki térségek népességmegtartó képességének kialakításában. A fejlett európai országok példája mutatja, hogy a szociális és szolidáris gazdaság teljesítménye a GDP egyre nagyobb hányadát teszi ki, s a foglalkoztatás területén egyes nyugat-európai országokban megközelíti a 10%-os mértéket is (2. táblázat).

Az amerikai Johns Hopkins University 90-es évek elején végzett nemzetközi kutatásának¹ eredményei, illetve a Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügyi és Számviteli Kara által koordinált és nemzetközi együttműködésben 2012-ben megvalósult európai integrációs projekt² keretében folytatott vizsgálatok is megerősítették, hogy a kelet-közép-európai civil szektor gazdasági és foglalkoztatási súlya még jelentősen elmarad a nemzetközi átlagtól, így a szektor kiépítésére irányuló erőfeszítésekben jelentős fejlődési potenciál valószínűsíthető. A Johns Hopkins Egyetem 2013. évre vonatkozó globális vizsgálatának eredményei³ is azt a megállapítást támasztják alá, hogy az egyes területeken érzékelhető felzárkózás ellenére sem sikerült a korábbi elmaradásokat felszámolni. Hasonló következtetéseket tartalmaz az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága felkérésére végzett kutatás eredményeit összegző kiadvány⁴ is, amely részletesen értékeli a szektor jelenlegi teljesítményét az Európai Unió tagállamainak körében.

Fentiek alapján a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézete „Jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” programja keretében megvalósult kutatásról szóló beszámoló az alábbi súlyponti témákat tárgyalja:

¹ Johns Hopkins University. Elérhető: <http://ccss.jhu.edu/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

² Az Ariadne projektről lásd www.social-economy-training.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

³ SALAMON et al. 2013.

⁴ EESC/CIRIEC 2016.



- a szociális gazdaság gazdaság- és társadalomfejlődésre gyakorolt hatása tényezőinek felmérése és értékelése az ezen a területen folyó nemzetközi kutatások eredményei alapján;
- a szociális gazdaság magyarországi helyzetének elemzése a nemzetközi trendek és a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján;
- a szociális gazdaságnak a helyi gazdaság- és társadalomfejlesztésben vállalt szerepére vonatkozó nemzetközi jó gyakorlatok bemutatása és értékelése.

A fenti – alapvetően a nemzetközi és hazai publikációk alapján végzett – szakirodalmi kutatást kiegészíti egy magyarországi kistérség – a Gönci járás – önkormányzati vezetőinek körében végzett kérdőíves megkérdezés eredményeinek bemutatása is. Ezen empirikus, primer vizsgálat keretében lehetőség nyílt a kistérséget jellemző gazdaság- és társadalomstatisztikai adatok elemzésére, valamint olyan közvetlen – a statisztikai adatgyűjtés keretében rendelkezésre nem álló – információk megszerzésére is, amelyek segítségével feltérképezhetővé vált a vállalkozások és a civil szervezetek bekapcsolódási lehetősége az önkormányzati feladatellátás rendszerébe.

A szociális gazdaság fejlődésének nemzetközi tendenciái napjainkban

A szociális gazdaság fejlődésére vonatkozó kutatások helyzete

A szociális gazdaság szerepére vonatkozó közgazdaság-tudományi kutatások 1991-ben a Johns Hopkins Egyetemen Lester M. Salamon professzor által vezetett nemzetközi kutatási programmal indultak.⁵ A kutatási programra vonatkozó igényt az átalakuló gazdasági-társadalmi helyzet hívta létre, amely a nonprofit szervezetek fokozódó szerepvállalásában jelentkezett a hagyományosan piaci és költségvetési szervezetek által ellátott feladatok megoldásában. A nonprofit szektor szerepének, szerkezetének, finanszírozási formáinak megismerésére vonatkozó kvantitatív módszerekkel folytatott elemzés keretében az első ütemben 13 ország adatainak vizsgálata történt meg, nemzetközileg összehasonlítható módszertan segítségével. A 90-es évek során lezárt és publikált vizsgálatok eredményei mára a világ több mint 40 országát fogják át, s publikálásra kerültek 1999-ben,⁶ 2004-ben⁷ és 2013-ban.⁸

A szociális gazdaság nemzetközi megjelenési formái zavarba ejtően változatos formákat öltöttek, így empirikus jellegű összehasonlító elemzésük csak a vizsgálat tárgyát képező gazdasági szektor fogalmi tisztázását követően történhetett meg. A szociális gazdaságba besorolható intézmények jellemzőinek meghatározását a kutatás keretében az alábbiak szerint végezték.⁹

A szociális gazdaság szférájának lehatárolása elengedhetetlen az általa nyújtott teljesítmények meghatározása és elemzése érdekében. Ez azonban számos nehézségbe ütközik, hiszen az ezen a területen tevékenykedő szereplők megjelenési formái, valamint motivációi

⁵ The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP).

⁶ SALAMON et al. 1999.

⁷ SALAMON et al. 2004.

⁸ SALAMON et al. 2013.

⁹ SALAMON–ANHEIER 1992, 4–12.

rendkívül változatosak. A szociális gazdaság szereplőinek azonosításával kapcsolatos nehézségek csak fokozódnak, ha a nemzetközi összevetés igényét kívánjuk érvényesíteni, hiszen országonként, esetenként más-más jellemzőik alapján történik elnevezésük, besorolásuk.

A Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project szerint a szociális gazdaság fogalmának főbb szinonimái az alábbiak.¹⁰

- A jótékonyági szektor megnevezés azt emeli ki, hogy az erőforrások alapvetően a tárgyi és pénzbeli adományokból állnak össze, így bevételeiket nem piaci, illetve költségvetési támogatásokért folytatott versenyben kell megszerezniük.
- A független szektor megnevezés arra utal, hogy a szereplők nem állami vagy önkormányzati, illetve profitorientált piaci szereplők érdekkörében tevékenykednek.
- Az önkéntes szektor azt a tulajdonságot emeli ki, hogy a működés során nagymértékben támaszkodnak tagjaik, illetve támogatóik önkéntes tevékenységére, így aktivitásuk meghatározó részében nem szorulnak fizetett alkalmazottak foglalkoztatására.
- Az adómentes szektor arra a tényre utal, hogy a szociális gazdaság szereplői – igazodva a célkitűzéseik hagyományosan filantróp jellegére – számíthatnak az állami és önkormányzati törvénykezés és rendeletalkotás tekintetében az adó- és illetékkönnyítő szabályozásra.
- A nem kormányzati szektor megnevezés szokásosan azokat a szervezeteket jelöli, amelyek a gazdasági-társadalmi élet különböző területein kormányzati támogatás nélkül – esetenként ezek ellenében – tevékenykednek a valós vagy a vélt közjó érdekében. Bár az elnevezés alapvetően értéksemleges, és nemzeti, valamint nemzetközi méretekben tevékenykedő szervezetekre egyaránt érvényes lehet, az utóbbi időben a közfigyelem különösen a fejlődő országokban aktivitást kifejtő nemzetközi segítség-szervezetekre irányult, amelyek ideologikus küldetéstudat birtokában, sokszor nemzetek feletti konszenzus hiányában is alternatív politikai erőként jelenhetnek meg.
- A nonprofit szektor megnevezés arra utal, hogy szereplőik (gazdasági) tevékenységük eredményét személyes érdekelttség formájában nem sajátítják ki, hanem szervezeteik tevékenységének bővítésére, diverzifikálására fordítják. A nonprofit jelleget sokan tévesen azonosítják a profitörekvés hiányával, hiszen az erőforrások racionális felhasználása, a ráfordításoknak a hozamokhoz igazodó, azoktól elmaradó mértéke valamennyi emberi tevékenység alapvető célja. Az erőforrások felhasználásának segítségével elért hozamok többlete itt azonban nem az alapítók, illetve a tagok személyes hasznát, hanem kizárólag az adott szervezetek növekedését és bővítését célozhatja.
- A szociális gazdaság megnevezés jelentésének bizonyos szűkülése érzékelhető azon a francia nyelvterületen meghonosodott fogalmon (*économie sociale*), amely kifejezetten azokra az üzleti célú szervezetekre utal, amelyek a biztosítási és bankszektorban, illetve mezőgazdasági és kereskedelmi szférában szövetkezeti jelleggel működnek, s tevékenységükkel elsősorban tagjaik foglalkoztatási és egyéb gazdasági céljait követik.

¹⁰ SALAMON–ANHEIER 1992, 11–12.

A nemzetközi összehasonlítás érdekében a szociális gazdaság fogalmának meghatározásánál az alábbi megközelítések kínálkoznak.¹¹

- A jogi megközelítés azokat a szervezeteket vonja be a vizsgálódásba, amelyek az egyes országok jogalkotásaiban megjelennek. Ez viszonylag egyértelműen határozza meg a szociális gazdaság körét, nehézséget okoz azonban, hogy az egyes országokban eltérő az egyes szervezeti formák tartalma, így ez a mód kevésbé alkalmas a nemzetközi összehasonlításokra.
- A közgazdasági megközelítés független az egyes államok jogalkotási gyakorlatától, s arra helyezi a hangsúlyt, hogy a szociális gazdaság szereplői milyen forrásból szerzik bevételeiket. Az ENSZ-tagállamok gyakorlatában alkalmazott nemzetgazdasági számlarendszer¹² a gazdasági tevékenységeket négy nagy szektorba sorolja, így a vállalkozások, a kormányzat és a háztartások szektora mellett az egyéb szervezetek köre lehet az elemzésre alkalmas szektor. Ide azok a szervezetek tartoznak, amelyek bevételeik legalább 50%-át magánszemélyektől és háztartásoktól szerzik meg. Az utóbbi évtizedek gyakorlata alapján azonban a szociális gazdaság szervezetei – nonprofit tevékenységük fenntarthatósága érdekében – jelentős mértékű piaci tevékenységet is végeznek, illetve közfeladatokat átvállalásának ellenértékéért önkormányzati és állami támogatásokat élveznek, így a nemzetgazdasági statisztika nem alkalmas közvetlenül teljesítményeik azonosítására.
- A funkcionális megközelítés alapját azok a tevékenységek képezik, amelyeket a szervezetek kifejtene, tehát az idősek, a szegények, a sérültek, a társadalmi peremcsoportok „jólléte” érdekében kifejtett aktivitás. A funkcionális megközelítés hátrányát az jelenti, hogy ezeket a tevékenységeket hagyományosan az állami-önkormányzati szektor látja el, s az utóbbi időben mind a profitorientált, mind a nonprofit szervezetek bevonása megtörtént ezeknek a feladatoknak az ellátásába.
- A szervezeti-működési megközelítés a szociális gazdaság szereplőinek azonosítását a szervezetek működési gyakorlata szemszögéből hajtja végre. Ennek során az alábbi jellemzőkkel bíró szereplőket tekinti a szociális gazdaság részének:
 - intézményesült működés, vagyis rendszeres összejöveteleket tart, vezető-irányító-képviselő személlyel, illetve szervezettel rendelkezik, valamint rögzített működési szabályok alapján tevékenykedik;
 - privát működés, vagyis szervezeti függetlenség az állami-önkormányzati struktúráktól;
 - nonprofit jelleg, vagyis a működési eredményt visszaforgatják az alaptevékenységbe;
 - önkormányzatiság, vagyis működésük belső irányítás alatt áll;
 - önkéntesség, vagyis erőforrásaikhoz, működésükhöz a tárgyi és a pénzügyi feltételek tekintetében alapvetően, illetve meghatározó részben önkéntes források járulnak hozzá.

¹¹ SALAMON-ANHEIER 1992, 8–10.

¹² U.N. System of National Accounts (SNA).

A fent bemutatott megközelítések és kritériumok alapján történt meg a szociális gazdaság szektorába tartozó szervezetek körének meghatározása.¹³ Ennek alapján a nonprofit szervezetek az alábbi 12 csoportba sorolhatók be:

1. kultúra és szórakozás;
2. oktatás és kutatás;
3. egészség;
4. szociális szolgáltatás;
5. környezet- és állatvédelem;
6. fejlesztés és lakásügy;
7. jog- és érdekvédelem, politikai pártok;
8. filantróp és önkéntes szervezetek;
9. nemzetközi szervezetek;
10. vallási szervezetek;
11. üzleti és szakmai egyesülések, szakszervezetek;
12. egyéb nem besorolt szervezetek.

A szociális gazdaság szektorának intézményi és funkcionális sokszínűségét jól érzékelteti az 1. ábra.

Az ábra közepén húzódó függőleges vonal osztja ketté a gazdaság teljességét jelképező kört a piacon tevékenykedő és a költségvetési-elosztási elvek mentén tevékenykedő szervezeteket tartalmazó félkörökre, míg a koncentrikus körök a szervezetek nagyságrendje szerinti osztályozáshoz igazodnak.

A hagyományos piaci vállalkozások a bal felső körcikkekben jelennek meg – a kis- és mikrovállalkozásokkal kezdődően a nagyobb vállalkozásokon keresztül a nemzetközi nagyvállalatokkal bezárólag –, míg a jobb felső körikk a költségvetési szféra szervezeteit tartalmazza, a közösségi-szomszédsági szervezetektől a helyi és regionális önkormányzatokon keresztül egészen az európai és világméretűben tevékenykedő nemzetközi szervezetekig.

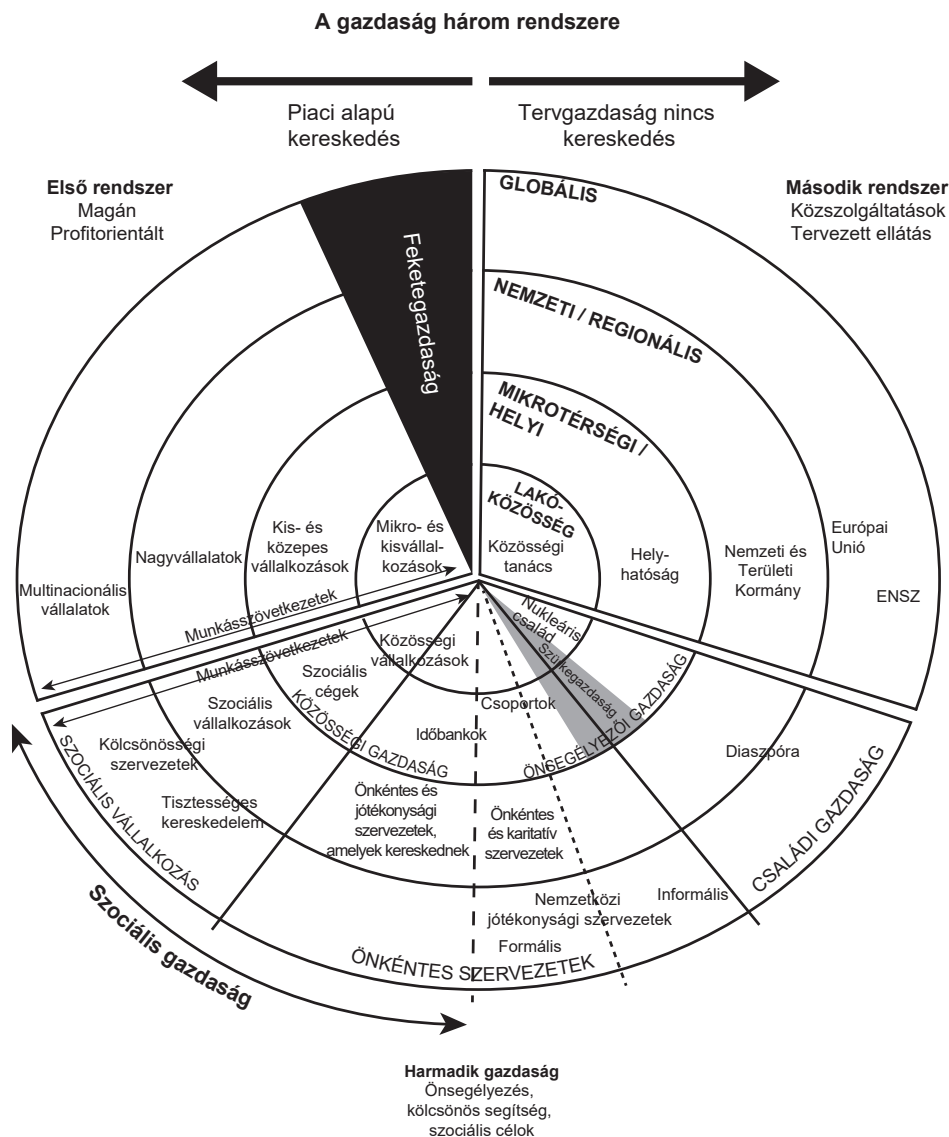
Az alsó – legyezőszerűen szétterülő körikk – tartalmazza a nonprofit szervezetek világát. Itt egyrészt a jótékonsági-adományozási alapon működő szervezetek – közöttük a lazább családi, szomszédsági kötődések alapján működő családi gazdaságok és jótékonsági szervezetek – jelennek meg a jobb oldali karéjon, míg az inkább piaci működési jelleggel rendelkező szövetkezeti és adományozó szervezetek a bal oldali karéjon kapnak helyet. Az egyes szervezeti formák közötti átmenet nem határozható meg egyértelműen, s helyet kapnak olyan gazdálkodási formák is, amelyeket inkább az adóoptimalizálási, esetleg adóelkerülési motiváció tesz működőképessé, illetve akár a szürkegazdaság részét is képezhetik (például az időbankok).

Az ábrát alkotó John Pearce (2009) a szociális gazdaságot a nonprofit szféra azon szervezeteire értelmezi, amelyek alapvetően piaci körülmények között, részben vállalkozási, vagy költségvetési, esetleg egyéb nonprofit szervezetekkel versenyezve jutnak bevételekhez, szereznek meg költségvetési támogatásokat, vagy számíthatnak támogatóik adományaira. Ez a definíció leszűkíti a korábban már említett Lester M. Salamon (1999) kutatócsoportja által javasolt intézményi kört. Tekintettel azonban arra, hogy a jótékonsági-adományozási

¹³ SALAMON–ANHEIER 1996, 7.

alapon működő szervezetek is gazdasági erőforrásokat kötnek le, indokolt a szociális gazdaság fogalmát tágran értelmezve ezekre a szervezetekre is kiterjeszteni.

Az ábra természetesen nem tükrözi a piaci, a költségvetési és a nonprofit szektor tényleges teljesítményi és foglalkoztatási arányait, a nonprofit szféra valós súlya és jelentősége messze alulmarad az ábrán feltüntetett $\frac{1}{3}$ – $\frac{1}{2}$ aránytól.



A szociális gazdaság fejlődése nemzetközi kitekintésben

A Johns Hopkins University által 1995-ben végzett kezdeti nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményeinek publikálása 1999-ben történt meg.¹⁴ A tanulmány bevezető részében a szerzők számos tényező együttes hatásának tulajdonították azt a felfokozott érdeklődést, amely a múlt század utolsó harmadában a nonprofit szféra, illetve a civil társadalmi szerveződések felé megnyilvánult. A fejlett világban a II. világháborút követően kialakult jóléti társadalmak gazdasági alapjai éppúgy megrendültek, mint a kelet-európai és ázsiai államszocialista rendszerek, amelyek a 80-as évek végére megbuktak. Az úgynevezett washingtoni konszenzus¹⁵ segítségével keresett neoliberais válaszok – amelyek a közszolgáltatások piaci jellegű kiszervezését kínálták univerzális receptként – szintén nem kínáltak hathatós megoldást valamennyi gazdasági-társadalmi problémára. Így a korábban csak kiegészítő és periferikus jelleggel tevékenykedő civil társadalmi szervezetek egyre növekvő mértékű szerepvállalása volt megfigyelhető, ami a szektor teljesítményének számbevételére és elemzésére vezette a közgazdaság- és társadalomtudományok képviselőit. Így került sor a Comparative Nonprofit Sector Project indítására 1991-ben. A projekt keretében a világ 28 államában végeztek adatgyűjtést és összehasonlító elemzést. A projekt első fázisa 1994-ben 8 ország (USA, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Svédország, Magyarország és Japán) vizsgálatával indult, majd ezt 22 országra egészítették ki, s utolsó szakaszában mintegy 150 kutató bevonásával zajlott. A nyugat-európai országok (9) mellett további fejlett országok (4), közép- és kelet-európai (4) és latin-amerikai (5) országok is helyet kaptak a mintában. A publikált adatokat egységes definíciós háttérrel és adatgyűjtési és -elemzési módszertannal állították össze, az összehasonlíthatóság érdekében USA-dollárra átszámítva. Amennyiben az adatok hozzáférhetők voltak, néhány országban a vallási szervezetek gazdasági aktivitása is megjelent a statisztikában – a funkcionális besorolásnak megfelelően –, a vallási és az egyéb feladatellátás szerint elkülönítve a teljesítményüket.

A Comparative Nonprofit Sector Project 1996. évre vonatkozó eredményei¹⁶ alapján megállapítást nyert, hogy a vizsgált 22 országban a nonprofit szektor gazdasági teljesítménye 1100 milliárd USD, a foglalkoztatottak száma teljes munkaidős foglalkoztatásra átszámítva 19 millió fő, míg a nonprofit ráfordítások aránya a GDP 4,6%-a volt.

Összehasonlításképpen az Amerikai Egyesült Államok GDP-je 7200 milliárd USD volt, s a nonprofit szektor teljesítménye – amennyiben egy ország teljesítményeként jelenne meg a statisztikákban – a világ nyolcadik legnagyobb gazdaságának teljesítményét tenné ki, valamint megegyezik az Egyesült Királyság és Franciaország gazdasági teljesítményével. A 19 millió fő nonprofit szektorban foglalkoztatott létszám mintegy hatszorosa volt az ezekben az országokban tevékenykedő legnagyobb privát gazdasági társaságok által foglalkoztatottak létszámának (3,3 millió fő), ami a teljes foglalkoztatás 4,8%-át tette ki. A fizetett alkalmazottakon kívül jelentős volt az önkéntes tevékenység aránya is, amelynek figyelembevételével a foglalkoztatás nagysága – teljes munkaidős foglalkoztatásra átszámítva – 22,5 millió főre nőtt. A nonprofit szektor a szolgáltatási szektorban foglalkoztatottak

¹⁴ SALAMON et al. 1999.

¹⁵ Az Institute for International Economics által 1989-ben a gazdasági-pénzügyi válságok kezelésére kidolgozott gazdaságpolitikai ajánlások megnevezése.

¹⁶ SALAMON 1999.

10%-át (önkéntességgel kiegészítve 13,9%-át), míg a költségvetési szektorban foglalkoztatottak 27,6%-át (önkéntességgel kiegészítve 40,8%-át) tette ki.

Ezek az értékek tovább növekednek, amennyiben figyelembe vesszük a vallási szervezetek hozzájárulását. 16 országra vonatkozóan rendelkezünk adatokkal (a hiányzó 8 ország között szerepelt sajnálatos módon Magyarország is). Megközelítőleg 1,5 millió teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatás volt megfigyelhető így, ami a foglalkoztatási érték 7,5%-os növekedését eredményezte. Az ezeknél a szervezeteknél tapasztalható önkéntes tevékenységgel együtt 8,5%-os foglalkoztatottsági növekedést figyelhetünk meg.

Az összesített és átlagos értékek az egyes országok vonatkozásában természetesen jelentős változatosságot takarnak. A fejlett országokban általában erősebb volt a nonprofit szektor teljesítménye is. Ugyanakkor nem volt kimutatható az Amerikai Egyesült Államok – gazdasági fejlettsége arányában – várható dominanciája, mivel egyes nyugat-európai országokban és Izraelben a nonprofit szektor teljesítménye és foglalkoztatási ereje arányaiban magasabb volt. Az összehasonlító vizsgálatok alapján kialakított sorrendiséget azonban sem az önkéntes tevékenységek, sem a vallási szervezetek hozzájárulása nem módosítja jelentősen.

Érdekes megállapítás, hogy az 1996. évi adatok alapján a jóléti állam fejlettsége nem eredményezte a nonprofit szektor gyengeségét, hanem ellenkezőleg, a fejlett szociális védőhálózattal rendelkező országokban a nonprofit szektor foglalkoztatási képessége is erőteljesebb volt.

A nonprofit szektor belső szerkezete nagy hasonlóságot mutatott a vizsgált országokban. A nonprofit foglalkoztatás alapvetően az oktatási (30%), egészségügyi (20%) és szociális szolgáltatások (18%) területére korlátozódott, s ezekről éppen csak lemaradva a kultúra és szórakozás (14%) következett. Az egyes országcsoportokra vonatkozóan azonban különböző jellemzők voltak azonosíthatók. Míg Nyugat-Európában az oktatási, egészségügyi és szociális szolgáltató szervezetek, addig Közép- és Kelet-Európában a kulturális és szabadidős tevékenységre specializálódott szervezetek domináltak, illetve jelentős súlyt képviseltek az üzleti és szakmai érdekvédelmi szervezetek. Ezen országcsoportban az oktatási, egészségügyi és szociális nonprofit szolgáltató szervezetek alacsonyabb foglalkoztatási képessége feltehetőleg a költségvetési szektor korábbi erőteljesebb szerepvállalásával van összefüggésben. A latin-amerikai országokban az oktatási szervezetekben koncentrálódott a nonprofit szervezetek foglalkoztatási képessége, ami a katolikus egyház csaknem kizárólagos oktatási szerepvállalásának tudható be. Latin-amerikai sajátosság az önkéntes tevékenység magas részaránya is, amely a vallási szervezetek tevékenységével volt összefüggésben a szociális szolgáltatási területen. Az Európán kívüli fejlett országok (USA, Japán) nonprofit aktivitásának fő területe az egészségügyi szolgáltatás (35%) volt, ezt követte az oktatás hasonlóan magas foglalkoztatási értékkel (29%), míg a szociális szolgáltatások területén 14%-os és 17%-os értékek figyelhetők meg. Szemben az USA és Japán adataival, Izrael esetében az oktatási intézményekben 50%-os, míg az egészségügyi intézményekben 27%-os értékkel fordított helyzet mutatkozott meg. Ausztráliában a helyzet kiegyensúlyozott volt, a három fő terület (oktatás, egészségügy, szociális szolgáltatások) a nonprofit foglalkoztatás 19–23%-át adta.

A nonprofit szektor pénzügyi hátterének megítélése során alapvető jelentőségű a bevételi szerkezet. A gyakran feltételezett forrástól – az adományoktól – való függés a vizsgált országok nonprofit szervezeteire nem volt jellemző, hiszen mindössze a bevételek 11%-a származott közvetlenül magánszemélyek és a háztartások adományaiból. A fő bevételi forrás a szolgáltatásokért beszedett piaci bevételekből származott (49%), s csaknem ekkora

jelentőségű volt a költségvetési szektor támogatása is (40%). Az átlagos érték természetesen országonként nagy változatosságot takar. Míg Mexikó esetében a piaci bevételek részaránya 85% volt, addig Írország esetében 16%-ot sem tett ki. A vizsgált kelet-közép-európai országok (Csehország, Szlovákia, Magyarország) 50% körüli értékkel rendelkeztek, mindössze Románia maradt el jelentősen ezektől (28%). A költségvetési források részaránya alapvetően a piaci bevételek szerint kialakult sorrend tükörképe volt, itt Írország 77%-os értékével Mexikó 9%-os értéke állt szemben. A középmezőnyben azonban – ahová a kelet-közép-európai országok is tartoznak – az adományozás viszonylag magas szintje mérsékli a költségvetési szerepvállalást. A legmagasabb adományozási részarányt Románia érte el (27%), ezt követi Szlovákia (23%), majd Spanyolország (19%), s ettől éppen csak elmaradva Magyarország (18%). Ez azt jelenti, hogy a várakozással ellentétben nem a magas jövedelmi szinttel rendelkező országok érik el a legmagasabb adományozási értéket, hanem a szerényebb átlagjövedelemmel rendelkező, közepesen fejlett országok adományozási elkötelezettsége tekinthető átlagon felülnek.

A Johns Hopkins University kutatócsoportja által készített tanulmány összefoglaló megállapításai arról tanúskodnak, hogy a nonprofit szektor gazdasági és foglalkoztatási teljesítménye jelentős tényezője az országok gazdasági-társadalmi fejlődésének. Az egyes országok nonprofit szektorainak jellemzőiben jelentkező eltérések és megmutatkozó változatosság azonban arra is utal, hogy az elért eredmények nem visszafordíthatatlanok. Különösen érvényes ez a megállapítás a közép- és kelet-európai országokra, ahol a tervgazdasági rendszer bukása és az adatgyűjtés között mindössze néhány év telt el. A fejlett országokban erős nonprofit intézményi háttérrel rendelkező oktatási, egészségügyi és szociális szolgáltatási szektor közép- és kelet-európai fejletlensége annak a szemléletnek is a maradványa, amely ezeket a területeket hagyományosan az állami gondoskodás hatókörébe utalta. A kulturális és szórakozási, valamint a különféle érdekvédelmi szervezetek viszonylagos dominanciája arra a tényre vezethető vissza, hogy ezek a területek a szocialista társadalmi rendszer keretében sem számítottak a civil társadalom részére tiltott területeknek, így a rendszerváltozás során egy meglévő intézményi háttér megfelelő kiindulási alapot jelentett a későbbi fejlesztés szempontjából.

Véleményem szerint a további fejlődés érdekében szükséges a szervezeti és jogi háttér erősítésén és stabilitásának kialakításán keresztül a nonprofit szektor legitimitásának, társadalmi elfogadottságának megerősítése, a nonprofit kapacitások fejlesztése beruházások, oktatás, hálózatosodás és kölcsönös informálás, támogató „ernyőszervezetek” útján, valamint a fenntartható bevételi források, költségvetési támogatások, adózási könnyítések és mentesítések segítségével.

A Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project több évtizedes tevékenységének eredményeképpen – szoros kooperációban az ENSZ-szel és a nemzeti statisztikai hivatalokkal – 2003-ban publikálták azt a kézikönyvet is, amely a nonprofit intézményekre vonatkozó adatokkal kapcsolatosan a nemzetgazdasági számlák rendszerében történő látthatóság feltételeit megerősítette.¹⁷ A kézikönyvben megfogalmazott ajánlásokat a nemzeti statisztikáikban alkalmazó országok nonprofit szektorára vonatkozó adatokat és az ezek elemzése kapcsán megfogalmazott megállapításokat később, 2012-ben publikálták.¹⁸

¹⁷ United Nations 2003.

¹⁸ SALAMON et al. 2013.

A publikációban szereplő országok Ausztrália, Belgium, Brazília, Kanada, Csehország, Franciaország, Izrael, Japán, Kirgizisztán, Mexikó, Új-Zéland, Norvégia, Portugália, Thaiföld és az Egyesült Államok. Az elemzett országok mintája talán szűkebb, mint a fentebb tárgyalt 22 országra vonatkozó vizsgálat esetében volt, de az európai és Európán kívüli fejlett és fejlődő országokat hasonló mértékben tartalmazza, így megállapításai alkalmasak arra, hogy a nonprofit szektor jelenlegi helyzetére vonatkozó aktuális trendek megismerhetők legyenek.

A magyarországi nonprofit szektorra vonatkozó adatokat a felmérés sajnálatos módon nem tartalmaz, de Csehországnak a mintában történő szerepeltetése alapján a megállapítások – kellő óvatossággal – a nonprofit szektor magyarországi helyzetére is kiterjeszthetők. Erre a megfontolásra nemcsak Csehország földrajzi közelsége, gazdasági-társadalmi modelljének hasonlósága és az ezek fejlődését meghatározó történeti párhuzamosságok jogosítanak fel, hanem – az alábbi táblázatban található adatok alapján – empirikusan indokolva is megalapozható.

1. táblázat

Johns Hopkins Global Civil Society Index

Ország	Kapacitás	Fenntarthatóság	Hatás	Összesen
Hollandia	79	54	89	74
Norvégia	55	82	59	65
USA	76	54	54	61
Svédország	58	56	67	60
Egyesült Királyság	66	60	50	58
Izrael	79	42	50	54
Belgium	65	45	60	57
Írország	64	45	52	54
Ausztrália	51	46	49	49
Franciaország	56	46	44	49
Finnország	48	42	50	47
Németország	47	45	47	46
Spanyolország	54	37	30	40
Argentína	48	35	36	40
Tanzánia	45	32	38	39
Uganda	44	37	30	37
Japán	38	34	35	36
Dél-Afrika	44	35	33	37
Dél-Korea	32	38	36	35
Ausztria	35	42	34	37
Kenya	41	28	29	33
Olaszország	38	37	25	33
Magyarország	38	32	20	30
Csehország	34	35	25	31
Kolumbia	37	26	22	28
Brazília	30	31	26	29

Ország	Kapacitás	Fenntarthatóság	Hatás	Összesen
Peru	32	30	22	28
Fülöp-szigetek	30	35	17	27
Lengyelország	30	38	7	25
Szlovákia	32	28	13	24
India	27	30	20	26
Mexikó	23	29	19	24
Románia	27	26	14	22
Pakisztán	26	19	12	19

Forrás: SALAMON et al. 2004

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy a nonprofit szektor intézményi kapacitását, fenntarthatóságát és hatását szintetizáló index értéke a két ország esetében 30, illetve 31 ponttal lényegében egyező értéket mutat, így a Csehország relatív helyzetére vonatkozó megállapítások a mintában szereplő 15 ország adatai alapján nagy biztonsággal Magyarországra is kiterjeszthetők lehetnek. A táblázat adatainak áttekintését követően kevés okunk lehet elégedettségre. A Magyarországot jellemző 30-as érték mindössze 40%-át teszi ki a rangsor élén álló Hollandia 74-es értékének. A 34 ország adatait tartalmazó táblázatban a rangsor második harmadának alján foglaljuk el a 22. helyet. Bár az előttünk álló országok általában fejlett európai országok, de olyan fejlődő országok is megelőznek bennünket, mint Uganda, Tanzánia és Kenya, s ezt a tényt az sem kompenzálja, hogy a kelet-közép-európai országok közül Lengyelországot, Szlovákiát és Romániát néhány hellyel megelőzzük.

A Johns Hopkins University kutatócsoportja által 2012-ben publikált – 2010. évi helyzetet feldolgozó – jelentésre visszatérve az alábbi megállapítások tehetők:

A nonprofit szervezetek a vizsgált országok foglalkoztatásában 7,4%-os részarányt¹⁹ képviselnek 2010-ben, miközben ugyanez az érték 1995-ben csak 6,9% volt.²⁰ Ez az érték meghaladja a szállítás (5,8%), szálloda- és vendéglátóipar (4,6%) és a pénzügyi közvetítési (2,6%) ágazatokban mért foglalkoztatási értéket. A nonprofit foglalkoztatáshoz az önkéntesség jelentős mértékben hozzájárult, s a hagyományos foglalkoztatás 5,2%-os részarányát további 2,2%-kal (1995-ben 2,1%²¹) egészítette ki. Nem tekinthető kedvezőnek, hogy Csehország 2,4%-os nonprofit foglalkoztatási részaránya a minta átlagától jelentős mértékben elmarad. A teljes foglalkoztatás értékéből a hagyományos foglalkoztatás 1,9%-ot, az önkéntesség 0,5%-ot tesz ki, ez az önkéntesség – a vizsgált országok – átlagos 1/3-os részarányától elmaradva mindössze 1/5 hányadot képvisel. A fejlett országok csoportjához képest Csehország elmaradása a nonprofit foglalkoztatásban még szembetűnőbb. A maximális értéket Izrael érte el 12,7%-os értékkel, amelyből az önkéntesség 1,6%-ért felelős. A fejlett európai országok élén Belgium 11,5%-os értéke áll, de Franciaország, Norvégia és Portugália 8,9%-os, 8,2%-os és 4,4%-os részaránya is jelentősen meghaladja a csehországi értéket. Különösen szembetűnő Norvégia helyzete, ahol az önkéntesség 4,8%-os aránya meghaladja a hagyományos foglalkoztatás 3,5%-os értékét.

¹⁹ SALAMON 2012.

²⁰ SALAMON 1999.

²¹ SALAMON 1999.

A nonprofit szervezetek teljesítményének GDP-hez történő hozzájárulását – az önkéntesség értéktermelő tevékenységével együtt – átlagosan 4,5%-ban kalkulálták,²² amely kismértékben elmarad az 1995-ben mért 4,6%-tól.²³ A hagyományos foglalkoztatás 3,6%-kal, az önkéntesség 0,9%-kal járult hozzá a mintában szereplő országok GDP-jéhez. Az egyes országok teljesítménye közötti eltérések ennél a mutatónál is jelentősek. A rangsorban első helyen álló Kanada 8,1%-os értéke és az utolsó helyen álló Thaiföld 1,6%-os értéke között az eltérés több mint ötszörös. Csehország helyzete drámai elmaradást mutat, 1,9%-os értékével az országok rangsorában az utolsó előtti helyet foglalja el. Norvégia helyzete ebben az esetben is figyelemre méltó, hiszen a GDP 4,6%-át teljesítő nonprofit szervezeteinél az önkéntesség hozzájárulása (2,7%) meghaladja a hagyományos foglalkoztatás értéktermelő képességét (1,9%).

A nonprofit szervezetek ráfordításai között meghatározó a munkabérek aránya, ami a vizsgálható 14 ország átlagában 54%-ot tett ki. A munkabérek legmagasabb részarányát (71%) Ausztrália és az Egyesült Államok mutatta ki, míg a legalacsonyabb értéket (51%) Kirgizisztán. Csehország 54%-os értéke éppen az átlaggal egyezik meg.

A nonprofit szervezetek bevételei a vizsgálható 12 ország átlagában 43%-ban piaci bevételek, 32%-ban költségvetési támogatások, illetve 23%-an adományok voltak. A piaci bevételek részaránya 85%-kal Kirgizisztánban a legmagasabb, illetve Mozambikban a legalacsonyabb 13%-kal. Csehország 22%-os piaci bevételi részaránnyal a második legalacsonyabb értéket érte el. A költségvetési támogatások részaránya a legmagasabb Belgiumban (68%), illetve a legalacsonyabb Braziliában (5%), míg Csehország a második helyen állva 65%-os értékkel szerepel. Az adományozás részaránya Thaiföldön a legmagasabb (59%), míg Japán és Belgium esetében a legalacsonyabb (4%). A Csehországot jellemző érték 14%. Mivel az egyes bevételi források részaránya kölcsönösen meghatározott, ezért megalapozott magyarázat az egyes értékekhez nehezen rendelhető hozzá, hiszen a magas piaci vagy adomány jellegű bevételi arány szükségképpen korlátozza a költségvetési támogatási igényt, illetve fordítva is igaz.

A nonprofit szervezetek tevékenysége által meghatározott szektor fejlődésének időbeli vizsgálata annak a nyolc országnak az adatai alapján volt lehetséges, amelyek longitudinális adatokat publikáltak. Ennek alapján megállapítható volt, hogy a múlt század 90-es éveitől kezdődően az új évezred első évtizedének közepéig a szektor GDP-hez történő hozzájárulása évenként 5,8%-kal nőtt, ami meghaladta a teljes gazdasági növekedés éves átlagos 5,2%-os növekedési ütemét. Ez a fejlődés – sajnálatos módon – Csehországra nem volt jellemző, mivel a nonprofit szektor itt visszaesést (–4,6%/év) mutatott. A fejlődés élvonalában Ausztrália nonprofit szektora volt 11%/év ütemmel, míg a leglassabb fejlődést 4,4%/év értékkel Japán mutatta. Japán és Csehország összehasonlítása különösen érdekes, mivel a GDP éves növekedési üteme Japánban ez időszak alatt visszaesést mutatott (–0,3%/év), míg Csehország a GDP 5,5%/év növekedési üteme ellenére is visszaesést ért el a nonprofit szektorban.

Ez a tény is arra utal, hogy a kelet-közép-európai országok nonprofit szektora törekény helyzetben van, s e szektornak a fejlett országoktól való végleges leszakadásának elhárítása további tennivalókat feltételez.

²² SALAMON 2012.

²³ SALAMON 1999.

A szociális gazdaság helyzete az Európai Unió tagállamaiban

A szociális gazdaság fejlődésének jelentőségét az Európai Unió a nemzetközi tendenciákhoz igazodóan korán felismerte, így a szektorra vonatkozó kutatások az Európai Unió intézményeinek folyamatos támogatását élvezték. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság²⁴ a szociális gazdaság helyzetére vonatkozóan számos publikációt jelentetett meg az elmúlt években, amelyek sorában meghatározó jelentőségűek a Költségvetési, Szociális és Szövetkezeti Gazdaság Információkutatási Központja (CIRIEC²⁵) szervezetének és kutatói hálózatának közreműködésével összeállított átfogó tanulmányok.²⁶

Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága (EESC) megbízásából a CIRIEC szervezésében végzett, a szociális gazdasági szektorra vonatkozó kutatások kiemelt jelentőségét jelzi, hogy három jelentősebb kutatási megbízást is kaptak (2008, 2012, 2016), amelyekben a szektorra vonatkozó átfogó megállapítások mellett (status quo), a legutolsó munkában a jelentkező új trendek azonosítására is sor került.²⁷

A kutatás eredményeiről publikált legutolsó tanulmány²⁸ három fő területre koncentrál. Először a szociális gazdaság elméleti megközelítése keretében az utóbbi időszak fejlődési tendenciáit és az Európai Unió szociális gazdaságra vonatkozó koncepcióját veti össze. Másodszor a szociális gazdaságra vonatkozó európai integrációs és tagállami gazdaság- és társadalompolitikai, valamint jogalkotási törekvéseket elemzi és hasonlítja össze. A tanulmány harmadik része a szociális gazdaságra vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésére és elemzésére koncentrál.

A szociális gazdaság körülhatárolására vonatkozó európai uniós felfogás nagymértékben igazodik az előző alfejezetekben ismertetett, a Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project keretében kidolgozott felfogáshoz. Ennek megfelelően a szociális gazdaság intézményi köréhez alapvetően a szövetkezetek, a közösségi vállalkozások (mutual societies), az egyesületek és az alapítványok tartoznak. Ezek közös jellemzői:²⁹

- „a személyes és a társadalmi célok követése (a tőke megtérülési követelmények helyett);
- az önkéntes és nyitott tagsági viszony, a működés demokratikus ellenőrzése a szervezetek tagságán keresztül;
- a szervezeti tagság, a kedvezményezettek és a társadalmi érdek összeegyeztetésének szándéka;
- a szolidaritás és a felelősség alapelveinek érvényesítése;
- a szervezetek önálló és kormányzati irányítástól való függetlensége;
- a tevékenységből származó nyereségnek a tagság vagy a társadalom javát szolgáló felhasználása”.

²⁴ European Economic and Social Committee (EESC).

²⁵ International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC).

²⁶ EESC/CIRIEC 2008; EESC/CIRIEC 2012.

²⁷ EESC/CIRIEC 2016.

²⁸ EESC/CIRIEC 2016.

²⁹ EESC/CIRIEC 2016, 9.

Míg a Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector³⁰ keretében kidolgozott megközelítés a szektor működésében a nonprofit jelleget hangsúlyozza, ami a szektorban tevékenykedő szervezetek által termelt profit visszaforgatását jelenti a szervezeti működés bővítése, illetve diverzifikálása érdekében, az EESC/CIRIEC által megfogalmazott kritériumok a működésből származó profitnak a tagság (szövetkezet, közösségi vállalkozás) érdekében történő felhasználását megengedi. Így a szociális gazdaság határvonalait tágabb körben húzza meg, mint ahogyan azt a nonprofit megközelítési mód megengedi.³¹ A szociális gazdaság szereplőinek motivációi e felfogás szerint piaci jellegűek is lehetnek, azonban célkitűzéseik többdimenziós jellege miatt (például a szövetkezetek, amelyek a tőkemegtérülési célok mellett a tagság foglalkoztatási igényeit is messzemenően figyelembe veszik) aktivitásukat akkor is folytathatják, amikor a hagyományos profitorientált gazdasági társaságok azt már felfüggesztenék. Ez a tulajdonság valós gazdasági-társadalmi igényt elégít ki, s olyan erőforrásokat csatornáz be a modern vegyes gazdaság gazdasági-társadalmi életébe, amelyek a tradicionális kétszektoros (piaci és költségvetési szereplőkre korlátozott) modellben nem lennének elérhetők. A szociális gazdaság ezen intézményei mellett az egyesületek és alapítványok – amelyek elsődlegesen nem termelési és szolgáltatási célokat követnek – által létrehozott teljesítmények és felszabadított erőforrások a gazdasági-társadalmi fejlődés korábban nem elérhető értékeit is előhozhatják.

A szociális gazdaságnak a nonprofit szektornál szélesebb értelmezése az Európai Unió felfogásában azt eredményezi, hogy a szociális gazdaság szervezetei aktívabbak a termékek és szolgáltatások előállításában és forgalmazásában. Ez azonban érinti az Európai Unió egyik legfontosabb pillérét, nevezetesen az egységes belső piac működését, valamint az ezen a területen érvényesülő szervezeti semlegesség követelményét. Így mind az Európai Unió egészének, mind az egyes tagállamoknak olyan működési környezetet kell teremteniük a szociális gazdaság szervezetei számára, amely éppúgy alkalmas az ágazattal szembeni támogatási igény követelményeinek, mint az egységes belső piac integrációs alapszerződésében megfogalmazott versenysemlegességi előírásainak megfelelni.

E törekvés keretében több kezdeményezés született a szociális gazdaság szervezeteinek egységes jogi keretszabályozására. Az Európai Bizottság 2003. évi rendelete³² az „Európai Szövetkezeti Társaság” létrehozásáról korlátozott felelősségű, határon átnyúló szövetkezeti forma megalapítását tette lehetővé. A jogi szabályozás által megnyitott lehetőséget azonban nem követte gyakorlati megvalósulás, nem utolsósorban azért, mert a 2004. év után csatlakozott tagállamokban az államszocialista időszakban szerzett kedvezőtlen tapasztalatok miatt a szövetkezeti forma társadalmi elfogadottsága alacsony szintre esett vissza. Az európai egyesületekre,³³ a közösségi vállalkozásokra,³⁴ illetve az alapítványokra³⁵ vonatkozó, európai integrációs egységes aktivitást lehetővé tevő közösségi szabályozás elfogadására a tagállami érdektelenség miatt nem is került sor. A szektor tevékenységének kiemelt gazdasági-társadalmi értékére való tekintettel az Európai Parlament 2016-ban határozatot

³⁰ SALAMON 1999.

³¹ EESC/CIRIEC 2016, 20.

³² Council regulation No 1435/2003: Statute for a European Cooperative Society.

³³ European Association Statute.

³⁴ European Mutual Society Statute.

³⁵ Statute for a European Foundation.

fogadott el az ezen a területen tevékenykedő szervezetek egységes jogi keretfeltételei³⁶ megteremtésének szükségességéről, s javasolta egy egységes EU-jelölés (címke) valamennyi szervezeti formára kiterjedő jogi szabályozásának³⁷ megteremtését.

A szociális gazdaság szektorában tevékenykedő szervezetek azonosítása egy EU-jelölés (címke) hozzárendelésével azért is szükséges, mert e szervezetek adókedvezmények formájában történő támogatása versenytorzító hatást is okozhat. A szabályozási keretfeltételek egységesítése kiemelt jelentőségű mind a szociális gazdaság szervezeteinek piacra lépése, mind növekedési feltételeinek megteremtése szempontjából. Az egyéb állami támogatások nyújtásának feltételeit az általános érdeket szolgáló szolgáltatásnyújtás körében érvényes, „de minimis” szabályozás kiadásával³⁸ a 2012. évben teremtették meg.

Továbbra sem sikerült azonban biztosítani, hogy a szociális gazdaság szervezetei határon átnyúló szerveződéseket és egyesüléseket hozhassanak létre. Az Európai Bíróság döntése ugyanis ezeket versenykorlátozó intézményeknek tekinti, de nem kedveznek a szociális gazdaság intézményeinek a kormányzati költségvetési politikák szigorodása, illetve a bürokratikus közbeszerzési eljárások sem.

A szociális gazdaságban tevékenykedő vállalkozások növekvő szerepének elismerése során jelentős lépés volt a szociális vállalkozásokra vonatkozó 2011. évben létrejött kezdeményezés.³⁹ A kezdeményezés a 2008-ban életbe lépett kisvállalkozási jogszabály felülvizsgálatához⁴⁰ kapcsolódott, amelyhez kötődően a szociális vállalkozások számára kedvező piaci környezet megteremtését kívánták biztosítani.

A kezdeményezés keretében három fő beavatkozási területet jelöltek meg:

- a szociális vállalkozások forrásbővítését egy szociális beruházási alap, egy 90 millió euró nagyságrendű európai finanszírozási eszköz, valamint a strukturális alapokhoz történő hozzáférés megteremtésével;
- a szociális vállalkozások láthatóságának fejlesztése ezek feltérképezésével, tapasztalataik átadás-átvételével, elektronikus információs platform működtetésével, oktatási és tréning programokkal;
- a szociális vállalkozásokat támogató jogi környezet megteremtése a közbeszerzési eljárások észszerűsítésével, valamint az állami támogatások szabályainak egyszerűsítésével.

A kezdeményezés szorosan kapcsolódik a főbb európai integrációs politikákhoz, többek között a foglalkoztatási, a helyi és vidékfejlesztési, valamint a társadalmi kohéziós politikákhoz. Az Európai Tanács 2015. december 7-én kibocsátott állásfoglalása szerint „a szociális vállalkozások és a szociális gazdaság támogatása az európai gazdasági és társadalmi fejlődés fő hajtóereje”.⁴¹ E megállapításhoz igazodóan számos nemzeti és regionális (ön) kormányzati testület bocsátott ki támogató jellegű szabályozásokat, s ezeket a törekvéseket az elmúlt másfél évtizedben tapasztalt gazdasági-társadalmi válsághelyzet még erősítette is.

³⁶ European Parliament resolution No. 2016/2237: Statute for social and solidarity-based enterprises.

³⁷ European Social Enterprise Statute.

³⁸ European Commission No. 360/2012 regulation for the field of Services of General Economic Interest.

³⁹ European Commission COM/2011/0682: Social Business Initiative.

⁴⁰ European Parliament and Council regulation No. 1287/2013: Small Business Act.

⁴¹ EESC/CIRIEC 2016, 47.

A szociális gazdaság támogatására vonatkozó európai uniós közpolitikák kezdetben különböző ágazati politikákhoz kapcsolódtak, s ezek kiegészítő eszköztárát képezték (mezőgazdasági, oktatási, egészségügyi, valamint szociálpolitika). A szociális gazdaság intézményi erősödésével azonban előtérbe került a szociális gazdaságnak a funkcionális politikák céljainak megvalósításába történő bevonása is (foglalkoztatás-, kohéziós, terület- és vidékfejlesztési politika mellett akár a pénzügypolitika is).

A szociális gazdaság fejlesztésére vonatkozó európai uniós és nemzeti politikáknál alapvetően két szemléletmód különíthető el. A szociális gazdaság intézményei egyrészt önmagukban vonzó társadalmi küldetést teljesítenek, amennyiben ezekben méltányolható közösségi célokat és innovatív együttműködési formákat valósítanak meg. Másrészt hatékony eszközként használhatók fel a területi és társadalmi egyenlőtlenségek, munkaerőpiaci egyensúlytalanságok felszámolására irányuló (ön)kormányzati törekvések elérése során. A rövid távú politikai érdekelttség – véleményem szerint – egyértelműen a második megközelítést preferálja, és ülteti át a gyakorlatba.

A szociális gazdaság fejlesztésére vonatkozó támogatások két területet érintenek. Egyrészt a megfelelő gazdasági-társadalmi környezet kialakítását „lágy”, másrészt a szociális vállalkozások versenyképességének fejlesztését „kemény” eszközökkel. A lágy eszközök közé tartoznak a vállalkozások indítását, működtetését, fejlesztését befolyásoló jogi keretfeltételek és a társadalom befogadóképességét érintő információs, képzési és kutatási aktivitások. A kemény eszközök a költségvetési, az üzleti támogatási, a finanszírozási, a hálózatfejlesztő, valamint a piaci hozzáférést segítő intézkedések.⁴²

A 2011 és 2016 közötti időszakban 15 európai uniós tagállam léptetett életbe vagy tervezett a szociális gazdaságot átfogóan (újra)szabályozó jogalkotást. (Ezek között Magyarország nem szerepel.)

Több európai országban magas kormányzati szinten jelennek meg a szociális gazdaság irányításáért felelős szervezetek, ezek között kiemelkedik Franciaország, ahol a szociális és szolidáris gazdaság külön miniszteri tárcával rendelkezik, de több országban államtitkári vagy egyéb magas szintű képviseletet kapott a szektor. Az intézményi elismertség mellett fontos a szektor fejlesztéséért felelős hivatalos tervek, dokumentumok megléte is. Több országban nemzeti és regionális akciótervek segítik az erre vonatkozó kormányzati munkát (Bulgária, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Egyesült Királyság).⁴³ Számos országban nemzeti forrásokból, illetve néhány esetben a szociális gazdaság szektorának saját forrásaiból is támogatási alapokat hoztak létre a szociális gazdaság finanszírozására, amelyek hasznosan egészítik ki az EU strukturális, kohéziós és szociális alapjainak e szektor számára is nyitva álló forrásait.

A szociális gazdaság szektorát támogató politikák érvényesülése mellett szükséges megemlíteni a felmerülő gátló tényezőket is. A jelentés fő akadályozó tényezőként említi⁴⁴ a szociális gazdaság koncepcióját fogadó értetlenséget és érzéketlenséget, köztük Magyarországot. A szektor aktivitásának láthatatlansága is probléma – többek között – a tömegkommunikációs eszközökben és részben a statisztikákban is. Az akadályozó tényezők

⁴² EESC/CIRIEC 2016, 49.

⁴³ EESC/CIRIEC 2016, 52.

⁴⁴ EESC/CIRIEC 2016, 54–55.

második csoportját a nemzeti fejlesztési stratégiák és a koordináló intézmények hiánya és gyengesége jelenti. Az akadályok harmadik csoportjába sorolhatók a pénzügyi és adózási rendszerbeli hiányosságok. Az akadályozó tényezők negyedik csoportjaként azonosíthatók a szociális vállalkozások működését nehezítő jogi akadályok, amelyek esetenként a non-profit társaságok státuszából a gazdasági társaságok körébe terel át bizonyos szervezeteket (egyes pénzügyi és egészségügyi szolgáltatók, nonprofit szervezetek), vagy korlátozza piaci jellegű tevékenységeiket.

A szociális gazdaság jelenlegi helyzete az Európai Unióban a statisztikai adatok tükrében

Az EU szociális gazdasága helyzetének reális értékeléséhez kiemelt fontosságú az erre a szektorra vonatkozó gazdasági-társadalmi információk gyűjtése és elemzése. Ennek érdekében szükséges a nemzetgazdasági számlarendszer kibővítése úgynevezett szatellit (kiegészítő) számlákkal. Az erre vonatkozó felismerést az Európai Parlament 2009. évi kezdeményezésében⁴⁵ rögzítették. E kezdeményezés alapján a nemzeti statisztikai hivatalok – támaszkodva az ENSZ korábban említett hasonló témájú ajánlására⁴⁶ – megkezdték a szociális gazdaság teljesítményének azonosítására alkalmas nemzeti számlarendszer kialakítását. E statisztikai előkészítő tevékenység eredményeképp lehetővé vált, hogy a szociális gazdaság 2014–2015. évi helyzetére vonatkozó, tagállamonként összehasonlítható adatok megismerhetők és elemzés alá vonhatók legyenek. Az egyes országokra vonatkozó adatok azonban nem azonos kormányzati forrásból származtak, s nem volt lehetséges a kellően hosszú – idősoros összehasonlításra alkalmas hosszúságú – adatsorok előállítás sem az egyes változók vonatkozásában, így a hozzáférhető adatokból levonható következtetések bizonytalanságot is magukban hordoznak. Ennek ellenére alkalmasak lehetnek a főbb tendenciák megismerésére és a főbb következtetések levonására.

Összességében az adatelemzésből megállapítást nyert, hogy az Európai Unió 28 tagállamában 2015-re mintegy 13,6 millió fizetett munkahely létesült a szociális gazdaság szektorában, ami a foglalkoztatott népesség 6,3%-át teszi ki. Az önkéntes tevékenységgel érintett 82,8 millió személy teljes munkaidőre átszámított 5,5 millió fő egyenértékével együtt a teljes foglalkoztatási kapacitás 19,1 millió főt tesz ki. A szociális gazdaság 2,8 millió intézményben fejt ki aktivitását, s a szervezetek és egyéb közösségi vállalkozások és szervezetek tagsága 232 millió főre, az Európai Unió népességének tekintélyes hányadára terjed ki (EESC/CIRIEC 2016:66).

Az egyes tagállamok vonatkozásában természetesen jelentős eltérések figyelhetők meg, a részletes adatokat az alábbi táblázat mutatja.

⁴⁵ European Parliament Committee on Employment and Social Affairs 2008/2250 (INI) (2009): Motion for a European Parliament on Social Economy.

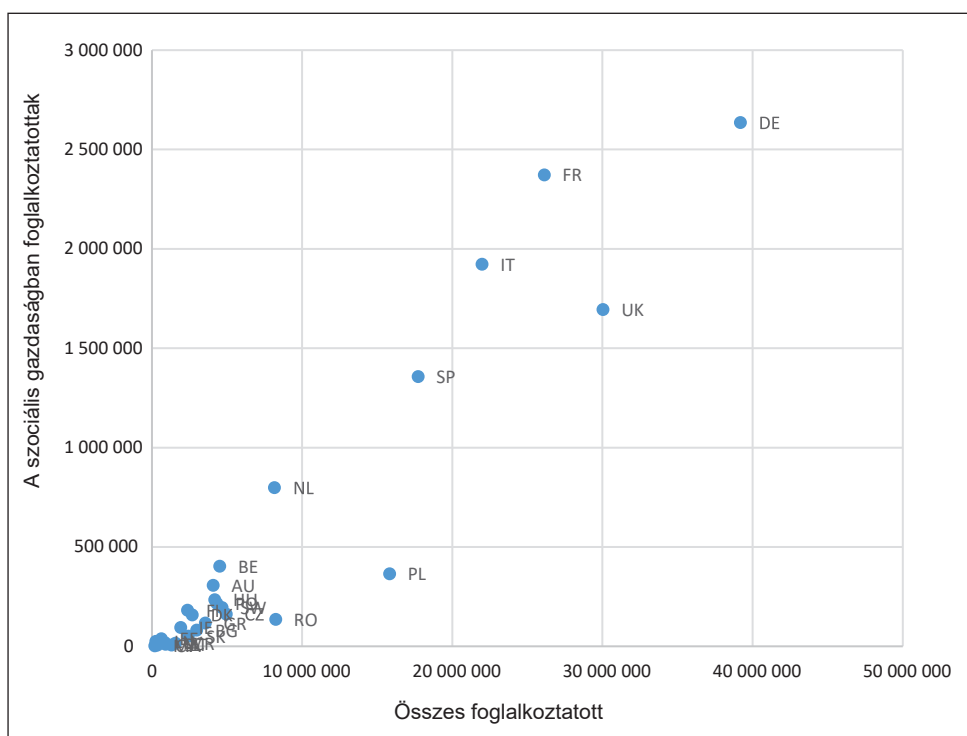
⁴⁶ United Nations (2003): *Handbook for Satellite Accounts on Non-profit Institutions*. Series F. No. 91, New York.

2. táblázat

A szociális gazdaság foglalkoztatása és egy főre eső GDP-je az Európai Unió tagállamaiban

	Összes fogl.	Szoc. gazd. fogl.	Szoc. gazd. részesedés, %	GDP/fő USD
AU	4 068 000	308 050	7,6	51 705
BE	4 499 000	403 921	9,0	47 352
BG	2 974 000	82 050	2,8	7 853
CR	1 559 000	15 848	1,0	13 597
CY	350 000	6 984	2,0	27 400
CZ	4 934 000	162 921	3,3	19 745
DK	2 678 000	158 961	5,9	62 548
EE	613 000	38 036	6,2	19 949
FI	2 368 000	182 105	7,7	49 914
FR	26 118 000	2 372 812	9,1	43 008
DE	39 176 000	2 635 980	6,7	48 042
GR	3 548 000	117 516	3,3	21 760
HU	4 176 000	234 747	5,6	14 201
IE	1 899 000	95 147	5,0	55 412
IT	21 973 000	1 923 745	8,8	35 397
LV	868 000	19 341	2,2	15 693
LT	1 301 000	7 332	0,6	15 032
LU	255 000	25 345	9,9	119 225
MA	182 000	2 404	1,3	25 851
NL	8 155 000	798 778	9,8	52 157
PL	15 812 000	365 900	2,3	14 342
PO	4 309 000	215 963	5,0	22 077
RO	8 235 000	136 385	1,7	10 020
SK	2 405 000	51 611	2,1	18 630
SL	902 000	10 710	1,2	24 202
SP	17 717 000	1 358 401	7,7	29 623
SW	4 660 000	195 832	4,2	59 180
UK	30 028 000	1 694 710	5,6	46 783
Összesen	215 762 000	13 621 535	6,3	34 668

Forrás: EESC/CIRIEC 2016, World Bank. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator>
(A letöltés ideje: 2018. 04. 11.)



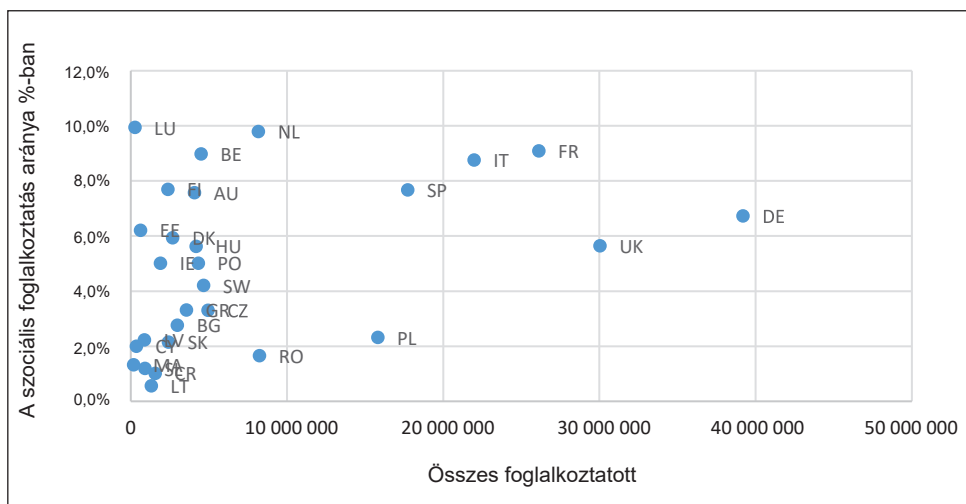
2. ábra

Az EU szociális gazdaságának foglalkoztatása az összes foglalkoztatott függvényében 2014-ben

Forrás: EESC/CIRIEC 2016 alapján a szerző szerkesztése

A 2. táblázat adatait a 2. ábra szemlélteti. Megállapítható, hogy a szociális gazdaság foglalkoztatottsága igazodik az egyes tagállamok foglalkoztatási erejéhez, a növekvő foglalkoztatás növekvő szociális gazdasági foglalkoztatással jár együtt. Az ábrán kirajzolódó képzeletbeli lineáris trendvonal fölé az EU régebbi tagállamai, míg a trendvonalról elmaradva Románia és Lengyelország található, bár a kisebb méretű gazdaságok tömörödő pontfelhője alapján további megállapítások nem tehetők.

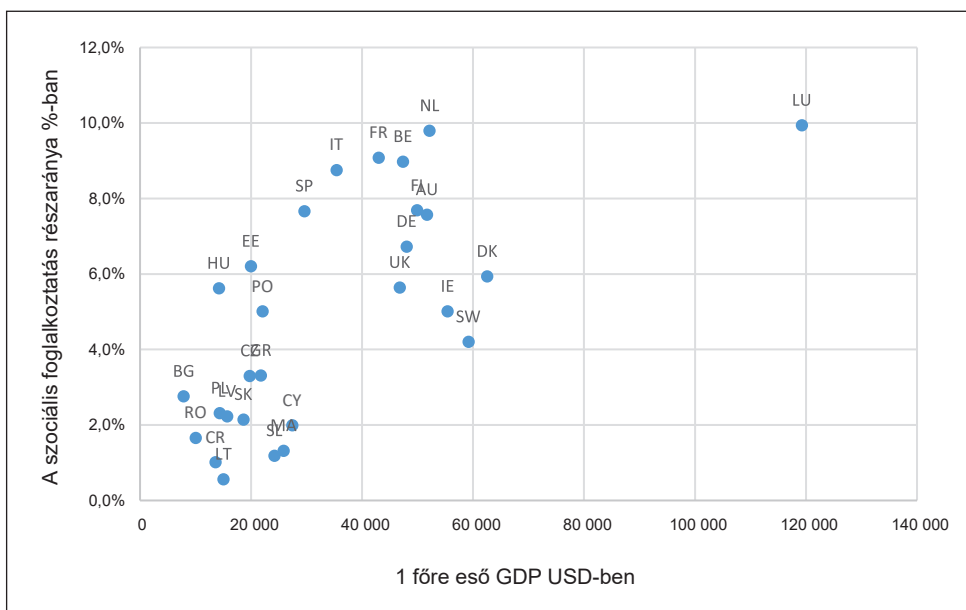
Amennyiben a szociális foglalkoztatottak arányát az összes foglalkoztatott fő arányában vizsgáljuk (3. ábra), a 2004. évet követően csatlakozott tagállamok kedvezőtlenebb adatai még inkább szembetűnőek. Megállapítható, hogy a 2004 után csatlakozott kelet-közép-európai tagállamok szociális foglalkoztatási adatai rendre elmaradnak az EU15 tagállami körének szociális foglalkoztatási adataitól. A szociális gazdaság foglalkoztatotti aránya és az egy főre eső GDP-mutató összefüggéseit a 4. ábra mutatja be.



3. ábra

A szociális foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott arányában 2014-ben az EU-tagállamokban

Forrás: EESC/CIRIEC 2016 alapján a szerző szerkesztése



4. ábra

A szociális gazdaság foglalkoztatási aránya és a GDP/fő mutató összefüggése 2014-ben az EU-tagállamokban

Forrás: EESC/CIRIEC 2016 alapján a szerző szerkesztése

A 4. ábra jól szemlélteti az EU15 tagállamai, valamint a 2004. évet követően csatlakozott kelet-közép-európai országok helyzete közötti különbségeket. Az ábra jobb felső sarkában sűrűsödnek a fejlett nyugat-európai országok, míg az ábra bal alsó negyedében találhatók a kelet-közép-európai, tervgazdasági múlttal rendelkező országok, kiegészülve a 2004-et követően EU-taggá vált Máltával és Ciprussal. Ugyanakkor az is látható, hogy Magyarország, Észtország és Lengyelország az EU-28 átlagot reprezentáló érték közelében teljesít a szociális foglalkoztatás tekintetében, miközben az egy főre eső GDP-mutatójuk nem éri el az EU-átlagot.

A 3. táblázat a szociális gazdaság foglalkoztatási szerkezetét mutatja az Európai Unió 28 tagállamában. Megállapítható, hogy a fizetett alkalmazottak mintegy kétharmada az egyesületek és az alapítványok alkalmazásában áll. A szövetkezeti formák a munkavállalók 30%-át foglalkoztatják, s alig 3%-uk tevékenykedik közösségi vállalkozási formákban. Az EU tagállamai közül Franciaországban a legerősebb a közösségi vállalkozások foglalkoztatási jelentősége, ahol ez a vállalkozási forma a kölcsönös biztosítási társaságok működése kapcsán elterjedt.

3. táblázat

A szociális gazdaság foglalkoztatási szerkezete az EU28 tagállamaiban 2014-ben

Ország	Szövetkezet	Közösségi vállalkozások	Egyesület	Összesen	GDP/fő USD
AU	70 474	1 576	236 000	308 050	51 705
BE	23 904	17 211	362 806	403 921	47 352
BG	53 841	1 169	27 040	82 050	7 853
CR	2 744	2 123	10 981	15 848	13 597
CY	3 078	n. a.	3 906	6 984	27 400
CZ	50 310	5 368	107 243	162 921	19 745
DK	49 552	4 328	105 081	158 961	62 548
EE	9 850	186	28 000	38 036	19 949
FI	93 511	6 594	82 000	182 105	49 914
FR	308 532	136 723	1 927 557	2 372 812	43 008
DE	860 000	102 119	1 673 861	2 635 980	48 042
GR	14 983	1 533	101 000	117 516	21 760
HU	85 682	6 948	142 117	234 747	14 201
IE	39 935	455	54 757	95 147	55 412
IT	1 267 603	20 531	635 611	1 923 745	35 397
LV	440	373	18 528	19 341	15 693
LT	7 000	332	n. a.	7 332	15 032
LU	2 941	406	21 998	25 345	119 225
MA	768	209	1 427	2 404	25 851
NL	126 797	2 860	669 121	798 778	52 157
PL	235 200	1 900	128 800	365 900	14 342
PO	24 316	4 896	186 751	215 963	22 077
RO	31 573	5 038	99 774	136 385	10 020
SK	23 799	2 212	25 600	51 611	18 630
SL	3 059	319	7 332	10 710	24 202

Ország	Szövetkezet	Közösségi vállalkozások	Egyesület	Összesen	GDP/fő USD
SP	528 000	2 360	828 041	1 358 401	29 623
SW	57 516	13 908	124 408	195 832	59 180
UK	222 785	65 925	1 406 000	1 694 710	46 783
Összesen	4 198 193	407 602	9 015 740	13 621 535	34 668

Forrás: EESC/CIRIEC 2016, World Bank

A szociális gazdaság működésének egyik jellemző jelensége és feltétele az önkéntes tevékenység bevonása az értéktermelő tevékenységbe. Az Európai Unió 28 tagállamában a felnőtt lakosság átlagosan 26%-a végez valamilyen önkéntes tevékenységet. Korábban láthattuk, hogy a szektor 19,1 millió teljes foglalkoztatotti teljesítményéből mintegy 5,5 millió az önkéntesek tevékenységének tudható be. A 82,9 millió szociális gazdaságban szorgoskodó önkéntes (4. táblázat) így fejenként átlagosan egy teljes munkaidőt teljesítő munkavállaló teljesítményének 6,6%-át teljesítette.

4. táblázat

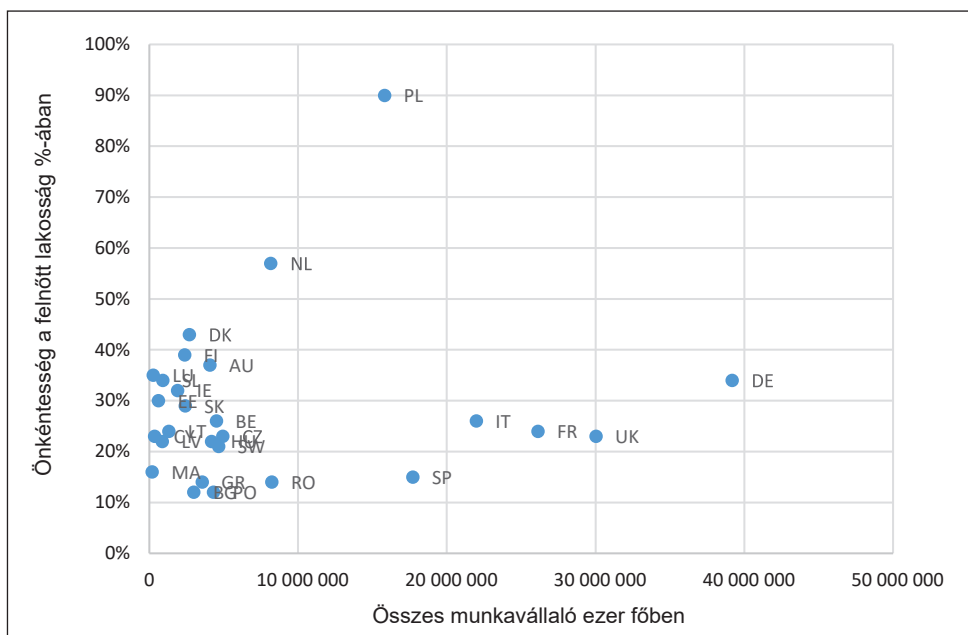
Önkéntesség az EU28 tagállamai szociális gazdaságában 2014-ben

	Felnőttek, %	Önkéntesség	Munkavállalók
AU	37	2 000 000	4 068 000
BE	26	1 165 668	4 499 000
BG	12	93 096	2 974 000
CR	n. a.	45 955	1 559 000
CY	23	24 000	350 000
CZ	23	1 215 363	4 934 000
DK	43	1 477 000	2 678 000
EE	30	285 000	613 000
FI	39	1 300 000	2 368 000
FR	24	13 200 000	26 118 000
DE	34	23 000 000	39 176 000
GR	14	n. a.	3 548 000
HU	22	412 893	4 176 000
IE	32	1 570 408	1 899 000
IT	26	4 758 622	21 973 000
LV	22	477 000	868 000
LT	24	100 000	1 301 000
LU	35	107 000	255 000
MA	16	29 956	182 000
NL	57	5 300 000	8 155 000
PL	90	5 912 500	15 812 000
PO	12	1 040 000	4 309 000
RO	14	900 000	8 235 000
SK	29	304 094	2 405 000
SL	34	96 822	902 000

	Felnőttek, %	Önkéntesség	Munkavállalók
SP	15	1 272 338	17 717 000
SW	21	3 000 000	4 660 000
UK	23	13 800 000	30 028 000
EU	26	82 887 715	215 762 000

Forrás: EESC/CIRIEC 2016, World Bank

Az önkéntes tevékenység felnőtt lakosság körében való elterjedtsége és a munkavállalók száma közötti összefüggést az 5. ábra szemlélteti.



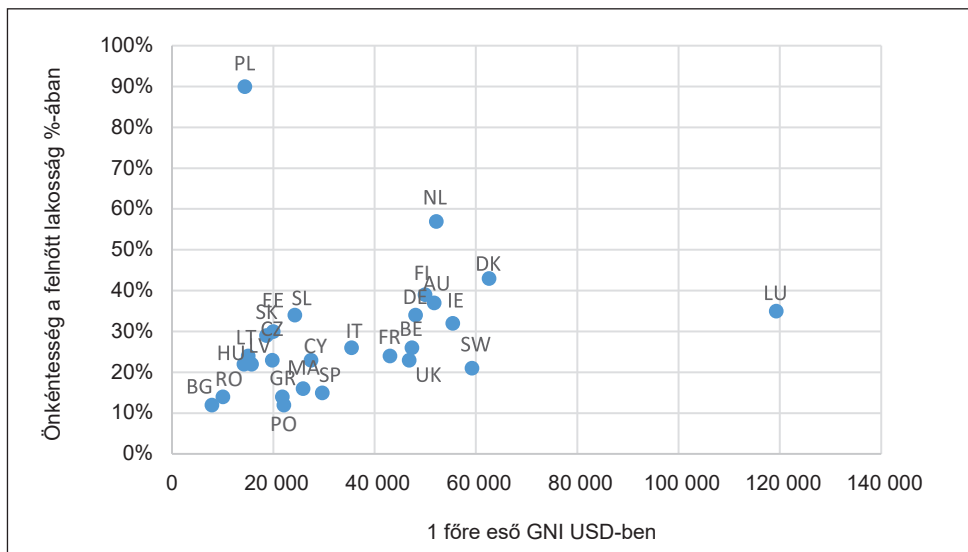
5. ábra

Önkéntesség az EU28 tagállamaiban 2014-ben

Forrás: EESC/CIRIEC 2016, World Bank

Az 5. ábra és az alapjául szolgáló 4. táblázat adataiból látható, hogy az önkéntesség felnőtt lakosság körében való elterjedtsége elmarad az átlagtól az EU28 dél-európai tagállamai körében. Az egyes országok gazdaságának nagyságától (foglalkoztatotti számától) függetlenül a mutató értéke Málta, Ciprus, Portugália, Bulgária, Románia, Spanyolország, Franciaország esetében elmarad az átlagtól. Az EU28 észak-európai országainál többnyire átlagon felüli értékek tapasztalhatók. E tanulmány keretében nincs lehetőség arra, hogy e jelenség gazdasági-társadalmi hátterét feltárjuk, feltehetőleg a gazdasági-társadalmi fejlettség eltérő szintje, a hagyomány- és kulturabeli különbségek is befolyásolják az eltéréseket, még a déli, zömében katolikus, valamint az északi protestáns hagyományok magyarázó erejét sem lehet

elvetni. Amennyiben a pusztán gazdasági tényezők magyarázó hatását kívánjuk vizsgálni, célszerű egy pillantást vetni az önkéntesség és az egyes országok gazdasági teljesítménye közötti összefüggésre, amelyet az alábbi ábra szemléltet.



6. ábra

Az önkéntesség és az EU28-tagállamok gazdasági teljesítménye közötti összefüggés 2014-ben

Forrás: EESC/CIRIEC 2016, World Bank

Bár a 6. ábra alapján nem tehető egyértelmű megállapítás, ennek ellenére kirajzolódik bizonyos összefüggés az önkéntesség és a gazdasági teljesítmény között, vagyis az önkéntesség elterjedtsége (társadalmi elfogadottsága) láthatólag a gazdasági fejlettség szintjéhez igazodik. Tulajdonképpen csak két ország adatai térnek el jelentősen az átlagostól. Lengyelország esetében pozitív, Luxemburg esetében negatív előjellel (az EU28-tagállamok átlagától elmaradó önkéntességi értékkel). Az eltérések okainak feltárása meghaladja e tanulmány kereteit.

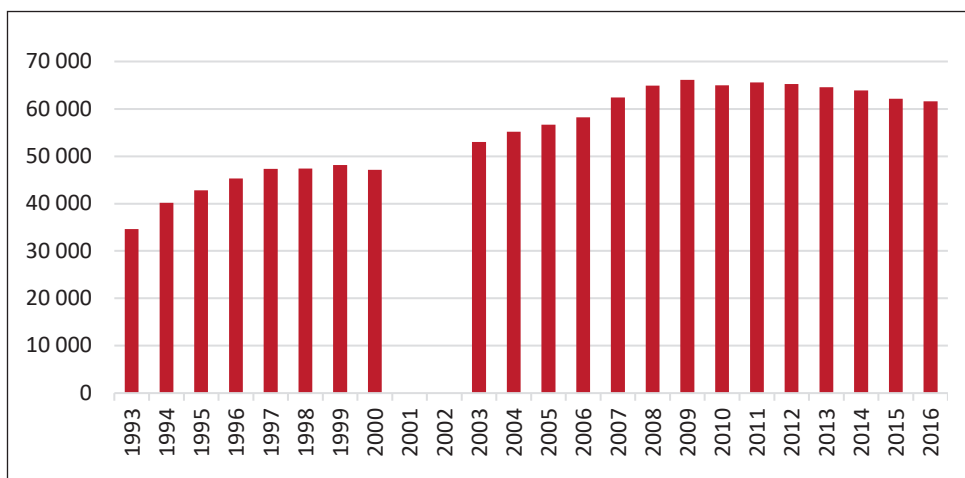
A nonprofit szektor magyarországi helyzetének és lehetőségeinek elemzése

A nonprofit szervezetek társadalmi-gazdasági helyzetére vonatkozó adatok hazánkban a Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtésének köszönhetően a 90-es évek kezdetétől rendelkezésre állnak. Az elektronikusan hozzáférhető legfrissebb adatokat tartalmazó kiadvány⁴⁷ a jelenlegi helyzetről átfogó képet ad, s az idősoros adatok alapján a szektor fejlődésének történeti és távlati tendenciái is megítélhetők. A nonprofit szektor bemutatását e kiadvány adatainak elemzésével értékelem.

⁴⁷ KSH 2018.

A nonprofit szektor szereplői számának és megoszlásának alakulása Magyarországon

A nonprofit szektor – összhangban a nemzetközi fejlődési tendenciákkal – a 20. század utolsó évtizedeiben jelentős fejlődésen ment keresztül. A magyarországi fejlődés sajátossága abban mutatkozott meg, hogy a II. világháborút követő négy évtizedben a társadalmi önszerveződés erőteljes korlátozása miatt a nonprofit szervezetek alapítása és működése csak korlátozott körben volt lehetséges, így az ilyen szervezetek alapvetően csaknem kizárólag a sport, a turisztikai és a kulturális területekre szorultak vissza. A nonprofit jelleggel működő érdekvédelmi és politikai szervezetek lényegében a pártállami hatalmi struktúra intézményrendszerébe integrálódtak, így nem tekinthetők a társadalmi önszerveződés szereplőinek. Ez a kiindulási helyzet a rendszerváltozás évét követő időszakban a civil szervezetek számának robbanásszerű szaporodását eredményezte, s az kevésbé tekinthető egy szerves fejlődés eredményének. Így az eltelt csaknem három évtizedre visszatekintve ellentmondásos kép rajzolódik ki az elemző számára, amelyet az alábbi ábra szemléltet:



7. ábra

A nonprofit szervezetek számának alakulása 1993 és 2016 között

Megjegyzés: 2001–2002-re vonatkozóan nincs adat.

Forrás: KSH 2018

A nonprofit szervezetek száma az 1993. évi 34 662-ről a 2011. évben 65 561-re nőtt, majd fokozatos csökkenéssel 2016-ra 61 616-ra apadt. A mintegy két évtizedes lendületes emelkedés a létező társadalmi igénynek és az önszerveződő társadalom ébredésének egyaránt betudható, míg az utóbbi években tapasztalható csökkenésben szerepet játszhattak a civil társadalom tagjainak nehezedő életkörülményei, vagy a kezdeti eufória lecsillapodása és egy szervezet professzionális működtetésének fokozatosan tudatosuló nehézségei is.

A nonprofit szervezetek típusaira vonatkozó adatok mindenesetre megmutatják, hogy a szektoron belül a professzionalizálódás is tetten érhető. A nonprofit szervezetek meghatározó hányada továbbra is hagyományos civil (egyesület, alapítvány), illetve érdekvédelmi szervezet, ugyanakkor a nonprofit vállalkozások száma 1726-ról 4318-ra emelkedett, így részarányuk már eléri a 7%-ot. Ez azt jelenti, hogy az alapítók egyre növekvő hányada jelentős gazdasági szerepet tulajdonít a nonprofit szervezeteknek. Külön elemzést érdemelne, hogy a szervezetek számának gyarapodását a működési forma megválasztásával járó adózási előnyök milyen mértékben motiválják, de a nonprofit működés a gyakorolt tevékenység társadalmi hasznosságát ettől függetlenül is megalapozhatja.

5. táblázat

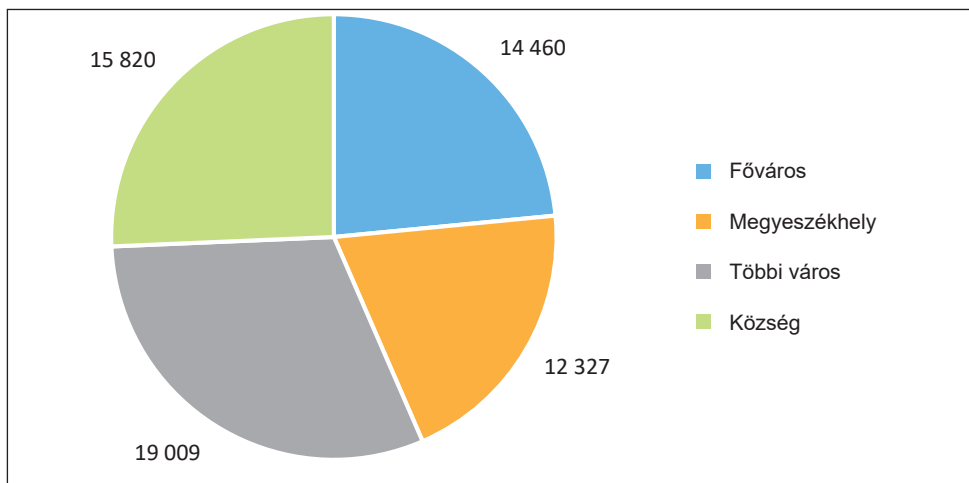
A nonprofit szervezetek tevékenység szerinti megoszlása 2016-ban

Tevékenység	Darabszám	Megoszlás, %
Szabadidő, hobbi	9 746	15,8
Kultúra	9 068	14,7
Sport	8 899	14,4
Oktatás	8 116	13,2
Szociális ellátás	5 496	8,9
Településfejlesztés	3 287	5,3
Szakmai, gazdasági érdekképviselés	3 276	5,3
Egészségügy	2 648	4,3
Környezetvédelem	2 072	3,4
Közbiztonság védelme	2 070	3,4
Gazdaságfejlesztés	1 613	2,6
Kutatás	1 357	2,2
Vallás	1 177	1,9
Polgári védelem, tűzoltás	867	1,4
Nemzetközi kapcsolatok	730	1,2
Jogvédelem	628	1,0
Politika	339	0,6
Többcélú adományoztatás, támogatás	227	0,4
Összesen	61 616	100,0

Forrás: KSH 2018

A nonprofit szervezetek tevékenység szerinti megoszlását tartalmazó 5. táblázat megmutatja, hogy a szervezetek jelentős része alapvetően a lakosság életminőségét középpontba állító tevékenységeket végez. Nem lehet ugyanakkor elvitatni az oktatási, egészségügyi, szociális ellátást vállaló szervezetek egyéni jóllétén túlmutató gazdasági-foglalkoztatási szerepét sem, s látható, hogy a primer gazdasági célokért tevékenykedő szervezetek (település- és gazdaságfejlesztés, környezetvédelem, kutatás, érdekvédelem) is jelentős, összességükben mintegy 16,6%-os súlyt képviselnek.

A nonprofit szervezetek számának regionális megoszlása viszont arra utal, hogy a nonprofit szervezetek jelentős részben az urbanizált körülmények között élő lakosság igényeit elégítik ki (8. ábra).



8. ábra

A nonprofit szervezetek számának településtípusok szerinti megoszlása 2016-ban

Forrás: KSH 2018

A szektor intézményeinek mintegy negyede, 15 820 szervezet működik vidéki településen, holott a magyarországi települések 90%-a nem város. Így a vidéki népesség, amelynek a hozzáférése a kormányzat és a vállalkozási szektor által nyújtott szolgáltatások jelentős részéhez nem biztosított, nemigen részesül a helyben vagy elérhető közelségben működő nonprofit szervezetek tevékenységének hozamából sem.

A nonprofit szervezetek gazdálkodási adataik szerinti megoszlása Magyarországon

A nonprofit szervezetek számának elemzése azonban csak elnagyolt képet ad a szektor társadalmi-gazdasági súlyáról. Ennek megítélése érdekében szükséges a nonprofit szervezetek megoszlásának gazdasági és foglalkoztatási mutatói szerinti áttekintése is.

6. táblázat

A nonprofit szervezetek számának megoszlása bevétel és szervezeti forma szerint 2016-ban

Megnevezés	Bevételnagyság					Összesen
	–50 ezer forint	51–500 ezer forint	501–5000 ezer forint	5001–50 000 ezer forint	50 001– ezer forint	
Szervezeti jelleg						
Klasszikus civil szervezet	7 785	14 185	21 655	8 670	1 720	54 015
Érdekképviselő	408	628	1 116	864	267	3 283
Nonprofit vállalkozás	393	502	915	1 214	1 294	4 318

Forrás: KSH 2018

Valószínűsíthető, hogy az 5 millió Ft bevételi határt el nem érő szervezetek csak a takaréklángon történő működés fedezetét képesek megteremteni, s a tagság közvetlen igényeit meghaladó tevékenységre csak jelentős mértékű önkéntes munka segítségével képesek, így azok a szervezetek tudnak a környezetükben jelentős gazdasági-társadalmi hatást kifejteni, amelyek 5 millió Ft feletti bevételt képesek generálni. A táblázat adatai szerint 14 029 szervezet, a sokaság 22,7%-a tartozik ebbe a körbe. A klasszikus civil szervezetek mindössze 19,2%-a, az érdekképviselői szervek 34,4%-a képes erre, míg az „életképesnek” tekinthető nonprofit vállalkozások aránya meghaladja az 58%-ot. Ez a tény kedvező helyzetet takar, hiszen a klasszikus civil szervezetek tevékenységében kifejezetten magas a piaci körülmények között nehezen számszerűsíthető természetbeni adományok és önkéntes tevékenység aránya, míg a nonprofit vállalkozásoknál a profitorientált vállalkozásokkal azonos vagy azokhoz jelentős mértékben igazodó működési modell jellemző.

7. táblázat

A nonprofit szervezetek számának megoszlása bevétel és településtípusok szerint 2016-ban

Megnevezés	Bevételnagyság					Összesen
	–50 ezer forint	51–500 ezer forint	501–5000 ezer forint	5001–50 000 ezer forint	50 001– ezer forint	
Településtípus						
Főváros	2 046	2 571	5 002	3 432	1 409	14 460
Megyeszékhely	1 583	2 806	5 002	2 228	708	12 327
Többi város	2 555	5 030	7 606	2 925	893	19 009
Község	2 402	4 908	6 076	2 163	271	15 820

Forrás: KSH 2018

A 7. táblázat alapján kirajzolódó kép igazodik az előzetes várakozásokhoz. Míg a fővárosban az 5 millió Ft feletti bevételt realizáló szervezetek részaránya 33,4%-os, addig a megyei városokban 23,8%-ot, s az egyéb városokban 20,0%-ot tesz ki. Az említett bevételi határt meghaladó szervezetek részaránya a községekben a legalacsonyabb, 15,4%-os, s különösen

kedvezőtlen, hogy itt mindössze 271 olyan szervezet akad, amelynek éves bevétele meghaladja az 50 millió Ft-os határt, így nagyjából csak minden tizedik magyarországi községben működik olyan nonprofit vállalkozás, amelyik 50 millió Ft feletti bevétel nagysággal jelentős mértékben tudná alakítani környezete gazdasági-társadalmi életét.

8. táblázat

A nonprofit szervezetek önkormányzati kapcsolat szerinti megoszlása 2016-ban

Megnevezés	Kapcsolat a helyi önkormányzattal		Összesen	%
	részt vesz közfeladat ellátásában	részt vesz a döntéshozatalban		
Kultúra	411	287	9 068	7,7
Vallás	14	11	1 177	2,1
Sport	417	205	8 899	7,0
Szabadidő, hobbi	190	200	9 746	4,0
Oktatás	163	82	8 116	3,0
Kutatás	8	21	1 357	2,1
Egészségügy	78	40	2 648	4,5
Szociális ellátás	257	176	5 496	7,9
Polgári védelem, tűzoltás	75	43	867	13,6
Környezetvédelem	82	138	2 072	10,6
Településfejlesztés	193	391	3 287	17,8
Gazdaságfejlesztés	87	120	1 613	12,8
Jogvédelem	11	27	628	6,1
Közbiztonság védelme	270	155	2 070	20,5
Többcélú adományoztatás, támogatás	10	15	227	11,0
Nemzetközi kapcsolatok	11	15	730	3,6
Szakmai, gazdasági érdekképviselet	18	125	3 276	4,4
Politika	–	14	339	4,1

Forrás: KSH 2018

A 8. táblázat adatai némiképp meglepő képet rajzolnak ki az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti együttműködésről. Bár a közvélekedés a nonprofit szervezetek aktivitását a kultúra, sport, szabadidő területén érzékeli, az önkormányzati kapcsolattartás jellege szerinti adatgyűjtés eredménye alapján intenzív együttműködés a közbiztonság (20,5%), a településfejlesztés (17,8%), a polgári védelem, tűzoltás (13,6%), a gazdaságfejlesztés (12,8%) és a környezetvédelem (10,6%) területén alakult ki. Ezek a tevékenységek fedik le azokat a közfeladatokat, amelyek az állampolgári jóllétet érdemben képesek befolyásolni, s emellett az önkormányzati feladatellátás körébe tartoznak, vagy a kormányzati feladatellátásban intenzív önkormányzati együttműködés keretében valósulnak meg. Ezen túlmenően jelentős együttműködési készség mutatkozik az önkormányzatokkal az adományoztatás (11,0%), valamint a szociális ellátás (7,9%), a kultúra (7,7%), a sport (7,0%) és a jogvédelem (6,1%) területén is. Az egyéb területeken az együttműködés jobbra marginálisnak tekinthető (5,0% alatt).

9. táblázat

A nonprofit szervezetek önkormányzati kapcsolatai településtípusok szerinti megoszlása 2016-ban

Megnevezés	Kapcsolat helyi önkormányzattal		Összesen	%
	részt vesz közfeladat ellátásában	részt vesz a döntés-előkészítésben		
Főváros	469	250	14 460	5,0
Megyeszékhely	483	339	12 327	6,7
Többi város	794	703	19 009	7,9
Község	549	773	15 820	8,4

Forrás: KSH 2018

Amennyiben az önkormányzatokkal történő együttműködés településtípusok szerinti megoszlását tartalmazó 9. táblázat adatait vesszük szemügyre, a községek helyzete jobban látható. Míg a településtípusok szerinti önkormányzati együttműködés országos átlagban a nonprofit szervezetek 7,1%-át érinti, addig ez a mutató a fővárosban 5,0%, a megyeszékhelyeken 6,7%, az egyéb városokban 7,9%, a községekben pedig 8,4%-os értéket ér el. Bár a rendelkezésre álló adatok alapján a helyzetet megalapozó intézményi és társadalmi-gazdasági háttérre vonatkozó okokat itt most nem vizsgáltam, megállapítható, hogy a vidéki önkormányzatok helyzete intenzívebb együttműködésre ösztönöz, s a társadalmi kapcsolatrendszer vidéki szorossága ehhez kedvező környezetet teremt.

A nonprofit szervezetek bevételi és ráfordítási adatainak elemzése

A nonprofit szervezetek bevételeinek megoszlását az alábbi összefoglaló táblázat tartalmazza (10. táblázat).

Látható, hogy a klasszikus civil szervezetek a nonprofit szervezetek bevételeinek 38,1%-át, az érdekvédelmi szervezetek 9,6%-át, míg az egyéb szervezetek – köztük a nonprofit vállalkozások – több mint felét (52,3%-át) szerezték meg. A tevékenység szerinti bevételi megoszlásban előkelő helyet foglal el a településfejlesztés (283 milliárd Ft), a sport (241 milliárd Ft), valamint a kultúra (227 milliárd Ft). A klasszikus civil szervezetek bevételei a sport (179 milliárd Ft) és a szociális ellátás (107 milliárd Ft) területén, az érdekvédelmi szervezeteknél a szakmai, gazdasági érdekvédelmi tevékenységnél (159 milliárd Ft) koncentrálnak, míg az egyéb szervezeteknél meghatározó a településfejlesztés (276 milliárd Ft), valamint a kultúra (171 milliárd Ft).

10. táblázat

A nonprofit szervezetek bevételeinek megoszlása

Tevékenységszoport	Klasszikus civil szervezet		Érdekképviselő		Egyéb nonprofit szervezet		Összesen	
	millió forint	megoszlása, %	millió forint	megoszlása, %	millió forint	megoszlása, %	millió forint	megoszlása, %
Kultúra	55 839,6	8,9	–	–	171 226,5	19,8	227 066,1	13,7
Vallás	6 584,8	1,0	–	–	148,0	0,0	6 732,8	0,4
Sport	179 559,4	28,6	22 910,5	14,4	38 865,6	4,5	241 335,5	14,6
Szabadidő, hobbi	47 809,6	7,6	–	–	13 069,5	1,5	60 879,1	3,7
Oktatás	96 615,2	15,3	–	–	41 800,0	4,8	138 415,2	8,4
Kutatás	14 365,5	2,3	–	–	49 773,3	5,7	64 138,8	3,9
Egészségügy	21 926,0	3,5	–	–	51 222,7	5,9	73 148,7	4,4
Szociális ellátás	107 959,1	17,1	–	–	46 069,7	5,3	154 028,8	9,3
Polgári védelem, tűzoltás	3 688,8	0,6	1 737,0	1,1	17,7	0,0	5 443,5	0,3
Környezetvédelem	10 612,6	1,7	–	–	73 648,9	8,5	84 261,5	5,1
Településfejlesztés	6 770,9	1,1	–	–	276 673,2	32,1	283 444,1	17,1
Gazdaságfejlesztés	37 908,5	6,0	618,2	0,4	97 335,7	11,2	135 862,4	8,2
Jogvédelem	15 603,5	2,5	–	–	263,0	0,0	15 866,5	1,0
Közbiztonság védelme	4 850,6	0,8	–	–	1 344,9	0,2	6 195,5	0,4
Többcélú adományosztás, támogatás	3 980,9	0,6	–	–	92,6	0,0	4 073,5	0,2
Nemzetközi kapcsolatok	10 799,5	1,7	–	–	4 015,8	0,5	14 815,3	0,9
Szakmai, gazdasági érdekképviselő	296,1	0,0	133 975,0	84,1	301,4	0,0	134 572,5	8,1
Politika	4 614,5	0,7	–	–	4,0	0,0	4 618,5	0,3
Összesen	629 785,1	100,0	159 240,7	100,0	865 872,5	100,0	1 654 898,3	100,0

Forrás: KSH 2018

Bár a nonprofit szervezetek bevételi mutatója nem konform a nemzetgazdasági szintű GDP-adattal, megállapítható, hogy az e körben nyilvántartott forgalom meghaladja a GDP 4%-át, s így tekintélyes gazdasági erőt képvisel. A nonprofit szektor GDP-hez történő hozzájárulásának nagyságrendjére vonatkozóan a ráfordítások elemzése nyújthat eligazítást, amelyet az alábbi, 11. táblázat tartalmaz.⁴⁸

11. táblázat

A nonprofit szervezetek ráfordításainak alakulása, millió Ft, 2016

Költségek	Klasszikus civil szervezet	Érdekkép- viselet	Nonprofit vállalkozás	Összesen
Anyag-, áru-, készletbeszerzés	69 891,3	9 590,7	98 730,9	178 212,9
Szolgáltatásvásárlás	140 918,4	55 499,9	321 576,3	517 994,6
Anyag- és termékvásárlás	210 809,8	65 090,8	420 307,0	696 207,6
Foglalkoztatottak bruttó bérköltsége	79 222,3	22 807,2	191 770,1	293 799,6
Megbízások jogviszonyban állók bruttó megbízási díja	18 807,5	3 597,1	9 220,5	31 625,1
Személyi jellegű egyéb kifizetések	16 309,3	5 619,2	21 718,5	43 647,0
Foglalkoztatót terhelő járulékok	20 986,5	7 233,0	47 358,9	75 578,4
Személyi jellegű ráfordítások	135 325,6	39 256,4	270 068,1	444 650,1
Értécsökkenési leírás	24 704,5	3 803,2	42 537,4	71 045,1
Adóbefizetések	3 555,0	1 238,4	18 960,3	23 753,7
Egyéb költségek	21 172,5	8 569,7	19 627,4	49 369,6
Kamatfizetés	634,0	20,8	1 398,6	2 053,4
Pénzügyi műveletek ráfordításai	25 752,3	332,5	23 861,7	49 946,5
Egyéb ráfordítások	73 897,9	16 570,4	73 206,9	163 675,2
Szervezet által nyújtott támogatások ráfordításai	98 246,8	22 970,9	61 523,7	182 741,4
Egyéb működési költségek	247 962,9	53 505,9	241 116,1	542 584,9
Hiteltörlesztés	1 813,2	13,8	8 846,5	10 673,5
Felhalmozási és tőke jellegű kifizetések	14 367,7	484,3	7 195,7	22 047,7
Felhalmozási jellegű kiadások	16 180,9	498,0	16 042,2	32 721,1
Összesen költség és kiadás	610 279,2	158 351,1	947 533,4	1 716 163,7

Forrás: KSH 2018

A makroszintű GDP-számításoknál termelési oldalról az anyag- és termékvásárlás értékével csökkentett bruttó kibocsátásból határozzuk meg a GDP értékét, amely a nonprofit szervezeteknél analóg módon 958 milliárd Ft összeget, vagyis a GDP körülbelül 3%-át eredményezi. A szektor GDP-hez történő hozzájárulását növeli azonban az ezekben a szervezetekben végzett önkéntes tevékenység értéke, valamint részben a természetbeni adományok összege

⁴⁸ Nincs lehetőség arra, hogy a nonprofit szektor GDP-hez történő hozzájárulására vonatkozó módszertani problémákat részleteiben áttekintsük, így az erre vonatkozó további fejtegetések pusztán nagyvonalú becslésnek tekinthetők.

is, amely a jótékonyági szervezetek újrahasznosító tevékenysége hiányában feltehetőleg nem vagy alacsonyabb értéken hasznosulna.

A nonprofit szervezetek által végzett adományozó tevékenység volumenéről a 12. és 13. táblázatok adnak felvilágosítást.

12. táblázat

A nonprofit szervezetek támogatási tevékenysége 2016-ban

A támogatás formája és címzettje	A támogatást nyújtó szervezetek		A kiosztott támogatás		
	száma	aránya, %	összege, millió forint	megoszlása, %	megoszlása a szektor teljes bevételeéhez képest, %
Pénzbeli támogatás					
Lakosságnak	4 311	7,0	29 947,7	16,1	1,8
Szervezetnek	4 801	7,8	139 041,7	74,9	8,4
Összesen	8 239	13,4	168 989,4	91,0	10,2
Természetheni támogatás					
Lakosságnak	1 990	3,2	9 429,9	5,1	0,6
Szervezetnek	1 652	2,7	7 324,4	3,9	0,4
Összesen	3 366	5,5	16 754,3	9,0	1,0
Összes támogatás					
Lakosságnak	5 735	9,3	39 377,6	21,2	2,4
Szervezetnek	6 135	10,0	146 366,1	78,8	8,8
Mindösszesen	10 517	17,1	185 743,7	100,0	11,2

Forrás: KSH 2018

13. táblázat

A nonprofit szervezetek adományozó tevékenysége településtípusok szerint, millió Ft, 2016

Megnevezés	Lakosságnak	Szervezetnek	Összesen
Településtípus			
Főváros	25 699,1	107 762,0	133 461,1
Megyeszékhely	1 885,5	13 232,5	15 118,0
Többi város	1 740,2	13 411,9	15 152,1
Község	622,9	4 635,3	5 258,2
Összesen	29 947,7	139 041,7	168 989,4

Forrás: KSH 2018

A támogatási tevékenység adatait tartalmazó 12. táblázat adatai alapján megállapítható, hogy 10 517 nonprofit szervezet aktív adományozó tevékenységet végez, vagyis a szervezetek 17,1%-ra terjed ki ez az aktivitás. A támogatások 186 milliárd Ft-os összege a nonprofit szervezetek bevételeinek/ráfordításainak több mint 10%-át teszi ki.

A támogatások pénzbeli és természetbeni megoszlását tartalmazó 11. táblázat adatai alapján látható, hogy a természetbeni támogatás nem jellemző, alapvetően pénzbeli támogatások nyújtására kerül sor.

A pénzbeli támogatások 17,7%-a közvetlen lakossági támogatás formájában hasznosul, míg a fennmaradó tekintélyes hányad szervezeti támogatás formáját ölti. A támogatások alapvetően a fővárosban koncentrálódnak (12. táblázat), itt 133 milliárd Ft jelentkezik, míg kijózanítóan kevésnek tűnik a községekben végzett adományozó tevékenység, amely a nonprofit szervezetek bevételeinek/ráfordításainak mindössze 5 ezrelékét éri el.

14. táblázat

A nonprofit szervezetek adományozó tevékenysége millió Ft-ban 2016-ban

Megnevezés	Lakosságnak	Szervezetnek	Összesen
Tevékenységszoport			
Kultúra	2 025,6	23 782,1	25 807,7
Vallás	707,1	945,2	1 652,3
Sport	5 429,0	16 305,9	21 734,9
Szabadidő, hobbi	146,1	867,9	1 014,0
Oktatás	4 538,5	61 322,0	65 860,5
Kutatás	562,2	5 790,4	6 352,6
Egészségügy	509,2	1 647,2	2 156,4
Szociális ellátás	12 885,5	6 360,5	19 246,0
Polgári védelem, tűzoltás	60,0	27,0	87,0
Környezetvédelem	43,1	2 228,3	2 271,4
Településfejlesztés	102,3	982,6	1 084,9
Gazdaságfejlesztés	278,7	4 221,6	4 500,3
Jogvédelem	63,5	451,2	514,7
Közbiztonság védelme	11,7	2 065,5	2 077,2
Többcélú adományoztatás, támogatás	47,3	686,8	734,1
Nemzetközi kapcsolatok	1 212,4	646,5	1 858,9
Szakmai, gazdasági érdekképviselet	1 290,3	9 712,8	11 003,1
Politika	35,2	998,2	1 033,4

Forrás: KSH 2018

A nonprofit szervezetek adományoztatása tevékenységi körönként azt mutatja, hogy az adományozások meghatározó hányada oktatási (65,9 milliárd Ft), kulturális (25,8 milliárd Ft), sport (21,7 milliárd Ft), valamint szociális ellátási (19,2 milliárd Ft) területekhez kötődik, így az életminőséget közvetlenül befolyásoló tényezőkhez kapcsolódik.

A nonprofit szervezetek foglalkoztatási helyzetének elemzése

A nonprofit szervezetek számának, bevételeinek, ráfordításainak és adományosztó tevékenységére vonatkozó adatainak elemzését követően érdemes kiemelt figyelmet fordítani ezek foglalkoztatási hatására is. Azok a nonprofit szervezetek képesek érdemi hatást gyakorolni környezetükre – részben a kormányzati és az önkormányzati feladatellátásban való részvétellel –, amelyek rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal a stabil alkalmazotti háttér kiépítésére, illetve az önkéntesek tevékenységének koordinálására. A 15. táblázat arról ad eligazítást, hogy a nonprofit szervezetek milyen mértékű foglalkoztatási hatást képesek kifejteni.

15. táblázat

A nonprofit szervezetek foglalkoztatási helyzete 2016-ban

Megnevezés	Fizetett munkaerőt alkalmazó szervezetek		Főállású, teljes munkaidős foglalkoztatottal (is) rendelkező szervezetek	
	száma	aránya, %	száma	aránya, %
Főváros	3 274	22,6	2 519	17,4
Megyeszékhely	2 398	19,5	1 776	14,4
Többi város	3 088	16,2	2 314	12,2
Község	2 101	13,3	1 588	10,0
Összesen	10 861	17,6	8 197	13,3

Forrás: KSH 2018

2016-ban 10 861 nonprofit szervezet, az összes működő szervezet 17,6% alkalmazott fizetett munkaerőt, s ezek jelentős hányadában (75,5%) főállású munkaerő foglalkoztatására került sor. A nonprofit szervezetek településtípusok szerinti megoszlására vonatkozó adatok alapján kedvező kép bontakozik ki, mivel a megoszlás meglehetősen egyenletesnek tűnik. Míg a fővárosban 3274 nonprofit szervezet képes fizetett alkalmazottak foglalkoztatására, addig a községekben ez az érték 2101, így valószínűsíthető, hogy a községek jelentős hányadában is jelen vannak azok a nonprofit szervezetek, amelyek pénzügyi háttere alkalmassá teszi azokat a tartós foglalkoztatásra.

16. táblázat

A nonprofit szervezetek foglalkoztatottjaira vonatkozó adatok 2016-ban

Megnevezés	Számított főállású foglalkoztatottak		
	száma	bérköltsége, millió forint	egy főre jutó éves átlagbére, ezer forint
Főváros	51 167	156 774,8	3 064
Megyeszékhely	30 030	56 564,8	1 883
Többi város	32 542	64 424,1	1 979
Község	11 277	16 035,9	1 421
Összesen	125 016	293 799,6	2 350

Forrás: KSH 2018

A nonprofit szervezeteknél foglalkoztatott fizetett fő- és részfoglalkozású alkalmazott mintegy 154 ezer fős száma teljes munkaidős munkavállalóra átszámítva 125 016 főt tesz ki, ami a nemzetgazdasági foglalkoztatottak mintegy 2%-át jelenti. A részükre kifizetett bérköltség 293,8 milliárd Ft értéke csaknem eléri a GDP 1%-át. Említést érdemel azonban az a tény is, hogy a nonprofit szervezetekben 23 441 közfoglalkoztatott is tevékenykedik, akik értéket ebben a szektorban termelnek, de személyes jövedelmüket nem a nonprofit szervezetek, hanem az állami költségvetés folyósítja.

A megbízási jogviszonyban foglalkoztatottak számított létszáma további 13 457 fő tevékenységét jelenti, akik részére 31,6 milliárd Ft megbízási díj kifizetése történt meg 2016-ban.

A foglalkoztatási adatok településtípusok szerinti megoszlásának vizsgálata alapján a (nagy)városi és vidéki települések közötti olló figyelhető meg. Bár az alkalmazottak csaknem 10%-a községekben tevékenykedik, a bérköltségekből való részesedésük csak 5% körüli összeget tesz ki, így az egy főre eső 1,4 millió Ft – amely felét sem teszi ki a fővárosi alkalmazottak átlagos bérének – inkább csak a minimálbért alig meghaladó javadalmazásra enged következtetni.

A nonprofit szervezeteknek az adománygyűjtő tevékenység mellett kiemelt jelentőségük van az önkéntesség eszményének terjesztésében és realizálásában. A 17. táblázat arra vonatkozó adatokat tartalmaz, hogyan valósul meg ez a hazai gyakorlatban.

17. táblázat

Az önkéntes szervezetek és segítők településenkénti megoszlása 2016-ban

Megnevezés	Önkéntes segítőkkel rendelkező szervezetek		Önkéntes segítők	
	száma	aránya, %	száma	megoszlása, %
Főváros	6 965	48,2	136 703	32,6
Megyeszékhely	6 178	50,1	86 051	20,6
Többi város	9 538	50,2	95 253	22,8
Község	8 269	52,3	100 648	24,0
Összesen	30 950	50,2	418 655	100,0

Forrás: KSH 2018

Örvendetes tény, hogy a szervezetek fele (30 950) képes önkéntes segítők bevonására, s meglepően magas az önkéntes segítők csaknem 419 ezer fős száma is. A községekben tevékenykedő önkéntesek száma meghaladja a 100 ezer főt, s az önkénteseket foglalkoztató szervezetek nonprofit szervezeteken belüli aránya a községekben a legmagasabb (52,3%).

A KSH által gyűjtött 2016. évre vonatkozó adatok tartalmazzák az önkéntes tevékenységgel elért bérmeztakarítások összegét is. Országos szinten mintegy 25 ezer fő önkéntes tevékenységével 60,4 milliárd Ft becsült bérmeztakarítás volt elérhető, ami a szektorban kifizetett bérköltség összegét további mintegy 20%-kal növeli.

A szociális szervezetek és vállalkozások támogatására és mozgásterük bővítésére vonatkozó nemzetközi jó gyakorlatok

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet által értékelt jó gyakorlatok gyűjteménye

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) évtizedek óta gyűjti és értékeli a legfejlettebb országok gazdasági-társadalmi tapasztalatait. Értékeléseit rendszeresen továbbítja a tagállamok felé, s így a nemzetközi jó gyakorlatok tanulságait a nemzeti kormányzatok megfontolhatják, és gazdasági-társadalmi gyakorlatukban, kormányzati munkájukban hasznosíthatják.

A 2017-ben megjelent jó gyakorlatok gyűjteményében⁴⁹ az OECD publikálta azokat a nemzeti, regionális és helyi programokat, amelyek a szociális vállalkozások mozgásterét bővítik, hatókörét tágitják. A továbbiakban ezeknek a jó gyakorlatoknak a vázlatos bemutatása és értékelése következik.

Szociális innovációs műhely, Belgium

Az ügynökségi formában működő szervezet 2013-ban alakult. Az ügynökség üzleti tanácsadást végez a szociális területen működő szociális szervezetek és vállalkozások számára, ugyanakkor ügyfélkörébe tartozik számos profitorientált üzleti vállalkozás is. Fő tevékenységi területe az innovatív tevékenységek támogatása, illetve az ilyen tevékenységet végző szervezetek és vállalkozások közötti hálózatépítés és -fejlesztés, a kommunikációs csatornák és fórumok megteremtése és ápolása annak érdekében, hogy a szervezetek és a vállalkozások, valamint személyi állományaik és érdekhordozóik felismerjék a szociális szféra problémáit és kihívásait, s az ezek kezelésére alkalmazott megoldások széles körben ismertekké és elfogadottakká váljanak.

Az ügynökség tevékenységének finanszírozása innovatív módon történik, alkalmazkodva az ügyfélkör lehetőségeihez és törekvéseihez. Az alapvető háttérter költségvetési források biztosítják, amelyek az ügynökség által szervezett tevékenységek 80%-ára nyújtanak fedezetet. Jelentősek a profitorientált vállalkozások által biztosított támogatások is, amelyeket ezek a vállalkozások a saját társadalmi felelősségvállalási (CSR) tevékenységük keretében nyújtanak. A fennmaradó 20%-ot alapvetően az ügynökség szolgáltatásait igénybe vevők saját forrásai teszik ki, amelynek elszámolását egy alkalmazott pénzügyi innováció teszi lehetővé. Az igénybe vett szolgáltatások elszámolása barter pénzgységben (SIF) valósul meg, amelynek nyilvántartása folyószámlán történik. A szolgáltatások igénybevételéhez kapcsolódó kötelezettségeket az ügynökségi körben lévő szervezetek részére történő szolgáltatásnyújtással lehet kiegyenlíteni, s a folyószámlát évről-évre kell rendezni. Bár a teljesítmények elszámolása a speciális barter pénznemben történik, ennek kimutatását elvégzik a hivatalos pénznemben (EUR) is, így az ügynökségi keretek között végzett tevékenységek elszámolhatósága az egyes szervezetek könyvvitelében teljeskörűen megoldottnak

⁴⁹ OECD 2017.

tekinthető. Ez az innovatív finanszírozási megoldás számot vet azzal, hogy a nonprofit szervezetek és szociális vállalkozások általában forráshiányosak, s pénzügyi paramétereik alapján a hagyományos finanszírozási csatornákat csak nehézségek árán vehetik igénybe.

Képzési és tanácsadói szolgáltató szövetség, Belgium

Az 1981-ben alapított szövetség alapvetően a növekvő számú szociális szervezetek és vállalkozások összefogását célozza. Az oktatási és képzési feladatok mellett jelentős szerepet kap az ezekben a szervezetekben felhalmozott tudás és tapasztalat megosztása, az üzletviteli tanácsadás, de jelentős súlyt képvisel a hálózatépítés és -fejlesztés, valamint a lobbitevékenység is.

A szövetség tevékenysége meghatározó volt a 20. század utolsó évtizedeiben, amikor a tagszervezetek koncentrálásával, a politikai szereplőkkel szemben megfelelő erőt képviselve biztosította a szociális és szolidáris gazdaság szereplőinek elismerését. Ennek keretében elérte a szociális gazdaságra vonatkozó konzultatív testület felállítását és működtetését, részt vett a szociális gazdaságra vonatkozó jogszabályok kidolgozásában, a szociális célú gazdasági társaság jogi formájának bevezetésében.

A szövetség finanszírozási forrásai között meghatározóak a költségvetési és az EU-források (90%), míg a fennmaradó 10% gazdasági aktivitáshoz és adományokhoz kapcsolódik. A költségvetési források meghatározó részaránya hátrányos lehet a kormányzati szervekkel szembeni lobb- és érdekvédelmi tevékenység vonatkozásában, s a szociális szektor szervezeti és vállalkozási formáinak differenciálódása is nehézzé teheti az eltérő érdekeltségek megjelenítését az érdekvédelmi tevékenységben.

Szociális vállalkozásfejlesztési nemzeti stratégia, Horvátország

A 2015-ben bevezetett nemzeti stratégia célja a szociális vállalkozások alapításának és fejlődésének ösztönzése, amely eredményesen hozzájárulhat a regionális fejlettségi különbségek mérsékléséhez és a foglalkoztatottság bővítéséhez.

A nemzeti stratégia keretében az alábbi súlyponti tevékenységek jelennek meg:

- jogi és szervezeti keretfeltételek megteremtése;
- szociális vállalkozások nyilvántartási rendszerének létrehozatala;
- partnerségépítés állami testületekkel;
- szociális hatás mérésére szolgáló indikátorrendszer kidolgozása;
- használaton kívüli állami ingatlanok és épületek átengedése szociális vállalkozási célokra;
- finanszírozási keretfeltételek biztosítása;
- garanciaalap, illetve -mechanizmus megteremtése;
- nemzeti és EU-s társfinanszírozási formák kidolgozása;
- szociális vállalkozások oktatási rendszerének támogatása, képzés tanárok, közszolgák, felnőttek részére;
- szociális gazdaság láthatóságának erősítése, szociális vállalkozási védjegy megteremtése.

A viszonylag friss stratégia hatásának értékelése még nem időszerű. A horvátországi szociális szektor viszonylagos fejletlensége miatt a nemzeti stratégia létrehozására irányuló politikai szándék eltökéltsége sem ítéltető meg. A nemzeti stratégia top-down szemléletét hasznosan egészíthetné ki a szociális gazdaság szektorának szereplői által képviselendő bottom-up megközelítés, ami a szereplők önszerveződő szervezeti formáinak megjelenésében lenne tetten érhető.

Kopenhagen Projekt Ház – Inkubátor szociális startupok részére

A 2009-ben létrehozott közösségi tér a korai stádiumban lévő szociális és kulturális vállalkozások számára biztosít feltételeket, munkahelyeket, tanácsadási és oktatási szolgáltatásokat. A multifunkcionális rendezvényter kapcsolódási és kommunikációs teret biztosít a segítő és segített szervezetek részére, s olyan szolgáltatásokat nyújt, amelyek piaci körülmények között nem elérhetők, illetve amelyek biztosításában a költségvetési/városi intézmények nem aktívak.

Az inkubátor kedvezményezettjei szoros kapcsolatban állnak mentoraikkal, ezenkívül eseti mentorálási szolgáltatásokat is igénybe vehetnek piaci és költségvetési szektorok szakértőitől. Az inkubátor titkárságának képviselői részt vesznek a városi tanács összejövetelein, így élő önkormányzati kapcsolatot ápolnak. Az inkubátor támogatói hálózata gondoskodik arról, hogy a kezdő vállalkozók ötleteit tapasztalt vállalkozók értékeljék, üzleti terveik megvalósítását segítik. Az inkubátor mintegy 300 szociális vállalkozót, több mint 60 vállalkozót és szervezetet és kb. 20 permanens kulturális eseményt támogat.

Finanszírozási forrásaik között a költségvetési és EU-támogatáson kívül a tagsági és bérleti díjak, valamint a kereskedelmi tevékenységek szerepelnek. A közvetlen pénzbeli támogatáson kívül meghatározó az önkormányzat által rendelkezésükre bocsátott ingatlan jelentősége. Az ingatlanfenntartás költségeinek megtérüléséhez hozzájárulnak az induló vállalkozások tag- és bérleti díjai. Az induló szociális vállalkozások koncentrált elhelyezkedése megfelelő környezetet biztosít a hálózatépítéshez, az önkormányzati és vállalkozói támogatókkal ápolott mentorálási kapcsolatok pedig a későbbiekben akár jövedelmező üzleti kapcsolatokká is konvertálhatók.

Regionális inkubátor, Franciaország

A 2007-ben alakult szervezet célja a kielégítetlen helyi szükségletek feltárása, az üzleti fejlesztések támogatása a szociális szektorban, a tanácsadói és oktatási szolgáltatások nyújtása, a hálózatépítés és -fejlesztés, valamint a munkahelyteremtés.

Az inkubátor 12 hónapos támogatási programok keretében az alábbi tevékenységekre koncentrált:

- egyéni támogatás: piackutatási, üzletiterv-készítési támogatás, jogi és menedzselési forma kiválasztása;
- kollektív támogatás: csoportdinamikai tréningprogramok, kommunikációs gyakorlatok, marketing- és vezetési készségfejlesztés;
- külső támogatás: külső szakértők mobilizálása, speciális erőforrások megszerzése.

Az inkubátor működésének tíz éve alatt mintegy 250 munkahely teremtésében és 41 szociális vállalkozás alapításában működött közre.

Az inkubátor működésének finanszírozási hátterét meghatározó részben (95%) a régió és az Európai Regionális Fejlesztési Alap biztosította, ezenkívül hozzájárult a működési költségekhez egy szövetkezeti mozgalomhoz kötődő szervezet is. A saját bevételek híján, lényegében költségvetési forrásokból tevékenykedő szervezetnek a költségvetési szervek működésének valamennyi buktatójával számolnia kell, hiszen e források kimerülése, illetve ingadozása esetén egyéb – saját tevékenységre alapozott – bevételekre nem számíthat.

Szociális és szolidáris gazdaság törvény, Franciaország

A 2014-ben elfogadott törvény megteremtette a szociális és szolidáris gazdaság szereplőinek, valamint a szociális vállalkozások speciális vállalkozási formaként való elismerését, s biztosítja a szociális gazdaság szektorának fejlődését.

A törvény biztosította a szociális gazdaság szereplőinek felső szintű képviseletét az alábbi testületekben:

- Szociális és Szolidáris Gazdasági Tanács;
- Szociális és Szolidáris Vállalkozások Francia Kamarája;
- Szociális és Szolidáris Vállalkozások Regionális Kamarái.

A törvény meghatározta a szociális és szolidáris vállalkozások jogi kritériumait. Speciális finanszírozási és közbeszerzési feltételeket biztosított. Előírta a regionális szociális és szolidáris gazdasági konferenciák rendszeres megrendezését. Biztosította a regionális kamarák részvételét a regionális fejlesztési tervek kidolgozásában, a területi kiegyenlítés megteremtésében. Bevezette a szociális és szolidáris vállalkozások saját hálózatának megteremtési lehetőségét a meghatározó intézményi és gazdasági partnerek bevonásával, illetve a gazdasági társaságok átvételének lehetőségét a munkavállalók számára szociális és szolidáris vállalkozási formában.

Szociális vállalkozások finanszírozási ügynöksége, Németország

A 2013-ban alakult ügynökség célja, hogy tőkét mozgósítson az induló szociális vállalkozások számára, valamint innovatív finanszírozási formákat közvetítsen részükre.

A növekedésben lévő szociális vállalkozások gyakran kerülnek abba a helyzetbe, hogy túl nagyok a privát adományozók számára, ugyanakkor túl kockázatosak az intézményi szociális befektetők részére.

Az ügynökség a probléma kezelésére különféle finanszírozási tranzakciókat ajánl, hibrid finanszírozási modelleket fejleszt, potenciális befektetői hálózatot épít, együttműködéseket ajánl különböző pénzügyi szereplők számára, politikai kezdeményezésekben vesz részt, továbbá esettanulmányokat, jó gyakorlatokat és példákat ismertet.

Rövid működése ellenére 2017-ig mintegy 20 tranzakciót bonyolított le, 200 szociális vállalkozás részére nyújtott tanácsadást, 250 tagból álló finanszírozási hálózatot hozott létre.

A kezdeményezés erőssége, hogy nem költségvetési alapítású, hanem az Ashoka Germany 100%-os tulajdonában van. Az ügynökség működési költségei 45%-ban a tranzakciókhoz kötött bevételekből erednek, míg projekthez és infrastruktúrához kötött támogatást az Európai Bizottság és egyes magánszervezetek (55%) nyújtanak.

PHINEO Pénzügyi közvetítő, Németország

A 2010-ben alapított szervezet célja, hogy a szociális vállalkozások számára lehetővé tegye a finanszírozási háttér megteremtését, az üzleti fejlesztések támogatását, a piaci kapcsolatok kiépítését, valamint elősegítse ezek társadalmi láthatóságának megteremtését, s ezen keresztül a civil társadalom elfogadottságát és erősítését. A szervezet kiemelt célja az adományozók, a szociális befektetők, valamint a nonprofit szervezetek és a vállalkozások közötti kapcsolatrendszer erősítése.

Fő aktivitásai közé tartozik az akkreditációs és publikációs tevékenység, amelynek keretében értékeli a szociális gazdaság szervezeteit, a megfelelő szinten tevékenykedő szervezeteket védjeggyel látja el, s azzal a céllal közvetíti ezeket a szervezeteket a szociális befektetők részére, hogy biztonsággal építsenek velük partneri kapcsolatokat, s vegyenek részt a szociális szektor fejlesztésében.

Támogatást nyújt a gazdasági társaságok részére társadalmi felelősségvállalási stratégiájuk megfogalmazásához, workshopok rendezésével, kutatások finanszírozásával, kézikönyvek kidolgozásával gondoskodik arról, hogy a gazdasági társaságokkal megismertesse a társadalmi felelősségvállalás aktuális trendjeit, ezek módszereit és eszközeit.

Konzultációs és tanácsadói szolgáltatásokat nyújt a szociális szervezetek és a vállalkozások részére tevékenységeik stratégiai fejlesztéséhez, szervezetük szociális hatásának és fenntarthatóságának biztosításához, és segítséget nyújt a Szociális Számviteli Standard⁵⁰ alkalmazásához.

Ezenfelül hatásvizsgálatokat végez speciális projektekhez és tevékenységekhez, kiemelten a három gazdasági-társadalmi szektor (közszektor, profitorientált és nonprofit szektor) együttműködésére alapozottan.

A szervezet tevékenysége fennállása óta nagyban hozzájárult a szociális gazdaság szervezetei és vállalkozásai láthatóságának és hitelképességének növeléséhez. A háromszektoros együttműködő hálózatokban részt vevő partnereinek száma 100 fölé bővült, mintegy 800

⁵⁰ Social Reporting Standard – SRO. A szociális gazdaságban tevékenykedő szervezetek és vállalkozások számára a nemzetközi számviteli Standard (IFRS) alkalmazása csak korlátozottan lehetséges, mivel tevékenységükben a gazdasági-pénzügyi jellegű profitorientáltság helyett döntően a társadalmi haszon maximálása jelenik meg. Az SRO célkitűzésének megfelelően a tevékenységi beszámolóban ezért megjelenik a pénzbeli bevételek és ráfordítások elszámolása mellett a társadalmi hasznosság kimutatása is. Erre a gazdasági társaságoknál alkalmazott üzleti jelentés analógiájára készül az éves beszámoló, amely a szociális szervezetek és vállalkozások valamennyi érdekhordozója számára biztosítja a tevékenységre vonatkozó információkat. Az éves beszámoló első része tartalmazza a szociális szervezetek és vállalkozások célkitűzéseit, valamint szervezeti és menedzsmentmegoldásait. Második részében található a tevékenység keretében célzott társadalmi probléma és a megoldásra alkalmazott eljárás bemutatása. Itt kerülnek bemutatásra a felhasznált erőforrások és az elért társadalmi hatás, valamint az ezekkel összefüggő esélyek és veszélyek. A beszámoló harmadik része tartalmazza a vagyoni helyzet alakulását, valamint a pénzbeli ráfordítások és bevételek elemzését.

nonprofit szervezet és vállalkozás részére nyújtott tanácsadói és konzultációs szolgáltatást, illetve mintegy 200 szervezet részére ítélte meg a védjegyet (címkét).

Finanszírozását a szervezet részvényesei és főbb partnerei biztosítják, továbbá projektek megvalósításához, illetve tanácsadói tevékenységhez kapcsolódó bevételekkel is rendelkezik.

Clann Credo Szociális finanszírozási közvetítő, Írország

Az 1996-ban alapított szervezet finanszírozási lehetőségeket közvetít önkormányzatok, önkéntes és szociális vállalkozások számára, illetve erősíti a regionális befektetési piacot. A szervezet alapítását az a tény indokolta, hogy az ezredfordulót megelőzően – különösen a fejletlen régiókban – az önkormányzati szervezetek és szociális vállalkozások korlátozott hozzáféréssel rendelkeztek a szokásos (mainstream) finanszírozási forrásokhoz. A szervezet alapításával ezt a piaci kudarcot kívánták kezelni.

A szervezet a szociális vállalkozások számára elfogadható feltételek melletti finanszírozás lehetőségét biztosítja. A célcsoport számára különösen az alábbi feltételek kedvezőek:

- nem szükséges személyes garanciavállalás a vállalkozások ügyvezetői testületétől;
- nem alkalmaznak hátrányos következményeket a korai törlesztés esetére;
- rugalmas visszafizetési határidők alkalmazása.

A szervezet tanácsadói tevékenységet végez a vállalkozási kapacitás és szakértelem fejlesztése, a pénzügyi források hozzáférése és a vállalkozás szociális hatásának erősítése érdekében.

Kutatási tevékenységet végez a szociális befektetések népszerűsítése és az új finanszírozási eszközök fejlesztése érdekében.

Lobbitevékenységet végez a politikai intézmények felé a szociális gazdaság fontosságának és növekedési potenciáljának felismertetése érdekében. A szervezet meghatározó szerepet játszott az ír kormányzat Szociális Finanszírozási Kezdeményezésének⁵¹ kidolgozásában, valamint tagsággal rendelkezik a Szociális Vállalkozási Szövetségben.⁵² A szervezet megalkotása óta mintegy 800 projekt finanszírozásában vett részt.

A szervezet működésének alapvető nehézsége a szociális vállalkozások magas kockázata miatt a visszatérítendő kölcsönök piacához történő hozzáférésben jelentkezik. Ezenkívül fokozott gondot jelent a teljes egészében magántőkéből történő működés, ami korlátokat állít a tevékenység kiterjesztése elé, bár a magántámogatók között vallási háttérű jótékonyági

⁵¹ Social Finance Initiative (SFI) – Írország pénzügyminisztériuma által a 2006. évi állami költségvetésből kezdeményezett 25 millió ír font nagyságrendű pénzügyi alap, amelyet az önkormányzati infrastruktúra-fejlesztések és a szociális vállalkozások finanszírozási igényeinek kezelésére hívtak életre. Az alaphoz kapcsolódó tanácsadói szolgáltatások gondoskodnak arról, hogy az igénybevevők helyzetéhez alkalmazkodó pénzügyi feltételek mellett a megvalósításhoz és az üzleti tervhez kapcsoló kockázatok kezelése a megtérülést ne befolyásolja kedvezőtlenül.

⁵² Social Enterprise Task Force (SETF) – írországi szociális vállalkozások érdekvédelmi célú szervezete, amely a szociális gazdaság szervezeteinek és vállalkozásainak érdekében lép fel a kormányzati és önkormányzati szervekkel folytatott tárgyalásokban, s megjeleníti a szervezetek és vállalkozások speciális érdekeit a szociális gazdaságra vonatkozó jogalkotási és szabályozási kérdésekben.

szervezetek is megjelennek, s 2007 óta részt vállal a szervezet működtetésében a Szociális Pénzügyi Alap⁵³ is.

JEREMIE Szicília ESZA szociális mikrofinanszírozási program, Olaszország

A Banca Popolare Etica pénzintézet és az Európai Beruházási Alap közreműködésével alapított szervezet 2013 és 2016 között fejtette ki tevékenységét, amelynek során pénzügyi közvetítő és üzleti konzultációs, coaching és mentori, valamint oktatási és képzési tevékenységet végzett a kis- és középvállalati, illetve szociális vállalkozói körben, különös tekintettel a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok munkaerőpiaci hozzáféréseinek támogatása érdekében.

A kezdeményezés a gazdasági válsághoz kapcsolódó munkaerőpiaci válság kezelésére, valamint a célzott vállalkozói kör hagyományos hitelezési lehetőségeinek megteremtése érdekében indult.

A program elsősorban a válsághelyzetben lévő, valamint az induló kis- és szociális vállalkozások számára biztosított konszolidációs és fejlesztési célú pénzügyi szolgáltatásokat és kölcsönöket. A támogató szolgáltatásaik között szerepeltek az előzetes hitelképességi értékelések és vizsgálatok, az üzleti ötletek és tervek kritikai elemzése, valamint a vállalkozói készségek fejlesztése és a vezetői coachingszolgáltatások. A fejlesztési programok láthatóságának és elismertségének biztosítása érdekében workshopokat és promóciós bemutatókat szerveztek, s különféle hagyományos és elektronikus kommunikációs csatornákat működtettek (újságok, szórólapok, ismertetők, levelezési listák stb.).

A program keretében 82 vállalkozás számára biztosítottak finanszírozási forrást, ami a támogatásért folyamodók mintegy 8%-ra terjedt ki, míg a nem pénzügyi jellegű szolgáltatásokban a pályázó partnerek több mint kétharmada részesült. A pénzügyileg támogatott vállalkozások átlagosan 2 munkahellyel bővültek, így a pénzügyi hatáson kívül a foglalkoztatási hatás is jelentősnek értékelhető.

A program működtetése a profitorientált (pénzintézet) és az (európai) költségvetési forrásokból táplálkozó szervezetek együttműködésének és kölcsönös elkötelezettségének volt köszönhető.

Szociális Hatás Műhely, Hollandia

Az utrechti önkormányzat és a Kirkman Company által 2014-ben alapított szervezet működése a közszféra és a profitorientált szféra együttműködése keretében valósul meg.

Célja a támogatott szervezetek piacra jutásának elősegítése, valamint az üzleti fejlesztések támogatása. Ennek keretében a vállalkozásokat szociálisan felelős működési formák alkalmazására ösztönzi, valamint a szociális vállalkozások befogadását segítő gazdasági-társadalmi környezet biztosítására törekszik.

⁵³ Social Finance Fundation (SFF) – együttműködő finanszírozási szervezetek útján a szociális gazdaság és az önkormányzati szereplők számára kölcsönnyújtási lehetőségeket biztosító alap. Feladata a kormányzati szereplőkkel és az ír bankrendszer szervezeteivel való kapcsolatokon keresztül finanszírozási kontingensek biztosítása az együttműködő, egyedi kölcsönök nyújtására specializálódott szervezetek számára.

A műhely online piacteret működtet, ahol a hagyományos vállalkozások a szociális vállalkozások által kínált termékek és szolgáltatások forgalmazását végzik.

A hat hónapos időtartamú programok keretében különböző érdekhordozókat kapcsolnak össze, hogy az önkormányzatok által felkínált gazdasági-társadalmi problémákra vállalkozási jellegű megoldásokat dolgozzanak ki.

A változásorientált kommunikáció, a kutatás és a lobbitevékenység keretében a társadalmi szereplőkkel megismerteti az üzleti tevékenység tisztességes, fenntartható és befogadó (inkluzív) módszereit.

A műhely hálózatahoz 2015-ben 90 szociális vállalkozás, hét nagy hagyományos gazdasági társaság és 15 önkormányzat csatlakozott. 2017-ig mindösszesen 75 szervezet részesült a műhely támogatásában, 21 kapcsolat realizálása történt meg, s tíz komplex önkormányzati problémára született megoldás a hálózat keretében.

A műhely finanszírozási hátterét költségvetési és alapítói támogatások, valamint az önálló tevékenységhez kapcsolódó üzleti bevételek (szolgáltatások és termékekhez, szolgáltatásokhoz kapcsolódó jutalékok) biztosították.

ESZF TISE Szociális vállalkozási kölcsőnalap, Lengyelország

A 2013. évben létrejött kölcsőnalapot a Gazdaságfejlesztési Minisztérium, a Család-, Munka- és Szociális Minisztérium, a Bank Gospodarstwa Krajowego pénztintézet⁵⁴ és a Szociális és Gazdasági Befektetési Vállalat (TISE⁵⁵) hozta létre.

Az alap célkitűzése a működő szociális vállalkozások hiteligényének biztosítása, valamint az ehhez kapcsolódó üzleti tanácsadás a beruházási aktivitás erősítése és a munkahelyteremtés érdekében.

Az alap működését az a körülmény indokolja, hogy a hagyományos pénztintézmények tartózkodnak a szociális vállalkozások elfogadható feltételekkel történő finanszírozásától, illetve a szociális vállalkozások gyakran nem rendelkeznek a megfelelő üzletviteli felkészültséggel a külső finanszírozás bevonásához.

A projektek kommunikálása érdekében a TISE partnerségi megállapodást kötött mintegy 40 nem kormányzati ernyőszervezettel, szociális gazdasági támogató központtal, alapítvánnyal és szövetséggel, illetve magánszeméllyel workshopok és tanfolyamok rendezésére. Eszköze még a kedvezményes feltételekkel igénybe vehető kölcsönök nyújtása maximum 25 ezer euró összegben, ahol a kamatfeltételek a refinanszírozási kamatláb negyedét, illetve felét teszik ki, s ezekhez nem kapcsolódnak adminisztratív és egyéb igénybevételi díjak. Valamennyi kölcsönfelvevő jogosult 30 órányi belső vagy külső szakértői tanácsadási szolgáltatás igénybevételére.

⁵⁴ Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) – az 1924-ben alapított bank a két világháború között meghatározó állami tulajdonú pénztintézetként foglalkozott az állami beruházási programok és az önkormányzatok hitelnyújtásával. 1948. évi felszámolását követően 1989-ben indította újra működését, államkötvények kibocsátásában való közreműködéssel biztosította hagyományos központi és helyi (ön)kormányzati ügyfélkörének hiteligényét, máig meghatározó szerepvállalással az állam gazdaságpolitikai aktivitásának támogatásában.

⁵⁵ Social and Economic Investment Company (TISE SA) – szociális és gazdaságfejlesztési célú, társasági formában működő szervezet Lengyelországban.

A 2016. évig az alap 431 kölcsönt folyósított 371 szociális vállalkozás részére, aminek eredményeképp 436 új munkahely keletkezett. A fejlesztések befejezését követően 241 vállalkozás élt a tanácsadási lehetőséggel. Az alap eredményes működését és finanszírozását kizárólag nemzeti és európai (ESZF) közpénzekből (15%–85%) oldották meg.

A szociális innováció integrált megközelítése, Portugália

A 2016 és 2020 közötti időszakra alapított kezdeményezést a portugál kormányzat és a szociális gazdaság különféle érintett nonprofit szervezeteinek együttműködése hozta létre.

A kezdeményezés célja a szociális gazdaság szervezetei és vállalkozásai finanszírozási hátterének megteremtése és ezek láthatóságának biztosítása, amelynek segítségével lehetővé válik az európai strukturális alapok mozgósítása a szociális gazdaság fejlesztési elképzeléseinek megvalósítása érdekében.

A kezdeményezés keretében sor kerül a fejlesztési kapacitások megteremtésére a pénzügyi menedzsment, az üzleti modellezés, a hatásvizsgálat, az irányítás és a governance fejlesztésével. Kiemelt cél a partnerség megteremtése az üzleti és szociális szervezetek között a kölcsönös előnyök felismerésén keresztül. Eszköz lehet a forrásteremtés a Szociális hatás kötvény⁵⁶ mint speciális finanszírozási eszköz segítségével.

A kezdeményezés működteti a Szociális Innovációs Alapot, amely finanszírozási kontingenst biztosít a szociális vállalkozások és programok számára, amelyek megfelelő potenciállal rendelkeznek a kívánt társadalmi hatás és pénzügyi hozamok eléréséhez.

A kezdeményezés a kidolgozott pénzügyi innováció segítségével a szociális befektetők forrásait vonja be a szociális gazdaság céljainak megvalósításába, ugyanakkor a program működésének pénzügyi hátterét alapvetően az európai strukturális alapokon keresztül a közpénzek biztosítják.

Barcelona Városi Tanács: szociális felelősségvállalású közbeszerzési rendelet, Spanyolország

A 2013-ban kibocsátott rendelet biztosítja a szociális szervezetek és vállalkozások számára a piacra jutás nehézségeinek kezelését, és ezen keresztül javítja a szociális gazdasági szektor jövedelmezőségi és foglalkoztatási képességét. Évente 8 millió euró értékben közvetlen szerződéses kontingenst biztosít a speciális foglalkoztatási centrumok részére.

A közbeszerzésben érdekelt üzleti vállalkozásoknak biztosítaniuk kell, hogy alkalmaztaik legalább 2%-a legalább 33%-os mértékben megváltozott munkaképességű munkavállalói csoporthoz tartozzon, valamint az elnyert közbeszerzések költségvetési összegének

⁵⁶ Social Impact Bond (SIB) – pénzügyi innováció a szociális szervezetek és vállalkozások számára finanszírozási igényeik biztosítására. Háromoldalú szerződés a kormányzat, a szociális befektető és a szolgáltatást nyújtó szociális szervezet vagy vállalkozás között. A szociális befektető biztosítja a szociális hatással rendelkező tevékenységhez szükséges forrásokat. A kormányzat kötelezettséget vállal a befektetés és hozamainak megfizetésére, amennyiben az elvárt és szerződésben vállalt szociális hatás létrejön.

legalább 5%-os értékében alvállalkozói szerződést kötnek a foglalkoztatási centrumokkal. A közbeszerzésben érdekelt üzleti vállalkozásoknak környezetvédelmi előírásoknak kell megfelelniük.

A rendelet bevezetésének első évében 770 szociálisan hátrányos helyzetű személy részesült az ezen keresztül biztosított előnyökből. A rendelet teljes körű bevezetése a közbeszerzési szerződések megújításakor válik hatásossá, de így is a szerződéses kapcsolatok 75%-a volt érintett az első évben. A régió többi önkormányzata hasonló jellegű előírásokat kíván bevezetni, illetve erre már sor is került, így a rendelkezésnek továbbgyűrűző hatása is van.

A rendelet bevezetése közvetlen finanszírozási háttérrel nem igényel, illetve a felmerülő ráfordítások a költségvetési források terhére kezelhetők. Az üzleti vállalkozásokat terhelő pótlólagos ráfordítások ugyan feltehetőleg jelentkeznek majd a közbeszerzési ráfordítások növekedése révén, de ezek közvetlen hatása nem mérhető, illetve elnyújtott és mérsékelt formában jelentkezik majd, amelyeket a rendelet foglalkoztatási és gazdasági-társadalmi előnyei feltehetőleg kompenzálhatnak.

El Hueco helyi inkubátorház, Spanyolország

A 2012-ben alapított nonprofit szervezet a gyéren lakott spanyolországi Soria régióban segíti a szociális vállalkozások alapítását és fejlesztését, gondoskodik finanszírozási forrásokhoz való hozzáférésről, és segíti a vállalkozások láthatóságát.

A Spanyol Szociális Vállalkozás Ösztönző Program⁵⁷ segítségével képzési és támogatási segítséget nyújt szociális vállalkozók részére, vállalkozási ötleteik kidolgozására, indítására és bővítésére. Az inkubátorház telephely-szolgáltatással támogatja az induló vállalkozásokat. Hat hónapos támogatási program keretében mentorálási és finanszírozási segítséget nyújt. A program tevékenysége nemcsak a Soria régióra, hanem nemzetközi kötődésű vállalkozókra is kiterjed, akik spanyolországi és dél-amerikai fókuszú tevékenységekben érdekeltek. A helyi inkubátor által nyújtott szolgáltatásokkal lehetőséget biztosít a képzési és mentorálási fázisban a vállalkozási ötletek kidolgozásához és az egyéb vállalkozókkal és érdekhordozókkal történő szoros kapcsolattartáshoz.

Éves versenyek, valamint a tavaszi nemzetközi találkozók szervezésével biztosítja a támogatott szociális vállalkozási programok kölcsönös értékelési lehetőségét, nemzetközi ismertségét.

A szociális vállalkozások különösen a gyéren lakott térségek esetében elengedhetetlenek a regionális fejlesztési politikák és programok bevezetéséhez, a munkahelyteremtési programok eredményes megvalósításához.

Az inkubátorház 2015-ben 22 szociális vállalkozás alapítását segítette, és 120 munkahely teremtését támogatta, s 115 vállalkozási tanácsadót vont be. Az inkubátorház telephely-szolgáltatását 30 vállalkozás vette igénybe.

A szervezet finanszírozási háttérét költségvetési és privát támogatások biztosítják. Ezenfelül a telephely-szolgáltatásokból származó bevételek gondoskodnak a működési költségek és a beruházási szükségletek fedezéséről.

⁵⁷ Spanish Social Entrepreneurship Immersion Programme (SEIP).

Big Potential: beruházásikészség-támogatási program, Egyesült Királyság

A Szerencsejáték Alap⁵⁸ és a Szociális Vállalkozási Szervezet⁵⁹ finanszírozási források biztosítására, üzleti fejlesztések támogatására, valamint a támogatott szervezetek láthatóságának növelése érdekében hozta létre.

Önkéntes, közösségi és szociális szervezetek és vállalkozások részére nyújt segítséget, hogy fejlesztési elképzeléseiket megvalósítsák, illetve költségvetési szerződési lehetőségeket nyerjenek el.

A szociális gazdaság területén tevékenykedő szervezetek nehezen jutnak fejlesztésfinanszírozási forrásokhoz, mivel gyakran nem rendelkeznek megfelelő pénzügyi ismeretekkel, illetve nem megfelelő az együttműködésük a tanácsadó szervezetekkel. A Szerencsejáték Alap által a Szociális Vállalkozási Szervezettel történt együttműködésben létrehozott Big Potential támogatási alap két csatornán keresztül segíti a támogatott szervezeteket és vállalkozásokat: a „Breakthrough” (induló) csatorna szakértői segítséggel a fejlesztési programok első fázisán keresztül nyújt támogatást, míg az „Advanced” (haladó) csatorna a szociális fejlesztésekben gyakorlott szervezetek és vállalkozások támogatását végzi.

A fejlesztési elképzelések gondos kiválasztásával a 246 támogatásért folyamodóból 128 induló szervezet, valamint 58 haladó vállalkozás közül 23 kapott támogatást 2016-ig. A támogatási programok megvalósításában 39, illetve 24 szakértő működött közre.

A program finanszírozása költségvetési forrásokból történt, habár a Szerencsejáték Alap által biztosított források a közpénzek kreatív bevonását jelentette a közösség cél elérése érdekében.

Partnerség a Szociális Vállalkozási Stratégia megvalósítására, Egyesült Királyság (Skócia)

A skót kormányzat, a Szociális Vállalkozási Szövetség (SENSCOT⁶⁰) és különböző szociális vállalkozások által 2011-ben létrehozott partnerség, amely a tevékenységükkel összefüggő politika alakítására, az üzleti fejlesztések, a finanszírozási forrásokhoz és a piaci lehetőségekhez való hozzáférés támogatására jött létre.

A partnerség tevékenysége keretében informálja és támogatja a szociális gazdaság szereplőit a vállalkozási profiljuk fejlesztése érdekében, gondoskodik szerepük felismeréséről a helyi közösségek és a kormányzati célok megvalósításában, fejleszti a tagság és a partnerszervezetek együttműködési készségét és kapacitását. Megteremti a szociális gazdaság szereplőinek egységes fellépését – helyi és nemzeti szinten – a szektorra vonatkozó politika alakítása érdekében. Informálja tagságát a finanszírozási lehetőségekről, és a vállalkozási tudás és tapasztalat megosztására szolgáló fórumokat rendez. Politikai kerekasztal-beszélgetéseket szervez a politikai szereplőkkel és érdekhordozókkal való kapcsolat ápolására. Parlamenti kezdeményezések és beadványok készítését koordinálja, havi rendszerességgel elektronikus hírlevelet ad ki. Kapcsolatot ápol a nyomtatott és az elektronikus média képviselőivel a szociális szervezetek és vállalkozások tevékenységének promóciója érdekében.

⁵⁸ Big Lottery Fund.

⁵⁹ Social Investment Business (SIB).

⁶⁰ Social Entrepreneurs Network of Scotland – közhasznú társaság formában működő szervezet a szociális gazdaság szereplői hálózatának megteremtésére és működtetésére.

Tanácsadást végez tagsága részére helyszíni látogatások keretében, valamint honlap, hírlevél formájában. Ösztönzi az együttműködést az üzleti és szociális vállalkozások, valamint a helyi önkormányzati és a központi kormányzati szervezetek között.

A partnerség megteremtésével érzékelhetően nőtt a szociális gazdaság szereplőinek elfogadottsága és láthatósága, ami a különböző együttműködési formákból eredő szinergiát eredményezett.

A partnerség alapvetően költségvetési források segítségével fejtette ki aktivitását, bár az együttműködéshez és közös fellépéshez kapcsolódó kiadások egy része feltehetőleg a partnerségben részt vevő szervezetek és vállalkozások forrásaira is igényt tartott.

Partnerség a piaci hozzáférés megteremtésére, Dánia

A Specialisterne⁶¹ vállalkozás a Specialisterne Alapítvány⁶² (SPF) és az SAP⁶³ által létrehozott helyi, nemzeti és nemzetek feletti jelleggel működő partnerség, amely autista személyek részére biztosít képzési és oktatási szolgáltatásokat, s biztosít munkaerőpiaci hozzáférési lehetőségeket.

A dán Thorkil Sonne saját autista gyermekének nevelése kapcsán dolgozta ki fejlesztési programját, amely Specialisterne (Specialisták) néven nemzetközi védjeggyel biztosított védeltséget élvez. Az alapítvány rendelkezik a védjeggyel kapcsolatos tulajdoni jogokkal, míg a Specialisterne szociális vállalkozás keretében – amelynek alkalmazottai zömében autista személyek – képzési, oktatási, értékelési és tanácsadási tevékenységet végeznek. A partnerségen belül az autista személyek speciális képességeinek kihasználásával azt a célt tűzték ki, hogy világszerte 1 millió munkahelyet teremtenek számukra, ennek érdekében jelenleg 12 országban helyi képviselői irodát tartanak fenn, s néhány további országban képviselő nélkül működnek együtt helyi szervezetekkel.

A számos érdekhordozóra kiterjedő partnerségi tevékenységük keretében coaching és mentoring, képzési és oktatási, tudásmegosztási és érzékenyítési feladatokat látnak el. Ennek keretében a munkaerőpiaci követelményekhez való kapcsolódás folyamatát támogatják, különösen az információtechnológiai szükségletekhez igazodóan.

Az SAP bekapcsolódásával a partnerségbe lehetővé vált az „Autizmus a munkahelyen program” implementálása egy nemzetközi nagyvállalat (az SAP) humán erőforrás-politikája átalakításának segítségével. Az SAP előzetes felmérés és értékelés keretében határozza meg a betöltendő munkahelyek körét, és válogatja ki a potenciális munkavállalói kontingenst. Ezt követően történik egy hathetes tanfolyami képzés keretében a munkahelyi és munkatársi együttműködési követelmények ismertetése, majd ennek eredményes elvégzését követően határozzák meg a betölthető vállalati pozíciókat, valamint ismertetik a jövőbeli lehetőségeket a munkahelyi pályázókkal.

A partnerség keretében 8 ország 12 SAP-irodájában több mint 100 autista személy részére biztosítottak foglalkoztatási lehetőséget.

⁶¹ Specialisterne – innovatív szociális vállalkozás.

⁶² Specialisterne Foundation (SPF).

⁶³ SAP – nemzetközi szoftervállalkozás.

A partnerség szociális elkötelezettségének innovatív formája mellett azzal is kitűnik, hogy finanszírozása alapvetően privát és üzleti tevékenységből generált forrásokból történik, közpénzek bevonása az egyes érintett országok helyi szabályozásához igazodóan történik meg. Az SAP csatlakozása a partnerséghez az üzleti megfontolásokon túlmenően a vállalkozás társadalmi felelősségvállalási (CSR) programjának is köszönhető, ami természetesen nem mérsékli a kezdeményezés értékét.

Oktatási hálózat, több országra kiterjedően

A Fiatalok Teljesítménye – Európa⁶⁴ 40 európai országban működő tagszervezeteinek hálózatán keresztül fejti ki tevékenységét, amelynek keretében oktatási és képzési, coaching és mentoring szolgáltatásokat nyújt, ösztönzi a magán- és közszféra közötti partnerséget, valamint hálózatépítési és tudásmegosztási támogatást nyújt.

A 2001-ben indított kezdeményezést a fiatalok munkanélküliség növekedése, a vállalkozói ismeretek alacsony szintje, az újonnan induló startupvállalkozások kis száma indokolta, mivel különböző kutatások azt igazolták, hogy az iskolákban megszerzett vállalkozói ismeretek az érintett személyeknél az életpálya során magasabb szintű vállalkozási aktivitást eredményeznek.

Az oktatási tevékenység során súlyponti jelentőségű a problémamegoldás teammunka keretében, a vezetői kezdeményezés és a kreativitás fejlesztése, valamint az információ-elemzés, a projektmenedzsment, a költségvetés-tervezés és finanszírozás, a marketing és értékesítés módszertanának elsajátítása.

A szociális vállalkozási készségfejlesztés témájára két program fókuszál:

- Egy 360 napos program keretében a részt vevő hallgatók szociális minivállalkozási ötletet dolgoznak ki, s a JA Europe által szervezett versenyek keretében értékelik ezeket.
- Egy szociális innovációkra orientált program keretében a szociális vállalkozási ötleteket egy mentor által vezetett hallgatói team és az önkéntes vállalati szakértők segítségével értékelik, aminek során a meglévő szociális igényekhez illeszkedő vállalkozási megoldásokat dolgoznak ki az együttműködés során.

2014–2015-ben a JA Europe mintegy 3,5 millió hallgatót ért el, 117 ezer tanár-mentor és 164 ezer vállalati önkéntes szakértő bevonásával. A részt vevő hallgatók 78%-a valószínűsíti a későbbiekben vállalkozásindítási szándékát, és 86%-a vált érzékennyé a közösségében felmerülő szociális problémák iránt.

A szervezet finanszírozását 82%-ban magánforrásokból biztosítják, 14%-ban költségvetési forrásokat és működési bevételeket használnak fel, míg a tevékenységük EU-finanszírozása egyes projektekhez kötötten biztosított.

⁶⁴ Junior Achievement Europe (JA Europe) – A Junior Achievement Worldwide európai tagja. A vállalkozási készségek oktatására alapított szervezet mintegy 40 ország keretében fejti ki tevékenységét.

NESsT mint többelágazású támogatási struktúra, több országra kiterjedően

A nemzeti alapítású (1997), de nemzetközi hatókörű szervezet vállalkozásfejlesztési támogatás és finanszírozási források feltárása, valamint oktatás és egyéb képzés keretében piacorientált üzleti fejlesztéseket, lehetőségeket és hozzáférést biztosít ügyfélkörének.

A szervezet létrehozását az a tény indokolta, hogy a közép-európai országokat alacsony szintű szociális érzékenység jellemezte, ugyanakkor látható volt a készség új, piaci irányultságú megoldásokra a szociális vállalkozások fejlesztése területén.

A szervezet tevékenységi fókuszában áll a vállalkozások kapacitásfejlesztése workshopok, konferenciák és szemináriumok segítségével, amelynek során kiemelten foglalkoznak az üzleti tervezés és a fejlesztési készségek tökéletesítésével. Az együttműködő üzleti tanácsadó hálózat helyi és nemzetközi szakértők igénybevételével jótékonyági alapon kapcsolódik a szervezethez.

A szervezet pénzügyi támogatása visszerthes beruházási forrásokat nyújt, a kölcsönkhöz kapcsolódó garanciaszolgáltatások révén biztosítja harmadik fél becsatornázódását a forrásszerzésbe, ezenkívül segítséget nyújt egyéb partnerek felkutatásához, amelyek társfinanszírozóként kapcsolódhatnak a projektekhez.

A kifejtett társadalmi hatás mérésére értékelési módszereket dolgoz ki, s a célok és eszközök meghatározására alkalmas menedzsmenteljárások bevezetéséhez nyújt segítséget. Rendszeresen monitorozza a nyújtott teljesítményeket a szociális vállalkozások tevékenységéhez illeszkedő indikátorok segítségével.

A szervezet 2015. évi működése során 167 szociális vállalkozást támogatott, valamint 5300 vállalkozás 12 ezer vezető munkatársát képezte ki a vállalkozási és üzleti tervezés körében.

A szervezet működését 47%-ban alapítványi támogatásból, 32%-ban konzultációs bevételekből, 12%-ban vállalkozói adományokból, 5%-ban kormányzati és nemzetközi szervezetek támogatásából, illetve 4%-ban magánszemélyek adományaiból fedezi. A finanszírozási háttér sokszínűsége tanúskodik a szervezet működésének számos érdekhordozó számára hasznos működéséről.

Clann Credo-sikertörténetek

A Clann Credo szervezet Írország vezető szociális finanszírozó szervezete. Tevékenységét önkormányzati és közösségi szervezetek terén fejti ki, amelyek között megtalálhatók az önkéntes és a jótékonyági szervezetek, a sport- és ifjúsági szervezetek, a szociális gazdaság szervezetei és vállalkozói. A finanszírozott programok közösségi, szociális és környezetvédelmi jellegűek. A támogatás kedvező kamat- és törlesztési feltételekkel folyósított kölcsönök formájában történik. A kihelyezett kölcsönök a visszafizetést követően újabb kölcsönök kihelyezési forrásként erősítik a szociális szektort. Az alábbiakban a Clann Credo által támogatott sikeres programok rövid ismertetése és értékelése következik.⁶⁵

⁶⁵ Az egyes programok részletes ismertetése a Clann Credo honlapján megjelenített információk alapján történik: www.clanncredo.ie/casestudies.aspx?m=29&mi=213 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

Sixmilebride pályaudvar

Az 1850-ben épített pályaudvar 1963-ban bezárt, s 2010-ig használaton kívül volt. A történelmi épület hasznosítását a megyei tanács kezdeményezte. Mivel a körzeti cserkészcsapat fantáziát látott az épületben, pályázatot nyújtott be a hasznosításra, közösségi és tanácskozóhelyek, valamint mászófal létesítésére. A terv megvalósítását támogatta a helyi LEADER-közösség, a saját forrásokat támogatói akciók és a Clann Credo segítségével biztosították, amellyel a pénzügyi terheket több évre osztották szét.

Abbey kulturális és művészeti központ

Az épület 1959-ben moziként nyitotta meg kapuit, majd ennek bezárását követően a városi tanács tulajdonába került. 2005-től megváltozott kulturális és művészeti profillal nyitotta meg újra a kapuit, a környező települések lakosságának szolgálatában. A központ színház- és zeneteremként és a vizuális művészetek – köztük természetesen a film – bemutatóhelyként működik, de a zenei oktatás színhelyül is szolgál.

Abbeyshrule – „törekvő település” bizottsága

A mindössze 227 lakost számláló település az elmúlt években többször elnyerte a „törekvő települések megyéje” díjának⁶⁶ aranyérmét a település történeti-kulturális örökségének védelmével (a 18. századi költő és író, Oliver Goldsmith emlékének ápolása), valamint 2012-ben aranyérmet kapott az Entente Florale Europe 12 országra kiterjedő versenyén a településkép (virágosítás) alakításáért. 2012-ben az „Írország legtörekvőbb faluja” kitüntető címet nyerte el. A települési arculat alakítása, az életminőség javítása érdekében településszépítő bizottság működik, amely háromhetente ülésezik, s az erőforrások hasznosítása érdekében fejlesztési tervet valósít meg. A Clann Credo támogatással ismerte el a bizottság eredményes működését és elkötelezettségét.

Abbeytown/Abbeyview lakóegyesület

A lakóközösség egyesület formájában alakult a 80-as években. Tevékenysége kiterjed a zöldterületek gondozására, a lakókörnyezet tisztaságának és rendezettségének biztosítására, de az idősebb lakók ingatlanainak rendben tartására, festésére is. Jelentős mértékben támaszkodik az egyesület tagságának önkéntes tevékenységére is, az elért bevételekkel pedig eszközparkját fejleszti. 2007-ben az egyesület munkáját Mayo megye „Büszkeség tere”⁶⁷ címmel ismerte el.

⁶⁶ Tidy Towns County Award.

⁶⁷ Mayo's Pride of Place.

Adamstown Atlétikai Klub

Az 1954 óta tevékenykedő sportklub élvonalbeli versenyzők nevelésével foglalkozik, nemzetközi szintű sportolókat bocsátott ki gyaloglás, magasugrás és súlylökés sportágakban. A magas szintű, sikeres edzőmunka ingatlanokba, felszerelésekbe és humán erőforrásba történő beruházást feltételez, amelyet tartánpálya és dobókör kiépítésével biztosítottak. A klub 2015-ben határozta el a kültéri berendezések továbbfejlesztését, amelynek érdekében eredményesen pályázott a kormányzati sporttámogatási alaphoz. A támogatás elnyerésének feltétele a berendezések előzetes megvásárlása volt, amelyet a Clann Credo áthidaló kölcsöne biztosított.

Aisling Annacotty FC

Az 550 ifjúsági és felnőtt játékost 20 különféle korosztályú csapatban tömörítő futballklub Munster tartomány vezető labdarúgó klubja. Működéséhez a tevékenységéhez igazodó edzési és játéklehetőségeket kell teremtenie. Különleges nehézséget jelentett, hogy a tartósan nedves időjárás miatt a gyepes pályák hosszú időszakra használhatatlanná válnak, így nehézséget okozott a sportolási lehetőség biztosítása a téli időszakban. A FAI- és FIFA-előírásokat ki-elégítő, minden időszakban használható pályák megvalósítása elengedhetetlen a települési közösségben mélyen beágyazott egyesület színvonalas működéséhez.

Allihies rézbányászati múzeum

A településen 1812-ben megnyitott rézbánya az európai rézkohók vezető beszállítója volt a 19. század során, de 1884-ben bezárt, majd 1920-ban egy rövid időre szóló újranyitást követően véglegesen megszűnt a bányászati tevékenység. A bányászati üzemi és közösségi épületek (például a bányakolónia temploma) végleges pusztulását megakadályozandó, 1993-ban egy helyi szövetkezet alakult a renoválásra és a hasznosításra. A templomépület múzeumi célra hasznosították, amelyet kiegészítettek kiállítási és kávézó funkcióval, s a felújított épületegyüttes 2007-től látja el feladatát.

Amharclann kelta színház

Írországban mindössze két ír nyelvű színház működik. A település színháza formálisan 1958-tól működik, de előzményei a múlt század elejének vándorszíntársulataihoz kötődnek. A színház nemcsak az ír nyelvű színjátszás otthona, s ezen keresztül a nemzeti identitás közösségképző színtere, hanem szerepet vállal az írók, a művészek és a zenészek tehetséggondozásában is. 2012-ben kezdődött az épület infrastruktúrájának több fázisú felújítása, a színpad, a nézőtér, a világítási rendszer és a tető, valamint 2016-ban egy emlékkert rekonstrukciójával. A menet közben felmerülő finanszírozási nehézségek miatt kapcsolódott be a Clann Credo a projekt hitelezésébe.

Ardara idősothton-egyesület

A Páli Szent Vince közösség tagjai a település idős lakói igényeinek kiszolgálását tűzték ki célul. A kiindulólé helyzetet az jelenti, hogy manapság sok idős ember él egyedül, a település földrajzilag távoli pontjain. A cél az idős emberek elszigeteltségének oldása, a közösségteremtés és az orvosi és egyéb szolgáltatások helyileg koncentrált biztosítása. Az egyesület az idősothtonban 29 lakóegységet, egy gondozási és egy közösségi teret valósított meg. A Clann Credo azért kapcsolódott be a projekt finanszírozásába, mert az fontos szociális célt valósít meg, a helyi közösség egésze profitál belőle, s hozzájárul a helyi gazdaság fejlődéséhez is. A közösségi tér egyéb közhasznú események megrendezésére is alkalmas.

Ashbourne Baseball Club

Az utóbbi években a sportpályák és -létesítmények fejlesztése jelentős lendületet vett Írországbán, így lehetőség kínálkozik „egzotikus” sportágak gyakorlására is. Írország területén 13 baseballcsapat működik, amelyek a nemzeti bajnokságon kívül szerepet játszanak a nemzetközi porondon is. Az egyesület a korszerű játékhely megteremtésével lehetőséget kapott arra, hogy nemzetközi mérkőzéseket és bajnokságokat is rendezhessenek. A projekt számos helyi és nemzeti adományozó áldozatvállalásával valósult meg, s a Clann Credo is részt vállalt a megvalósításban.

Askamore közösségi központ

A mintegy 500 háztartást tömörítő település a 70-es években helyi adományok segítségével vásárolt meg egy öreg iskolaépületet, amelyet közösségi központtá alakítottak át, ahol számos teremsport és egyéb csoport-összejövetelek rendezésére alkalmas helyiséget alakítottak ki. Az elmúlt években kiegészítették egy gyermekfoglalkoztató központtal is, ahol 10 alkalmazott mintegy 40 gyermek ellátásáról gondoskodik, majd egy információtechnológiai centrumot hoztak létre, ahol lehetőség nyílik a készségek fejlesztésére. A közösségi képességek fejlesztésén kívül a megszerzett tudás (internet- és Skype-használat) segíti az idős, magányos emberek életminőségének javítását.

Athboy íjászkлуб

A sporttevékenység közelebb hozza az embereket, segíti a köztük lévő társadalmi különbségek áthidalását, így integrációs és inkluzív (bevonó, összehozó) hatással rendelkezik. A 2009-ben alapított klub mintegy 60 aktív taggal rendelkezik, de a felszerelések hiánya akadályozta a további bővülést, amit a Clann Credo támogatásával egészítettek ki.

Aughnamullen sport-, szabadidő- és társadalmi fejlesztési egyesület

A sporttevékenységnek a társadalmi hasznosság mellett különös értéke, hogy elsődleges területe a közösségi önkéntes tevékenységnek. Bár a települési egyesület atlétikai ága erős volt, a többi sportágban a megfelelő helyszínek hiányában alacsony volt az aktivitás, s az egyéb közösségi tereknek is hiányát tapasztalták. A helyi atlétikai klub termének bővítésével testépítő helyiséget és találkozási pontot kívántak megvalósítani, amit a helyi protestáns közösség részvételével terveztek, különös fókusszal az ifjúság körében végzett közösségteremtő tevékenységre.

Avondhu Blackwater partnerség

A partnerség az Avandhu Blackwater térségben megvalósuló Vidékfejlesztési Program⁶⁸ és a Helyi Fejlesztési Szociális Bevonó Program⁶⁹ 2008. év során történő összevonásával keletkezett. A helyi LEADER-közösség segítségével és finanszírozásában megvalósított programok a helyi gazdaságfejlesztést szolgálták, a vállalkozási kezdeményezések támogatásával, a legfontosabb munkavállalási és vállalkozói készségek fejlesztésével. Ezenkívül törekedtek a társadalmi kirekesztés felszámolására, valamint a fenntartható fejlődés megvalósítására.

Ballaghaderreen közösségi park

Nem lehet eléggé hangsúlyozni a sportesemények és -szervezetek közösségteremtő erejét a vidéki településeken. Meghatározó hozzájárulása volt az elmúlt két évtizedben a héthektáros sporttelepnek a település sportéletéhez, amely futó-, futball- és krikettpályát foglalt magában. Legutóbbi kezdeményezésük egy klubház építésére irányult, amely további sportolási lehetőségek megteremtését célozta. Az ingatlan kialakítása lehetőséget teremt kisebb közösségi összejövetelek tartására, valamint gyermekfelügyeleti szolgáltatás indítására.

Ballinlough GFC

A gall futballklubot (GFC) 1897-ben alapították, és 180 taggal rendelkezik. A meglévő ingatlan világítással rendelkező sportpályát, öltözőt és egyéb közösségi helyiségeket tartalmaz. A helyi igényekhez igazodóan futó- és gyaloglópályát valósítottak meg, amelyet zömében az idősek és a gyermekeiket edzésre kísérő szülők használnak. A projekt a LEADER-program keretében valósult meg, a Clann Credo a projekt megvalósításához nélkülözhetetlen likviditási támogatást nyújtott. A helyi közösség erősítése hozzájárul ahhoz, hogy a klub által szervezett adománygyűjtő és táncrendezvények továbbra is sikeresek legyenek.

⁶⁸ Rural Development Programme (RDP).

⁶⁹ Local Development Social Inclusion Programme.

Ballybane Községi Centrum Kft.

Néhány éve épült a korszerű közösségi centrum, amely a tapasztalatok szerint modellszerűen járult hozzá a közösségi élet fejlesztéséhez. A kb. ezer négyzetméter (9000 négyzetláb) alapterületű létesítmény, amely a meglévő sportlétesítmény szomszédságában található, számos funkciót foglal magában: irodák, tanácskozótermek, tároló- és gyerekfelügyeleti terek. Az épületben helyeztek el számos állami ügynökségi ügyfélszolgálatot is, amelyek korábban különböző helyeken béreltek ingatlant, így a közszolgáltatások integrált, színvonalas hozzáférési lehetőségét is megteremtették.

Ballybunion tengeri és hegyi mentőszolgálat

A 32 önkéntes segítővel működő szolgálat 24 órás 365 napos készenlétben 1986-tól gondoskodik a helyi tengeri és hegyi mentésről, évente átlagosan 25 mentési alkalommal. A több mint 30 éves mentőhajó kiváltására bankhitelt kaptak, amelynek lehívása során lehívási nehézségek merültek fel, így a Clann Credo finanszírozási megoldása életmentő jellegű volt, s szilárd alapokra helyezte a mentőszolgálat tevékenységét.

Ballyfermot családsegítő központ

A családsegítő központ 21 év óta áll rendelkezésre a település minden korosztálya számára. A gyerekfelügyelettől a tanácsadásig, a munkaerő-átképzéstől a művészeti oktatásig számtalan tevékenységnek biztosít teret. Naponta több mint 120 teremfoglalási igényt bonyolítanak le.

Az 1953-tól üzemelő épület fűtési rendszere és szigetelése elavult volt, s nagy ráfordítást igényelt üzemeltetése. A Fenntartható Energia Ügynökség⁷⁰ engedélyezte a támogatást, de a fűtési idény kezdetére történő megvalósítást a Clann Credo által nyújtott pénzügyi segítség tette lehetővé.

Ballyhooley településfejlesztés

A településen 2009 óta számos fejlesztés valósult meg, a települési tanács, a sportegyesület és a teniszklub felújította a közösségi centrumot, megvalósította a játszóteret és a többcélú közösségi sportpályát, valamint a teniszklub épületét. A projekteket alapvetően helyi adakozásból valósították meg, támogatást kaptak a regionális önkormányzattól és a Tomar Trust jótékonyági egyesülettől, a projektek ütemes megvalósítását viszont a Clann Credo áthidaló pénzügyi segítsége biztosította.

⁷⁰ Sustainable Energy Authority (SEAI).

Banner Lakhatási Egyesület⁷¹

Az egyesület 2002 óta foglalkozik a Clare tartományban élő szellemi fogyatékosok lakhatási problémáinak megoldásával. Az egyesület személyre szóló megoldásokkal segíti a szellemi fogyatékosok önálló lakhatási lehetőséghez való juttatását, lehetőleg saját településükön. A 21 lakásból álló portfólióval rendelkező egyesület számára támogatást nyújtott a Clann Credo további két személy elhelyezésének megoldására.

Bawnboy dologház

A 19. században a dologház jelentette az elesett népesség egész életre szóló elhelyezésére szolgáló intézményt, s a településen volt az 1840 és 1854 között épített 163 dologház egyike, amely 1921-ig működött, bár 1981-ig különféle feladatoknak még továbbra is helyet biztosított. 2010-ben a helyi fejlesztési egyesület turisztikai attrakciókra történő használatát vette tervbe. A szándék találkozott a helyi közösség és szervezetek egyetértésével, így a helyi építészeti örökség a Clann Credo támogatásával újult meg.

Bee Park közösségi központ

A közösségi központ 15 évvel ezelőtt nötte ki korábbi elhelyezését, mivel nem volt tovább képes megfelelni az új igényeknek, és nem tudott új szolgáltatásokat befogadni. A fejlesztést a közösséggel történő részletes kommunikáció és adománygyűjtés előzte meg. A központ a korábban nem elérhető tornázási és ökölvívási lehetőségek mellett ifjúsági és egyéb összejöveteleli helyiségeket, 30 gyermek elhelyezésére szolgáló bölcsődét és egy közösségi rendezvényteret foglal magában. Az időközben felmerült, nem tervezett költségek nem tették volna lehetővé a fejlesztés teljes megvalósítását a Clann Credo pénzügyi támogatása nélkül.

Bellacragher vitorlásklub

A 2003-ban alapított vitorlásklub az „úszó osztályterem” megvalósításával vezető szerepet játszik a tengeri hajózási és navigálási képzésben, amely a Ballycroy település egyedülálló természeti adottságaival együtt lehetőséget nyújt tágabb látogatói kör vonzására is. A 65 tagot és 8 oktatót tömörítő klub intenzív tengeri képzést és gyakorlatot nyújt az érdeklődőknek. A Clann Credo az üzleti terv átfogó értékelésével és támogatásával bővítette tréning- és rádiós kapacitását, valamint fejlesztette az „úszó osztálytermet”.

⁷¹ Banner Housing Association (BHA).

*Blanchardstown nomád fejlesztési klub*⁷²

A szervezet helyi lakossági kezdeményezésre alakult. Feladata a település területén ideiglenesen tartózkodó – nomád, vagyis nem letelepedett – etnikai csoportok életkörülményeinek javítása, emberi jogainak érvényesítése, különös tekintettel a nők egyenjogúságára, a faji megkülönböztetés és az analfabetizmus felszámolására. Bár a szervezet közvetlen pénzügyi értéket nem hoz létre, tevékenysége elengedhetetlen a társadalmi béke és a jólét biztosításához. Három főállású alkalmazottal rendelkezik, akik 21 települési alkalmazottal együtt segítik a szervezet fejlesztő és oktató tevékenységét. Mivel a működés finanszírozása tartós gondot okozott, 2016-tól a Clann Credo támogatása teszi lehetővé tevékenységük folytatását.

Bluestack alapítvány

Az alapítvány egy korábban turisztikai célú ingatlant alakított át fogyatékos személyek gondozási centrumává. Az alapítvány 219 segítségre szoruló családdal áll kapcsolatban. A szolgáltatási kínálatukat a helyi közösséggel folytatott többfordulós konzultáció során alakították ki, amelyben többek között fizio-, beszéd- és zeneterápia, reflexológia, drámapedagógia és tanácsadás is szerepel. A szervezet működésének organikus fejlődését az elmúlt évtizedben adománygyűjtés biztosította, a gondozási centrum kialakításához és berendezéséhez a Clann Credo nyújtott hosszú lejáratú pénzügyi támogatást.

*Bonane Közösségi Szövetségi Társaság*⁷³

Az ország régészeti lelőhelyeinek magas települési koncentrációja miatt 2006-ban határozták el a Hagyományok Parkjának létesítését. A szociális vállalkozásként működő létesítmény tulajdonosa az önkormányzat. Az erődítménymaradványok egyedülálló nap- és holdjáráshoz történt tájolással rendelkeznek. A Hagyományok Parkja fontos szerepet kapott a helyi fejlesztésben. A park egy korábban bérelt erdős területen helyezkedik el, a turisztikai vonzerő növelése érdekében elhatározott fejlesztés viszont igényelte a terület megvásárlását, amelyet a Clann Credo támogatása tett lehetővé. A fejlesztés shop, kávézó és közösségi találkozó-helyiség létesítését integrálta.

*Bord Na Mona*⁷⁴

A Shannon tartomány nyugati részén, Oweninny és Bellacorick településeken üzemelő áramfejlesztő telep az 1960-as évektől hasznosítja az Írországból gazdagon tenyésztő tőzegmohát. A 2004-ben történt bezárásáig mintegy ötezer dolgozót alkalmazott, így a település tágabb környezetében az egymást követő generációk szinte mindegyike kapcsolatba került

⁷² Blanchardstown Traveller Development Club (BTDC).

⁷³ Bonane Community Cooperative Society.

⁷⁴ Bord Na Bona – energetikai vállalkozás, amely az ír tőzegmoha energetikai hasznosítását végzi.

a vállalkozással. 2009-ben a volt alkalmazottak egy csoportja vállalkozott arra, hogy összegyűjti a telep működésével kapcsolatos emlékeket és hagyományokat, s könyvet jelentettek meg, bízva abban, hogy a későbbiekben helyi múzeum és emlékhely is kialakítható lesz a településen. A Clann Credo hozzájárult ahhoz, hogy a kis régió társadalmi és kulturális élete ösztönzést kaphasson a projekt megvalósításán keresztül.

Brookpark üzleti központ

A West Cork tartomány szívében fekvő Dunmanway településen kulcsszerepet játszik az élelmiszer-gazdaság, amely a tágabb régió kulináris és gasztronómiai hagyományaira támaszkodik. A település vállalkozói hálózata⁷⁵ javaslatot terjesztett be egy olyan üzleti központ megvalósítására, ahol az élelmiszer-gazdaság szektorában tevékenykedő startupvállalkozások kaphatnak irodai, tárgyaló- és raktárhelyiségeket. A járási önkormányzat biztosította a zöldmezős beruházáshoz a telket, s az Ír Vállalkozói Szövetség mellett⁷⁶ részt vállalt a finanszírozásban is. Vállalta továbbá az alkalmazottak kiképzését is, amely alapvető jelentőségű a sikeres működés érdekében. A támogatásban részt vállalt a Clann Credo is, mivel a projekt elengedhetetlen a térségi foglalkoztatási és vállalkozási kapacitások bővítése érdekében.

Brownstown közösségi fejlesztés

A település tágabb környezetében hagyományosan űzött sport a hurling,⁷⁷ s mintegy 120 fő vesz részt a színjátszóklub tevékenységében, ennek ellenére a legutóbbi időkig nem rendelkezett sport- és egyéb tevékenységek űzésére, valamint összejövetelek tartására alkalmas közösségi térrel. A település aktív tagjai összefogtak egy valamennyi igényt kielégítő közösségi központ megvalósítása érdekében. A térségi fejlesztési központhoz benyújtott pályázatot elfogadták, a kiegészítő finanszírozást, valamint a cash-flow áthidaló jellegű biztosítását a Clann Credo vállalta magára, amelynek segítségével az építkezés befejezhetővé vált. A fejlesztés jóvoltából a színjátszók száma 50%-kal, a nézők száma 100%-kal nőtt. További új tevékenységeknek ad otthont a csarnok, amely minden korosztály számára nyitva áll. A megnövekedett aktivitás eredménye volt, hogy rendbe hozták az épület környékét és az ehhez vezető utakat is.

Caha központ

Az elszigetelt falusi térségben a települési kohézió fenntartása érdekében elengedhetetlen a közösségi centrumok működtetése. Adrigole településen 2004-től működik a közösségi

⁷⁵ Dunmanway Enterprise Network.

⁷⁶ Enterprise Ireland – kormányzati ügynökség a vállalkozások támogatására a nemzetközi piacra történő kilépés érdekében.

⁷⁷ Hurling – rögbiszerű ír népi sportág.

központ, amely kiszolgálja a környező települések igényeit is a szociális és családtámogatás területén. A központ biztosítja a különböző korosztályú férfi és női csoportok igényeit éppúgy, mint a gyerekek iskola utáni foglalkoztatását, valamint felügyeletét. A központ bővülő tevékenységi köréhez kért támogatást a Clann Credótól. A projekt tanulmányozását és értékelését követően – figyelemmel annak kiemelkedő társadalmi hasznára – egyértelmű volt ennek a pénzben nehezen kifejezhető értékű kérésnek a teljesítése.

Cahir park AFC⁷⁸

A sportegyesület nemcsak egyszerű – minden korosztályt befogadó – futballklub, hanem különleges programot megvalósító szervezet is, ahol a 6 és 16 év közötti sérült gyermekek testnevelésével is foglalkoznak. Az egyesület ingatlana az iskolai testnevelést és a közösségi összefogótevékenységet is szolgálja. A korábban egy helyi földbirtokos tulajdonában és támogatásával működő régi épületet 1961-ben lebontották, majd a területet az önkormányzat megvásárolta, s az évek során versenypályát, gyakorlópályát és műanyag pályát alakított ki rajta. A Cahir parkban kialakított új műanyag pálya 2017. évi megvalósításához a Clann Credo áthidaló pénzügyi segítséget nyújtott.

Camp önkormányzati társaság

A Camp települési önkormányzat és társasága 1983 óta fáradhatatlanul bővíti a települési lehetőségeket és szolgáltatásokat. Községi csarnok, játszótér, gyermekfelügyeleti központ, sportpályák és a régi iskola szolgálja ki a lakossági igényeket. 2014-ben az önkormányzati társaság valamennyi korosztály használatára szóló műanyag pályát valósított meg. A támogatást egyéb sport- és területfejlesztő szervezetek biztosították, míg a Clann Credo az átmeneti áthidaló finanszírozást vállalta, így egy olyan kérelmet támogatott, amelyet az üzleti bankok lesöpörtek volna az asztalukról.

Castledaly játszótér

Westmeath település közössége eredményes lakossági adománygyűjtő tevékenységet folytatott a gyermekjátszótér költségeinek fedezése érdekében. Támogatást kaptak a helyi LEADER-szervezettől, valamint a Kelta Atlétikai Szervezet⁷⁹ városi klubjától is a beruházás befejezéséhez és fenntartási költségeihez is. A beruházás ütemezése során pénzügyi és ütemezési nehézségek támadtak, amelyeknek áthidalása a Clann Credo szerepvállalásával oldódott meg. Mivel a településen magas a fiatalok és az 5 éves kor alatti lakosság aránya, a megvalósult létesítmény jelentősen hozzájárult a helyi szociális infrastruktúrához, s ezáltal vonzóvá tette a települést a letelepülni vágyó fiatalok számára.

⁷⁸ AFC – Atlétikai és futballklub.

⁷⁹ GAA – Gaelic Athletic Association.

Charleville közösségi sportkomplexum

A sportkomplexum kiépítése – amely fedett és esti világítással rendelkező sportpályákat foglal magában – 2012-ben kezdődött, és 2015-ben zárult le. A program fő támogatása a vidékfejlesztési programból származott, amelyhez hozzájárulást nyújtott a megyei önkormányzat is. A Clann Credo biztosította a megvalósításhoz szükséges likviditást, valamint hosszú lejáratú hitellel is segítette azt. A komplexum használata nem korlátozódik a helyiekre, azt a tágabb térség lakossága is látogatja. A létesítmények bérbeadásából származó bevételek biztosítják a hitel visszafizetésének forrásait. E projekt megvalósítása is igazolja, hogy a projektek sikere szempontjából döntő jelentőségűek a pénzügyi akadályok, ezek elhárítását követően a helyi kezdeményezések képesek eredményesen elérni a kitűzött céljaikat.

Clár Ír lakhatási centrum

A Clár ICH⁸⁰ alapítására 2000-ben azért került sor, hogy lakhatási lehetőséget biztosítson idős, sérült, valamint az emigrációból hazájukba visszatérő embereknek.

A Clann Credo által biztosított hitel segítségével 25 speciálisan kialakított otthon készült el idős és sérült emberek számára. A szervezet ezenkívül aktivitást mutatott a szociális lakhatási lehetőségek biztosításában, valamint egyéb közösségi szolgáltatásokban is: közlekedés, lakásszigetelés, társasági szolgáltatás időseknek, gyermekfelügyelet, helyi vállalkozásfejlesztés.

2010-ben a megyei önkormányzat segítségével további 36 szociális lakás építésére vállalkoztak, s korábbi kedvező tapasztalataik alapján ismét a Clann Credóhoz fordultak a pénzügyi lebonyolítási támogatásért, amely tízéves lejáratú – üzleti alapon nem elérhető – hitel folyósítását hagyta jóvá a projekt befejezéséhez.

Clare hozzáférhető közlekedési lehetőségek⁸¹

A szervezet nem egyszerűen arra vállalkozott, hogy vidéki viszonyok közötti közlekedési lehetőségeket teremtsen, hanem a közlekedési nehézségekkel küzdő személyekre koncentrált: idősek, sérültek és mentális problémákkal élő személyek. A szervezet 1990-ben a megye keleti területén alakult meg, de hamarosan kiterjesztette tevékenységét a megye teljes területére. Mára 17 személy foglalkoztatása mellett havonta mintegy 2500 regisztrált felhasználóval rendelkezik, akik havonta körülbelül 3000 utat bonyolítanak le. A tevékenység bővítéséhez két – speciális kialakítású – buszra volt szükségük, amelyeket a Clann Credo annak érdekében biztosított számukra, hogy a mobilitási nehézségekkel küzdő lakosság is hozzáférhessen az alapvető szolgáltatásokhoz, s ennek segítségével pótlólagos foglalkoztatási lehetőségek is megvalósuljanak.

⁸⁰ ICH – Irish Centre for Housing.

⁸¹ CAT – Clare Accessible Transport.

Clarecastle fejlesztési társaság

Clarecastle történelmi városa az utóbbi évtizedben gyors fejlődésnek indult. A lakásépítéssel nem tartott lépést a település bővüléséhez elengedhetetlen kiegészítő létesítmények létrehozása. A fejlesztési társaság megalapításának célja a hatezer fős település fejlesztési szükségleteinek meghatározása és megvalósítása. A fiatal családok magas részaránya miatt egy játszótér kialakítása elengedhetetlennek tűnt. A szükséges területet 21 éves bérletre kapták, a korszerű játszóteret a LEADER-program finanszírozta, amelyet a Clann Credo támogatott.

*Comharchumann Arrain Mhor*⁸²

A helyi közösség számára kulcsfontosságú szolgáltatásokat kínáló szervezet 2001-ben jött létre. A szolgáltatások a gyermekfelügyelettől a továbbképzési programokig, valamint a sport-, színjátszó és koncerttevékenységekig terjednek. A helyi jóllét és életminőség kulcsfontosságú tényezőjének a sportot tekintik, amelynek keretében a vitorlázás, a kajakozás és más vízi sportok mellett szerepet kap a torna, a túrázás, a kertészkedés és egyéb kültéri tevékenységek is. A létesítmények fejlesztése során előtérbe került a sportszarnok felújítása, valamint hozzáférhetőségének biztosítása sérült személyek számára, a helyi lakosság és a turisztikai célú látogatók számára is.

*Comharchumann Forbatha Ionad Deirbhile Eachléim Teo*⁸³

Az 1996-ban alakult szövetség által fenntartott emlékhely kiépítése kis lépésekben történt. Látogatóközpont, kávézó, útfelújítás és egy új játszótér kialakítása voltak ezek a lépések.

A hagyományápolás keretében szorgalmazták a kelta nyelv használatát a térségben. Utóbbi vállalkozásuk a helyi közösségi központban található létesítményük korszerűsítése, amellyel egy hagyományőrző központ indítását célozták meg. A 60 éves közösségi centrum alapvető hiányosságokkal küszködött, többek között korszerű fűtési rendszer kiépítését igényelte. A Clann Credo felé közvetített támogatási igény tartalmazta a projekt értékelését is. Mivel a környéken hasonló célú közösségi központ nincs, a projekt keretében tanterem, mozgatható színpad, zuhanyzó és irodahelyiség valósult meg, ami a közösségi tevékenységek széles körére teszi alkalmassá a létesítményt.

⁸² Arranmore Island Development and Employment Co-op – Arranmore sziget fejlesztési és foglalkoztatási szövetkezet.

⁸³ 90 taggal rendelkező helyi közösségfejlesztő szövetkezet, amely a 19. század második felében Észak-Amerikába kivándorolt írek emlékhelyét ápolja.

Cong közösségi központ

A település turisztikai szempontból ideális helyzetben, a sziget két legnagyobb tava között terül el. A festői szépségű városkában található Ashford kastélya is. A település élénk társadalmi életet él, színjátszó társulattal, tánc- és egyéb oktatással, jóga- és pilateskurzusokkal, valamint horgászklubbal rendelkezik. A rendelkezésre álló létesítmények nem fedik le teljes mértékben a lakossági igényeket, így számos csoport az iskola ingatlanát használja. Egy új közösségi centrum megteremtése érdekében a szükséges telek biztosítása megtörtént, a helyi adománygyűjtés beindult, s a települési önkormányzat vállalta a projekt lebonyolítását, amely lehetővé teszi az új szolgáltatások iránti igények kielégítését. A keletkező többletfelületen megvalósulhat a napközi-szolgáltatás, valamint egyéb szociális funkciók is, mivel teljesen felszerelt konyhát is tartalmaz a létesítmény.

Copper Coast geopark

A létesítmény egyike a világ geológiai örökségét ápoló 53 hivatalosan elismert globális jelentőségű helynek. A geoparkok az UNESCO támogatásával jöttek létre. Európában 32 geopark működik, ebből 2 Írországbán. A Copper Coast geopark 25 kilométer hosszban húzódik a tengerpart mellett, és a régió 460 millió éves geológiai történetéről tanúskodik. A fő látványosság a 19. században folytatott rézbányászathoz kötődik, de neolitikus dolmenek, vaskori erődök, prekeresztény áldozókövek és középkori templomok is találhatóak itt. A geoparkban a 2004. évi alapítása óta oktatási tevékenység, hagyományápolás, turisztikai hasznosítás történik, de számos publikáció is született a környék geológiai és természeti értékeiről.

Daisyhouse menedékház

Az 1989-ben alapított menedékház hajléktalan drogfüggők számára biztosít nyugodt környezetet, hogy megkezdhessék életük fokozatos újraépítését. A Clann Credo által nyújtott támogatás biztosítja azokat a feltételeket, amelyek szükségesek a tanácsadást és utcai mentést magában foglaló tevékenységük folytatásához.

Drogheda ifjúsági fejlesztési szolgálat

Az önkéntességi alapon és önkormányzati támogatással működő szervezet 1993. évi alapításától kezdődően felvállalja az ifjúság szolgálatát a településen és vonzáskörzetében. A rendelkezésre álló létesítmény bővítésével kívánta megoldani az ifjúsági információs szolgálat, illetve az egészségügyi szolgálat keretében az ifjúsági kávézó és könyvtár iránti igényt. A 2013-ban megvalósult terv biztosította az ifjúság számára a biztonságos, drogmentes találkozási lehetőséget, a számítógépes hozzáférést, valamint különféle művészeti és szabadidős tevékenységek folytatását.

Dungarvan cserkészcsapat

A település nagy létszámú fiatalságnak ad otthont, így a számukra rendelkezésre álló létesítmények kulcsfontosságúak. A cserkészlet csaknem fél évszázada meghatározó jelentőségű a szabadidős elfoglaltságok között, amelyek közül a legfontosabbak a vízi sportok. A cserkészcsapat mintegy 100 aktív taggal rendelkezik, s nemrég egy cserkészcsarnokot hozott létre a városban. Eszközeiket 20 kajakkal és evezős csónakkal, valamint mellényekkel és egyéb kapcsolódó eszközökkel bővítették.

East Clare közösségi szövetkezet

Az East Clare megyét elérő gazdasági válság 2008-ban számos vállalkozás megszűnéséhez vezetett, de Scariff városban kedvező hatást gyakorolt a helyi kezdeményezésekre, amelyek fő mozgatója az East Clare közösségi szövetkezet volt. A szövetkezet a helyi kávézó és a közösségi kertek fenntartója, valamint támogatja a kertészeti kulturális és kulináris képzést. Ezenkívül működteti a családi tanácsadó szolgálatot, illetve helyet biztosít sport- és kulturális rendezvényeknek. A szervezet hároméves programot indított létesítményei energiaellátásának természeti erőforrásokra támaszkodó megújítására, valamint a helyi vállalkozások és a turisztikai vonzerő fejlesztésére. A projekt egy vállalkozási és oktatási célú konyha kialakítását célozta, amely az alapvető képességek oktatására és a helyi konyhaművészetre alapozott vállalkozások indítására jött létre.

East Meath United

A 40 ezer lakosnak otthont adó térségben sok házat építettek az utóbbi években, de a kiszolgáló létesítmények létrehozása elmaradt. Az 1999-ben alapított futballklub küzd a térségi lakossági igények kielégítésével. A klub 2008-ban új helyszínt választott Laytownban, ahol új pályákat építettek a gyorsan gyarapodó létszámú tagságnak. 20 csapatot és 300 személyes akadémiát működtetnek 4–7 éves gyermekek számára. Jelenleg 5 különböző ligában, minden korcsoportban versenyeznek. Sikereik ellenére létük veszélyeztetett volt, mivel a tulajdonos pénzügyi nehézségei miatt értékesíteni akarta az ingatlanokat. A hosszú távú fennmaradás érdekében támogatásgyűjtés indult.

Epilepsziásokat támogató alapítvány

A világban körülbelül 50 millió epilepsziás él, betegségük nem gyógyítható, csak ellenőrzés alatt tartható. A betegek társadalmi aktivitása és foglalkoztatási esélyei csökkennek, s számuk csak Írországbán 40 ezerre tehető. Az itt említett alapítvány életvezetési támogatást nyújt a betegeknek, s gondoskodik a betegség tudatosításáról a tágabb közösségben. Az alapítvány Malahide településen 300 kert kialakítását végezte el. Ezek egy része a betegek foglalkoztatására és képzésére szolgál, míg a fennmaradókat bérbe adják, ezzel biztosítva

az alaptevékenység hosszú távú finanszírozhatóságát. A projekt társadalmi és gazdasági haszna egyértelmű volt, így a Clann Credo pénzügyi támogatása biztosította a közösségi kertek 2012. évi terv szerinti megnyitását.

Equal Ireland

A szervezet 2006. évi alapításától foglalkozik képzési tevékenységgel azok körében, akik fiatalokkorban nem rendelkeztek tanulási lehetőséggel, de később szeretnék képességeiket fejleszteni. A különleges képzési koncepciót a Galway Egyetem felnőttképzési intézete dolgozta ki és akkreditáltatta. A képzések üzleti és közösségfejlesztés, illetve szociális gazdaság és vezetés területekre összpontosítanak. A szervezet létét és tevékenységének folytatását veszélyeztette, hogy a korábban otthont nyújtó Galway Központ értékesítése miatt a kilakoltatás fenyegette őket. Bár a szervezet számára felajánlották a használt ingatlan megvásárlásának lehetőségét, saját forrás hiányában erre nem voltak képesek.

Fumbally Exchange

A Dublinban 2010-ben alapított szervezetet azért hozták létre, hogy az építési és a rokon szakmákban tevékenykedő embereknek lehetőséget biztosítson ötleteik megosztására, erőforrásaik és képességeik közös használatára. A nonprofit alapon működő szervezet részt vállal a városi rehabilitáció problémáinak megoldásában, s ezáltal hozzájárul a közösségek életének gazdagításához, az épített és élő környezet regenerálásához. A szervezet hamarosan kinőtte eredeti elhelyezését, így a Clann Credóhoz fordult annak érdekében, hogy új elhelyezésével továbbfejleszthesse szolgáltatásait.

A Clann Credo által támogatott projektek összetételének elemzése

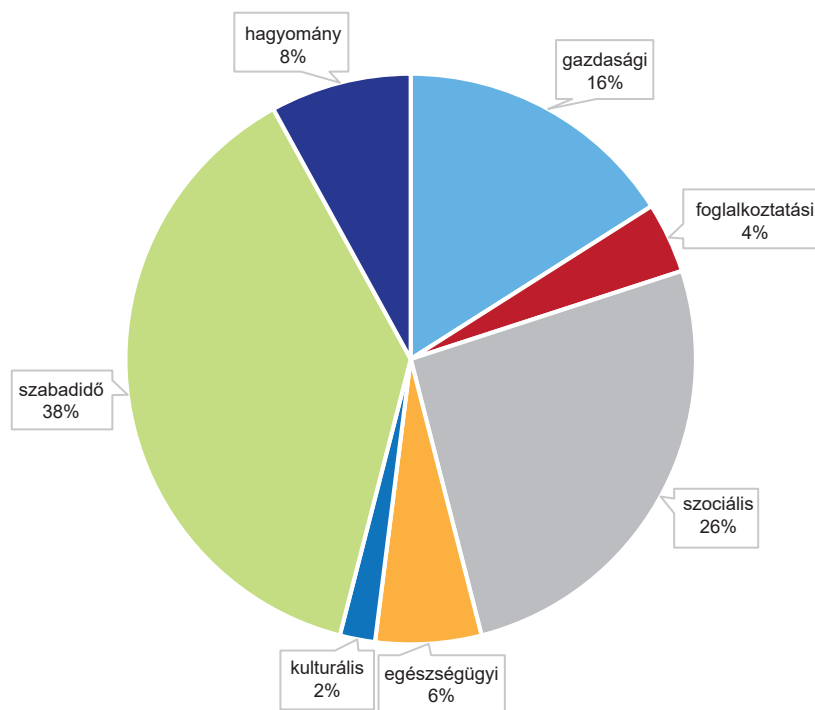
A Clann Credo pénzügyi szolgáltató szervezet által finanszírozott, illetve támogatott projektek⁸⁴ összetételének általam végzett elemzése (2. számú melléklet) arról nyújt információt, hogy az 50, véletlenszerűen (az érintett települések alfabetikus listájában feltüntetett projektek sorrendje szerint) kiválasztott projekt alapján a profitorientált és nonprofit szervezetek, valamint az önkormányzati testületek együttműködése milyen területekre terjed ki. A projektcélok összetételének ismerete egyrészt felvilágosítást nyújt arról, hogy az érintett területek lakossága milyen szolgáltatások iránti keresletet támaszt, illetve ezek kielégítése – piaci megoldások hiányában – milyen közszolgáltatás-kínálatot eredményez, illetve hogyan tudnak ezen közszolgáltatások nyújtásába egyéb szervezetek bekapcsolódni, akár profitérdekeik megvalósítása során, akár ettől eltérő célok követése útján.

A projektek tartalmának, célkitűzéseinek, eszközeiknek és forrásainak megismerése során számos értékes, újszerű, továbbgondolásra érdemes megoldással találkozhatunk. Különösen tanulságos lehet annak átgondolása, milyen célok érdekében lehet az önkéntesség

⁸⁴ Community Loan Success Stories.

és az adományozás iránti igényt felkelteni, akár a szolgáltatásokkal közvetlenül érintett lakosságra, akár a közvetlen érintettséggel nem rendelkező, de a megoldásokat támogatni kész populációra vonatkoztathatóan.

A vizsgált projektek cél szerinti besorolását tartalmazó táblázatot – méretének nagysága miatt – a mellékletben helyeztem el.



9. ábra

Clann Credo-sikertörténetek cél szerinti megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A projektek cél szerinti egyértelmű besorolása esetenként nem volt lehetséges. A gazdaságfejlesztési célú projektek foglalkoztatási hatása számos esetben párhuzamosan jelentkezik, s ez az állítás bizonyára fordítottn is érvényes. A szabadidős projektek közül több sportegyesület keretében valósul meg, ahol a fejlesztés versenysport-erősítő jellege dominál, miközben szinte mindenhol figyeltek a létesítmények szabadidő eltöltésére kifejtett lehetséges hatásával, így a sportcélú projekteket is a szabadidős projektek közé sorolták be. A szabadidő tartalmassá eltöltésére irányuló projektek egyben jelentős közösségteremtő hatással is rendelkeznek, így ezek elkülönítése sem volt egyértelmű, s a projektek besorolása végül is személyes értékítéletet is tükröz. Ennek ellenére is törekedtem a besorolás objektivitását megőrizni, s az itt bemutatott eredmények – a minta összetételének esetlegessége ellenére is – alkalmasak lehetnek következtetések levonására.

A tapasztalatok magyarországi hasznosíthatóságát némiképp megkérdőjelezheti az a tény, hogy a vizsgált projektek egy magas jövedelmi szintű jóléti társadalom problémáira adott válasznak tekinthetők. Bár a jóléti társadalmak gazdaságát is megtépázta a mögöttünk hagyott két évtized gazdasági visszaesése, a nyugat-európai társadalmak sűrűn szőtt szociális hálójá miatt a lakosság gondjai sok esetben távol állnak a pusztító túlélésért küzdő magyarországi vidéki térségek lakosságának problémáitól. Ennek ellenére is az európai társadalmakban – nem utolsósorban az utóbbi évtizedekben érzékelhető – életmód- és életszínvonalbeli konvergencia hatására számos probléma – ha eltérő intenzitással és némi késéssel is – hasonló módon jelentkezik. Elegendő, ha az előregedő társadalmakra, a vidéki társadalmak kohéziójának az urbanizációs folyamat miatti megroppanására, a fiatal generációk társadalmi beilleszkedési zavaraira, a szenvedélybetegségek terjedésére gondolunk, így a nyugat-európai problémakezelési tapasztalatok elemzése elengedhetetlen jó gyakorlataik eredményes adaptálásához.

A Clann Credo ötven sikertörténetének meghatározó része (38%) a szabadidő színvonalas eltöltéséhez kapcsolódik, sportlétesítmények, illetve korábban más célra használt ingatlanok ki- és átalakítását célozzák. Mivel ezek a tevékenységek általában a helyi közösségek egyes csoportjainak közösségi aktivitásához kapcsolódnak, a helyi jólét kiemelkedő tényezőjének tekinthetők. Erősíti a települési kötődést, ezáltal elengedhetetlen a civil társadalom erősítéséhez, ami jelentős feltétele a civil szerveződésnek, ezek szervezeti formálódásának. Ezeknek a céloknak a megvalósításához a helyi társadalom gyakran adománygyűjtéssel kapcsolódik be.

A sikertörténetek 26%-a szociális célt valósít meg. Ez általában valamilyen generációs jelleget ölt (idősgondozás, gyermekfelügyelet stb.), de ezek között szerepel a különféle társadalmi peremcsoportok speciális igényeinek kiszolgálása is. Az ilyen típusú szociális érzékenység megjelenésében nagy szerepet játszik a helyi lakosság önkéntes tevékenysége is.

A gazdasági és foglalkoztatási célú projektek együttesen a Clann Credo-sikertörténetek 20%-át érintik. Ezek a projektek gyakran nem valósulnának meg kezdeti, profitcélokat nem követő hozzájárulások nélkül, de hosszú távú fenntarthatóságuk azáltal is biztosított, hogy a kedvezményezettek, illetve a megvalósító szervezetek gazdasági aktivitásához, foglalkoztatásához biztosít feltételeket, illetve közvetlen foglalkoztatási lehetőségeket teremtenek.

A többi feltüntetett célkitűzés (hagyományőrző, egészségügyi és kulturális) a sikeres projektek 2–8%-át teszik ki, így marginálisnak, bár az adott helyi közösség vagy társadalmi réteg szempontjából meghatározónak tekinthetők.

Sajnálatos tény, hogy a Clann Credo – bár állami forrásokból biztosított alapként – alapvetően visszatérítendő támogatást nyújt, így érdekelt a projektfinanszírozás megtérülésében, és ezért a pénzügyi és társadalmi hozamok elemzését tartalmazó társadalmi-gazdasági-üzleti terv alapján nyújtja ezeket, a sikertörténetek ismertetése során csak a projekteredmények verbális jellemzésére tért ki, így a projektek számszerűsített jellemzői csak korlátozottan voltak megismerhetők. A projektek részletes értékelésére – amelynek során megkísérlem ezek eredményeit egy szintetikus mutatóban összefoglalni – a módszertan ismertetését követően a következő alfejezetben kerül sor.

Az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti együttműködés jó gyakorlatainak értékelése⁸⁵

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” kutatási program keretében a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézete által szervezett konferencia előadói többek között arra a kérdésre keresték a választ, hogy milyen módszerekkel értékelhetők az önkormányzati jó gyakorlatok, illetve hogyan biztosítható az érdeklődő szervezetek számára ezeknek a jó gyakorlatoknak a megismerése, valamint miként biztosítható az esetleges bevezetéssel kapcsolatos támogatás hozzáférhetősége.

A konferencia során workshop formában nyílt lehetőség az „Önkormányzati jó gyakorlat szolgáltatási rendszer” című⁸⁶ bevezető előadás feldolgozására. Az előadás keretében sor került a terjesztésre érdemes jó gyakorlatok fogalmának és ennek meghatározó elemeinek ismertetésére. Az átadásra alkalmas jó gyakorlatoknak azok tekinthetők, amelyek eredményesek és tanulságosak, intézményesített alkalmazásuk lehetséges, s olyan megoldásokat tartalmaznak, amelyek megismerhetők és objektív értékelésre alkalmasak.

Az önkormányzati jó gyakorlatok hozzáférhetőségét indokolt egy – jövőben kiépítendő – szolgáltatási rendszer keretében biztosítani. Az előadó szerint e rendszer létrehozását központi feladatvállalás, illetve önszerveződési keretek között lehet elképzelni. Ennek során a központi megoldás a közigazgatás, míg az önszerveződő megoldás az önkormányzati szövetségek keretében történő kiépítést jelentené. Bár az előadó az önszerveződő lehetőségek között nem említette, megfontolást érdemel a szolgáltatási rendszer létrehozása és üzemeltetése üzleti alapon is, hiszen már ma is számtalan üzleti szolgáltató kapcsolódik az önkormányzati feladatellátás rendszeréhez. Példaként említhető az állami és európai fejlesztési források megszerzésével és lebonyolításával kapcsolatos pályázati szakértők, jogi és számviteli-pénzügyi támogatást nyújtó vállalkozások széles köre, amelyek közvetlen profitérdekeltségük miatt is érdekeltnek lehetnek ebben. Ezenfelül a jó gyakorlatok terjedésével kapcsolatos közvetlen, számszerűsítható előnyök, illetve társadalmi profitok is fedezetet nyújthatnak arra, hogy a szolgáltatási rendszer igénybevételéhez a jó gyakorlatok átvételében érdekelt érintett önkormányzatok hozzájáruljanak, akár eseti díjazás, akár előfizetés formájában.

A szolgáltatási rendszer hatékony működésének alapvető feltétele a jó gyakorlatok leírásának egységes szempontrendszere. Erre vonatkozóan Gáspár⁸⁷ az alábbi szempontokat nevesítette:

- célok és célközönség;
- relevancia és inkluzivitás;
- megoldás és innovativitás;
- illeszkedés és elfogadás (partnerség);
- eredményesség és hatásosság;
- erőforrások és hatékonyság;
- átláthatóság és megosztás;

⁸⁵ Az értékelési szempontok alkalmazását „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt keretében az NKE–ÖKI által 2018. 05. 23-án rendezett műhelybeszélgetésen elhangzott előadás inspirálta, az ötletet ezúttal köszönöm, az összegyűjtött jó gyakorlatokra történő alkalmazás viszont a saját tevékenységem eredménye. Lásd GÁSPÁR 2018.

⁸⁶ GÁSPÁR 2018.

⁸⁷ GÁSPÁR 2018.

- fenntarthatóság hosszabb távon;
- megismételhetőség és átadhatóság;
- tanulságok és kockázatok.

Az önkormányzati joggyakorlat-szolgáltatási rendszer alapvető erőforrása természetesen az egységes szempontok alapján leírt jó gyakorlat. Az átvételben érdekelt szervezet a bevezetést megelőzően azonban tájékozódni kíván arról is, milyen környezetben valósult ez meg, így szükséges biztosítani az alkalmazó mintahelyekkel kapcsolatos információkat is. A szolgáltatási rendszer akkor tudja az információs igényeket kielégíteni, ha képes a jó gyakorlatok egyedi megismerhetőségén felül az értékelés és összehasonlítás több szempontú hozzáférhetőségét adatbázis formájában is biztosítani. A jó gyakorlatok sikeres átvételének folyamatában biztosítani kell azt is, hogy az eltérő felkészültségű önkormányzatok támogatást kaphassanak az adaptálással kapcsolatosan felmerülő problémák leküzdéséhez, így egy támogató szakértői hálózat fenntartása is szükséges. A jó gyakorlatok bevezetésén túl szükségszerű az alkalmazás folyamatában is a partneri kapcsolattartás, hogy a működés során felmerülő problémák kezelhetőségével kapcsolatos tapasztalatok megoszthatók legyenek. A hazai partnerségi hálózatok mellett indokolt a nemzetközi kapcsolatrendszer ápolása is, hiszen a jó gyakorlatok egy része szükségszerűen külföldi megoldások hazai átvételét jelenti, s a hazai gyakorlat nemzetközi ismertségének és elismerésének biztosításában egy jól működő szolgáltatási rendszer fontos szerepet játszhat.

Az előadásban hangsúlyosan jelent meg annak igénye, hogy a jó gyakorlatok értékelése során egységes, számszerűsíthető szempontok érvényesüljenek. A tanulmány előző fejezetében ismertetett jó gyakorlatok értékelését így ennek a szempontrendszernek az adaptálásával végzem el (3. melléklet). Az alábbi szempontokat – amelyek pozitív és negatív érvényesülését a zárójelben szereplő fogalmak érzékeltetik – három érték hozzárendelésével (+1; 0; –1) minősítettem, majd a hét értékelési szempontonál adott érték átlagával jellemeztem az adott jó gyakorlatot. Így egy –1 és +1 közé eső érték jellemzi az egyes jó gyakorlatokat, ami eligazítást adhat a potenciális alkalmazóknak a jó gyakorlat átvételének érdemességéről is:⁸⁸

- sikeresség (sikertörténet – kudarc történet);
- egyediség (általánosítható – sajátos);
- újdonság (eredeti – reprodukció);
- érettség (bevált – próbálkozás);
- igazoltság (értékelt – felmutatott);
- gyakorlatiasság (gyakorlati – elméleti);
- intézményesség (szolgáltatás – gyakorlat).

A Clann Credo sikertörténeteinek értékelése során – mivel az összeállítás kizárólag sikerként értékelt projekteket tartalmazott – valamennyi projekt +1 értéket kapott. A tömör összefoglalók alapján nem volt lehetőség arra, hogy a siker fokozatát is meghatározzam, így valamennyi projekt egységes besorolást kapott. A többi szempont szerinti értékelésnél az elvárt átlagos értéktől (zéró) való eltérés alapján történt a konkrét érték hozzárendelése.

⁸⁸ Az előadás 5 fokozatú skálán történő értékelést javasolt. Egy ténylegesen megvalósuló szolgáltatási rendszerben ez az értékelési mód árnyaltabb értékelést tesz lehetővé, e tanulmány azonban nem célozza a jó gyakorlatok tényleges átvételét megalapozó számítást, ezért ennek keretében nem indokolt az 5 fokozatú skála alkalmazása.

Valamennyi projekt esetében a megvalósult létesítmény/szolgáltatás egészét értékeltém, függetlenül attól, hogy a konkrét projekt esetleg csak egy meglévő kapacitás fejlesztésére, bővítésére, kiegészítésére vonatkozott.

Az „egyediség” kritériuma szerinti besorolásnál azok a projektek kaptak „sajátos” (–1) értéket, amelyek speciális adottság megléte miatt egy konkrét helyhez, szervezethez kötődnek.

Az „újdonság” kritériumához kapcsolódó pozitív értéket (+1) nemcsak a gyökeresen új, hanem az újszerű, kreatív megközelítést alkalmazó projektek is megkapták.

Az „érettség” kritériumának alkalmazása során – mivel a megvalósítástól eltelt idő nem volt minden esetben meghatározható – valamennyi projekt átlagos (zéró) értéket kapott, s mivel egyetlen elméleti megközelítést alkalmazó projekt sem akadt, a „gyakorlatiasság” kritériumánál is ezt az elvet követtem.

Az „igazoltság” kritériumánál az átlagot meghaladó (+1) értéket azokhoz a projektekhez rendelttem hozzá, amelyeknél a beszámolóokban az eredmények külső elismerése megtörtént.

Az „intézményesültség” kritériumánál azok a projektek értek el átlagon felüli értéket, ahol a létrejött kapacitás rendszeres szolgáltatásokat biztosított, így az érintettek szempontjából társadalmi hozammal rendelkezett. A későbbi fenntarthatóság szempontjából ez meghatározó jellegű, hiszen ezekhez a szolgáltatásokhoz adott esetben részben piaci, részben adományjellegű bevételek is társíthatók lehetnek.

Az egyes kritériumokhoz hozzárendelt értékek alapján alakult ki a projektek figyelemreméltóságát értékelő indexszám. Ennek alapján 32 projekt (64%) kapott átlagon felüli besorolást, s ezek közül 4 projekt, a megvalósított projektek 8%-a kiválóra (0,6 érték) volt értékelhető.

Az egyes kritériumok esetében kialakult átlagos értékek a minta (az elemzésbe bevont 50 projekt) összetételéről adnak eligazítást. A projektek mintegy harmada (36%) hordozott általánosítható tapasztalatokat, illetve rendelkezett újdonságértékkel, míg több mint háromnegyed részük rendszeres szolgáltatásokat biztosított. A projektek külső értékeltsége nem mutatott kiemelkedő értéket, mindössze három esetben történt meg. Ez részben annak is köszönhető, hogy a projektek alapvetően egy-egy helyi közösség érdekeihez kapcsolódtak, így csak a közvetlenül kapcsolódó érdekhordozók számára hordoztak jelentést.

A Clann Credo sikertörténeteinek több szempontú kvantitatív értékelése során alkalmazott módszertan segítségével a projektek előzetes értékelését lehet elvégezni. Szükséges lehet ennek további finomítása is, így az értékelés eredményeinek bemutatásával mindössze arra kívántam rámutatni, hogy a társadalmi haszonnal rendelkező projektek értékelése során is célszerű a hozamok értékelése, valamint az ezek eléréséhez szükséges társadalmi-gazdasági erőforrások felmérése is.

A Gönci járás önkormányzati együttműködési tapasztalatainak és lehetőségeinek bemutatása a térségi nonprofit szervezetekkel

A Gönci járás társadalmi-gazdasági jellemzőinek bemutatása

A Gönci járás Magyarország északkeleti részén, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található. Területe a 2012. évben 550 ezer km², népsűrűsége 34 fő/km² volt. Történetileg Abaúj, illetve Abaúj-Torna vármegyék része volt, s az állandó járásszékhely 1886. évi kijelölését követően

székhelye Abaújszántó volt, amely település a 20. század végére fokozatosan elveszítette kiemelkedő jelentőségét, így a járások 2013. évi újraszervezését követően a székhely Gönc városba került. A járás településeinek zöme ezt megelőzően az Abaúj-Hegyközi kistérséghez tartozott.

A járás települései lakosságszámának alakulását az alábbi táblázat mutatja.

18. táblázat

A Gönci járás települései lakosságszámának alakulása 2015–2017 között

Terület	Mutatók			2017/2015, %
	Népesség száma január 1-jén, fő			
	Időszak			
	2015. év	2016. év	2017. év	
Abaújalpár	66	59	52	78,8
Abaújkér	631	609	610	96,7
Abaújszántó	3 062	3 021	3 000	98,0
Abaújvár	250	256	251	100,4
Arka	54	52	53	98,1
Baskó	181	170	158	87,3
Boldogkőújfalu	576	581	587	101,9
Boldogkőváralja	1 119	1 111	1 107	98,9
Felsődobsza	937	940	945	100,9
Fony	320	317	302	94,4
Gibárt	318	321	320	100,6
Gönc	2 051	2 053	2 012	98,1
Göncruszka	643	667	670	104,2
Hejce	232	213	199	85,8
Hernádbúd	133	128	121	91,0
Hernádcéce	212	201	201	94,8
Hernádszurdok	159	153	151	95,0
Hidasnémeti	1 165	1 124	1 114	95,6
Kéked	178	171	150	84,3
Korlát	312	301	296	94,9
Mogyoróska	83	80	73	88,0
Pányok	59	59	56	94,9
Pere	340	340	335	98,5
Regéc	76	79	75	98,7
Sima	31	29	28	90,3
Telkibánya	549	542	524	95,4
Tornyosnémeti	393	399	404	102,8
Vilmány	1 460	1 467	1 488	101,9
Vizsoly	830	848	848	102,2
Zsujta	152	151	147	96,7
Összesen	16 572	16 442	16 277	98,2

Forrás: KSH

Megállapítható, hogy a járás az aprófalvas észak-magyarországi régió településeire jellemző demográfiai adottságokkal rendelkezik. A járás 30 települése közül mindössze öt (5) település lakosság száma van ezer fő felett, s a járási székhely, Gönc lakosainak száma is csak alig haladja meg a kétezer főt. A járás legnépesebb települése háromezer lakossal egyébként Abaújszántó. A város mintegy hat évszázados mezővárosi múlttal rendelkezik. Gazdasági jelentősége történelmileg elsősorban a szőlőtermeléshez és a nemzetközi borkereskedelemhez kötötte, de ennek jelentősége az utóbbi időben elhalványodott, s a járási székhely funkciót a térséghez tartozó települések által kedvezőbben megközelíthető Gönc kapta meg.

A települések lakosság száma enyhén visszaeső, három év alatt 1,8%-os csökkenést mutat, ami elsősorban a néhány száz fős lélekszámmal rendelkező kistelepüléseken jelentkezik, de nyolc településnél a lakosság szám enyhe emelkedése tapasztalható. A népesség alakulási tendenciák részletes feltárása nem történt meg, de a csökkenő lakosság szám okai az előre-gedő népességre és a munkaalkalmak hiányára visszavezethető elvándorlásban kereshetők, míg a növekvő lakosság számban szerepet játszhat a cigány lakosság átlagosnál magasabb termékenységi mutatói mellett az államhatár közelsége és az alacsony ingatlanárak hatása is, mivel a kedvező közlekedési kapcsolatokkal rendelkező településeken megfigyelhető a szlovákiai munkavállalók letelepedése és ingázása is a határon túlra.

A népesség korösszetételének változását a következő táblázat szemlélteti.

19. táblázat

A Gönci járás népességének korösszetétele 2015–2017 között

	Korcsoport				
	Mindösszesen korcsoport	0–14 éves	15–39 éves	40–59 éves	60–X éves
Időszak	Népesség száma január 1-jén, fő	Népesség száma január 1-jén, fő	Népesség száma január 1-jén, fő	Népesség száma január 1-jén, fő	Népesség száma január 1-jén, fő
2015. év	16 572	2 903	5 624	4 537	3 508
2016. év	16 442	2 884	5 548	4 515	3 495
2017. év	16 277	2 861	5 445	4 467	3 504

Forrás: KSH

Bár az egyes települések vonatkozásában a KSH tájékoztatási adatbázisa⁸⁹ nem szolgáltatja a korösszetételre vonatkozó adatokat, az összesített adatok alapján is megállapítható, hogy a járás lakosságának korösszetétele nem tekinthető kedvezőtlennek. Míg a 60 éven felüli lakosság aránya 2017-ben a teljes lakosságon belül 21,5%-os volt, addig a 14 év alatti lakosság részaránya ezt megközelítve 17,6%-os értéket mutat. Így a 15 és 59 év közötti munkaképes korosztályok aránya alig marad el a 61%-tól. (A 2011. évi magyarországi népszámlálás adatai szerint 9 937 628 fő lakónépesség és a 0–14 éves kor közöttiek 1 447 659 fő értéke figyelembevételével a 14 év alatti lakosság részaránya 14,6% volt.)

⁸⁹ Elérhető: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/index.jsp> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

A népesség korösszetétele és a településszerkezet elaprózottsága azonban azt is valószínűsíti, hogy a települési önkormányzatoknak mind a még, mind a már nem munkaképes korú lakosság részéről igényelt közszolgáltatások széles körének biztosításával meg kell küzdeniük. E feladat színvonalas megoldása – különösen a kis népességű települések önkormányzatai számára – a profitorientált és nonprofit szervezetek bevonása nélkül csaknem megoldhatatlan. A térség településeinek általános problémáját a rendszerváltozást követő évtizedekben elsősorban a munkaalkalmak hiánya, a foglalkoztatási nehézségek okozták. Ugyanakkor a 2011-től általánossá vált közmunkaprogramok a munkanélküliség társadalmi hatását némileg enyhítették, s az utóbbi időszakban tapasztalható munkaerőhiány akár meg is szüntethetné az elhelyezkedési gondokat, de a térségi elérhetőségi, megközelíthetőségi jellemzők és a közlekedési-ingázási lehetőségek szükségessége helyi szinten továbbra is korlátozza ezeket a lehetőségeket (20. táblázat).

A foglalkoztatási statisztika KSH által publikált legfrissebb településszintű adatai a tájékoztatási adatbázis alapján a 2016. évre vonatkoznak, amelyek még nem tartalmazhatják az esetlegesen jelentkező kedvező tendenciákat.

20. táblázat

A Gönci járás foglalkoztatási helyzete 2016-ban

Terület	Nyilvántartott álláskeresők száma összesen, fő	180 napon túli nyilvántartott álláskeresők száma összesen, fő
Gönci járás	1 374	723
Abaújalpár	6	4
Abaújkér	39	15
Abaújszántó	208	122
Abaújvár	22	13
Arka	2	1
Baskó	8	6
Boldogkőújfalu	88	55
Boldogkővára	61	35
Felsődobsza	71	24
Fony	36	21
Gibárt	8	5
Gönc	180	103
Göncruszka	48	23
Hejce	13	8
Hernádbúd	15	10
Hernádcéce	26	15
Hernádszurdok	15	3
Hidasnémeti	60	40
Kéked	12	7
Korlát	25	17
Mogyoróska	2	2
Pányok	4	2
Pere	18	9

Terület	Nyilvántartott álláskeresők száma összesen, fő	180 napon túli nyilvántartott álláskeresők száma összesen, fő
Regéc	3	2
Sima	1	n. a.
Telkibánya	38	26
Tornyosnémeti	30	20
Vilmány	219	69
Vizsoly	96	53
Zsujta	20	13

Forrás: KSH

A foglalkoztatási adatokat tartalmazó 20. táblázatból látható, hogy az összességben 2748 állást keresőből 1446 fő 180 napon túli munkanélküli, ami kiemelkedően magas, 52,6%-os értéket jelent. Feltételezhető, hogy e személyek számára – akik esetleg alacsony képzettségük miatt csak a munkaerőpiac alsó szegmenseiben tudnak munkát vállalni – az esetleges munkaerőpiaci fellendülés sem hoz megoldást. Így továbbra is tartósan rászorulhatnak a lakóhelyükön hozzáférhető szociális szolgáltatásokra, illetve fokozott képzési-átképzési igénnyel léphetnek fel, hogy a megváltozott követelményeknek megfelelhessenek, és újból visszatérhessenek a munka világába.

A Gönci járás önkormányzatai nonprofit szervezetekkel történő együttműködési gyakorlatának értékelése a kérdőíves megkérdezés eredményei alapján

A jelen kutatás rendelkezésére álló pénzügyi és időbeli keretek között nem kínálkozott lehetőség arra, hogy az önkormányzatok és a profitorientált, valamint a nonprofit szektor közötti együttműködési formákat és ezek működési tapasztalatait átfogóan feltárjuk. Ennek ellenére igény mutatkozott arra, hogy a nemzetközi és hazai szakirodalmi forrásokból megismert tapasztalatok elemzése mellett a magyarországi gyakorlat – ha vázlatosan is – megismerhető legyen. A jelen kutatásban részt vevő Sivák József címzetes egyetemi docens⁹⁰ – hazai és nemzetközi gazdaságszervező és egyetemi oktatói munkahelyi tapasztalatait is hasznosítva – jelenleg egy észak-magyarországi kistélepülés (Pányok) társadalmi megbízatású választott polgármestereként tevékenykedik. A kistélepülések gazdasági-társadalmi jóllétére vonatkozó kutatásainak és tapasztalatainak összefoglalása jelen kutatás keretében készült összefoglaló beszámolójából ismerhető meg.⁹¹ Így lehetőség nyílt arra, hogy az általa közvetlenül elérhető Gönci járás, illetve Telkibánya körjegyzőség polgármesterei körében kérdőívvel segített interjúk tapasztalatai alapján a kutatás témájához kapcsolódó hazai gyakorlat feldolgozható legyen. A kérdőív mintája az 1. számú mellékletben⁹² található.

⁹⁰ Dr. Sivák József (Budapesti Gazdasági Egyetem).

⁹¹ Sivák 2018.

⁹² Kérdőív a települési önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenységéről.

A kérdőívben olyan kérdések szerepeltek, amelyek a kitöltők helyismerete alapján megválaszolhatók, így szükségképpen nem alkalmasak a valóság adatszerű megismerésére, inkább a települési önkormányzat feladatellátása kapcsán jelentkező trendek, tendenciák feltérképezését célozták. A kérdőíves megkérdezés a nagyobb lélekszámú településeken személyesen lefolytatott interjúk alapján, más településeken pedig a kérdőívek alapján begyűjtött információk rögzítése segítségével történt. A kérdőívek kitöltése 11 önkormányzat esetében járt sikerrel. Ezeken a településeken a járás lakosságának 43%-a él, illetve a járás területén működő nonprofit szervezetek 49,2%-a működik.

21. táblázat

A Gönci járás kérdőíves vizsgálatban részt vevő települései

Település	Népesség a 2017. év végén	Nonprofit szervezetek száma, db
Boldogkőújfalu	587	3
Boldogkővára	1 107	13
Fony	302	11
Gönc	2 012	10
Hejce	199	3
Hidasnémeti	1 114	7
Kéked	150	2
Mogyoróska	73	0
Regéc	75	2
Telkibánya	524	7
Vizsoly	848	5
Összesen	6 991	63
Járas összesen	16 277	128
Vizsgált hányad	43,0%	49,2%

Forrás: KSH

A kérdőívre adott válaszokat az alábbi táblázat adatai⁹³ tartalmazzák.

22. táblázat

A Gönci járás egyes településeinek vállalkozási és civil aktivitása

Terület	Vállalkozás	Civil szervezet	Civil tagság	Kiszervezett tevékenység	Nemzetiség	Szerepkör	Civil tevékenység
Boldogkőújfalu	v	e, egy	t		r	3	sz, tü
Boldogkővára	v+	e, a, sz, egy, i	t+		r, ru	1	sza, o, h
Fony	v–	sz, egy	t–	h		1, 2	sza, tü
Gönc	v+	e, a, sz, egy	t+	eü	r	1, 2, 3	sza, h, tü

⁹³ Vállalkozási tevékenység: v+ = átlagon felüli, v = átlagos, v– = átlagon aluli. Civil szervezet: e = egyesület, a = alapítvány, sz = szövetkezet, egy = egyház, i = informális. Civil tagság: t+ = átlagon felüli, t = átlagos, t– = átlagon aluli. Kiszervezett tevékenység: eü = egészségügy, sz = szociális, h = hagyományápolás. Nemzetiségi önkormányzat: r = roma, ru = ruszin. Szerepkör: 1 = munkahely, 2 = segélyezett, 3 = alvó település, 4 = turizmus. Civil tevékenység: sz = szociális, eü = egészségügy, o = oktatás, sza = szabadidős, tü = településüzemeltetés.

Terület	Vállalkozás	Civil szervezet	Civil tagság	Kiszervezett tevékenység	Nemzetiség	Szerep-kör	Civil tevékenység
Hejce	v–	e, a, sz, i	t–	h		1, 2, 3	sz, k
Hidasnémeti	v+	e, a, sz, egy, i	t+		r	1	o, sza, h, tü
Kéked	v–	e, a, egy	t			2	sza
Mogyoróska	v	e, a, egy	t	sza		2	sza
Regéc	v–	e, a, sz	t–			1, 2	sz, h
Telkibánya	v+	e, a, egy, i	t	eü, sz		1, 2, 3, 4	sza, h
Vízsolly	v+	e, a, sz, egy, i	t+	h	r	1, 2	sz

Forrás: a szerző szerkesztése

Tekintettel arra, hogy a kérdőíven a vállalkozások, a civil szervezetek számosságára, tagságuk, illetve vonzáskörükbe tartozó személyek számára vonatkozó kérdések csak tól–ig értékeket tartalmaznak, ezért csak ezek nagyságrendjére vonatkozóan keletkezhetnek információk. Ezt a megközelítést az indokolta, hogy – különösen a nagyobb lakosságszámú településeken – a polgármesterek nem is rendelkezhetnek pontos információkkal arról, hogy a különféle civil szervezetek mekkora tagsággal, szimpatizánsi körrel rendelkeznek. Így az összesítés során a válaszok alapján a vállalkozási, illetve civil aktivitás átlagos, átlagon felüli, illetve átlagon aluli aktivitását érzékeltettük. Ennek alapján megállapítható volt, hogy mind a vállalkozási, mind a civil aktivitás alapvetően a települési lakosság számához igazodik.

A civil szervezeti formák sokszínűsége szintén a civil aktivitás nagyságrendjének függvénye. Az egyes válaszadók eltérő szemlélete, illetve informáltsága azonban feltehetőleg befolyásolta a válaszok pontosságát. A magasabb szervezetségi szintű civil szervezetek, az egyesületek (10 településen), az alapítványok (9 településen) és a szociális szövetkezetek (6 településen) tevékenysége a helyi polgármesterek közvetlen látókörében vannak, így feltehetőleg teljes számban szerepelnek a válaszadásban. Az alacsonyabb szervezetségi szintű egyházi szervezetek csak 9 településen és az informális civil szervezetek mindössze 5 településen jelennek meg a válaszokban, ami arra utal, hogy kevésbé kerülnek a közfigyelembe, bár a helyi közösségi összetartozás szempontból – különösen a kistelepüléseken – alapvető jelentőségűek. Az egyházi szervezetek hiánya egyes településeken azzal is indokolható lehet, hogy a válaszadó a helyben lakó egyházi személy hiánya miatt nem jelezte az egyházi szervezet jelenlétét a településen, holott vallásgyakorló lakossági kör feltehetőleg minden településen létezik. Az informális civil körök nélküli település szintén nehezen elképzelhető. Ezek – ha nem is helyi népdalkör, táncsoport formájában – az emberi együttélés valamilyen társas formájában nagy valószínűséggel mindenütt jelen vannak.

A kérdőívek kiértékelése alapján azonban látható, hogy az önkormányzati feladatellátásban való közreműködés nem jellemző sem a vállalkozói szférára, sem a civil szervezetekre. Az egészségügyi ellátás (házi orvosi, illetve ügyeleti szolgálat) két esetben megjelenik a válaszokban, ezenfelül a hagyományápolást, illetve házi segítségnyújtást (egy település esetén, amely kistérségi társulás formájában több település lakói számára nyújt ellátást) tüntették fel. A hagyományápolás terén történő együttműködés mindössze az éves falunap, illetve néhány kirándulás egyházi szervezetekkel közös megszervezését jelenti.

Az önkormányzati és nonprofit szféra közötti együttműködés szerény intenzitása ellenére a civil szervezetek a legtöbb település esetében több területen működnek. Hidasnémeti

esetében 4 területen, Boldogkőváralja, Gönc településen 3 területen, míg a többi településen egy-két tevékenységre terjed ki az aktivitásuk. A legfontosabb szerepet a szabadidős civil szervezetek (7 településen) töltik be, ezt követik a hagyományápolásra (5 településen), illetve a szociális és településüzemeltetési feladatokra koncentráló (4-4 településen) civil szervezetek. A civil szervezetek szerepvállalásának sokszínűsége nem feltétlenül jár együtt a település egyéb területeken tapasztalható aktivitásával, sokkal inkább kiegészítő jellegűnek tűnik. A körjegyzőségi székhely településén – ahol az önkormányzat feladatellátó képessége erős – a civil tevékenységek hagyományörző és szabadidős jellegűek, míg más településeken szociális és településüzemeltetési feladatokra is kiterjednek. Ugyanakkor a kistelepüléseken az esetleg szerényebb szintű önkormányzati aktivitás ellenére sem alakul ki intenzívebb civil tevékenység, hiszen sem a lakosság száma, sem esetleges szociális összetétele nem teszi lehetővé erősebb civil szerveződések működését, kialakulását. Mutatja ezt a nemzetiségi önkormányzatok jelenléte is. A térség szinte minden településén jelen lévő cigány lakosság ellenére csak öt település polgármestere jelezte nemzetiségi önkormányzat működését.

Összességében megállapítható, hogy a kérdőíves megkérdezés eredményei alkalmasak arra, hogy a térség önkormányzatai, valamint a vállalkozói és nonprofit szféra együttműködésének jelenlegi helyzetére vonatkozó tapasztalatok alapján vázlatos képet alkothassunk a jövőbeli kihívásokról és feladatokról. A jelenlegi ismereteink alapján kibontakozó helyzet azonban további pontosításra szorul. A települések gazdasági-társadalmi mutatóira vonatkozó – statisztikai adatgyűjtés rendszerében rendelkezésre álló – adatokat szükséges célirányosan összegyűjteni és elemezni. A jelen kérdőíves megkérdezés tapasztalatainak kiértékelése alapján a vállalkozói és nonprofit szféra közreműködése az önkormányzati feladatellátásban nem vizsgálható kizárólag az önkormányzati vezetők tapasztalatai és benyomásai alapján. A teljesebb kép kialakítása érdekében szükséges a térségben székhellyel, illetve telephellyel rendelkező civil szervezeteket is megkeresni, hogy megismerhessük tevékenységüket és motivációjukat a helyi jólét biztosításában. Ez például a gönci kistérség vonatkozásában nem jelent teljesíthetetlen feladatot, hiszen a civil szervezetek száma 128. A térség önkormányzatai előtt álló feladatok és a helyben keletkező és felhasználható vállalkozói, személyes és önkormányzati jövedelmek szerény szintje miatt a térségi szereplők feltehetőleg igénylik a vállalkozói és civil szféra intenzívebb bevonását a helyi jólét megteremtésébe.

Összefoglaló gondolatok

A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem „Jó kormányzást megalapozó közzszolgálat-fejlesztés” kutatási programja keretében megvalósult kutatás jelen beszámolója a szociális gazdaság nemzetközi jó gyakorlatainak a hazai önkormányzati szférában történő alkalmazhatóságának feltárási igényével készült.

A bevezetőben felvázolt kutatási súlypontok, amelyek a szociális gazdaság jelenlegi helyzetének és jövőbeli fejlődési tendenciáinak elemzésére, a nemzetközi jó gyakorlatok összegyűjtésére és értékelésére irányultak, kiegészültek egy speciális gazdasági-társadalmi helyzetben lévő magyarországi kistérség önkormányzati vezetői körében végzett kérdőíves megkérdezés eredményeinek ismertetésével.

Bár az egyes fejezetek tartalmazzák a felvetett kérdések részletes megválaszolását, szükségesnek tűnik a kutatási beszámoló főbb megállapításainak összefoglalása, a leszűrhető következtetések, ajánlások tömör formában történő megfogalmazása is.

- A szociális gazdaság területén folyó jelenlegi kutatások eredményeinek áttekintése arra enged következtetni, hogy a szociális gazdaság a modern vegyes gazdaság megkerülhetetlen szektorát jelenti, tevékenysége elengedhetetlen a gazdaság- és társadalomfejlődés jelenlegi eredményeinek fenntartásához. Ez a pozitív szerep egyrészt a szektor értéktermelő tevékenységéhez, másrészt foglalkoztatási képességéhez kapcsolódik, de nem elhanyagolható súlyt képvisel az adományozás és az önkéntesség tényezője sem, amely egyrészt olyan erőforrásokat állít szolgáltatba, amelyek a profitorientált és a költségvetési szektor számára nem lennének elérhetők, másrészt erősíti a társadalmi kapcsolatrendszert, aminek szintén alapvető szerepet tulajdonítanak a jóléti társadalom működése szempontjából.
- A szociális gazdaság fejlettségi szintje jelenlegi ismereteink és a nemzetközi összehasonlító statisztikai vizsgálatok alapján kötődik a gazdasági és társadalmi fejlettségi szinthez, azzal szoros, pozitív kapcsolatot mutat. Bár az oksági kapcsolat iránya a szociális gazdaság fejlettsége és az általános gazdasági és társadalmi fejlettség között nem állapítható meg, az átmeneti gazdaságok számára a szociális gazdaság fejlődésének ösztönzése a fejlett országokhoz történő felzárkózás egyik lehetséges útját jelentheti.
- A magyarországi nonprofit szektor – amely a szociális gazdaság szektoránál szűkebb, de a szociális gazdaság szektorát nagyrészt lefedi – KSH által publikált statisztikai adatai alátámasztják a fenti hipotézist, hiszen a magyarországi civil szektor elsősorban az urbanizált, városi térségekben fejti ki tevékenységét, s érvényesíti pozitív gazdasági és foglalkoztatási hatását. Ez a tény megerősíti azt a feltételezést, hogy a szociális gazdaság szektorának erősítése egyrészt hozzájárulhat a vidéki térségek gazdasági-társadalmi felemelkedéséhez, másrészt megoldást nyújthat azokra a problémákra is, amelyek ezekben az erőforrás-korlátos, jövedelmi és foglalkoztatási deficittel rendelkező térségekben halmozottan jelentkeznek.
- Jelen kutatás súlypontját képezte a szociális gazdaság jó gyakorlatainak összegyűjtése és értékelése. Ennek során elsősorban az OECD által összegyűjtött és ajánlott jó gyakorlatokra támaszkodtam. Az OECD által ajánlott gyakorlatok közül részletesen bemutatásra került az írországi Clann Credo pénzügyi szolgáltató szervezet működése, amelynek során 50 véletlenszerűen kiválasztott – alapvetően helyi fejlesztésekre és problémamegoldásra orientált – projekt bemutatását végeztem el, majd ezek alapján javaslatot tettem – a projekt keretében ez év során megvalósult workshopon bemutatott módszertan⁹⁴ alapján – egy több szempontú, kvantitatív eredményre vezető értékelési módszer kialakítására és alkalmazására.
- A jelen kutatás a szakirodalmi megállapításoknak és ezek publikált adatainak elemzésére irányuló jellegén túlmenően kiemelt jelentőséget tulajdonított a hazai önkormányzati gyakorlat megismerésének is, bár átfogó terepkutatás lefolytatására a kutatás keretei nem adtak lehetőséget. Ennek ellenére is megvalósult a civil szervezetek önkormányzati feladatellátásba történő bekapcsolódási formáinak

⁹⁴ GÁSPÁR 2018.

feltérképezése a gönci kistérség településeinek körében. Megállapítást nyert, hogy a civil szervezetekkel való önkormányzati együttműködés marginális jellegű, holott a kistérségben jelentős számú – részben az önkormányzati feladatkörhöz kapcsolódó tevékenységgel rendelkező – civil szervezet is működik. Célszerű lenne a jelen vagy egy későbbi kutatás keretében a megkezdett terepmunka folytatása, amelynek során a kistérség civil szervezeteire vonatkozóan lenne felmérhető, milyen feltételek mellett tudnának bekapcsolódni az önkormányzati feladatellátás rendszerébe. A kutatás keretében megismert és értékelt nemzetközi jó gyakorlatok tanulsága e lehetőség megragadását kézenfekvővé, s a civil szervezetek tevékenységének integrálását a gazdaság- és társadalomfejlesztés folyamatába elengedhetlenné teszik.

Felhasznált irodalom

- Clann Credo (é. n.): *Clann Credo Community Loan Finance*. Elérhető: www.clanncredo.ie/casestudies.aspx?m=29&mi=213 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- EESC/CIRIEC (2008): *The Social Economy in the European Union*. Brussels, European Economic and Social Committee.
- EESC/CIRIEC (2012): *The Social Economy in the European Union*. Brussels, European Economic and Social Committee.
- EESC/CIRIEC (2016): *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*. Brussels, European Economic and Social Committee.
- European Union (é. n.): *ARIADNE projekt to train Managers in the Social Economy*. Elérhető: www.social-economy-training.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- GÁSPÁR Mátyás (2018): *Önkormányzati jó gyakorlat szolgáltatási rendszer*. Elektronikus kézirat.
- Johns Hopkins University (é. n.): *Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)*. Elérhető: <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KSH (2018): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2016. Adattár*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- OECD (2017): *Boosting Social Enterprise – Good Practise Compendium*. Paris, OECD Publishing.
- PEARCE, John (2009): *Social Economy: Engaging as a third system?* In ASH, Amin: *The Social Economy*. London – New York, ZED Books. 22–33.
- SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K. (1992): *In Search of the Nonprofit Sector I: The Questions and Definitions*. Baltimore, John Hopkins University Institute for Policy Studies. (The Johns Hopkins Nonprofit Sector Project, Working Paper Nr. 2.)
- SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K. (1996): *The International Classification of Nonprofit Organisations: ICNPO-Revision 1, 1996*. Baltimore, John Hopkins University. Elérhető: https://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2018/02/CNP_WP19_1996.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- SALAMON, Lester M. et al. (1999): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Elérhető: <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- SALAMON, Lester M. et al. (2004): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. Volume Two*. Bloomfield, CT, Kumarian Press. Elérhető: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global_Civil_Society_2_TOC.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

- SALAMON, Lester M. – SOKOWSKI, S. Wojciech – HADDOCK, Megan A. – TICE, Helen S. (2013): *The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook*. Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. (Working Paper No. 49.) Elérhető: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/04/JHU_Global-Civil-Society-Volunteering_FINAL_3.2013.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- SIVÁK József (2018): *Az önkormányzatok társadalom- és gazdaságszervező tevékenysége (különös tekintettel a helyi jólét alakítására)*. Kézirat.
- The World Bank (é. n.): *Indicators*. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- United Nations (2003): *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York, United Nations. (Series F. No. 91.)

Vákát oldal

Mellékletek

1. melléklet

Kérdőívminta

KÉRDŐÍV

a települési önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenységéről

A település megnevezése:

Működnek-e nemzetiségi önkormányzatok a településen?

Véleménye szerint településének szerepkörét az alábbi meghatározások közül melyik jellemzi leginkább:

1. A helyben élő lakosság jellemzően helyi munkahelyeken, illetve közmunkából szerzi jövedelmeit.
2. A helyben élő lakosság jellemzően nyugdíjból, szociális transzferekből szerzi jövedelmeit.
3. A helyben élő lakosság jövedelmeit más településen szerzi meg.
4. A helyben élő lakosság mellett jelentős a turista- és üdülőforgalom.
5.

Melyek azok a kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok, amelyek a település lakóinak életkörülményeit leginkább befolyásolják:

1.
2.
3.
4.

Melyek azok a legfontosabb kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok, amelyek ellátását az önkormányzat vállalkozókkal, illetve civil szervezetekkel együttműködés keretében biztosítja? A megnevezés mellett az együttműködés rövid összefoglalása is szükséges!

1.
2.
3.

Hogyan értesült a közvélemény a feladatok kiszervezéséről? Hogyan fogadják és értékelik a lakossági visszajelzéseket a feladatellátás megvalósulásáról?

Milyen ágazatban működnek a településen székhellyel vagy telephellyel rendelkező vállalkozások? Ezek hozzávetőleges száma: (1), (2–5), (5–)

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| 1. mezőgazdaság | (1), (2–5), (5–) |
| 2. ipari tevékenység | (1), (2–5), (5–) |
| 3. kereskedelem | (1), (2–5), (5–) |
| 4. vendéglátás | (1), (2–5), (5–) |
| 5. szálláshely-szolgáltatás | (1), (2–5), (5–) |
| 6. szolgáltatás | (1), (2–5), (5–) |
| 7. | |

Milyen civil szervezetek működnek a településen? Ezek hozzávetőleges száma:

- | | |
|---|------------------|
| 1. egyesület | (1), (2–5), (5–) |
| 2. alapítvány | (1), (2–5), (5–) |
| 3. szociális szövetkezet | (1), (2–5), (5–) |
| 4. egyház | (1), (2–5), (5–) |
| 5. informális közösség (népdalkör, tánccsoport, hagyományápolók stb.) | |

Hány tag, szimpatizáns vesz részt a civil szervezetek munkájában? (1–10), (11–50), (50–)

- | | |
|---|------------------------|
| 1. egyesület | (1–10), (11–50), (50–) |
| 2. alapítvány | (1–10), (11–50), (50–) |
| 3. szociális szövetkezet | (1–10), (11–50), (50–) |
| 4. egyház | (1–10), (11–50), (50–) |
| 5. informális közösség (népdalkör, tánccsoport, hagyományápolók stb.) | (1–10), (11–50), (50–) |

Milyen területen működnek a civil szervezetek?

- | |
|--|
| 1. egészségügy |
| 2. oktatás |
| 3. szociális (idősgondozás, hajléktalanellátás stb.) |
| 4. sport, szabadidős |
| 5. hagyományápolás |
| 6. településrendezés, környezetvédelem |

Értékelje a települési önkormányzat és a települési vállalkozások és civil szervezetek együttműködésének megvalósult formáit!

Lát-e lehetőséget az együttműködés bővítésére, melyek lehetnek ezek konkrét területei és formái?

Melyek azok a jogszabályi, pénzügyi, szervezési, helyi erőforrási feltételek, amelyek az együttműködés fejlesztéséhez hozzájárulhatnának?

Milyen formában vonják be a helyi közvéleményt a feladatellátás jövőbeni formáinak kialakításához? Biztosítanak-e lehetőséget a lakosság véleményének megismerésére?

Dátum:

Aláírás:

2. melléklet

Clann Credo-sikertörténetek cél szerinti megoszlása

	Megnevezés	Cél						
		gazdasági	foglalkoztatási	szociális	egészségügyi	kulturális	szabadidő	hagyomány
1	Sixmilebride pályaudvar						x	
2	Abbey kulturális és művészeti központ						x	
3	Abbeyshrule „törekvő település” bizottsága							x
4	Abbeystown/Abbeyview lakóegyesület			x				
5	Adamstown Atlétikai Klub						x	
6	Aisling Annacotty FC						x	
7	Allihies rézbányászati múzeum							x
8	Amharclann kelta színház					x		
9	Ardara idősothton-egyesület			x				
10	Ashbourne Baseball Club						x	
11	Askamore közösségi központ			x				
12	Athboy íjászkлуб						x	
13	Aughnamullen egyesület						x	
14	Avondhu Blackwater partnerség	x						
15	Ballagherreen közösségi park						x	
16	Ballinlough GFC						x	
17	Ballybane közösségi centrum Kft.			x				
18	Ballybunion mentőszolgálat				x			
19	Ballyfermot családsegítő központ			x				
20	Ballyhooly településfejlesztés						x	
21	Banner Lakhatási Egyesület			x				
22	Bawnboy dologház	x						
23	Bee Park közösségi központ			x				
24	Bellacragher vitorlásklub						x	
25	Blanchardstown nomád fejlesztési klub			x				
26	Bluestack alapítvány			x				
27	Bonane Községi Szövetségi Társaság							x
28	Bord Na Mona							x
29	Brookpark üzleti központ	x						
30	Brownstown közösségi fejlesztés						x	
31	Caha központ			x				
32	Cahir park AFC						x	
33	Camp önkormányzati társaság						x	
34	Castledaly játszótér						x	
35	Charleville közösségi sportkomplexum						x	

	Megnevezés	Cél						
		gazdasági	foglalkoztatási	szociális	egészségügyi	kulturális	szabadidő	hagyomány
36	Clár Ír lakhatási centrum			x				
37	Clare közlekedési lehetőségek		x					
38	Clarecastle fejlesztési társaság						x	
39	Comharchumann szövetkezet	x						
40	Comharchumann emlékhely	x						
41	Cong közösségi központ			x				
42	Copper Coast geopark	x						
43	Daisyhouse menedékház				x			
44	Drogheda ifjúsági fejlesztési szolgálat			x				
45	Dungarvan cserkészcsapat						x	
46	East Clare közösségi szövetkezet	x						
47	East Meath United						x	
48	Epilepsziásokat támogató alapítvány				x			
49	Equal Ireland		x					
50	Fumbally Exchange	x						
	Összesen	8	2	13	3	1	19	4

3. melléklet

Clann Credo-sikertörténetek kiértékelése

	Megnevezés	Sikeresség	Egyediség	Újdonság	Érettség	Igazoltság	Gyakorlatiasság	Intézményesség	Átlag	Kiválóság
1	Sixmilebride pályaudvar	1	1	1	0	0	0	0	0,4	x
2	Abbey kulturális és művészeti központ	1	1	0	0	0	0	0	0,3	
3	Abbeyshrule „törekvő település” bizottsága	1	-1	1	0	0	0	0	0,1	
4	Abbeytown/Abbeyview lakóegyesület	1	-1	0	0	1	0	0	0,1	
5	Adamstown Atlétikai Klub	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
6	Aisling Annacotty FC	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
7	Allihies rézbányászati múzeum	1	-1	1	0	0	0	0	0,1	
8	Amharclann kelta színház	1	-1	1	0	0	0	0	0,1	
9	Ardara idősothton-egyesület	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
10	Ashbourne Baseball Club	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
11	Askamore közösségi központ	1	-1	0	0	0	0	1	0,1	
12	Athboy íjászkлуб	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
13	Aughnamullen egyesület	1	0	0	0	0	0	1	0,3	
14	Avondhu Blackwater partnerség	1	1	1	0	0	0	0	0,4	x
15	Ballagherreen közösségi park	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
16	Ballinlough GFC	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
17	Ballybane közösségi centrum Kft.	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
18	Ballyunion mentőszolgálat	1	-1	1	0	0	0	1	0,3	
19	Ballyfermot családsegítő központ	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
20	Ballyhooly településfejlesztés	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
21	Banner Lakhatási Egyesület	1	1	1	0	0	0	1	0,6	x
22	Bawnboy dologház	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
23	Bee Park közösségi központ	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
24	Bellacragher vitorlásklub	1	-1	0	0	0	0	1	0,1	
25	Blanchardstown nomád fejlesztési klub	1	-1	1	0	0	0	1	0,3	
26	Bluestack alapítvány	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
27	Bonane Községi Szövetségi Társaság	1	-1	1	0	0	0	0	0,1	
28	Bord Na Mona	1	-1	1	0	0	0	0	0,1	
29	Brookpark üzleti központ	1	1	1	0	0	0	0	0,4	x
30	Brownstown közösségi fejlesztés	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
31	Caha központ	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
32	Cahir park AFC	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
33	Camp önkormányzati társaság	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
34	Castledaly játszótér	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x

	Megnevezés	Sikeresség	Egyediség	Újdonság	Érettség	Igazoltság	Gyakorlatiasság	Intézményesség	Átlag	Kiválóság
35	Charleville közösségi sportkomplexum	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
36	Clár Ír lakhatási centrum	1	1	1	0	0	0	1	0,6	x
37	Clare közlekedési lehetőségek	1	1	1	0	0	0	1	0,6	x
38	Clarecastle fejlesztési társaság	1	0	0	0	0	0	0	0,1	
39	Comharchumann szövetkezet	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
40	Comharchumann emlékhely	1	-1	1	0	0	0	1	0,3	
41	Cong közösségi központ	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
42	Copper Coast geopark	1	-1	1	0	1	0	0	0,3	
43	Daisyhouse menedékház	1	-1	1	0	0	0	1	0,3	
44	Drogheda ifjúsági fejlesztési szolgálat	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
45	Dungarvan cserkészcsapat	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
46	East Clare közösségi szövetkezet	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
47	East Meath United	1	1	0	0	0	0	1	0,4	x
48	Epilepsziásokat támogató alapítvány	1	-1	1	0	0	0	1	0,3	
49	Equal Ireland	1	1	0	0	1	0	1	0,6	x
50	Fumbally Exchange	1	-1	1	0	0	0	1	0,3	
	Összesen	1,00	0,36	0,36	0,00	0,06	0,00	0,76	0,36	32

A helyi jólét-jóllét elmélete és gyakorlata

Bevezetés

1990-ben kerültem Záhonyban a helyi közigazgatás élére, addig csak mint „kritizáló” helyi, aktív állampolgár álltam kapcsolatban az 1989-ben városi rangot kapó település Nagyközségi Közös Tanácsa napi tevékenységével. Gyakorló polgármesterként azonban rövid időn belül szembesültem a lakosság elvárásaival és az önkormányzat valós lehetőségeivel.

A gyakorlat és az elmélet – időnként ellentétes – viszonyával már nagyon korán szembeke-rültem, és ez a kérdés azóta is foglalkoztat. Az elmélet általános – egy elképzelt helyzetre vonatkozik –, míg a gyakorlat minden esetben konkrét, egyedi. Tulajdonképpen a gyakorlat az elmélet alkalmazása, amely az adott téma megértését és megoldását szolgálja.

A tanulmány elkészítésének egyeztetése során úgy gondoltam – a program szervező-jével egyetértésben –, hogy olyan települések vizsgálata volna célszerű, amelyek egyben:

- „átlagos” magyarországi települések;
- ugyanakkor hordoznak egyéni vonásokat;
- helyzetük alakulásából általános következtetéseket lehet levonni (a saját döntéseik következménye, illetve a rajtuk kívül álló gazdasági és politikai viszonyok hatása);
- van jövőképük, és akarnak tenni saját jövőjükért;
- van „egéniségük”.

Személyes tapasztalataim alapján három települést választottam ki kutatásom tárgyául. Mind a három településhez több éve személyesen is kötődöm.

1. *Ábrahámhegy*, Veszprém megye. Balaton parti kistelepülés, amely 1991-ben első ízben vált önálló településsé.
2. *Nagymaros*, Pest megye, Duna-kanyar. Kiemelt üdülőkörzeti település. A dunai vízlépcső megépítésének elmaradása a település fejlődési lehetőségeit igen kedvezőtlenül befolyásolta.
3. *Záhony*, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. Az 1990-es rendszerváltozás előtt európai jelentőségű nemzetközi közlekedési-logisztikai központ, azt követően folyamatosan leszakadó, ukrán–magyar határ menti település.¹ A kiemelten fejlett település fokozatosan, majd az 1990-es évek közepétől halmozottan hátrányos településsé vált. (Részint a saját hibájából is!)

¹ Lásd <http://ishm.elte.hu/hun/maps/moteljes.htm> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)



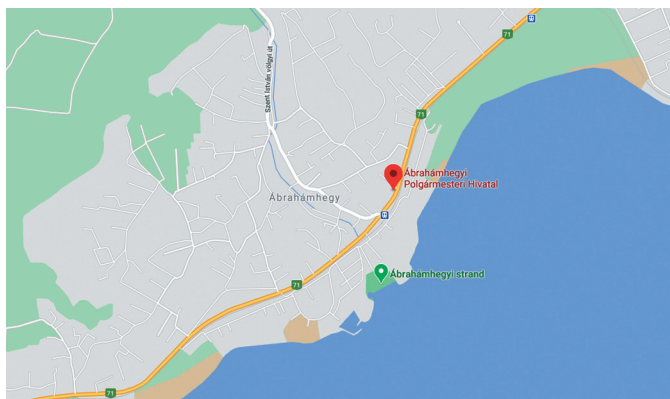
1. ábra

A kutatási helyszínek Magyarország térképén

Forrás: <http://ishm.elte.hu/gb/maps/mo-full.gif> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)

A települések bemutatása

Ábrahámhegy²



2. ábra

Ábrahámhegy térképe

Forrás: Ábrahámhegy Önkormányzat honlapja, 2018

² VELLA 2014.

Fényes Elek *Magyarország geographiai szótára* (1851) című művében Ábrahámhegy települést még így írta le: „Abrahám, puszta, Zala vármegyében, a Balaton partján, jó bortermő szőlőheggyel, savanyúvíz-forrással, Rendes mellett, Tapolczához 1 óra.”³

A település a honfoglalás óta lakott, de mindig valamelyik szomszédos községgel volt közös közigazgatás alatt. Így a középkorban Kisörspusztával (mai nevén Badacsonyörö) együtt alkotott települést. Lakossága megközelíti az 1000 főt, ami abban az időben a népesebb települések közé tartozott.⁴

A 17. században a település egy része Salföldhöz tartozott. A település közigazgatási szervezete a 20. század közepétől folyamatos változásokon ment keresztül. Részleges önállóságát csak az 1977. január 1-jével nyerte el.

A település történetének főbb fordulópontjai:

- 1942–1950 között Ábrahámhegy Balatonrendes néven kisközség a Zala megyei Tapolcai járásban. Ábrahámhegy közigazgatási szempontból nem különálló település, hanem Balatonrendes része.⁵
- A Minisztertanács 1950. március 16-i hatállyal a községet és a Tapolcai járást teljes egészében Zala megyétől Veszprém megyéhez csatolta. [A Minisztertanács 5.201/11/II-1/1950. (III. 12.) B.M. számú rendelete a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról szóló 4.343/1949. (XII. 14.) M.T. számú rendelet egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában.]
- 1950. október 22-től 1965. június 30-ig a községben önálló tanács és hivatali szervezet működött, pontos megnevezése: *a Balatonrendesi Községi Tanács*. Ábrahámhegy a továbbiakban is közigazgatásilag beolvad Balatonrendes településbe.
- A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (13/1965. NET számú határozat községi közös tanácsok szervezéséről és kibővítéséről) 1965. július 1-jei hatállyal Salföld–Kékkút községi tanácsot megszüntette, és Balatonrendes székhellyel Balatonrendes és Salföld községek területén községi közös tanács szervezését határozta el. *A Balatonrendesi Községi Közös Tanács* így működött 1970. június 30-ig, tanácsszékhely község volt.
- A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (19/1970. NET számú határozat községi közös tanácsok szervezéséről és kibővítéséről) 1970. július 1-jei hatállyal, Badacsonytomaj székhellyel Balatonrendes községi közös tanács területén, illetve Badacsonytomaj és Badacsonytördemic községekben új községi közös tanács szervezését rendelte el. A közös tanács illetékessége ezt követően Badacsonytomaj, Badacsonytördemic, Balatonrendes és Salföld községek területére terjedt ki. Pontos megnevezése: *Badacsonytomaji Nagyközségi Közös Tanács* (1970. 07. 01. – 1990. 12. 31.)⁶
- 1970-től Badacsonytomaj társközsége.

³ FÉNYES 1851.

⁴ FEKETE 1996, 8.

⁵ A 343/1949 (XII. 14.) M.T. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában.

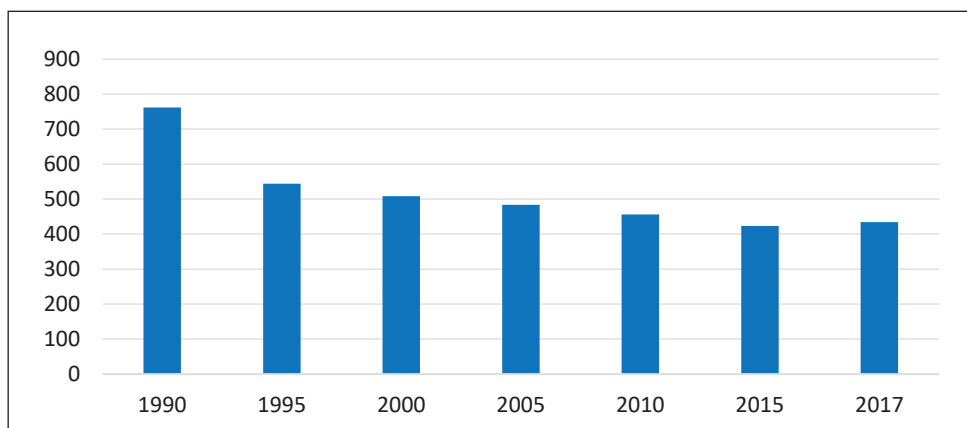
⁶ 1965. évi 8. tvr. a tanácsszervek tevékenységének továbbfejlesztéséről (1965. 05. 09.).

- Az MTTH (a Minisztertanács Tanácsi Hivatala) elnöke 57-2/1976. számú határozatával 1977. január 1-i hatállyal Ábrahámhegy leválik Badacsonytomajról és Balatonrendesről és a település nevét Ábrahámhegyre változtatják.
- 1991. január 1-jétől a rendszerváltozást követően szétvált Balatonrendes és Ábrahámhegy. A szétválást követően mindkét település teljes önállóságot élvezett, Ábrahámhegy székhellyel körjegyzőség alakult.⁷
- 1992. január 1-jétől Ábrahámhegy, Balatonrendes és Salföld községek körjegyzőséget alakítottak. A körjegyzőség 2012. december 31-ig fennállt.⁸
- 2013. január 1-jével Ábrahámhegy, Balatonhenye, Balatonrendes, Kékkút, Kővágóörs, Köveskál, Mindszentkál, Salföld és Szentbékáll települések Közös Önkormányzati Hivatalt hoztak létre. A közös Önkormányzati Hivatal azóta megszűnt, és új együttműködési szervezet jött létre.⁹

1. táblázat
Ábrahámhegy lakosságszám-változásai, 1990–2017

Év	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	Ábrahámhegy területe
Lakosság száma	762	544	508	484	456	423	434	1488 hektár

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése



3. ábra
Ábrahámhegy népességének változása 1990 és 2017 között

Forrás: KSH

⁷ Veszprém Megyei Levéltár. Tájékoztató Ábrahámhegy községről. VeML-29-1/2014. lvt. sz.

⁸ Ábrahámhegy-Balatonrendes-Salföld községek körjegyzősége. Ikt. sz.: Á 438-2004.

⁹ Ábrahámhegy leírásához és helyzetének feldolgozásához Vella Zsolt, Ábrahámhegy polgármestere szakdolgozatait használtam fel. Mindkét szakdolgozat esetében (Általános Vállalkozási Főiskola, Budapest és Nemzeti Közzszolgálati Egyetem) a konzulensi feladatokat láttam el.

A lakosság 8%-a, 36 fő külterületen él. A külterület egy része ugyan üdülőterület, de valójában a tényleges üdülőterület a település belterületén található. A település erőssége, hogy a Badacsonyi borvidék része, és az első tíz Balaton-parti strand között van. (Elsősorban kisgyermekes családok szeretik.)

A település két fő területre osztható a 71-es fő közlekedési út és a Székesfehérvár–Tapolca közötti vasútvonal mentén.

- A Salföld irányába hosszan elterülő – a szőlőgazdálkodás miatt – ritkábban beépített terület. A település eredeti lakossága él itt. Megjelentek azonban itt is azok a tulajdonosok, akik életvitelszerűen nem itt laknak – ebből a szempontból üdülők –, de műveltetik a területet, támogatják a települést, és igyekeznek a helyi kulturális szokásokat elfogadni, a település lakosai közé beilleszkedni.
- A Balaton-parti üdülőterület. Gyakorlatilag a helyi lakosokkal nem vagy alig érintkeznek. Szükség esetén az építő vagy javító iparosokat is más településről veszik igénybe.

Nagymaros¹⁰

Fényes Elek *Magyarország geographiai szótára* (1851) című művében Nagymaros települést így írja le: „Nagy-Maros, német-magyar-tót m.-város, Honth vármegyében, a Duna bal partján Visegráddal által ellenben, egy felette szép vidéken. Számlál 2299 kath., 359 ref. lakost. Kath. és ref. anyaszentegyházak. Vendégfogadó. Határa nagy részt hegyes, dombos; jó rozsot, dohányt sárga dinnyét, sok gyümölcsöt és bort terem. Gesztenyés erdeje nagy; fája oly bőséggel van, hogy belőle több ezer ölet szállíthat Pestre hajókon; Duna malmaiból szinte szép hasznot vesz. F. u. a szent korona, s egy részét teszi a visegrádi uradalomnak.”

Földrajzi adottságok: Nagymaros Magyarország, azon belül is Pest megye északi részén helyezkedik el. A turisztikai régiók létrejöttével [28/1998. (V. 13.) IKIM rendelet] a Budapest – Közép – Duna-vidék régió részévé vált. A Váci kistérségbe sorolható. Sokszor a Dunakanyar fővárosának is nevezik. A Duna bal partján elhelyezkedő települést keletről a Duna, nyugatról pedig a Börzsöny határolja.

„A helység első lakói a korai Árpád-korban telepített németek voltak. A 14. században, az Anjouk idején nagy fellendülés következett be. Maros – Visegrád ikervárosaként – gyors fejlődésnek indult, Nova Civitasként emlegették.”¹¹ (Nagymaros–Visegrád települések ezt követően is valamilyen és pontosan meg nem határozható szimbiózisban élnek mind a mai napig.)

¹⁰ Elérhető: www.nagymaros.hu/home/toertenelem (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)

¹¹ Elérhető: <https://nagymaros.hu/toertenelem/> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)



4. ábra
Nagymaros térképe

Forrás: Nagymaros Önkormányzat honlapja

A 20. század első felében nagyobb léptékű iparosítás bontakozott ki. A Danubiusz Papírgyár Rt. 1905-ben alakult, poháralátéteket és papírlemezeket gyártottak. A Petrás-féle kanálüzemben 1938-ban indult a termelés, alumínium kanalat gyártottak. A lencsalmagyár 1938-tól működött. A városi téglagyárban cserepet, téglát és kályhacsempét gyártottak. A gépgyár 1941-ben létesült. Ezek a kezdetben sikeres ipari cégek később megszűntek.

1945 után több ipari vállalat alakult. Ekkor jött létre a szerszámkészítő üzem, a vas- és műszeripari szövetkezet, a galvanizáló üzem, a Duna-környéki Ruházati és Háziipari szövetkezet, valamint az erdei termékeket feldolgozó vállalat. A cégek közül néhány a vízi erőmű építési munkálatainak kezdetén megszűnt, mások a térség rangos foglalkoztatóiként és exportőreiként tevékenykedtek, de napjainkban már megszűntek.

Az 1900-as évek elejétől a modern ipar mellett az élénk kereskedelmi életnek is elismert helye volt Nagymaros. Az ipari termékek mellett a fő piaci áru a gyümölcs volt. A lakosság nagy része igen jó minőségű gyümölcs előállításával foglalkozott, amelynek egy része válogatás és osztályozás után, a nagykereskedők szervezésében a híres kofahajókon néhány óra alatt a bécsi piacokra került, de eljutott a marosi friss szőlő és málna a berlini, prágai fogyasztókhoz is. A gazdag gyümölcsstermesztés másik részét a nyaralók körében értékesítették. A gyümölcsstermesztés ma még országos hírű. A termelők a megelőző évtizedekben szakcsoportban tevékenykedtek. A kereskedelmi ellátás már 1945 előtt városi színvonalú volt. 1946–1948-ban a német lakosság nagy részét kitelepítették, illetve „malenkij robotra” a Szovjetunióba hurcolták, s helyükbe 86 magyar család (520 fő) érkezett a Felvidékről.¹²

¹² Lásd www.nagymaros.hu/home/toertenelem (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)

Nagymaroson a gyümölcsstermesztés sajnálatos módon mára visszaszorulóban van, de még sokfelé található málnás, almás és barackos. Nagymaroson a híres szőlőstermesztésnek a klímaváltozás és egy betegség vetett véget. Azonban nemrég alakult meg a városban a Nagymarosi Borbarátok Köre, ezzel mutatva, hogy a lakosság nem veszítette el véglegesen a kedvét a borászathoz. A város borászai a megalakulásuk óta több győztes borral is büszkélkedhetnek. Az eddig felsorolt gyümölcsök mellett megtalálható még a dió, körte, cseresznye és a gesztenye. Az első gesztenyepalántákat Károly Róbert adományozta a marosiaknak jó munkájuk és hűségük elismeréseként. A gesztenyéseket a hegyoldalba, az olasz módot követve, sétatakkal kibővítve, ligetszerűen ültették. Sajnos az évszázadokig féltve gondozott ligetek fáit a 90-es években egy gombabetegség megtámadta, amely a gesztenyések nagy részének kivágását hozta maga után.

A nagymarosi erdők és a Börzsöny vadvilága sajnós látott jobb napokat is, de napjainkban is igen gazdag vadállománnyal büszkélkedhet. A változatos erdőségekben vadásztak egykoron az Anjou-királyok és maga Hunyadi Mátyás is. Napjainkban a nagyvadak közül megtalálható itt a szarvas, az őz, a vaddisznó és a róka. A nagyvadak mellett a rengetegekben előfordulnak kisvadak is, mint például a nyúl, a fogoly és a fácán. Több vadásztársaság is működik a területen. Jelentős a vadon termő gombák gyűjtése és értékesítése. Az erdőségek mellett a vizek is gazdagok. Több – 12-féle – halfajtával találkozhatnak az ide látogató horgászok. Ma a leggyakoribb a ponty, a márna, a csuka, a keszeg és a balin. Régen még vizát (3–4 méter hosszú, 500–600 kilogrammos hal) is fogtak a halászok, évente kétszer, íváskor úsztak fel a Fekete-tengerből. A folyószabályozások és a túlzott mértékű halászat miatt azonban ma már ez a hatalmas halfaj nem fordul elő a Dunakanyarban. Az elmúlt években kisebb, próba jellegű telepítések történtek a Szigetközben, de ennek eredménye még évekig nem lesz érzékelhető a Duna nagymarosi szakaszán.

A kritikus időszak a rendszerváltás előtt a bős–nagymarosi vízlépcső tervezett megépítése. (E témát nem feladatom elemezni, ezért csak akkor térek ki rá, ha a kutatási témám alapján szükséges.)

A település a rendszerváltást követően Nagymaros Nagyközségi Tanács vezetésével önálló település.

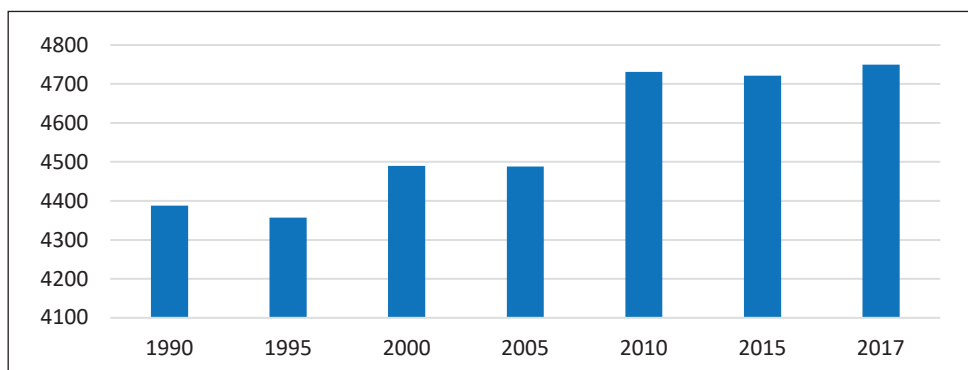
A lakosság 22,8%-a (1081 fő) külterületen él. (Sajátos ebből a szemszögből a Sváb-hegy térsége, amely belterület ugyan, de külön területi egységként került rögzítésre.) Az üdülőterület a település külterületén található a kiemelt üdülőkörzet részeként.

2. táblázat

Nagymaros lakosságszám-változásai, 1990–2017

Év	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	Nagymaros területe
Lakosság száma	4388	4357	4490	4488	4731	4721	4750	3437 hektár

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése



5. ábra

Nagymaros népességének változása 1990 és 2017 között

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

A lakosságszám emelkedése főként a fővárosból az agglomerációba, Nagymaros külterületére – nagyrészt nyugdíjas – kiköltöző lakosoknak köszönhető. A külterület és a település belterületének távolsága nagyban befolyásolja a település mindennapjainak életét. A központ és a Kóspallagi út térsége közötti távolság több mint 7 km. Gyakorlatilag gépjármű használata nélkül, tömegközlekedési eszközökkel a külterületről a „központ”, a polgármesteri hivatal közvetlen megközelítése megoldhatatlan.¹³ Tovább fokozza ezt a problémát, hogy Nagymaros külterülete 34,37 km², a város belterülete 24,29 km², vagyis a település közel 60%-a külterület.

Nagymaros integrált városfejlesztési stratégiájában, Nagymaros város szintű helyzetértékelésében így fogalmaz a bel- és külterületről a tanulmány készítője:¹⁴

„Településközponti jelleg, jellemzően a mai településközpont területe.

- A területen a módosabb polgárházak utcai frontján jellemző a kereskedelmi, vendéglátó, szolgáltató üzlethelyiségek megjelenése, esetleg a teljes épület intézményi funkcióra történő átalakítása, az igényesebb közterület-alakítás.
- Kisvárosias jelleg, elsősorban a településközpont közelében, Dunára merőleges utcák történelmi értékű, jellemzően előkert nélküli beépítése.
- Kertvárosias jelleg, elsősorban az újabb családi házas beépítések területe, illetve a Zebegény irányába eső, közvetlenül a Dunára lefutó utcák átalakulóban lévő beépítése. Az átépítések során egyre jellemzőbb az előkertes beépítés, a kertek – s szélesség függvényében – az utcák dúsabb növényzete.”¹⁵

Figyelembe véve a település nagyságát, lakosságszámát, a tanulmányban meghatározott funkcionális eltérés egymás melletti utcákra vonatkozik. A „tősgyökeres” marosiak a tele-

¹³ Például: Kóspallagi út – János-hegy térsége: helyközi busz Vác – Kismaros – MÁV Kismaros – Nagymaros vasútállomás és vissza; helyközi busz Vác–Márianosztra–Szob; MÁV Szob – Nagymaros vasútállomás és vissza.

¹⁴ Rosivall Tervező Iroda Kft.

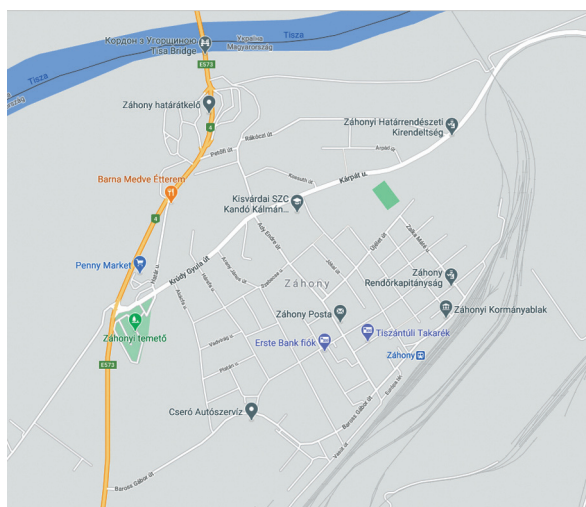
¹⁵ *Nagymaros integrált városfejlesztési stratégiája* 2010, 17.

pülésközpontban, a betelepültek a kertvárosban laknak. Ez kulturális elkülönülést is jelent, de ez már nem olyan élesen jelentkezik, mint 50–100 éve.

A település jelenlegi nagy problémája a külterületi zártkertek, üdülőkertek helyzete. Az ide települő lakosság nem homogén, kultúrája, életvitele eltérő. A tanulmányban megfogalmazottak jól jellemzik e terület problémáját, amelyet a település vezetése csak a belterület „kárára” tudna megoldani, de ezt senki sem vállalja – pozícióvesztés miatt nem vállalhatja – fel.

- „Üdülőterületek
 - részben a korábban már leírt módon felhagyott kertművelés nyomán eladott és beépült, aprótelkes, nagyon keskeny és helyenként hosszú zsákutcákkal, rosszul feltárt területek, egészen a gerincre felkúszó beépítéssel;
 - részben a korábban vízjárta, ma is árvízveszélyes Duna-parti teleksor. Eredetileg engedély nélkül épült épületek.
- Külterületi, üdülőjellegű hasznosítású zártkertek, mezőgazdasági területek, amelyeknek telekrendszerében részben még őrzi a régi kertes szerkezetet, részben új telekosztások. A területek legnagyobb gondja a megközelítés, a vízmosásoktól gyakran alig elkülönülő úthálózat, a beépítési sűrűség, a terepadottságoktól függetlenül alakított épülettömegek, a tulajdonosok által elhagyott telkek, valamint a települést a természetes tájjal összekötő zöldfolyosók hiánya.”¹⁶

Záhony



6. ábra
Záhony térképe

Forrás: Záhony Önkormányzat honlapja

¹⁶ Nagymaros integrált városfejlesztési stratégiája 2010, 17.

Dr. Németh Péter (a Nyíregyházi Jósa András Múzeum igazgatója, történész) a *Záhonyi füzetek*hez készített jegyzetei szerint „a rengeteg magyar hany, hony végződésű települések nevével együtt valamilyen képzőként alakult ki, s inkább mocsaras-lápos területet jelentett”.¹⁷ Az említett g/h változást figyelembe véve, a „záhony” szó a mai napig létezik a szláv nyelvekben: „загонъ” (za/g/h/ony) a szarvasmarhák számára épített karámot jelent.¹⁸

A település egészen az 1970-es évek közepéig meglehetősen furcsa „kettészakadt” helyzetben volt. Körülbelül a település 20%-át tette ki az eredeti településrész, amely élte a sajátságos szabolcsi kis falu szegényes életét, a közművek hiányoztak, az úthálózat nem volt pormentesített. A vasút ügyeibe semmi beleszólási lehetőséget nem kapott, csak a közel-látás területén (de ott is inkább csak az élelmiszer-ellátás területén). Gyakorlatilag a vasút ügyeihez annyi köze volt, hogy a nevét adta a vasútállomáshoz.¹⁹ A település 80%-a vasúti terület volt – nagyvárosra jellemző – lakóteleppel, teljes közművel, aszfaltozott úthálózattal, nagyméretű sportkomplexummal, művelődési központtal. Záhonyban előbb alakították ki a crossbar telefonhálózatot, mint a megyeszékhelyen.

Záhony településén 1949. szeptember 23-tól fokozatosan kettős „hatalom” alakult ki! Ekkor vált külön az üzemi és a községi pártszervezet. A tanácselnököt, az MDP-, majd az MSZMP-titkárt minden esetben a vasút adta. (Általában olyan vasúti középvezető vagy politikai aktivista személyében, aki valamiért nemkívánatosná vált a vasútnál.)

1948 és 1956 között a MÁV záhonyi átrakóterületén dolgozók három kategóriába sorolhatók:

1. Helyi lakosok, akiknek az egyetlen megélhetést az átrakó biztosította, hozzáállásuk a vasúthoz feltétel nélküli pozitív.
2. Komoly szakmai munkát végző szakemberek, akik szakmai előrelépésnek vették az itt végzett munkát (zömében letelepedtek a faluban).
3. Politikai vagy egyéb személyes okokból áthelyezett vasutasok. Igen éles belső hatalmai harcot vívtak egymással, és mindenre hajlandók voltak azért, hogy Záhonyból elkerüljenek (nekik büntetőtelep volt Záhony). Mindennaposak voltak köztük a megfélemlítések, a személyes konfliktusok.

„A helyi közigazgatás kialakítására jellemző, hogy a Szabolcs-Szatmár megyei pártbizottság egy politikai tisztre bízta a záhonyi községi tanács tagjainak kijelölését (!). A baráti kapcsolat és az ellenség beépítése itt is érvényesült. Így lett tanácselnök a volt vasutas dolgozó, aki a második világháború alatt járási nyilas vezetőségi tag, pénzügyőr-tiszt volt. [...] Az ellenség elleni harcot egyes személyekre korlátozták, ami sok esetben személyi ellentétekből indult ki.”²⁰

1956 ősze hosszan tartó fennakadást nem okozott a MÁV záhonyi átrakó életében. Az átrakókörzet területén ebben az időben körülbelül 4000 fő dolgozott, az átrakás napi átlaga 22 000 tonna áru volt. Személyes, fegyveres ellenállás Záhony térségében nem történt.

¹⁷ Hutás József helytörténeti gyűjteménye, Záhony.

¹⁸ HADROVICS–GÁLDI 1989, 453.

¹⁹ MÁV Központi Irattár 9/1949/19208.

²⁰ Magyar Országos Levéltár M-KS 278. f. 62. ö. e. 40–47.

Az MSZMP Politikai Bizottsága 1965. augusztus 31-én hozott határozatot Szabolcs-Szatmár megye fejlesztésére. A területfejlesztés politikai irányelveiről szóló 1006/1971. kormányhatározat elfogadását követően az ÉVM Területrendezési és Fejlesztési Főosztálya 1975. február 3-i 361/P. számú ügyiratában a VÁTI-t bízta meg „a megyén belül gazdaságföldrajzi fekvéséből és közlekedés-földrajzi helyzetéből eredően jó adottságokkal rendelkező Záhony–Kisvárdai térsége regionális rendezési terv elkészítésével”.²¹ A megye továbbra sem mondott le arról, hogy beleszóljon a záhonyi folyamatokba. A MÁV pedig saját territóriumának tartotta Záhonyt és térségét az „Urbán-doktrína”²² alapján. A MÁV nem akarta feladni foglalkoztatási monopóliumát a térségben, míg a megye korlátozni akarta a MÁV egyeduralmát több más jellegű ipari beruházással, illetve Záhonyt be akarta illeszteni a megyei települések alá-fölé rendeltségi rendszerébe. Az 1006/1971. számú kormányhatározat kimondta: olyan településhálózatot kell kialakítani, amely egymáshoz közelíti az azonos szerepkörű települések ellátási színvonalát. Tehát Záhony ellátási színvonalát az alacsonyabb megyei átlag szintjére süllyesztették volna. A Szabolcs-Szatmár megyei Tanács úgy foglalt állást, hogy „Záhony térségére vonatkozóan – pontosan a tervvel összehangolt fejlesztéssel – a női munkaerőt lehet számításba venni. A térségben olyan ipart nem engedünk telepíteni, ami az átrakó munkaerő ellátottságát, igényét zavarja.”²³

A terv 1979 áprilisában elkészült 2119/76. törzsszámon. Megvalósítására lépések nem történtek, mert a MÁV előbb lépett, mint a közigazgatás, és kiemelte Záhonyt a MÁV Debreceni Igazgatóság hatásköréből: 1980-ban önálló üzemigazgatóságként a MÁV Vezérigazgatóság közvetlen hatáskörébe vonta.

A következő tíz év Záhony életében a nyugodt, de biztos fejlődés időszaka. A település lélekszáma folyamatosan emelkedik. Az urbanizációs szolgáltatások színvonala messze meghaladja a megyei színvonalat, és az országban is egyedülállónak vált. Ez az az időszak, amikor Záhony területén a lakossági (nagyreszt üzemi lakótelep, vagy a MÁV-ot illető elsődleges vevőkijelölési joggal épült lakótelep) szolgáltatások változatosságának csak a fantázia szabott határt (engedély nélkül épült zárt tévélánc, köztéri szobor a hármastól stb.).

1980-tól „[j]ó együttműködés alakul ki a Záhonyi Nagyközségi Tanács és az Üzemigazgatóság között. Ezt jelzik az utóbbi évek közös beruházásai: csatorna- és ivóvízhálózat bővítése, szennyvíztisztító telep és községi óvoda megépítése, MÁV kazántelep bővítése és a gőztávvezeték rekonstrukciója a lakásépítés lehetőségeinek biztosítása érdekében, valamint az úthálózat felújítása stb.”²⁴

1989. április 3-án Grósz Károly miniszterelnök a MÁV Záhonyi Üzemigazgatóság Vontatási Üzemcarnokában várossá avatta Záhonyt. Egy évre rá megtörtént a rendszerváltás, ami Záhonyban a vasút és a lakosság szempontjából is az összeomlást hozta.

²¹ *Záhony–Kisvárdai térsége regionális rendezési tervének kimunkálását megalapozó előtanulmány I. rész.* VÁTI 1975. szeptember 17.

²² A MÁV vezérigazgatója, Urbán Lajos által megfogalmazott álláspont: „Záhony a MÁV-é”.

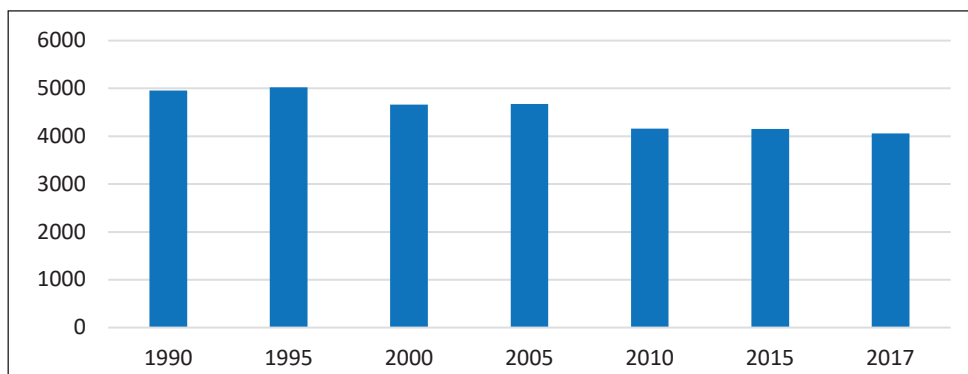
²³ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár. A Szabolcs-Szatmár Megyei Tanács V. B. jegyzőkönyvei. Előterjesztés a Végrehajtó Bizottsághoz.

²⁴ MSZMP Szabolcs-Szatmár Megyei Végrehajtó Bizottsága, 1984. február 16. vb. jkv.

3. táblázat
Záhony lakosságszám-változásai, 1990–2017

Év	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	Záhony területe
Lakosság száma	4958	5020	4661	4675	4160	4156	4062	694 hektár

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése



7. ábra

Záhony lakosságszámának változása 1990 és 2017 között

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

A lakosság

A lakosság csak a település belterületén él. A környező településekkel meglehetősen sajátos viszonyban van a város, mint gyakorlatilag az egyetlen munkahelyet biztosító település a környéken. Történelmileg azonban a szomszédos „kis települések” sokkal jelentősebbek voltak.

A település helyzetét meghatározza, hogy a bel- és külterület majdnem azonos, azaz lefedti egymást. A település beszorult a Tisza (országhatár), a 4-es számú főút és a vasúti átrakó közé, így a további fejlesztése csak valamelyik szomszédos település rovására történhet. A település építészeti, kulturális szempontból három részre osztható:

1. Az eredeti település – gyakorlatilag három utca. A lakóházak döntő többségét a 20. század első felében építették. Itt található a parókia és az eredeti általános iskola.
2. A Vasúti lakótelepek
 - a) „Gerő-telep”.²⁵ 1949–60 között épült vasúti típusházak kis kerttel. A lakásokat később komfortosították. Minden „vasutas” településen, található ilyen jellegű épületsor. Itt laktak az ősz záhonyi vasutasok.
 - b) Lakótelep. 1960–70 között épült nyílt folyosós épületek, alacsony komfortfokozattal, a fellendülő vasúti forgalomhoz szükséges munkaerő biztosítására.

²⁵ A nevét Gerő Ernőről kapta, aki elvállalta egy itt lakó vasutas gyermekének „keresztapaságát”, de sohasem találkoztak személyesen.

- (Szabolcsi viszonylatban közepkategóriás lakótelep. Nagyon eltérő kulturális színvonalú lakossággal.
- c) Panel lakótelep (a Baross). Nagyvárosi igényeket is kielégítő modern környezet. Zömmel a település értelmiségi rétege, közép- és felsővezetők lakókörnyezete. Az 1970–80-as években épült.
3. Kertváros. 1980-tól kialakuló városrész. Zárt lakossági réteg nem alakult ki.

Kutatási szempontok meghatározása

1. A tanulmányomban a jólét-jóllét alakulását vizsgálom a meghatározott három településen. Azonban a jólét meghatározása alapvetően nehézségekbe ütközik, mivel nincs egzakt, objektív mérhetősége, minden esetben valamilyen múltbeli (boldog békeidők) vagy jövőbeli (elképzelt boldogság), vagy jelen idős (a helyzet, amin változtatni kell) összehasonlítás más viszonycsoporttal, egyénnel. Azaz a jólét érzése minden esetben szubjektív az egyén szempontjából. Ezért a társadalmi – és benne az egyéni – jólét meghatározása, annak tárgya és mérőszáma minden esetben viszonyítás kérdése. Vagyis: mihez képest, kihez képest a viszonyítási alap kiválasztása (személy, település, ország, időszak).

A „jólét” fogalma is meglehetősen szubjektív, hiszen erősen függ a vizsgált alany igényeitől, ismeretanyagától, képzettségétől. (Sok esetben, például Záhony esetében egy sajátos, korábbi gazdaságföldrajzi státuszról ered.) A gazdasági-anyagi javak birtoklása, vagyis a mennyiségi-felhalmozási mutatók önmagukban a jólét minőségét nem képesek bemutatni. A gazdaság csak a jólét lehetőségét adja – azt sem minden esetben –, valamint csak és kizárólag a jólét érzetének lehetőségét képes megalapozni, de nem nyújt garanciát arra. Az állampolgári jólét érzése szubjektív, de az állampolgárt körbevevő társadalmi, természeti környezet mint objektív valóság határozza meg azt.²⁶

2. A kutatásom eredményes elvégzése érdekében az alábbi jólét- és jóllét-meghatározásokat fogadtam el:²⁷
 - Jólét: a hétköznapi életvitelhez, a társadalmi hatások és az egyéniségem alapján megfogalmazott anyagi igényeim kielégítéséhez szükséges forrás garantált rendelkezésre állása, megléte (gazdasági feltételek).
 - Jóllét: az emberek szubjektív „boldogságérzete”, a biztos magánéleti harmónia kialakítása (társadalmi-szociális feltételek). A közigazgatás ez utóbbi területen érvényesül. Megteremti-e azt a környezetet, amelyben az egyén jól érzi, jól érezheti magát?

A társadalmi-szociális feltételek kialakítása egy adott településen alapvetően a helyi önkormányzat, település és a közösség szervezési feladata: biztosítani azokat a feltételeket, amelyek a közösség oldaláról szükségesek az egyén számára a saját „boldogságának” megteremtéséhez.

²⁶ SZÁNTÓ et al. 2016.

²⁷ CSABA-TÓTH 1999; HORVÁTH 2012; NAGY 2009.

A közigazgatás és az állampolgár viszonya

A társadalmi környezet – helyi és országos – szervezője és irányítója a közigazgatás. Az egyén számára az adott településen a közigazgatás részéről nyújtott vagy nem nyújtott közszolgáltatás megléte vagy hiánya a jólét egyik legfontosabb fokmérője.

Kutatásom alapvető kiindulópontja:

- a közigazgatás és az állampolgár viszonya;
- a közigazgatás helyzete a vizsgált településeken;
- a közigazgatás helyzete a településen élők szempontjából.

A közigazgatási rendszer értelmezése

Az 1990-es rendszerváltást megelőző közigazgatási rendszer egy merev, hierarchikus, a települések egyéni adottságait alapvetően figyelmen kívül hagyó rendszer. A közigazgatás egy államilag létrehozott hatósági jogkörrel felruházott szervezetrendszer, amely az állampolgárok mindennapi életének általános társadalmi feltételeit hivatott biztosítani.

Társadalmilag – politikai, ideológiai szempontok alapján – meghatározott feladatok megoldására, végrehajtására, ellenőrzésére, ok-okozati viszonyok között – a társadalom tagjai által – tudatosan kialakított viszonyrendszer.

Minden társadalmi szervezet hierarchikusan épül fel, alá-, fölé- és mellérendelt egységekkel. A magyarországi közigazgatási rendszer felépítése 1990-et követően részben őrzi a hagyományos, több évszázados szerkezetét, ugyanakkor működése, működtetése politikai-ideológiai érdekek alapján eltér a történelmi hagyományoktól, rendszerint az aktuális politikai hatalom érdekei szerint.

A közigazgatás tartalma és szerkezete között folyamatosan megfigyelhető az ellentét a közigazgatási feladatokat gyakorlók szerint. A közigazgatási egységek funkcionális és/vagy formális strukturális kapcsolatban vannak egymással, amelyet a szervezet sajátos működési rendje határoz meg, a szervezet eredményessége érdekében.

A szervezet működését és belső rendjét maga alakítja ki, de az idevonatkozó törvények jelentősen csökkentik, esetleg ellehetetlenítik az egyediség figyelembevételét.

Minden település igyekszik a helyi választópolgárok elvárásainak megfelelő egyedi közszolgáltatásra törekedni, de a törekvések a legtöbb esetben Magyarországon csak a települések presztízs „kakaskodásává” alacsonyodnak.

Megfigyelhető az is, hogy egy adott közszolgáltatási formát csak azért alakítanak ki, mert már a szomszéd településen is van. Az önkormányzatokat érintő közszolgáltatásokra vonatkozó törvény²⁸ csak azt írja elő, hogy melyek a kötelező közszolgáltatások, de ha ezt az önkormányzatok nem tartják be, arra szankciókat nem tartalmaz.

Problémát okozott több ízben, hogy a település vezetése megfélemedezik arról, a pályázati úton megszerzett forrásból felépített – és nagy ünnepség keretében átadott – intézménynek, épületnek fenntartási költségei is vannak. Ha erre nincs az adott településnek forrása, akkor az épületet bezárják, és ott áll kihasználatlanul.

²⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13. §.

Információáramlás

A szervezetet irányító személy vagy csoport és a szervezet tagjai között a szervezet működési rendjének kialakítása során – a sikeres tevékenység érdekében – érdekazonosság alakul ki.

A közigazgatási szervezet minden pontján – az eredményes tevékenység érdekében – szükséges és elégséges, megfelelő formában értelmezhető információra van szükség.

Az 1990. év előtti közigazgatás rendszerében az állampolgártól, illetve az állampolgárról érkező információk a helyi közigazgatási szervtől – települési tanács – meghatározott rend alapján kerültek a közigazgatás rendszerébe, és járták be sajátos útjukat. A központi közigazgatási és politikai szervek felől érkező információk szintén szigorúan meghatározott rend alapján, szintén a helyi közigazgatási szerv – települési tanács – útján jutottak az állampolgárhoz.

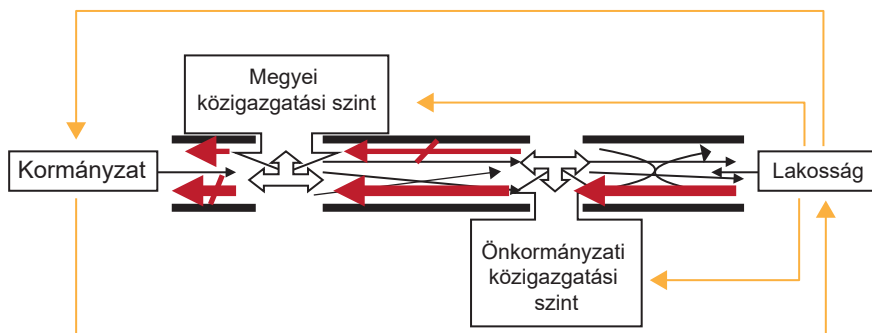
1990-et követően többszatsornás közigazgatási információs rendszer alakult ki (8. ábra). Azonban ebben a rendszerben gyakran torzul vagy elveszik az információ a közigazgatás információs csatornáiban. Ennek következtében az állampolgár – főként a kis településeken – kiszolgáltatottá válik az információk küldőinek, akár felfelé, akár lefelé áramlik az információ. Ennek következtében a közigazgatásra vonatkozó, azzal kapcsolatos információk kerülő úton (tévé, rádió, „suttogó propaganda” vagy egyéb helyi közösségeken keresztül, például egyház) jutnak el az állampolgárhoz.

A közigazgatás fogalma

A kutatásom eredményességéhez a következő kérdés: a közigazgatás fogalma, annak értelmezése. Lényeges hozzátennem, hogy kutatásom kiindulópontja szerint: az állampolgár jólétérzéséhez nem az elméleti, hanem a „megélt” közigazgatás érzése a meghatározó.

Alapvető kérdések:

1. Mi a közigazgatás tényleges funkciója a lakosság, a közösség szemszögéből?
2. Mi valójában a közigazgatás?
3. Milyen az állampolgár és a közigazgatás valós viszonya?



8. ábra

Az információáramlás iránya a közigazgatásban

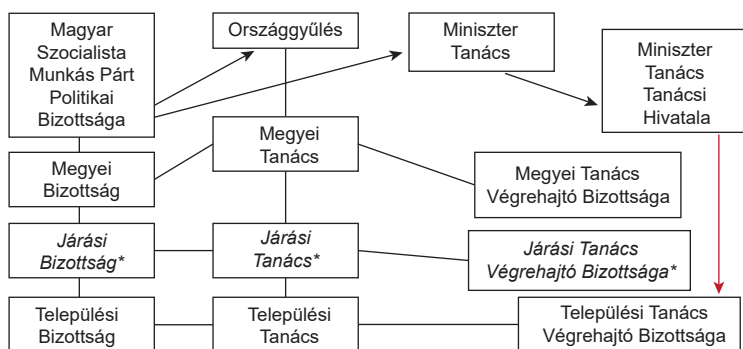
Forrás: BAJOR–KISS 2012

Több válasz is adható ezekre a kérdésekre:

1. A kormányzati közigazgatási tevékenység megvalósítása. Elsősorban és alapvetően igazgatás.
2. A kormányzati döntés végrehajtásának megszervezése és kivitelezése.
3. Szolgálat, amit az állam a szervezeti rendszerén keresztül nyújt a polgároknak és a legkülönbözőbb szervezeteknek.

Az egyén és a közösség részéről a közigazgatás:

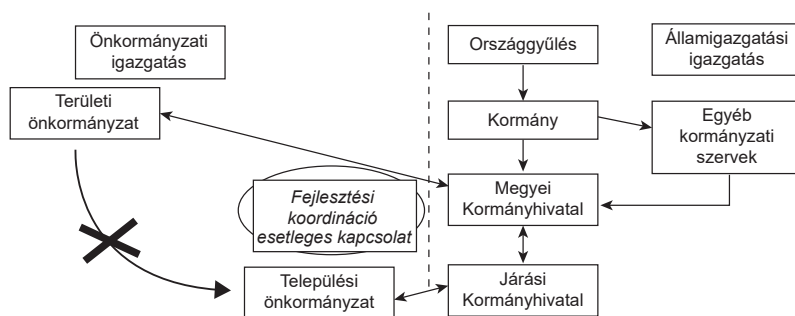
- a helyi közzszolgáltatás felelőse és megvalósítója;
- a közellátás felelőse, ellenőre és szervezője;
- a település életszínvonalának minimum szinten tartása, és emelése;
- „panasziroda”;
- a helyi közbiztonság szervezője, ellenőre, védője.



9. ábra

A tanácsai közigazgatási rendszer felépítése²⁹

Forrás: BAJOR 2015



10. ábra

A 2011. évi törvény által kialakított közigazgatás Magyarországon

Forrás: BAJOR 2016

²⁹ 1983. évi 26. számú törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsai hatáskörök rendezéséről (kihirdetés napja 1983. december 28., hatályos 1984. január 1-jétől) 18. § 8. bekezdésének módosítása: „A járás, mint jogszabályi megjelölés hatályát veszti.”

Az 1990. évi rendszerváltozás hatása a települések életére

Az 1990-es rendszerváltáskor hatalomra kerülők alapjaiban próbálták meg a múlt rendszer működését felszámolni. Mivel féltek a vidéki közigazgatás ellenállásától, ezért az államigazgatás reformját felhasználva támadták meg, illetve alakították át a középszintű közigazgatást. Előbb megszüntették a középszintű államigazgatási egység monopóliumát, majd létrehozták a köztársasági megbízottak hivatalát, történelmi hagyományra hivatkozva. Feladatuk: az önkormányzatok közigazgatási ellenőrzése, de valójában mint címzetes államtitkárok a politikai felügyeletet gyakorolták, de ezt is meglehetősen visszafogottan. (Mintha csak *A köszívű ember fiai* című regény lapjai elevenedtek volna meg, ahol a megyei önállóság letörésére császár- és királyhű adminisztrátorokat helyeztek hivatalba.)

A megalakult önkormányzatok törvényes működéséhez az alapvető jogszabályok is hiányoztak. Az országgyűlési választásokat követően elég volt fél év, hogy a politikai rendszerváltásba vetett hit meginogjon. Politikai és közigazgatási értelemben a régi közigazgatási rendszer már, az új még nem működött. A sietségre jellemző, hogy 1990-ben megtartották Magyarországon a szabad önkormányzati választásokat, de csak két év múlva határoztak a köztisztviselők jogállásáról (1992. évi XXIII. tv.), aminek következtében alapvetően változott az önkormányzati képviselők választhatósága. A törvény életbelépését megelőzően önkormányzati képviselő lehetett önkormányzati hivatali dolgozó, de akár hivatásos rendőr is.

A helyzetet tovább bonyolította, hogy a volt tanácsi apparátus tagjai közül megválasztott polgármesterek jelentős része továbbra is az atyáskodó megyére várt. (Ebben a közigazgatási rendszerben „szocializálódtak”, és ez egyben biztonságérzetet adott számukra.) Ők az úgynevezett független polgármesterek közül kerültek ki. A statisztikai adatok szerint a független polgármestereket zömmel az ország legelmaradottabb és legszegényebb vidékein (országban belüli periféria, országhatár térségei) választották meg. A tanácsi apparátuson kívülről választott polgármesterek (többnyire pártorientáltak) nem kértek a régi megyéből, de nem kértek a köztársasági megbízott áldásos tevékenységéből sem.³⁰ Nem volt kihez fordulni segítségért, a hétköznapi értelemben főként a falvakban teljes lett a „tanácstalanság”. Az önkormányzatiság öröme rövid időn belül a magárahagyottság kétségbeesésébe csapott át.

A lakosságnak a jóllét hiányából fakadó általános problémáit erősítette – a hatalom részéről megvalósított 1990–1998 közötti – félresikerült privatizáció, amelynek során formálisan a magyar vállalatot vásárolták fel, de gyakorlatilag a magyar vállalat belföldi piacát. A privatizált vállalatok dolgozóit (főként az ingázókat) elbocsátották, akik hazatértek, de otthon sem találtak megélhetést. Gyakorlatilag a magyarországi „nagyvárosok” gazdasági átalakítását a falvakra, főként az aprófalvakra hárították. A probléma kezelésére – európai uniós mintára – a hazai politika kialakította a hátrányos település és térség sajátos értelmezését. 1994-től elindult egy hatalmas harc az önkormányzatok részéről a „hátrányos” cím eléréséért, mert ez extra központi támogatással járt, és gyakorlatilag minden felelősséget levett a települések vezetőinek válláról.

Ha a település eléri a Hátrányos Helyzetű, vagy az Önhibáján Kívül Hátrányos Helyzetű címet, külön hazai pályázati rendszerben vehet részt, amely nincs kapcsolatban az általános pályázati rendszerrel [7/2003. (I. 14.) Kormányrendelet,³¹ ezt követően a 67/2007. OGY

³⁰ BÁNLAKY 1992.

³¹ Hatálytalan: 2006. XI. 30-tól.

határozat³² 3. melléklet]. Ebben az esetben a támogatás nem függ sem a kistérségtől, sem a megyétől, sem a régiótól. Arra kell csak vigyázni, hogy a fejlesztések ne okozzanak olyan előrelépést, amelynek következtében a település kikerül a kedvezményezett körből. Munkahelyteremtésre egy fillért sem kell fordítani. A településen csak olyan fejlesztéseket kell megvalósítani, amelyek a lakosság jólétét, biztonságérzetét növelik, de a település besorolásán nem változtatnak. (Például tanuszoda, természetesen szaunával!) A település lakóinak komfortérzete nő, csak éppen munkanélküli a falu fele.

Több magyarországi hátrányos helyzetű megyébe az elmúlt közel harminc év alatt elképesztő mennyiségű támogatás – több tízmilliárd forint – érkezett, mégsem változott a megyék gazdasági rangsorában elfoglalt helyük. A helyzet paradoxona: miközben látványosan növekszik a jólét, drámaian csökken a jólét! Soha senki nem vizsgálta meg, hogy hogyan és mire hasznosult a megyébe érkező támogatás. Mennyi új munkahelyet teremtettek, kik a támogatás végső kedvezményezettjei, kik voltak a beruházás bonyolítói, kivitelezői, kik készítették a pályázatokat, a szomszédos települések fejlesztései segítették vagy ellehetetlenítették egymást, hosszú távon van-e fedezete a beruházás működtetésének!

Az Európai Unióban a támogatásért pályázni kell. Azt azonban nem írja elő az EU, hogy csak a jelenlegi magyarországi gyakorlat az egyedüli helyes megoldás. (Csehországban például nincs szükség saját erőre.) A pénzosztó kiír a saját elgondolásai szerinti valamilyen településfejlesztési pályázatot, és akinek van pénze, az pályázik. Ha nincs pénze, akkor pályázik arra, hogy pályázhasson! Mennél „hátrányosabb helyzetű”, annál könnyebben jut pénzhez. A besorolást kormányrendelet és/vagy országgyűlési határozat alapján végzik el. A mellékelt pályázati mutatókat még a 24/2001. (IV. 20.) OGYH³³ alapján rögzítették, de a 67/2007. OGY határozat 3. melléklete lényeges változást nem hoz az alkalmazott mutatók tárgyában, esetleg bővíti azok számát, de azok lényegesen nem befolyásolják a végeredményt.

4. táblázat

Alkalmazott mutatók és ezek alapján két fiktív település összehasonlítása

Az elmaradottság méréséhez használt mutatók köre
1. Népsűrűség*, fő/km ² (2005. január 1.)
2. 60–x évesek aránya a lakónépességből, % (2005. január 1.)
3. A vándorlási különbözet (1990–2004); az 1000 időszak közepi népességre jutó évi átlag; fő
4. A 7–x éves népesség által végzett átlagos osztály- (évfolyam-) szám (2001. február 1.)
5. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottból, % (2001. február 1.)
6. A szolgáltatásban foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottból, % (2001. február 1.)
7. A munkanélküliségi arány, % (2005. I–IV. negyedév/2005.)
8. A működő gazdasági szervezetek 1000 lakosra jutó száma, db (2004. december 31.)
9. A kereskedelmi és magán szálláshelyeken eltöltött vendégéjszakák 1000 lakosra jutó száma (2004)
10. Az egy állandó lakosra jutó szja-alapot képező jövedelem, Ft (2004)
11. Az 1990–2004. években épített lakások aránya az időszak végi lakásállományból, % (1990–2004)

³² Hatálytalan: 2014. I. 4-től.

³³ Hatályos Országgyűlési Határozat.

12. A közüemi vízhálózatba bekapcsolt lakások aránya, % (2004. december 31.)
13. Az egy km vízvezeték-hálózatra jutó zárt csatornahálózat, méter (2004. december 31.)
14. A vezetékes gázt fogyasztó háztartások száma a lakásállomány %-ában, (2004. december 31.)
15. Az 1000 lakosra jutó személygépkocsi-állomány, db (2004. december 31.)
16. Az 1000 lakosra jutó telefon-főállomások száma (ISDN-nel együtt), db (2004. december 31.)
17. Elérési komplex mutató (2004)

* Az állandó népesség aránya alapján számítva.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A település	105	42,768	–8	8	50	10	30	2	0	67 000	5%	88
B település	105	43,296	–8	8	50	10	30	2	0	67 000	5%	88
		0,528										

13	14	15	16	17	lak. sz.	60. feletti	Gk	csatorna	eltérés
100	100	0,033	0,03	0	264	162	30	100	
101	100	0,031	0,03	0	264	163	31	101	
1		–0,002						1	1,526

Egy méterrel több szennyvízcsatorna, egyetlen 20 éves autó, vagy egy nagymama, aki egy nappal tovább él, mint a szomszéd faluban lakó néni, már elég ahhoz, hogy a település milliós támogatást essen el. A települések sorrendjét a KSH adatai alapján számítógépes programmal állítják össze. A tizedesek száma pedig végtelen! A mindennapokban érzékelhetetlen különbség a számok alapján dől el! A magyar gyakorlat szerint a településfejlesztési pályázati rendszer kétszereplős: kormányzat és önkormányzatok. Kimaradtak a rendszerből a vállalkozók, a civil szervezetek, a tudományos intézmények, akik a rendszer hatékonyságán igen sokat tudnának segíteni. Amíg a jelenlegi rendszer fenn marad, a településfejlesztésben érdemi változás nem fog bekövetkezni ebben az országban! Ez az Országgyűlési Határozat a mai napig érvényben van alapjaiban nem változott.

A fentiek alapján az általam vizsgált három települést a 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet 3. melléklete alapján az alábbiak szerint sorolták be (5. táblázat).

Ábrahámhegy

Ábrahámhegy és a környező települések helyzete társadalmi, közigazgatási és gazdasági szempontból több mutató alapján is meghatározható. A meghatározások alapján elméletileg több lehetősége is van a településnek. A település jóléti, jólléti helyzetének elemzéséhez elengedhetetlen néhány fogalom értelmezése, rögzítése:

- vidéki, rurális térség;
- aprófalvas térség;
- Balaton-parti üdülő település;
- borfalvak.

5. táblázat

A települések besorolása a településfejlesztési lehetőségek programjaiba

Települések	Kedvezményezett járás	Fejlesztendő járás	Komplex programmal fejlesztendő járás
Ábrahámhegy	0	0	0
Nagymaros	1	0	0
Záhony	0	0	1

Forrás: a szerző szerkesztése³⁴

A vidéki térség fogalmát több dokumentum is megfogalmazza. Bármelyik dokumentumot is értelmezzük, Ábrahámhegy és a környező települések megkérdőjelezhetetlenül beletartoznak a „vidéki térség” fogalmába.³⁵

A Vidéki Térségek Európai Chartája (1996) szerint a területhasználatra és a helyi tevékenységekre jellemzőek az alábbiak:

- Mezőgazdasági tevékenység, erdészet és halászat.
- Sajátos, csak a térségre jellemző gazdasági környezet és kultúra. Alacsony a gazdasági-társadalmi infrastruktúra koncentrációja. Jellemzően extenzív területi hasznosítás.
- Üdülés, pihenés céljából hasznosított területek, természetvédelem.
- Lakóhely és a munkahely szétválása. Magas a mezőgazdasági népesség aránya, jelentős a munkanélküliség. A lakosság számához mérten fokozott mértékű az elöregedés és az elvándorlás.

Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről a vidék fogalmának meghatározására kísérletet sem tesz, miközben a regionális fejlesztésekkel foglalkozó szakirodalom a területfejlesztés fogalmába a vidékfejlesztést beleérti, de a mezőgazdasággal foglalkozó szakirodalom is másként értelmezi a kérdést.

Így fogalmaz a területfejlesztésről szóló törvény:

„2. § b) a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében [...]”³⁶

Ezek szerint az egész ország vidék.

³⁴ 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet a kedvezményezett járások besorolásáról: „Értelmező rendelkezések 1. § (1) A járások területi fejlettség alapján történő besorolásánál a társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, valamint infrastruktúra és környezeti mutatókból (négy mutatócsoport) képzett komplex mutatót szükséges figyelembe venni. [...] (2) [...] Kedvezményezett járások: azok a járások, amelyeknek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga. [...] Regionális szempontból kedvezményezett járások: e rendelet figyelembevételével a megyei közgyűlések által kijelölt járások [...]”

³⁵ Szükséges megjegyezni, hogy a vidékfejlesztés nem azonos az agrárfejlesztéssel, ellentétben a magyar gyakorlattal.

³⁶ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

Rurális térség

„Rurális térségnek számít az olyan tágabb értelemben vett belterület vagy part menti vidék, amely (beleértve a falvakat és a kisebb városokat is) gazdaságilag és szociálisan egységes egészet alkot a környező rurális térséggel, és ahol a városi térségekhez viszonyítva számottevően alacsonyabb a lakosság, a gazdasági, szociális és kulturális struktúrák koncentrációja, és ahol a terület nagyobb részét mezőgazdasági, erdőgazdasági, természetvédelmi és kikapcsolódási célokra használják.”³⁷

A Nemzeti Agrárprogram definíciója szerint pedig „vidék az a terület, ahol a mezőgazdasági tevékenység, a zöldfelület (erdő, természetes táj) dominál és aprófalvas településszerkezet, alacsony beépítettség, illetve népsűrűség jellemző.”³⁸

Ábrahámhegy térségének települései beletartoznak az „aprófalvas” térség kategóriájába is. Veszprém megye a települések nagysága alapján az ország negyedik aprófalvas megyéje, a területének 48%-a aprófalvas térség.

6. táblázat

Veszprém megye statisztikai adatai az aprófalvas települések arányában

Megye	Település	Aprófalva	Népességszám	Aprófalvak népessége	Aprófalvak aránya, %	Aprófalvakban élők aránya, %
Veszprém	225	107	371 862	30 195	48	8

Forrás: VELLA 2014; BAJMÓCY–BALOGH 2002 alapján

*Aprófalvas települések*³⁹

„Az aprófalvakon belül településrendszerünk sajátos és egyben legproblematisabb csoportját alkotják az 500 főnél is kisebb *törpefalvak*. Jelenleg Ábrahámhegy is idetartozik. Ebbe az utóbbi kategóriába tartozik az ország településeinek 32,6%-a, ahol kerekén 278 ezer ember él, az ország népességének 2,7%-a, községi népességének 7,8%-a. A következőkben az erre a községszámra vonatkozó adatainkat foglaljuk össze, nem tagadva, hogy ezekkel szándékunk hozzájárulni mind helyzetük, mind jövő lehetőségeik reális megítéléséhez.”⁴⁰

Kifejezetten nehéz gazdasági-fejlesztési helyzetet okoz a településnek, hogy az Ábrahámhegy településsel egy közös önkormányzati hivatalt működtető települések lélekszáma

³⁷ *Rurális Térségek Európa Chartája* 1998.

³⁸ *Nemzeti Agrárprogram* 1997.

³⁹ „Bár mint Bajmócy Péter és Balogh András megjegyzi, talán célszerűbb lenne eleve aprófalvas térségekről beszélni, hiszen a települések társadalmi-gazdasági helyzetének fontos meghatározó tényezője a települési környezet. Az aprófalvas kistérségek lehatárolását pedig legegyszerűbb módon a településsűrűség vizsgálata alapján végezhetjük el. Csatári Bálint kistérségi szintű vizsgálata során azokat tekintette aprófalvaknak, amelyeknél a mutató értéke 4 település/100 km² feletti volt. Bár hozzá kell tenni, hogy e tipizálás szerint a kistérségek majd fele aprófalvasnak volt tekinthető, és az oda sorolt településeknek kevesebb mint fele volt 500 főnél kisebb lélekszámú” (SZABÓ 2011, 28.).

⁴⁰ Kovács 2004.

2000 és 2012 között – Révfülöp és Kővágóörs településeken kívül – sehol sem lépte túl, nem haladja meg az aprófalvas térséggé nyilvánítási lakosságsszámot.⁴¹

A Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatal keretében együttműködő települések két „nagytelepülése”, Révfülöp és Kővágóörs lakossága sem éri el a nagyközség méreteit, de a helyi méretek szerint az együttműködő környező települések jelentős számban eltörpülnek mellettük.

A meghatározások alapján Ábrahámhegy és a vele együttműködő települések vidéki jellegű térséget alkotnak. Ezen belül is aprófalvas kistérség, úgynevezett törpefalvas.

7. táblázat

A Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatal keretében együttműködő települések

Település	2000	2012	2017
1. Ábrahámhegy	501	441	553
2. Balatonhenye	156	113	133
3. Balatonrendes	130	134	147
4. Kékkút	58	81	81
5. Kővágóörs	889	819	818
6. Köveskál	444	361	384
7. Mindszentkál	354	269	264
8. Révfülöp	1 189	1 187	1 178
9. Salföld	67	72	80
10. Szentbékáll	261	189	214

Forrás: VELLA 2014

A település „természetes” társadalmi-gazdasági kapcsolata a nyugati irányú legközelebbi „nagytelepülés”, Badacsonytomaj. A város lakosságsszáma 2080 fő. Ábrahámhegy adottságai és történelmi folyamatai alapján ez a település a hagyományos, és 2012-től közös önkormányzati hivatalt fenntartó közvetlen partnere. Badacsonytomaj több, a térségre kiterjedő közszolgáltatást lát el. (Ezen a tényen az sem változtatott, amikor Ábrahámhegy települést más térségi együttműködési körzetbe sorolták át.)

Ezek a tények erőteljesen befolyásolják Ábrahámhegy és a vele együttműködő társ-község gazdasági és települési önállóságát.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján (az illetékes kormányhivatal irányításával) létrehozott Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatal működtetésében részt vevő települések korábban a jelenlegi együttműködésen kívül maradt környező településekkel „többcélú kistérségi társulás” keretében működtek együtt. Az együttműködés nagyobb területet fedett le, mint a kővágóörsi közös önkormányzati hivatali együttműködés. A kistérségi társulásokat a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény alapján hozták létre. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hatálybalépését követően a többcélú kistérségi társulást felszámolták.

⁴¹ KSH-adatbázis.

A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 2. számú melléklete azzal, hogy a partközeli településeket nevesíti – Ábrahámhegy, Balatonrendes, Kővágóörs és Révfülöp –, ezeket a településeket a többi településsel szemben előnyben részesíti. Ez azonban a többi szomszédos településsel – a Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatal működtetésében részt vevő települések közül –, amely nem tagja a kiemelt üdülőkörzetnek, az együttműködést megnehezíti, vagy éppen lehetetlenné teszi. A többletforrás, amelyhez a település jut vagy juthat, a fejlesztésekre sok esetben kevés, és csak az ellentétet gerjeszti. A település minden egyéb fejlesztési forráshoz való hozzájutását korlátozza, vagy kizárja a települést, de a térségi együttműködést is.

Ábrahámhegy pályázati lehetőségeit erősen behatárolja:

- a település lakónépességének száma, összetétele;
- a település földrajzi elhelyezkedése (nincs hova terjeszkedni, de a belterületen sincs szabad földterület);
- az egyetlen balatoni település, amelynek nincs szabad tóparti területe;
- saját források szükségessége.

A településen élők számára a gazdasági jólét helyben nem vagy csak korlátozott mértékben biztosítható. Közigazgatási segítséggel a település önmagában nem fejleszthető. Jellemző, hogy a szervezetek alapítói nem helyi lakosok. A település a 20. század közepén megalakult – a települést védő civil szervezet által megindított –, a mai napig működő közösségi-társadalmi támogatásokra számíthat.⁴²

A társadalmi-szociális jólét alakulása is érdekes a településen. A helyi lakosok gyakorlatilag az üdülési szezon végeztével veszik birtokba saját településüket, és tartják rendszeresen a közösségi összejöveteleket, rendezvényeket, ilyenkor „érzik otthon” magukat.⁴³

⁴² VELLA 2014. Az Ábrahámhegyi Fürdőegyesület 1925-ben alakult. Jellemző a kialakult közigazgatási viszonyokra, hogy az egyesület vezetésében – egy felügyelőbizottsági tag kivételével – csak nem helyi lakosok kaptak helyet. Az elnök és helyettese tapolcai, az igazgatósági tagok kékkúti és nemesgulácsi lakosok. A huszonhárom alapító tag közül is csak két ábrahámhegyi lakost találunk (ugyancsak két taggal képviselteti magát Sopron városa is).

⁴³ NABE helyi csoportja. „Az 1995 januárjában Alsóörsön alapított Nők a Balatonért Egyesület (NABE) célja, hogy a Balaton környezeti, természeti és kulturális értékeit megőrizze, megvédje. Környezettudatos magatartást alakítson ki az itt élő és a tavat szerető emberekben. Elsősorban azokon a területeken, ahol a nők – sajátos szerepük révén – a legtöbbet tehetik: tájékoztatók, akciók, programok szervezésével, kapcsolatok építésével a Balaton térségében, az országban, és a határokon túl. Mi, akik itt élünk a tó partján, tudatában vagyunk annak, hogy életminőségünk, anyagi gyarapodásunk függ attól, hogy milyen lesz a Balaton 5-10 év, vagy egy emberöltő múlva. Jelenleg 20 csoportban 720-an dolgozunk a tó körül.”

Ábrahámhegy Kulturális Örökségéért Alapítvány Alapító: Tálas Zsuzsanna, Budapest. Az alapítvány célja: hogy Ábrahámhegy község kulturális hagyományait és örökségét megőrizze, ápolja, és új hagyományt teremtsen. A megjelenítés formai eszköze az a rendezvénysorozat, amelynek keretében bemutatásra kerül évről évre Ábrahámhegy kulturális élete, feledésbe merült hagyományok felidézése a rendezvények keretében.

Nagymaros

Nagymaros mint önálló település az Országos Területfejlesztési koncepció 2005, valamint a 28/1998. (V. 13.) IKIM rendelet alapján a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzet része. A Dunakanyar kevésbé természetföldrajzi kategóriaként, inkább üdülőkörzetként, a természeti és kulturális értékek rekreációs célú hasznosítására épülve létezik. Az üdülőkörzetet 1957-ben határolták le. Változást a településen élők életében a bős–nagymarosi vízlépcső megkezdett, majd leállított építése hozott, illetve hozott volna.

„A 80-as évek közepére véglegessé vált, hogy a nagymarosi vízlépcső megépítése gazdasági és műszaki okokból meghaladja a magyar beruházók lehetőségeit. Ezért 1986-ban a magyar központi beruházó speciális hitelkonstrukcióban magánjogi megállapodást kötött egy osztrák vállalattal az építkezés kivitelezésére. Túlnyomórészt osztrák vállalkozók építették – osztrák bankkölcsönből – a dunakiliti duzzasztóművet, míg az alvízcsatorna kotrási munkáira egy jugoszláv céggel kötött magánjogi szerződést a magyar központi beruházó.”

Idézet a döntés felülvizsgálatát kérő, 1989. februári képviselői indítványból: „A nagymarosi vízi erőmű legalább húsz éven keresztül nem szolgáltat számunkra elektromos energiát, és olyan járulékos beruházások, szennyvíztisztítók, utak, védőművek stb. építését kívánja meg, amelyre nincs fedezetünk. Semmiféle garanciával nem rendelkezünk arra nézve, hogy a szintén válsággal küszködő Csehszlovákiában a miénknél nagyságrendekkel költségesebb járulékos beruházásokat képesek-e egyáltalán elkezdeni. A tisztítóművek elhagyása pedig ökológiai katasztrófához, ivóvízkészleteink és ivóvízellátásunk tönkretételéhez vezetne.”⁴⁴

Az idézetből kitűnik, hogy azokra a fejlesztésekre hivatkozva állították le a bős–nagymarosi vízlépcső fejlesztését, amely fejlesztések lehetővé tették volna Nagymaros és a környező települések fejlődését és az itt élők életszínvonalának – életminőségének – javulását.

A Dunakanyar térség vezető települése Szob. Itt található a térségi államigazgatási szervek. Nagymaros a valóságban, mind társadalmi, mind gazdasági szempontból beékelődik Szob és Verőce közé. Ez behatárolja – csökkenti – térségi szerepét. Jelentős fejlődési lehetőséget a történelmi előzmények alapján a nagyobb méretű együttműködés Visegráddal jelentene, de a két település között folyik a Duna, és ez jelenleg leküzdhetetlen akadály. (Nagymaros polgármestere egy magánbeszélgetésen úgy fogalmazott: „tulajdonképpen nekünk kellene fizetni a visegrádi vár kivilágítását, mert az csak Nagymarosról látszik igazán jól”.)

A településen az egyéni gazdasági jólét megalapozott. A település gazdasági fejlődése előtt valójában helyi akadály nincs. Mégsem sikerül előrelépni ezen a területen. A fejlődés valamiért elkerüli a várost.

A társadalmi-szociális jólét érzete nem általános a település lakosságában. Valószínűleg a történelmi tapasztalatok alapján a kulturális és civil szervezetek viszonylag zártak, de ez nem azt jelenti, hogy ellenségesek.

⁴⁴ MÁDL 1992, 45.

Záhony

A jogszabály alapján a záhonyi térségnek van lehetősége a gazdasági-fejlesztéspolitikai helyzetéből fakadóan pályázatok benyújtására. A gond az, hogy míg Záhony a rendszerváltozás idejében még kiemelten fejlett település volt, manapság halmozottan hátrányos.

A negatív pálya fontosabb állomásai és változásai a következők voltak:

- A társközségek, amelyeket a várossá nyilvánítás érdekében csatoltak a településhez, elszakadtak.
- A várost – nem hivatalosan – mint kiemelten fejlett települést kizárták a pályázatokból.
- Az alapfokú oktatás egy szükségépületben és még két másik épületben folyt. (Ez nem a rendszerváltás következménye volt, a rendszerváltozást követően a város vezetése állami segítség nélkül megoldotta a problémát.)
- Korábban az aktív lakosság közel 75%-a a vasútnál dolgozott, de az arány 2010-ig 30%-ra süllyedt. Jelenleg 10% körüli.
- Megkezdődött a MÁV Záhonyi Üzemigazgatóság átalakítása, ami a MÁV CARGO értékesítéséig tartott.⁴⁵ Ezt követően a MÁV Záhonyi Üzemigazgatóságát felszámolják, és újra beolvad a MÁV Debreceni Igazgatóság rendszerébe. 1990-ben a lakosság lélekszáma 5040 fő, 2005-ben 4700 fő körül volt, jelenleg 4062 fő.

A magyar–szovjet, ezt követően a magyar–orosz/ukrán gazdasági kapcsolatok negatív változása, alakulása előre látható volt, ugyanakkor a helyi vasúti vezetők nem készültek fel – vagy nem akartak, vagy nem tudtak – a változásra. Ez számukra a helyi, 40 év alatt kialakult társadalmi értékrend teljes tagadása lett volna. Úgy gondolták, Magyarország alapvető érdeke az orosz/ukrán jó gazdasági viszony fenntartása. Nem számoltak a politikai indítékokkal és következményekkel.

Elsőként a képzett vezetők, értelmiségiek hagyták el a várost – akik megfelelő tudással és tapasztalattal rendelkeztek a mobilitáshoz –, majd követték őket a középfokú végzettségűek, jelenleg már a végzettség nélküliek költöznek el. Ez az időszak tragikus az egyéni, személyes jóllét szempontjából. A település társadalmi értékrendje – amelyhez a helyi lakosok szívesen alkalmazkodtak – az átalakulás következtében egy csapásra összeomlott. A munkanélkülivé vált vasutasok jelentős számban küzdenek pszichikai gondokkal. Mivel a lakásokat nem lehet eladni, ezért a lakásokban otthagyják a berendezést, és albérletekbe költöznek Debrecenbe, Budapestre vagy más magyarországi településre.

1991-ben a város vezetése elindított egy programot, amely megvalósulása esetén már a város segítette volna a vasutat, azonban ez a program, mint minden olyan kísérlet, amelyben a város kilépett volna az alárendelt szerepből – végérvényesen vagy időlegesen – elbukott, nem a város hibájából.

A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet szerint a Záhonyi kistérség Magyarország 174 kistérsége fejlettségi sorrendjében a 122. helyet foglalja el. Nem tartozik tehát az ország 33, komplex programmal is segített leghátrányosabb helyzetű kistérsége közé, ugyanakkor gazdasági mutatói alapján a rendelet a hátrányos helyzetű

⁴⁵ A MÁV CARGO-t az osztrák RAIL CARGO vásárolta fel, és saját igényei szerint üzemelteti.

térségek közé sorolja. Mikroregionális szinten Záhony feladatai kiterjednek a gazdaság és a társadalom szinte minden területére (kereskedelmi ellátás, egészségügy, oktatás, közlekedés, munkahelyteremtés, közigazgatási feladatok, kommunális szolgáltatás, szabadidős tevékenység stb.). A felmerült szükségleteknek a város valódi centrumtelepülésként képes megfelelni. A járási rendszer 2013 elején történő újbóli bevezetésével Záhony történelme során először lett járási központ, amely újabb közigazgatási és közzszolgáltatási kihívások elé állítja a települést.⁴⁶

A településen a közel 40 évig tartó töretlen gazdasági fejlődés, a térségben egyedülálló gazdasági jólét megszűnt, vagy legalábbis nagymértékben csökkent. Ez azonban nem vonja maga után a társadalmi-szociális jóllét hanyatlását is. A város lakói „nem hagyják magukat”, mindent megtesznek azért, hogy jól érezzék magukat a településen.

A helyi közigazgatás – közzszolgáltatás

A helyi közigazgatás az, amellyel a lakosság mindennapjaiban találkozik. Ha a közigazgatás beleszól a magánéletébe, akkor terhes, ha nem oldja meg az egyén-egyen és az egyének és a közösség közötti problémákat, akkor gyenge. Az állampolgár számára akkor megfelelő a közigazgatás folyamata, ha csak a hiányát érzékeli. A jóllét szempontjából lényeges feltétel, hogy a közigazgatás akkor és csak akkor jelenjen meg, avatkozzon be a közösség mindennapi életébe, ha a közösség tagjai már nem tudják egymás között – a közösségen belül kialakult hierarchia, tekintély és kommunikációs kapcsolat segítségével – az adott problémát megoldani. Ellenkező esetben a közösség tagjai a közigazgatást – mint diktatórikus hatalmat – érzékelik.

A közigazgatásban dolgozók a közigazgatás definícióját legszívesebben így fogalmazták meg:

A közigazgatás a bölcsőtől a sírig tart, és az emberek mindennapjaiban jelen van, különböző formában. Bizonyos értelemben már a születés előtt is van hatása a közigazgatásnak (lásd anyavédelem, magzat védelme), és amikor a gyermek megszületik, akkor a közigazgatás az egyik szolgáltató rendszerén keresztül (egészségügy) jelen van, és megtörténik első hatósági fellépése is, hisz az újszülöttet anyakönyvezik. Később az óvoda, az iskola, a kulturális szolgáltatások igénybevételével a közigazgatás átszövi az emberek mindennapjait. Tulajdonképpen a közigazgatás valamilyen tevékenység a hatalom és az állampolgárok között a hétköznapi életben.

A közigazgatás különböző csatornákon keresztül jut el az emberekhez, mint például törvények, rendeletek alkotása, végrehajtása, és mindez különböző formákon keresztül valósul meg:

- a) A közigazgatás különböző intézményeket, szervezeteket működtet.
- b) Hatósági–közigazgatási tevékenységét teljesíti, amikor a közigazgatás valamit engedélyez, vagy megtilt; esetleg valamilyen tevékenység folytatásához hozzájárul, vagy azt korlátozza.

⁴⁶ Záhony város integrált városfejlesztési stratégiája. 2012–2013.

- c) Közigazgatás az is, amikor megszervezik a polgármesterek, képviselők stb. választását, népszavazás lebonyolítását, ha különböző fórumokat szerveznek, ahol a jogi jellegű fellépésnek közvetlenül kisebb a szerepe.

A rendszerváltozást követően 1990-től Magyarországon újra kellett gondolni az államigazgatás folyamatát. A többségében országosan, rendeleti úton való államigazgatási kormányzást felváltotta a törvény által szabályozott eljárás. A kommunisztikus ideológia által vezérelt jogalkotást felváltotta a formálisan és tartalmilag is demokratikus jogalkotás.

A társadalom – a rendszerváltozást követően – elvárja a közigazgatástól, hogy az gyorsan és rugalmasan reagáljon az életviszonyokban beálló változásokra. Ez pedig – a rendszerváltozás ideológiai folyamatával ellentétben – a rendeleti jogalkotást erősíti, ugyanakkor a demokratikus államrend a törvényi szabályozást követeli meg.

„A rendeletalkotással a képviselő-testület a helyi lakosságra, a helyi vállalkozásokra ír elő kötelező, normatív jellegű magatartási szabályokat, az önkormányzat ezáltal a jogalanyok magatartására gyakorolhat befolyást. A jogalkotás mellett azonban a településirányításnak számos más eszköze is van, amelyeket nem csupán a képviselő-testület, hanem annak már említett szervei is alkalmaznak. Idetartozik például a helyi közszolgáltatások (közvilágítás, távhőszolgáltatás, ivóvízellátás, szilárd és folyékony hulladék elhelyezése, köztemető üzemeltetése stb.) megszervezése. A közszolgáltatások ellátására a képviselő-testület kiválasztja a közszolgáltatót, szerződést köt, és felügyeli a szolgáltatás ellátását. Szintén a településirányítás körébe tartozik a helyi gazdaság fejlesztése. Ennek körében a képviselő-testületnek lehetősége van a helyi adórendszer kialakítására, az egyes építési övezetek szabályozásával az ipari területek helyének kijelölésére, az építési szabályok előírására. A képviselő-testület köteles gondoskodni az egészségügyi alapellátás és az óvodai ellátás megszervezéséről is.”⁴⁷

Azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy a közigazgatáson többnyire nem csupán a jogszabályok megtartását kérik számon, hanem valamilyen eredmény elérését is. Ilyen eredmény lehet a közút építéséhez szükséges ingatlanok tulajdonjogának közhatalmi eszközök segítségével történő megszerzése. (Demokráciát hirdetve ezt lehet környezetvédelmi köntösbe bújva, gyakorlatilag politikai alapon támadni.) Ebből következik, hogy a közigazgatással szembeni törvényesség elvárását illetően nem mindig elfogulatlan a lakosság. Azonos tőről fakad az is, hogy a közigazgatási szervezetben van egyfajta berzenkedés a jogi szabályozással szemben: gyakran nyűgnek éreznek minden olyan rendelkezést, amely – bármennyire fontos okból is – szűkíti eljárási mozgásterüket.

A rendszerváltozás után hivatalba lépő kormányoknak sok sürgősebb dolga akadt annál, hogy ráértek volna a közvetlen közigazgatási gyakorlat kialakításával foglalkozni, mint ahogy később tették (2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról). A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évre szóló kormányzati feladattervében megjelent, hogy „felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt”. A felülvizsgálat megtörtént, az országgyűlés megalkotta a törvényt, a kapcsolatos kormányhatározat azt is megszabta, hogy az előkészítő munkára kodifikációs bizottságot kell létrehozni, amelynek első fő feladata a szabályozási koncepció tervezetének kidolgozása.

⁴⁷ BALÁS 2018, 6.

A központi és a helyi-területi közigazgatási szervek feladatai:

- a) jogalkotási feladatok;
- b) képzési és továbbképzési teendők;
- c) szervezési feladatok.

A továbbiakban a közigazgatás szervezési és igazgatási oldalaival foglalkozom. Alapvető kérdések: mit, miért, hogyan, kivel, nagyon élesen kirajzolódik a valóság és az elvárások közötti különbség.

A közigazgatás hatáskörébe utalt ügyek túlnyomó többsége jellegénél fogva nem viseli el, hogy a hatósági eljárások évekig elhúzódjának.

Például: A nemzetgazdaságnak szüksége van arra, hogy minél több külföldi működő tőke érkezzen az országba. Ha azonban egy külföldi nagybefektető arról értesül, hogy az általa megvalósítani kívánt beruházáshoz nélkülözhetetlen hatósági engedélyek beszerzése – az esetleges jogorvoslati eljárásokkal együtt – három évet is igénybe vehet, könnyen odébb áll (természetesen a pénzével együtt). A közigazgatási ügyek átfutási idejének szabályozásánál azonban elsődlegesen mégis a magyar ügyfelek érdekeire kell tekintettel lenni, hiszen nekik sem közömbös, hogy a közigazgatás lassúsága miatt – például az időközben bekövetkező áremelkedések miatt vagy az elmaradt haszon formájában – mennyi károsodás éri őket.

A közigazgatásnak nem feladata a munkahelyteremtés, nincs hozzá semmilyen forrása, a közigazgatás csak a kedvező befogadó feltételeket tudja szabályozni.

A vizsgált településeken jelentős külföldi beruházások nem történtek, sőt semmilyen külföldi beruházás sem történt.

Térségi és települési közszolgáltatás

A fenti meghatározások alapján megállapíthatjuk, hogy a helyi közigazgatás:

- alapvető funkciója a jogszabályalkotó – állami és önkormányzati – szervek által meghatározott, kialakított feladatok – hatás- és jogkör alapján – közhatalommal és egyéb szervezési eszközökkel való végrehajtása, megvalósítása;
- az állampolgárok elvárt közszolgáltatási ellátása, a helyi, az országos választásokon kapott megbízás alapján.

Az 1990. évi rendszerváltozást megelőzően a szervezet méreteitől függően a közvetlen személyes kapcsolat átalakulhat személytelen, formalizált-funkcionális, a vezetés által koordinált kapcsolattá, ez a közigazgatási rendszer virtuálisan és a valóságban is egy kiemelt pontból irányított mátrixot alkot. Az is látható, hogy a közigazgatási alsó szint (település) és a közigazgatási felső szint (kormányzat) között a megye, mint középszint, egyben a közigazgatás meghatározó középpontja is. A közigazgatás logikája szerinti szempontból ez az a pont, amely az összes közigazgatási funkció begyűjtő- és elosztópontja. Az egypártrendszer logikája szerint minden szinten erős ideológiai ellenőrzés alatt álló rendszer. (A személyi kiválasztástól a rendszer szintjeinek összehangolt működéséig.) A megyei pártvezetők egyben a párt országos vezetésében is részt vettek, ezért a megyei és országos pártvezetés között

sokkal szorosabb volt a kapcsolat, mint a megyei és országos közigazgatási rendszer tagjai között. A rendszer felépítésének sajátossága alapján a megye a saját közigazgatási területén önálló – az állami akarattól bizonyos függetlenséggel rendelkező – jogkörökkel is bírt. Ugyanakkor az alsó közigazgatási szint minden közigazgatási aktusa felett teljes jogkörrel rendelkezett. Az alsó szintnek – a településeknek – minden lényeges döntés meghozatala előtt egyeztetnie kellett a megyével. Egyértelmű volt, hogy a közigazgatás rendszerváltásának kikerülhetetlen problémája a megyei közigazgatás funkciójának – a rendszerváltás igényeinek megfelelő – megváltoztatása.

Az egyértelmű, hogy a rendszerváltozás előtti közigazgatási rendszer meghatározó közigazgatási szintje a megye, ezért a megyei hatáskörök átrendezése, illetve megszüntetése politikailag szükségszerű lépés volt a rendszerváltáskor hatalomra került politikai erőknek. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról megszüntette a megyét mint középszintű közigazgatási egységet Magyarországon. A közigazgatási középszint funkciójának változásai következtében a totális hatalmi jogkörtől 2011-re a megyét megfosztották, és egy konzultációs, érdekegyeztető – de kikerülhető – fórum helyszínévé vált. A térségi és települési fejlesztési támogatások elosztása, pályázati rendszere felett nincs kizárólagos hatalmi szerepe.

A megyei közigazgatás átalakítása az átlagos állampolgár életét is alapvetően meghatározta. Bizonyos területeken növelte, bizonyos területeken csökkentette a „jólét érzését”. Azzal a döntéssel, hogy minden önkormányzat azonos jogokkal rendelkezzen, lényegében a megye elvesztette közhatalmi-közigazgatási funkcióját, jellegét.⁴⁸

Az állampolgár a közigazgatással a közszolgáltatásokon keresztül találkozik a mindennapokban.

- A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról; valamint
- a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról a közigazgatás fogalmi meghatározását nem tartalmazza.
- A 2014. évi XLI. törvény egyes közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról (benne a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosítása), valamint a 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról (amely a szennyvíz és hulladék kezelését szabályozza) az általános közszolgáltatás fogalmát nem tartalmazzák.
- Valójában a 2011. évi, a közigazgatás szervezeti kérdéseivel foglalkozó törvények megszületéséig a magyarországi önkormányzatok meglehetősen magukra maradtak minden kérdésben, és ezt a lakossági is érezte.
- A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól így fogalmaz a közszolgáltatásokról: 10. § (1) „A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.” A törvény, mivel nem mondja ki, hogy a közszolgáltatás helyszíne csak és kizárólag a település belterülete, a település egészére rendeli el.

⁴⁸ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

8. táblázat

A megyei (középszintű) közigazgatási funkciók változásai

1990 előtt ⁴⁹	1990 és 2011 között ⁵⁰	2011-től ⁵¹
Államigazgatási feladatok		
Kereskedelem irányítása		
Ipar irányítása		
Mezőgazdaság irányítása		
Foglalkoztatás irányítása		
Művelődés és oktatás irányítása		
Egészségügy irányítása		
Szociálpolitika irányítása		
A helyi tanácsok irányítása		
Településfejlesztés		
Megyei területfejlesztés	megyén belüli települések közötti fejlesztési koordináció	megyén belüli települések közötti fejlesztési koordináció
Állami érdekek biztosítása		
Közigazgatás-szervezési döntések		
Jogszabályalkotás, kezdeményezés, értelmezés	saját tevékenységi körében rendeletet alkothat és népszavazást rendelhet el	
	a települések érdekeit nem befolyásoló vállalkozásokba kezdhet	
	települések lehetőségeit meghaladó közzolgáltatás	

Forrás: BAJOR 2015

A települések esetében ez ott jelent problémát, ahol a külterületen is települési állandó lakosok vannak, mert számukra a kötelező közzolgáltatást biztosítani kell. Például:

- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás);
- óvodai ellátás;
- szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;

⁴⁹ 1971. évi I. törvény a tanácsokról.

⁵⁰ 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

⁵¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás.⁵²

Az a megfogalmazás, hogy a közigazgatás = közszolgáltatás, számomra nemcsak elfogadható, hanem alapvető kiindulópont.

A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól a közszolgáltatás fogalmát, tartalmi jegyeit nem határozza meg, csak egyes feladatait ismerteti. A közszolgáltatás fogalmát a 2007. évi XXIII. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról határozza meg.

„*fa*) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,

fb) az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati műsorszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,

fc) a helyi és kisebbségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott *fb*) szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység,

fd) minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá

fe) minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható.”

A fenti meghatározások egzaktak, ezek alapján megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás:

- szervezet és intézményrendszer;
- alapvető funkciója a jogszabályalkotó – állami és önkormányzati – szervek által meghatározott, kialakított feladatok – hatás- és jogkör alapján – közhatalommal és egyéb szervezési eszközökkel való végrehajtása, megvalósítása;
- az állampolgárok elvárt közszolgáltatási ellátása a helyi és az országos választásokon kapott megbízás alapján.

A hétköznapi életben az állampolgár a közszolgáltatásokon keresztül érzékeli a közigazgatás minőségét. Gyakorlatilag a harmonikus közigazgatás a társadalmi-szociológiai jóllét alapja.

⁵² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13. § (1) bekezdés.

A három település elemzése a közigazgatás-közzszolgáltatás tényei alapján

Záhony

Záhonyban csak és kizárólag a település belterületén élnek lakosok, így a közzszolgáltatás helyszíne egyértelműen adott. A város lakosságának összetétele heterogén, mind kulturális, mind gazdasági szempontból. Ebből fakadóan elvárásai is jelentősen különböznek a közigazgatással kapcsolatban

A lakosság korösszetételének változásai

Adatokból kitűnik, hogy Záhonyban 1990-ben az óvodások és általános iskolások a lakosság 28%-át, azaz a lakosság több mint negyedét teszik ki. A felsőfokú végzettségűek aránya a lakosságszámhoz mérten 6,9%, 348 fő. (Európai uniós és országos viszonylatban is kiemelkedő a hasonló lakossági létszámmal rendelkező településekhez mérten.)

A város adatai a rendszerváltozástól kezdve folyamatos romlást mutatnak. Míg 1990-ben az új általános iskola létesítése volt a legfontosabb önkormányzati választási téma, mára a meglévő általános iskola megfelelő kihasználtsága is kérdéses (9. táblázat). A városban 2 óvoda működött, a vasúti (nagyobb létszámú) és a községi (kisebb létszámmal). 2018-ra csak a községi óvoda üzemel 3 + 1 korcsoporttal (0. csoport: 2–3 éves korúak). Tanácsi/önkormányzati bölcsőde sohasem üzemelt a településen.

9. táblázat

Záhony lakosságának korösszetétele

	Lakónépesség	0–17 éves	18–59 éves	60–x
1990	5 040	1 404 ⁵³	1 442	5
2000	5 029	1 240	3 159	630
2005	4 703	960	3 100	643
2010	4 385	676	2 982	727
2015	4 490	361	2 836	1 063

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Egészségügy

A településen a MÁV Záhonyi Üzemigazgatóság megszüntetéséig a MÁV szakosított orvosi rendelőt üzemeltetett. Az üzemorvosi ellátásokon kívül teljes körű orvosi ellátást biztosított minden szakterületen alapvetően a vasutasok és a családtagjaik számára. A szakképzett

⁵³ 0–14 évesek száma.

orvosok a MÁV Debreceni Szakosított Orvosi Rendelőjéből vagy a Kisvárdai Kórházból jártak át rendelésre. A vasutasok és családtagjaik számára a MÁV kórházai biztosították a megfelelő ellátást. Záhonyban 1990-ben a munkaképes korú lakosság körülbelül 75%-a a MÁV vasúti átrakójában dolgozott, ez azt jelenti, hogy gyakorlatilag a település teljes lakosságának orvosi ellátását biztosította a MÁV. A helyi közigazgatásra csak a gyermekorvosi ellátás és a nem vasúti dolgozók házi/körzeti orvosi ellátása hárult. Ez a közszolgáltatás a rendszerváltozást megelőzően – a település egyéb szolgáltatásaihoz viszonyítva – alacsony színvonalú tárgyi feltételek mellett valósult meg. A MÁV Záhonyi Szakosított Orvosi Rendelő a MÁV kórházi szolgáltató rendszerével együtt megszűnt. Az orvosi ellátást – házi-orvosok – a helyi közigazgatás biztosítja a lakosság számára. A szolgáltatás átlagos színvonalú tárgyi feltételek mellett üzemel, köszönhetően a korábbi önkormányzati fejlesztéseknek.

Fogyasztási javak ellátása

1990 előtt – ideológiai alapon – a település ellátása országosan is kiemelt volt. Az MSZMP Szabolcs-Szatmár Megyei Bizottsága több ízben is tárgyalta Záhony közellátását. A környező településeken élő vasutasok a munkaidő végeztével – élelmiszerekből, fogyasztási javakból – bevásároltak, élvezték a munkahely által Záhonyban nyújtott lehetőségeket. A képhez az is hozzátartozik, hogy Záhony a MÁV Záhonyi Üzemigazgatósága megalakulása előtt és megszűnését követően a MÁV Debreceni Igazgatóságához tartozott. A vasúti vezetők nagy számban naponta, esetleg hetente ingáztak Debrecen és Záhony között, így a nagyvárosi közellátást vették igénybe. Ahhoz, hogy az ingázás megszűnjön, az akkor még körülbelül 4000 fős településen a nagyvárosi ellátást megközelítő szolgáltatásokat kellett biztosítani.

Ez jelentősen növelte a településsel szembeni megyei ellenszenvet, valamint a településen lakó állampolgárok „kiváltságos” életérzését. Részlet az MSZMP Szabolcs-Szatmár Megyei Bizottságának jegyzőkönyvéből: „A jelentés a jelenlegi helyzetet értékelésekor nem a fejlesztési célkitűzésekhez viszonyítja, hanem azt általában teszi. A problémákat, hogy minél jobban kiélezze, emiatt találkozunk túlzással is. Például a 9. oldalon azt írja, hogy a lakásberendezésekért Záhony lakosainak 100 km-eket kell utazni. Figyelman kívül hagyja, hogy községüktől 25 km-re levő Kisvárdára városban többé-kevésbé elfogadható szinten ez az igény megoldott”⁵⁴ Egy záhonyi vasutas – hacsak nem lakott a településen – soha sem ment be vásárolni Kisvárdára, ha valamit nem kapott helyben, akkor elutazott Debrecenbe. A vasúti menetidő nem egészen egy óra, és a vasutas és családtagjai ingyen utaztak a vonaton. A lakossági közellátás színvonalára jellemző, hogy Záhonyban előbb volt húsmintaboltja a Nádudvari tsz-nek, és előbb volt bekapcsolva a nemzetközi crossbar-telefonhálózatba, mint a megyeszékhely Nyíregyháza. A MÁV Záhonyi Üzemigazgatóság megszűnésével a közellátás folyamatosan szűkül, de még mindig megelőzi a környező hasonló lakosság-számmal rendelkező településeket.

⁵⁴ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár XXXV. 31 81 db. 30. ö. e.

Gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások

Óvoda

A megváltozott gazdasági feltételek következtében a helyi óvoda már 1991-től (akkor még nem egészen hivatalos formában) felvállalta a 2 éven felüliek ellátását 0. csoport néven. Jelenleg már hivatalosan is Hétszínvirág Bölcsőde és Óvoda a neve. Az óvodások létszáma jelenleg 129 fő, de évente csökkenő tendenciát mutat (a szülők elköltöznak). A bölcsődébe felvett gyermekek száma folyamatosan nő, jelenleg 42 fő. Ez nem jelenti azt, hogy a szülések száma is növekszik, hanem csak azt, hogy a szülők kénytelenek, ahogy lehet, azonnal munkába állni szülés után. A lakosság gazdasági jóléti szükséglete kényszerítette ki a bölcsődei csoport beindítását.

Általános iskola

A városban egyetlen általános iskola működik. A tanulók létszáma a rendszerváltozás utáni időkben megközelítette az 1000 főt. Az oktatás három különálló épületben folyt. (A közhangulatot erősen befolyásolta, hogy közvetlenül a rendszerváltozás előtt Záhony társközségében építettek általános iskolát, így Záhony település oktatási gondjainak megoldására már nem jutott forrás.) Az 1990–94 közötti önkormányzat új iskola nyitása helyett a meglévő iskolaépület bővítése mellett döntött. Jelenleg az általános iskolai tanulók létszáma 335 fő. A 2011. évi törvények alapján az iskola szakmai irányítói és fenntartói kötelezettségeit már nem a város látja el. Az általános iskolát és a településen működő alapfokú művészeti iskolát összevonták. A település lakosságszámához mérten az általános iskolai és óvodai ellátás jó.

Középiskola

Az alapításkor Záhonyi Kandó Kálmán nevet viselő szakközépiskola eredetileg – a korábbi járási székhelyen működő – térségi feladatokat ellátó „tanyasi” gimnázium volt, Mándok székhellyel. A MÁV Záhonyi Átrakókörszet, valamint Kelet-Magyarország vasutas-középzézetői utánpótlásának biztosítása érdekében helyezték át az intézményt Záhonyba, és módosították funkcióját. Az iskola térségi beiskolázottságú volt. A környező megyékből is érkeztek tanulók. Az iskolai tanulók létszámában a helyi záhonyi lakosok száma nem meghatározó. A záhonyiak elsősorban Debrecenben (általános és művészszakok), Szegeden (vasutas) tanultak tovább a rendszerváltozás előtt. (A 20 km-re lévő térségi feladatokat ellátó 15 ezres város, Kisvárdai oktatási szolgáltatásai közül csak a szakiskolai és szakközépiskolai szolgáltatásokat vették igénybe, ami a záhonyi értékrend szerint a gyengébb adottságú vagy képességű tanulók igényeinek ellátását jelentette.) A záhonyiak továbbra sem választják első helyen a helyi továbbtanulási lehetőséget. A középiskola a rendszerváltozáskor a helyi önkormányzat tulajdonába került. Mivel a helyi lakosok az iskola tanulási lehetőségeit kevésbé vették igénybe, és a fenntartási költségek jelentősen megterhelték a település költségvetését, a város „átadta” a megyei önkormányzat tulajdonába. (Az intézményt megszüntetni nem

lehetett,⁵⁵ maradt a településen, csak nem terhelte a város költségvetését, és nem a városi pozícióharc következményeként nevezték ki a vezetőt.) Az intézmény jelenleg Kisvárdai SZC Kandó Kálmán Szakközépiskola és Gimnázium néven üzemel.

Kulturális ellátás

Záhonyban 1949-től valamilyen szintű művelődési lehetőség minden esetben biztosítva volt. A teljes körű fenntartásáról minden esetben a Vasutasok Szakszervezete gondoskodott. Előbb „kultúrszoba”, majd könyvtár, művelődési ház létesült. A művészeti csoportokban tevékenykedő tagok a próbákat, a szerepléseket – sajátosan értelmezve – társadalmi munkaként fogták fel, és várták el érte az elismerést. Az egyéb civil szervezetek (például nyugdíjasklub) a rendszerváltozás előtt a művészeti csoportokkal együtt a művelődési ház keretén belül működtek, majd a rendszerváltozást követően önálló egyesületeket alkottak. Így tevékenységük a továbbiakban nem függött az intézményektől.

Az 1980-as évek végén (közvetlenül a rendszerváltozás előtt) összevonták a MÁV helyi szakoktatást végrehajtó szervezetét és a vasutasok szakszervezeti művelődési intézményét, és egy nagyon jól felszerelt, nagyobb, városi művelődési és oktatási igényeket is kielégítő Oktatási és Művelődési Központot hoztak létre.⁵⁶ A Záhonyi Üzemigazgatóság megszűnésével előbb a vasúti oktatás vált ki az intézményből, majd a művelődési tevékenységet szervezte át a vasút, átadva az intézmény használatát a VOKE-nek (Vasutasok Országos Kulturális Egyesülete), végül átadta a helyi önkormányzatnak. A helyi önkormányzat a Záhonyi HÓTÁV és Kulturális Nonprofit Kft. keretében tartja fenn az intézményt.

Sport

Szintén a MÁV és a Vasutasok Szakszervezete fenntartásában működött a mára már megszűnt Záhonyi Vasutas Sport Club. A sportpálya kialakítása és szolgáltatásai nagyvárosi igényeket is kielégítettek. (A megyei I. osztályban játszó labdarúgócsapat alagsóvezetett gyepszőnyeges labdarúgópályán játszik, az eredményt elektromos eredményjelző mutatja.) Az tény, hogy a szabadidős sporttevékenységre sokat fordított az egyesület. A „sportszerető” záhonyi lakosok már a rendszerváltás idejében elkezdtek igényelni a sportpálya éjszakai kivilágítását, hogy este is lehessen „focizni”. Ez nyilvánvalóan irreális igény egy ekkora településen, de jellemzi a helyi lakosok elvárásait.

A helyi lakosok jelenleg is a rendszerváltozás előtti, a MÁV és a Vasutasok Szakszervezete által biztosított – a szükséges munkaerő biztosítása érdekében nyújtott – a vasutasok számára is kivételes – szolgáltatást kéri számon a most már hátrányos helyzetű település vezetőin.

⁵⁵ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

⁵⁶ 400 fős színházterem, tantermek, könyvtár, klubszobák.

A 16–25 év közötti korosztály helyzetének változása

Az 1990. évi rendszerváltozást megelőzően Záhonyban a KISZ (Kommunista Ifjúsági Szövetség) nagyon erős jogkörökkel volt felhatalmazva. Szerencsére a szövetség vezetői éltek és nem visszaéltek lehetőségeikkel, és a mai napig megtartott – most már városi – hagyományokat, rendezvényeket honosítottak meg a településen. A 16–25 év közötti korosztály mindennapi életére jelentős befolyással voltak, de ez nem politikai jellegű volt elsősorban, hanem társadalmi. Jellemző, hogy a műszaki fiatalok hozzáértését felhasználva – a vasúti lakásokban – kábeltévé-hálózatot építettek ki, minden lehetséges anyagot felhasználva; hogy illegálisan, az csak akkor derült ki, amikor az országos KISZ-vezető látogatását bemutatták a helyi hálózaton, és számonkérés lett belőle. Az is jellemző a településre, hogy nem felszámolták a hálózatot, hanem engedélyeztették, és üzemi tévéstudiót hoztak létre.

Ma nincs semmilyen működő ifjúsági szerveződés a településen. A KISZ által kezdeményezett és a társadalmi összetartozást erősítő kezdeményezések beépültek a település hagyományai közé.⁵⁷ A mai viszonyok között a 16–25 közötti korosztály számára szervezett közösségi élet nem jellemző. Megfigyelhető, hogy ez a korosztály iskoláit befejezve egyre kevésbé tér vissza a településre.

Nyugdíjasok

Záhonyban a nyugdíjasok száma a rendszerváltozást megelőzően rendkívül alacsony volt. Az életkor alapján nyugdíjazottak számához mérten nagyon magas volt akkor a rokkantnyugdíjasok száma. Ez a rendkívül veszélyes munkakörülményekből fakadt. A rokkantnyugdíjasok száma a rendszerváltoztatást követően emelkedett, majd később meredeken zuhant. Ennek a jelenségnek több oka is lehet.

- A rokkantnyugdíjasok magas száma az itt folyó nagyon balesetveszélyes átrakási tevékenységnek köszönhető. (A Szovjetunió felől vasúton érkező szállítmányokat itt rakták európai vasúti vagonokba, és szállították tovább Európa felé.) Sajnos nem volt ritka a halálos vagy csonkolásos baleset, és az egyéb foglalkozási megbetegedések sem.
- Mint korábban írtam, nagyon sokan betelepültek Záhonyba, és a nyugdíjba vonulást követően visszaköltöztek eredeti lakóhelyükre.
- Az 1995. évet követően rokkantnyugdíjba vonultak esetében a felülvizsgálatok döntései alapján a rokkantnyugdíjasokat nagy számban visszaminősítették.
- A 2000. év után nyugdíjba vonulók már vagy a településen születtek, vagy kisgyermekként kerültek a településre, Záhony az otthonuk.

⁵⁷ Az eredetileg az 1949. évi Budapesti Világifjúsági Találkozó tiszteletére megrendezett május 1-jei fáklyás felvonulást a mai napig megrendezik, csak már nem tudják a településen élők, miért is van a felvonulás.

10. táblázat

A nyugdíjba vonulók létszáma 1976-ban

Szolgálati hely	Munkakör	Nyugállományba vonul	Ebből rokkantnyugdíjas	%
Állomás Főnökség	fizikai	29	21	73
	hazibéres	21	11	52
Biztosító Berendezési Főnökség	fizikai	1	1	100
	hazibéres	1	—	—
Pályafenntartási Főnökség	fizikai	4	1	25
Záhony vasúti körzet	összesen	56	34	61

Forrás: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár XXXV. 31 20 ö. e. 1976. IX. 22-i, Szabolcs és Hajdú megyei végrehajtó bizottsági együttes ülés jegyzőkönyve anyagai alapján a szerző szerkesztése, 2009

Érdemes felfigyelni arra, hogy a fiatalon aktív közösségi életet élő helyi lakosok (szinte kivétel nélkül vasutasok) a nyugdíjba vonulást követően, nyugdíjasként is igen aktív közösségi életet élnek, és szervezik mindennapi életüket (nőszervezet, nyugdíjasklub stb.). Tulajdonképpen a település közösségi életében a mai napig meghatározó szerepet játszanak.

Köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, hulladékgazdálkodás

A településen a levegőszennyezés és a zajszennyezés a MÁV átrakó (a település belterületén is folyt átrakás), a közúti határállomás (4-es főút, nemzetközi határállomás, az egyetlen kamionforgalmat biztosító határállomás a Szovjetunió, majd utódállama, Ukrajna felé) következtében nagyon magas. Az ország egyik legszennyezettebb települése a fenti területeken. Az átrakás csökkentése és áthelyezése javított a helyzeten.



11. ábra

Tartályhiba miatti árucsoportség hatása, Záhony MÁV Üzemigazgatóság

Forrás: Sipos Attila felvétele, Eperjeske, 1993

Környezet- és természetvédelem

A MÁV átrakókörzet térségében (kb. 100 km²) erősen szennyezett a talaj, sajnos ismeretlen mérgező anyagokkal is. Megtisztítása elkezdődött, de még nem fejeződött be. A szakosított átrakóállomások esetében még rendelkeznek adatokkal, de a különböző tárolóvágányok és takarítóvágányok esetében nem, vagy csak korlátozott mértékben. Záhony nemcsak polgári, hanem katonai átrakóállomás is volt. A katonai átrakásról, a szovjet hadsereg harcászati és egyéb anyagairól – azok hulladékairól, elszóródásairól – azonban semmilyen információval sem rendelkezik senki.

A települést félkörben átölelő Tisza a település életében nem játszik jelentős szerepet, a város nem szennyezi – viszonylag korán megépült a szennyvíztisztító mű –, a nagymértékű szennyeződések – főként PET-palackok – a határon túlról érkeznek.

Vezetékes ivóvízellátás és szennyvízelvezetés

A településen a vezetékes ivóvízellátási és szennyvízelvezetési szolgáltatás országos átlagban is kiváló. A település minden lakóépületébe bekötésre került a vezetékes ivóvíz-, valamint szennyvízvezeték, ami azt jelenti, hogy a Tiszába és a környező mezőgazdasági területekre Záhonyból szennyezett víz nem kerülhet.

11. táblázat

Vezetékes ivóvízellátás és szennyvízelvezetés

Év	2000	2005	2010	2016
Lakások száma	1 780	1 793	1 803	1 817
Vezetékes ivóvízhálózatba bekötött lakások száma, db	1 129	1 800	1 803	1 817
Vezetékes ivóvízhálózatba bekötött lakások száma, %	63,4	100	100	100
Vezetékes szennyvízhálózatba bekötött lakások száma, db	1 639	1 724	1 720	1 817
Vezetékes szennyvízhálózatba bekötött lakások száma, %	92	96,1	95,3	100

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

A helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok

Záhonyban a turizmus kifejezetten az illegális piacozás és az átmenő forgalom formájában jelenik meg. (Az átmenő forgalom a város belterületét nem érinti.) Az 1990 körüli években az ország egyik legnagyobb „lengyel piaca” működött az országhatár mellett. A piac közbiztonsági ellenőrzése szinte lehetetlen volt. A lengyel piacok a közszükségleti vásárlásaikat Záhonyban bonyolították, ami jelentős bevételi forrás volt a helyi vállalkozóknak. A 4-es főúton 15–20 km hosszan várakozó kamionok és lengyel személygépkocsik miatt sokszor

csak földutakon lehetett a város belterületét megközelíteni. Ez erősen rontotta a városban lakók biztonságérzetét.

A nem kiskereskedelmi gazdasági egységek száma gyakorlatilag nem változott az elmúlt 30 év alatt, elsősorban szállítási, raktározási, logisztikai feladatokat látnak el. A rendszerváltás előtti kishatárforgalom megnyitását követően nagy számban alakultak kiskereskedelmi egységek, amelyek kifejezetten a határ túloldaláról érkezők igényeinek kiszolgálására jöttek létre. (Jellemző erre az időszakra a Sárga Elefánt rágógumi-szaküzlet.)

A helyi adó bevezetésével az 1990–94 közötti önkormányzat a helyi munkaerőt próbálta védeni. (A helyi munkaerő után kevesebb adót kellett fizetni, ez a döntés vihart kavart a szomszédos településeken.) A jelenlegi helyzetben a helyi adót itt is, mint minden településen, kötelező kivetni. Sajátos, helyi adópolitika megvalósítására nincs mód.

Záhony esetében a korábbi kormányprogramot figyelembe véve a beruházások elmaradása feltűnő és érdekes. A Záhonyi Vállalkozási Övezet⁵⁸ megvalósítása nemcsak helyi, hanem nemzetközi jelentőségű lett volna, azonban – az övezet megvalósítására létrehozott szervezet fenntartása mellett – egy botrányos vodkagyár-telepítési kísérleten kívül semmi sem történt.

- A Záhony „zászlóshajó” program [2090/2007. (V. 23.) Kormányhatározat] elfogadását követő közel 40 milliárdos fejlesztési támogatás felhasználása kifejezetten szerencsétlenül sikerült. A vasúti, közúti ráfordítások nem bővítették a lehetséges térségi beruházási területeket. Új iparvágány, új bekötő/üzemi út, amelyek alkalmassá tettek volna jelenlegi mezőgazdasági területeket vagy elhagyott volt átrakó területeket beruházási célra, nem épültek. A beruházást inkább a versenytársak kiszorítására használták fel.⁵⁹
- Adott a térségben egy kiemelten fejlett települési infrastruktúra. Ez a kijelentés csak Záhonyra igaz. A fejlődés érdekében elkerülhetetlen a Záhonyt körülvevő települések egységes szintre emelése. A települések önállóságának esetleges csökkentése árán is.⁶⁰
- A záhonyi térség legnagyobb települése 2010-ben már Mándok. A település mezővárosi jellegű, falusias. Modern urbanizációs településsé való kialakítása nagyságrendekkel többbe kerül, mint Záhony és az azt övező települések további összehangolt fejlesztése. Mégis jelentős törekvés van az adott település vezetése részéről a korábbi járási központ szerepének újbóli megszerzésére. Mándok fejlesztésének hatása Záhonyra kifejezetten negatív következményekkel jár.⁶¹
- A jól képzett helyi munkaerő részben időlegesen – többnyire végleg – elvándorolt. Ez a nagy gyakorlattal és tapasztalattal rendelkező szakembergárda az ország különböző területein talált magának munkát, de lakását nem tudta értékesíteni, azt jelenleg is fenntartja Záhonyban, azonban munkalehetőség esetén sem fog már hazatérni.

⁵⁸ 1014/1994. (III. 4.) számú határozat Záhony és térsége gazdasági fejlesztésének előkészítéséről, valamint a 1046/1995. (VI. 13.) számú kormányhatározat Záhony és térsége gazdasági fejlesztését elősegítő intézkedésekről.

⁵⁹ Záhonyi Vállalkozási Övezet Kft. 2008.

⁶⁰ *Téralkalmasság-vizsgálat – Záhony Vállalkozási Övezet 1994.*

⁶¹ *Záhony és Térsége Vállalkozási Övezet középtávú fejlesztési stratégiája 2004.*

- Adott a Záhony Logisztikai Körzet (az Országos Területfejlesztési Konceptióban Záhony-Nyíregyháza Logisztikai Körzet meghatározás található). Nyíregyháza megjelenése a programban semmivel nem igazolható. Nyíregyháza szerepe ebben az esetben a záhonyi – a megyétől való független – fejlődés megakadályozása.
- A záhonyi átrakóba érkező nyersanyagok feldolgozását az ország más – gazdaságilag fejlettebb – térségeiben végzik. Vagyis a nyersanyagok feldolgozásából és a késztermékek értékesítéséből származó haszon nem Záhonyban jelentkezik. Tipikus 18. századi modell, a nyersanyag biztosítása a gyarmaton – keleten –, a feldolgozás és értékesítés az anyaországban – nyugaton. Ez ellen a modell ellen lázad Záhony az 1970-es évektől.

A település közbiztonságának biztosítása

A településen a rendszerváltozást megelőzően rendőrség, majd azt követően rendőrkapitányság működik. A településre nem jellemző a bűnözés sem a helyi lakosok, sem az ideiglenesen itt tartózkodó személyek részéről. Súlyos élet elleni bűncselekmények nem történtek. Annál riasztóbb, hogy a hivatásos határvédelmi és őrizetes állomány esetében több esetben is szervezett vesztegetés, csempészet és bűnpártolás történt, aminek következtében gyakorlatilag két esetben is kicserélték a teljes állományt. (A vámosoknak nehéz ellenállni az ukrainai bűnözők kísértésének.) A rendszerváltozás előtt a MÁV saját rendészeti szerv segítségével védte a vasúti szállítmányokat.

Helyi közösségi közlekedés biztosítása

Záhony olyan kis területen fekszik, hogy a helyi tömegközlekedésnek nincs értelme. A közeli településekre korábban a MÁV saját buszaival szállította elsősorban a munkásokat. Jelenleg a VOLÁN vállalat oldja ezt meg, kisebb járatsűrűséggel.

Kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása

Záhonyban külterület hiányában kistermelők, valamint őstermelők helyben nem voltak. A település központjában kialakított piacon elsősorban Ukrajnából érkező „feketeárusok” árulták a „termékeiket”. A hatóság elnézte a kereskedelmet (humanitárius okokból), és csak akkor avatkozott közbe, ha feltételezhetően veszélyes árut kínáltak megvételre.

Különleges helyi jelenség volt a „Bosi”-nak nevezett – az ország legnagyobb – lengyel piaca a rendszerváltozást követően 1993-ig; ami itt nem volt kapható, az: nincs. Kifejezett feketekezelkedelem folyt. Európa minden országában fellelhető áruk cseréltek itt gazdát (hamisítványok, életre veszélyes áruk, de minőségi eszközök is).

Munkanélküliség

A munkanélküliségi mutatókból megállapítható, hogy a településen 16 év alatt lényegi változás nem történt. Gyakorlatilag a munkanélküliek száma megegyezik 2000-ben és 2016-ban, amire azonban érdemes odafigyelni, hogy a munkaképes lakosság száma 393 fővel, a 2000. évi lakosságszámhoz képest 12,5%-kal csökkent, és a csökkent létszámhoz képest áll vissza a korábbi arány.

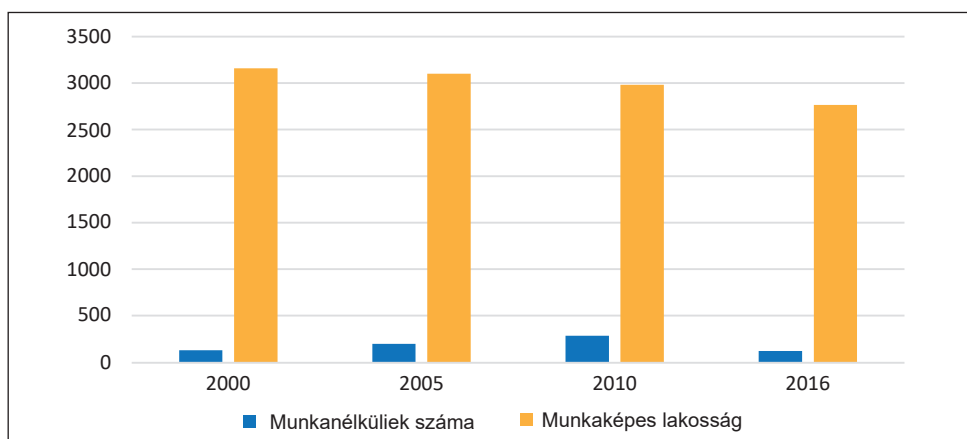
Ez azt mutatja, hogy a település eltartóképességéhez viszonyul a lakosságszáma, ami meghatározza a helyi lakosság biztonságérzetét.

A rendszerváltozást követően az addigi záhonyi élet és a munkahely biztonsága nem azonnal omlott össze. 1989 és 1995 között szinte alig volt munkanélküli a városban. A munkanélküliség mutató 3–5% között mozgott. Az 1995. évet követően azonban megváltozott a helyzet, a MÁV Záhonyi Üzemigazgatóság felszámolása, a MÁV teherszállítási szakágazat értékesítése tragikus következményekkel járt a település életére. Az addigi helyi értékrend megszűnt. Az a biztonságérzet, hogy „a vasútra mindig szükség lesz, a vasutasnak mindig lesz munkája”, elolvadt. A település erkölcsileg meghatározó középvezetői munkanélküiségéért sorban álló „senkikké” váltak. Egy szintre kerültek az általuk korábban lenézett társadalmi rétegekkel. Ez a helyzet személyes és családi tragédiákhoz vezetett.

12. táblázat
Munkanélküliségi mutatók

Év	2000	2005	2010	2016
Munkanélküliek száma	129	196	285	121
Munkaképes lakosság	3 159	3 100	2 982	2 766
Munkanélküliek %-os aránya a munkaképes lakosság számához viszonyítva	4	6,3	9,5	4,3

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése



12. ábra

A munkaképes lakosság és a munkanélküliek aránya Záhonyban

Forrás: a szerző szerkesztése

Következtetések

Záhony település akár a gazdasági jólét, akár a társadalmi-szociális jóllét szempontjából vizsgálva az elmúlt 30 év vesztese. A településen élők életét rajtuk kívül álló erők – számukra negatív módon – befolyásolják, és ez ellen a helyi lakosok önerőből védekezni nem tudnak. Két fő válasz és ezeken belül több kisebb volumenű válaszlehetőség van:

1. a város elhagyása;
2. tovább élni a városban.

Az első eset sem olyan egyszerű.

- a) Aki bérlakásban lakott, az, ha talál más településen munkát, viszonylag könnyebben mobilizálható. Azonban ha az új településen nem tud bérlakáshoz jutni, akkor értéktárgyainak biztonságba helyezése nem megoldható, és szorult helyzetéből fakadóan csak áron alul tudja helyben értékesíteni. Eddigi élete munkáját gyakorlatilag kénytelen fillérekkért odaadni, és új életet kezdeni szinte a nulláról.
- b) Aki saját tulajdonú ingatlanban lakott, az még rosszabb helyzetben van. Egy záhonyi, frekvenciált helyen lévő, 56 m²-es 2 szobás lakás 6 millió Ft. Egy budapesti külterületi, 1,5 szobás 48 m²-es panel 16 millió Ft. A záhonyi lakásra nincs vevő, ezért több tulajdonos az ingóságait hátrahagyva (az ajtón pánt és lakat) albérletbe költözik azon a településen, ahol munkát talál, és reménykedik abban, hogy hátrahagyott értékei nem lesznek bűncselekmény áldozatai.

Ezek az állampolgárok a helyi közigazgatás segíteni nem tud. A helyi közösség hozzáállása sem egyértelműen pozitív az elköltözőkhöz. Valójában úgy érzik, aki elmegy, az cserben hagyja a maradékot.

Akik maradnak, azok is több lehetőséggel néznek szembe:

- a) Akik nyugdíjba mentek. Mivel a rendszerváltozás előtt Záhonyban mindenki lakáshoz jutott (szolgálati lakás, bérlakás, tanácsi lakás, saját családi ház), és 1991–94 között – élve a törvény adta lehetőségekkel – megvásárolta, a nyugdíjasok mind biztonságban élnek. A nyugdíjba vonulással – ellentétben az ország más településeivel – nem vonultak ki a közösségi életből, hanem „kényszerítve” a helyi önkormányzatot az együttműködésre, különböző civil egyesületeket alkotva, aktív közéletet élnek, és szervezik a település közösségi életét az önkormányzati választástól a kiállításoktól át a kirándulásokig. Nem engedik, hogy a társadalmi-szociális jóllétük negatívan változzon. (Sok esetben világnézetileg teljesen ellentétes érzelműek működnek együtt.)
- b) Az aktív korúak között is erős a település melletti elkötelezettség. Nagyon erős a záhonyi közösség. A gazdasági jólét – körükben – nem éri el a település rendszerváltozás előtti színvonalát, de ezt ellensúlyozza a társadalmi-szociális biztonság. Érdemes felfigyelni arra, hogy hosszabb-rövidebb ideig pozíciót szerezhet a városban olyan vállalkozó, helyi politikus stb., aki a kialakult értékrenden változtatni akar, de ezeket a közösség minden esetben – eddig – kiszorította, az aktív korúak segítségével.

- c) A helyi kultúra igen sokszínű. Az ország minden részéről, sőt Európa több országából (nem csak a volt Szovjetunió utódállamaiból) költöztek ide lakosok, akik a mai napig itt élnek. Záhony egy multikulturális település.
- d) A helyi lehetőségek. A „boldog békeidők” Záhonyban a MÁV Záhonyi Üzemigazgatóság létezése idejére estek. Annak a gazdasági jólétnek és annak a társadalmi-szociális jólétnek a biztosítását várják el a jelenlegi közigazgatástól, ami lehetetlen. Amikor lehetett volna lépni Záhony életszínvonalának megtartása érdekében, akkor irigységből, ellenszenvből, hatalmi érdekekből ezt megakadályozták. Így Záhony külső arca egy átlagos – valamikor jobb napokat látott – szabotcsi település, belső arca pedig nagyon erős társadalmi kohéziót megtartó közösség.

Ábrahámhegy

A település esetében bármilyen önálló – a település határát átlépő – kezdeményezésre, fejlesztési programra a válasz: terület sincs hozzá.

Ábrahámhegy esetében 31 fő lakik külterületen, amelyet üdülőterületként rögzítettek a földhivatali nyilvántartásban. A távolság a központtól: 0,2–3 km. Ábrahámhegy település közigazgatási-köszolgáltatási tevékenységét a település nagysága miatt csak térségi viszonyok alapján tudom elemezni.

Ábrahámhegy település 1990-ben nyerte el első ízben saját döntési önállóságát. Mivel a település egyedül képtelen volt az önkormányzati hivatalt fenntartani, ezért körjegyzőséget alakított a környező településekkel. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről III. fejezet 10. § alapján kistérségi társulást hozott létre. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény előírásai szerint részt vett a Tapolca és környéke többcélú kistérségi társulás együttműködésben 2008-tól. Majd 2013. január 1-jével a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. §-a alapján létrehozta kilenc településsel együtt a Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatalt. (A kormányhivatal döntése alapján Révfülöp település csatlakozott a közös önkormányzati hivatalhoz.) Ábrahámhegyen a közös önkormányzati hivatal kirendeltsége működött 3 fővel. A települések belső ügyeik intézésében teljes önállóságot élveznek. Azonban a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések képviselő-testületének közös döntése szükséges minden olyan esetben, amelyben az idevonatkozó törvény a döntést a közös hivatalt fenntartó testületek hatáskörébe utalta. A működéshez szükséges pénzügyi fedezetet a települések egymás között arányosan megosztva biztosítják. A közös önkormányzati hivatal a három állandó iroda mellett minden településen rendszeresen – az alapító dokumentumban rögzített időpontban – fogadóórát tart, így biztosítja a lakossági feladatok ellátását, valamint a helyi hivatali ügyiratkezelést és lakossági tájékoztatást.⁶²

⁶² VELLA 2014.

Egészségügy

A Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatal keretében együttműködő településeken a háziorvosi ellátás nem biztosított – megnyugtató módon – minden településen. A gyermekorvosi és a fogorvosi ellátást a közös önkormányzati együttműködésen kívüli település, Badacsonytomaj biztosítja. (Ez fokozott problémát okoz az ellátás biztonságában.) A felnőtt háziorvosi ellátási körzet székhelye Révfülöp volt. A badacsonytomaji társulással az ellátás rendeződött, sokkal nagyobb probléma, hogy a hétfélig ügyelet a 15 km távolságra lévő Tapolcán van. (Különösen aggasztó ez a nyári üdülési szezonban.)

Fogyasztási javak ellátása

Üdülési szezonban a település közellátása kifejezetten magas szinten megoldott, nem csak a Balaton-part térségében. Üdülési szezonon kívül azonban az ellátás alacsony színvonalú. Gyakorlatilag a helyi lakosok számára sem megoldott biztonságosan.

Gyermekejóléti szolgáltatások és ellátások

Az óvodai ellátás

Az óvodai ellátást Badacsonytomaj biztosítja.

Általános iskola

Iskolaépület volt a településen. Osztatlan képzés folyt. Jelenleg a településen élők Badacsonytomaj szolgáltatásait veszik igénybe.

Középiskola

Középiskola sohasem volt a településen. Oktatásra a tapolcai lehetőségeket veszik igénybe.

Kulturális ellátás

Közművelődési intézmény és könyvtár minden településen található. Ábrahámhegy esetében az épület magában foglalja a polgármesteri hivatalt is, ez több előnnyel is jár a lakosság számára. A szolgáltatást azonban – a nyári időszakot leszámítva – csak a helyi lakosok veszik igénybe. Ábrahámhegy igyekszik „kinyújtani” a turistaszezont. Rendszeresek a településen az üdülési „holt” szezonban is a – település lakosságát megmozgató, valamint vendégeket hozó – rendezvények. (Például: szeptemberi „Murci-fesztivál és felvonulás”.)

Sport

A helyi sportélet csak és kizárólag a baráti közösségekre korlátozódik az üdülési szezonon kívül. A nyári időszakban a Balaton-parti strandon minden héten vannak sportversenyek és egyéb játékok a polgármester szervezésében és vezetésében.

A 16–25 év közötti korosztály helyzetének változása

Ez a korosztály a településen nem számottevő. A középiskolások és a fiatalok helyzete a településen nem változott, az esetek többségében csak hétvégeken vagy ünnepeken tartózkodnak a településen.

Nyugdíjasok

A Kővágóörsi Közös Önkormányzati Hivatal és a Badacsonytomaji Közös Hivatal kérésére együttműködő településeken a szociális támogatások összege 200%-kal emelkedett meg. A térséghez viszonyítva a szociális ellátásokra kifizetett összeg Ábrahámhegyen és Salföldön emelkedett a legkevésbé, mind százalékosan, mind összegszerűen, miközben a nyugdíjban, ellátásban, járadékban és egyéb járandóságban részesülők száma lényegileg nem változott. Ez azt jelenti, hogy ezen a két településen a térség egészéhez viszonyítva magasabb gazdasági szinten élnek a helyi lakosok.

Köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, hulladékgazdálkodás

Környezet- és természetvédelem

Ábrahámhegy település hulladéktermelése a 2007. és 2008. években meghaladta az évi 1000 tonnát. Ez a mennyiség 5 év alatt közel a harmadára csökkent. A változás oka – az önkormányzat által kezdeményezett – az egész településre kiterjedő nagy lomtalanítás, ennek következtében két év alatt teljesen kitakarították a települést a felesleges hulladéktól. (A képhez az is hozzátartozik, hogy 2009-ben szolgáltatóváltás történt a települési hulladék elszállítását és kezelését végző szolgáltató személyében.) Az összes és a lakossági hulladék mennyisége közötti 6 tonnát gyakorlatilag a vendéglátás-szolgáltatás „termeli”: a strand, az éttermek, az élelmiszerboltok és a büfék.

A Balaton kiemelt üdülő körzet évek óta egyik legfontosabb környezetvédelmi kérdése a Bakonyból lefolyó víz mennyisége és tisztasága. Ábrahámhegy esetében ez különös fontosságot kap. A Balaton északi partján Ábrahámhegy Balaton-parti kijelölt fürdőhelyén található az egyetlen lassan mélyülő partszakasz.

A településen a környezetszennyezés szempontjából élesen kettéválík a lakosság érdeke és ebből fakadóan a hozzáállása. A hulladék gyűjtése, elszállítása zavartalan. A Balaton partján a felelősség megoszlik a helyi önkormányzat és a Balatonra és térségére felügyelő hivatalos szervek között, itt inkább az önkormányzat húzódik vissza.

Vezetékes ivóvízellátás és szennyvízelvezetés

Az önkormányzatok alapvető feladatai közé tartozik az egészséges ivóvízzel való ellátás és a szennyvízelvezetés. Ábrahámhegyen a szennyvízhálózat kiépítése 2005-ben kezdődött meg. Az ivóvízhálózat kiépítése megtörtént, már a 2000. évet megelőzően. A szennyvízhálózat kiépítettsége a lakásállományhoz mérten mutatja meg a valós helyzetet.

13. táblázat

Vezetékes ivóvízellátás és szennyvízelvezetés

Év	2000	2005	2010	2016
Lakások száma	213	223	235	306
Vezetékes ivóvízhálózatba bekötött lakások száma, db	392!	223	235	304
Vezetékes ivóvízhálózatba bekötött lakások száma, %	184?	100	100	99,9
Vezetékes szennyvízhálózatba bekötött lakások száma, db	0	0	217	286
Vezetékes szennyvízhálózatba bekötött lakások száma, %	0	0	92,3	93,4

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Az, hogy 2001-ben több ivóvíz-csatlakozási hely van jelölve, mint lakás, azt jelenti, hogy néhány „borházban” is van vezetékes ivóvíz, de az nem számít állandó lakhelynek. Kiemelkedik az ellátottság adataival – térségi szinten – Révfülpö, Ábrahámhegy és Badacsonytomaj, a három vízparti üdülő település. Ugyancsak ez a három település az, amelyik messze megelőzi a többi települést a szennyvízhálózat kiépítettségében. Ez nem véletlen. A Balaton-parti településeken – elsősorban a jelentősebb üdülő településeken – a Balaton vízvédelme érdekében már korábban megtörtént a hálózat kiépítése. A többi, a parttól távolabbi település sok esetben több évtizednyi késéssel követi a part menti településeket.

A lakásállomány és a szennyvízhálózatba bekötött lakások aránya a 2012. év végére nagyjából kiegyenlítődött, ez viszonylag ritka ma a vidéki Magyarországon. A három településen a lakásállomány száma is erőteljesen emelkedett.

A helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok

A rendszerváltozás óta problémás a települési önkormányzatok „állami támogatása” és saját bevétele arányának kérdése. Ez összefüggésben van a már korábban említett hátrányos helyzetű települések támogatásával. Egyszerűen gazdaságilag nem „éri meg” a saját bevétel növelése, mert minimális emelkedés esetén sokkal jelentősebb összegtől esik el a település. Azok a települések, amelyek átlépték a határt, csak magukra számíthatnak. Az adott önkormányzat költségvetéséért a testület egyértelműen felelős, függetlenül attól, hogy a polgármester a költségvetési és a zárszámadási rendelet előterjesztője. Az önkormányzatok működési bevétele – a saját források – a helyi lakosok és a helyi vállalkozások tőkeerejétől függ. Ha az önkormányzatnak pénzre van szüksége, és megemeli a helyi adót, elmennek a vállalkozók, ha nem emeli meg, akkor forráshiányos. Nincs általános megoldás a kérdésre. A kiadások jelentős része törvényileg meghatározott, a bevétel azonban – az állami támogatásokon kívül – bizonytalan.

A helyi önkormányzat saját bevételei:

- a helyi adókról szóló törvényben meghatározott keretek között a települési önkormányzat által megállapított, kivetett és beszedett helyi adók, idesorolandó az építményadó, a telekadó, a magánszemélyek, illetve a vállalkozók kommunális adója, az idegenforgalmi adó, valamint a helyi iparüzési adó;
- a helyi önkormányzat által megállapított és beszedett díjak (például parkolási díj, közterület-használati díj);
- a külön törvények szerint az önkormányzatot megillető bírság (például egyes környezetvédelmi bírságok, a szabálysértési bírság és az örökségvédelmi bírság);
- a saját tevékenységből, vállalkozásból, az önkormányzati vagyon hozadékból származó bérleti díj, osztalék, kamat, koncessziós díj stb.
- az önkormányzati vagyon értékesítéséből származó privatizációs bevételek;
- a gazdálkodó szervezetektől, illetve magánszemélyektől, alapítványoktól átvett pénzeszközök;
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;
- a pénz- és tőkepiacról felvett pénzeszközök, úgymint pénzügyi (banki) kölcsön, illetőleg kötvénykibocsátásból befolyt pénzüsszeg;
- egyéb bevételek (amely származhat például bontási vagy leselejtezett anyag értékesítéséből).⁶³

Alapvető probléma, hogy nincs minden településnek lehetősége – fizetőképes vállalkozói lakossága –, hogy saját, jelentős bevételekhez jusson. Előregedett, munkanélküliséggel küzdő önkormányzat területén nem lehet magas helyi adót kivetni. Korlátozottak az idegenforgalmi, vállalkozási, ingatlanhasznosításból (értékesítés, bérbeadás), rendezvényekből fakadó bevételi lehetőségek is, sőt nincs is erre lehetősége egy hátrányos helyzetű elzárt térségben lévő településnek. (Ha végre valaki vállalkozik, és munkahelyet, -helyeket hoz létre, egyszerűen nem lehet egy kezdő vállalkozót terhelni.) Mindezekből következik, hogy a saját bevétel szempontjából a kérdés az, hogy van-e lehetősége a településnek saját bevételek beszedésére, és ha van, akkor tud-e, lehet-e vele élni? A badacsonytomaji együttműködést megelőzően Ábrahámhegy és Révfülöp magasan kiemelkedett a helyi adóképeség szempontjából a települések közül.⁶⁴

Révfülöp, Ábrahámhegy és Badacsonytomaj települések bevételei gyakorlatilag a Balaton-parti turizmusból fakadnak. Érdeemes megvizsgálni a három település ilyen irányú tevékenységét és eredményességét.

Ábrahámhegyen és Badacsonytomajban ugyanazt a szolgáltatást – a vendégekhez mérten – több szolgáltató egység biztosítja, mint például – a turizmus szempontjából rivális – Révfülöp településen, ezért itt kényelmesebb az üdülés. A település minőségében jobb vendéglátást tud nyújtani az odalátogatók számára. Ábrahámhegy előnye, hogy a vendéglátó-, kereskedelmi egységek viszonylag szűk területre, elsősorban a turisták által látogatott, frekvenciátaltabb helyekre korlátozódnak. Gyakorlatilag a Balaton-parti strand belterületére és 200 m-es környékére.

⁶³ VELLA 2014.

⁶⁴ Ábrahámhegyen 313 ezer Ft/fő, Révfülöpön 250 ezer Ft/fő (a „legszegényebb” település esetében: 55 ezer Ft/fő) a lakosság helyi adóerő-képessége.

14. táblázat

Ábrahámhegy turizmus-vendéglátási szállásadatok

Település	2011	2011	2011	2014	2014	2014
	Egyéb (magán) szállás- helyek száma	Egyéb (magán) szállás- helyek férő- hely száma	Egyéb (magán) szállás- helyek ven- dégéjszakák száma	Egyéb (magán) szállás- helyek száma	Egyéb (magán) szállás- helyek férő- hely száma	Egyéb (magán) szállás- helyek ven- dégéjszakák száma
Ábrahámhegy	109	582	3 965	99	511	3097

Forrás: VELLA 2014

Az egy férőhelyre eső vendégéjszakák alapján

- Ábrahámhegy 8,8 fő/éjszaka

Mivel a település alapvető bevételi forrása a turizmus, a saját bevételek és a vendégéjszakák arányában: 13 707 Ft/vendégéjszaka.

15. táblázat

Ábrahámhegyi vendéglátóhelyek, éttermek száma

Település	2012	2012	2012	2014	2014	2014
	vendéglátóhely	étterem, büfé	borkimérés	vendéglátóhely	étterem, büfé	borkimérés
Ábrahámhegy	20	17	7	19	17	11

Forrás: VELLA 2014

A vendéglátás esetében figyelembe kell venni a Balaton-parti településekre kifejezetten jellemző turizmust, az életvitel szempontjából más településeken élő, de az üdülési szezonban Ábrahámhegyen lakó vendégeket. Jellemző, hogy a települést kettévágó főút és a Balaton közé ékelődik be két szolgáltató egység kivételével az összes szolgáltatás. Így a helyi lakosok gyakorlatilag nem veszik igénybe ezen egységek szolgáltatását. Az egységek a nyári üdülési szezonon kívül zárva tartanak.

A település közbiztonságának biztosítása

A közbiztonság kérdése nem megoldott. Különösen aggasztó a rendőrség hiánya egy kiemelt üdülőkörzetben. Ezen a problémán a helyi önkormányzatok önerőből nem tudnak változtatni.

A helyi lakosok azonban odafigyelnek egymásra, ha ismeretlen személyt látnak az idegenforgalomtól távolabbi településrészen, azonnal értesítik az önkormányzati illetékest, általában a polgármestert.

16. táblázat
A bűncselekmények megoszlása Ábrahámhegy településen

Bűncselekmények megnevezése	2010	2011	2012	2013	2014
Az állam és emberiség elleni bűncselekmények	0	0	0	0	0
Személy elleni bűncselekmények	0	2	1	3	2
A közlekedési bűncselekmények	4	1	0	1	2
A házasság, család, ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények	0	0	1	0	0
Államigazgatás, igazságszolgáltatás és a közelet tisztasága elleni bűncselekmények	0	0	0	0	0
A közrend elleni bűncselekmények	39	11	4	1	1
A gazdasági bűncselekmények	11	8	6	0	0
Vagyon elleni bűncselekmények	25	16	29	10	13
Összesen	79	38	41	15	18

Forrás: Rendőrkapitányság, Tapolca, 2015

Nincs a Badacsonytomaji Közös Önkormányzati Hivatal keretében együttműködő településeken mentőállomás, amelynek léte alapvető egy olyan üdülőkörzetben, ahol különösen számítani lehet vízi balesetekre, közlekedési balesetekre.

Nem található a Badacsonytomaji Közös Önkormányzati Hivatal keretében együttműködő településeken állami közigazgatási szervezet. Kiemelten gondot jelent a gyógyszerárak hiánya. Az Ábrahámhegyen élők, illetve ideiglenesen ott tartózkodók a könnyen elérhető közeli települést, Badacsonytomajt keresik fel.

A földrajzi adottságok és a gazdasági függőség alapján Badacsony–Ábrahámhegy és Salföld jelen esetben Badacsonytomaj ellátási körzetét veszi igénybe.

A helyi közösségi közlekedés biztosítása

A közlekedéshez a MÁV és a Volánbusz szolgáltatásait veszik igénybe. Az utazás fő iránya Badacsonytomaj, Tapolca. A főváros irányába jelentős mértékben csak a nyaralók utaznak, bár ők személygépkocsival utaznak inkább.

Kistermelők, őstermelők számára értekezési lehetőségek biztosítása

A településre nem jellemző.

Munkanélküliség

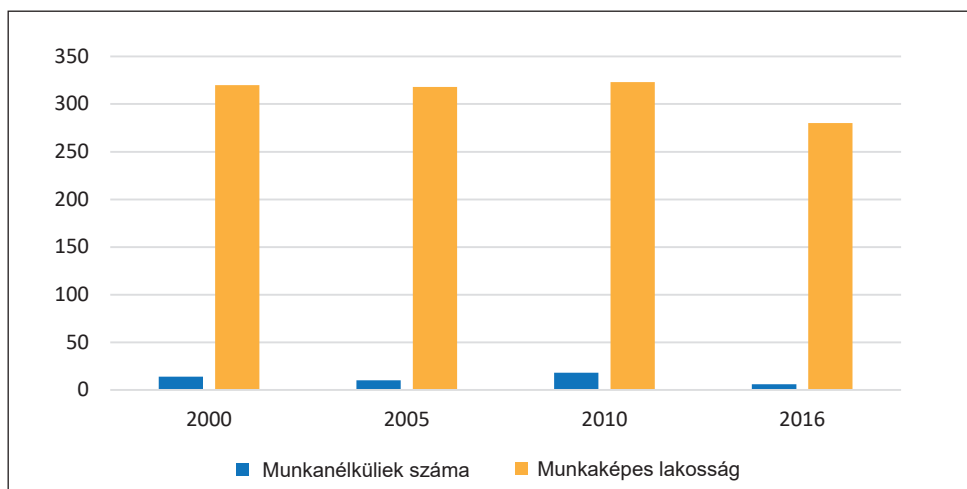
Ábrahámhegy esetében a lakosságszám a 2000. és 2015. év között 74 fővel csökkent, miközben a munkaképes lakosság száma csak 40 fővel, de az utóbbi évben emelkedett a lakosság száma. A helyszínen történt vizsgálat során megállapítottam, hogy elsősorban nyugdíjas korú lakosok költöztek el a településről, és gyermekes családok költöztek be. A település lélekszámához képest ez jelentős változás.

A lakosság mozgásának valószínűsíthető oka, hogy a nyugdíjasok eltartóhoz (gyermek, hozzátartozó) költöznek biztonságuk érdekében, miközben gyermekes családok költöznek a helyükre. (A településen a lakóházak száma nem változott.) Gyermekes családok csak akkor választanak új lakóhelyet, ha ott biztonságosabbnak tartják jövőjüket. Az általános-iskolás-korú gyermekek száma lényegesen nem változik évek óta, ami azt jelenti, hogy folyamatosan vagy születnek gyermekek, vagy beköltöznek.

17. táblázat
Munkanélküliségi mutatók

Év	2000	2005	2010 ⁶⁵	2016
Munkanélküliek száma	14	10	18	6
Munkaképes lakosság	320	318	323	280
Munkanélküliek %-os aránya a munkaképes lakosság számához viszonyítva	4,4	3,2	5,8	2,1

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése



13. ábra
A munkaképes lakosság és a munkanélküliek aránya Ábrahámhegyen

Forrás: a szerző szerkesztése

⁶⁵ Jogszabályváltozás.

Következtetések

Ábrahámhegy a rendszerváltozásnak nem csak az önálló települési létét köszönheti. A települési önállóság kezdeményezői a valóságban nem a helyi lakosok, hanem az Ábrahámhegy környékét megszerető nyaralók. Maga a község mint önálló település a 20. század végén alakult, ennek megfelelően a település közösségében is csak ezt követen alakulhat ki a lokál-patriotizmus. Feltűnő, hogy mennyire elzárkózik a helyi lakosság az üdülőtulajdonosoktól és viszont. A gazdasági jólét, ha nem is magas szinten, de a helyi lakosság részére biztosított (mutatja ezt a segélyezettek száma), a társadalmi-szociális jóllét kialakítása jelenleg is tart. A település többször újraválasztott másodállású polgármestere és baráti, ismerősi környezete azok, akik erőfeszítéseket tesznek a település közösségi életének megszervezésére, sikeresen.

- a) Akik nyugdíjba mentek: A helyi nyugdíjasok nem együtt öregedtek meg. A településen munkahely nem volt, így a helyi lakosok különböző településeken dolgoztak, a település csak mint „alvóhely” működött számukra. Ez a helyi fiatalkori baráti köröket is szétzilálta. A beköltöző nyugdíjasoknak semmilyen kapcsolata nem volt a helyi lakosokkal. A polgármester és baráti, ismerősi környezete által szervezett falusi esték, a helyi kábeltevé, a faluban tartott rendezvények segítségével próbálják a helyi összetartó nyugdíjas közösséget kialakítani.
- b) Az aktív korúak gyakorlatilag nincsenek napi kapcsolatban saját településükkel. A környező nagyobb településekre ingáznak dolgozni. Ez komoly probléma a településnek, mert így a helyi közösségépítés sikere kétséges.
- c) A helyi kultúra színvonala kiemelkedően magas. Köszönhető ez a településen rendszeresen megforduló és kiállításokat tartó képzőművészeknek a 20. század közepétől. A kulturális kapcsolatok építésében a település minden lakosa részt vesz.
- d) A helyi lehetőségek korlátozottak. A nyári turizmus fokozása növeli a település bevételeit, és a földrajzi elkülönülés következtében ez nem zavarja a település lakóinak hétköznapi életét. A szezonon kívüli turizmus, rendezvények a település lakói számára is élvezetes szórakozást nyújtanak a helyi közösségépítés mellett.

Nagymaros

Nagymaros esetében 1081 fő lakik a központi belterületen kívül. A legtávolabbi lakott külterület a központtól 7 km-re lévő Kóspallagi út környéke. Kismaros település és a nagy-marosi Kóspallagi út térsége közötti távolság 0 km. (Kismaros már kezdeményezte a térség átvételét, de hát az üdülőkörzetből befolyó helyi adóra Nagymaros önkormányzatának is szüksége van.) A Kóspallagi út térségéből tömegközlekedési eszközzel Nagymaros központi belterülete közvetlenül nem megközelíthető. A közigazgatási nyilvántartás szerint a külterület gyakorlatilag egyenlő az üdülőterületekkel. A valóságban azonban jelentős mértékben lakóterület, ami jelentős közszolgáltatási problémákat okoz a városnak.

Egészségügy

Nagymaros egészségügyi ellátását meghatározza Vác közelsége és a váci térségre kiterjedő szolgáltatások – adott esetben kötelező igénybevételének – lehetősége. A településen a hétfégyi orvosi ügyeletet nem tudják minden hétfégyén biztosítani, ezt a szolgáltatást a váci kórház látja el. A gyors orvoshoz jutás gépjármű függvénye a téli időszakban. A külterületi, de több esetben a belterületi utak állapota is kritikán aluli, ennek következtében a település bizonyos részeinek elérhetősége az egészségügyi szolgáltatás szempontjából a valóságban megközelíthetetlen az éjszakai időpontokban. (A külterületeken elsősorban e probléma megoldása az, ami a közösségi építkezést elősegíti. A külterületen gyermekek és öregek is jelentős számban élnek. Akármilyen idő van, az ő ellátásukat meg kell oldani.) A nappali ellátás gyakorlatilag az országos színvonalat eléri, több esetben meghaladja.

Fogyasztási javak ellátása

Annak ellenére, hogy a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzet, Nagymaros város fogyasztási javakkal való ellátása kifejezetten rossz. Sok esetben az alapvető igényeket sem tudja kielégíteni, vagy ha igen, rendkívül magas áron. Eben közrejátszik a településen élők és időlegesen tartózkodók összetétele:

1. Elsősorban a fővárosból érkező magas jövedelmű nyaralótulajdonosok. Ez a réteg „nem ért semmihez”. Minden fizikai munkát helyi vállalkozókkal végeztet, és bármilyen összeget ki tud fizetni az elvégzett munkáért, egyéni igényeinek kielégítéséért.
2. Szintén a fővárosból érkező, de alacsony jövedelmű – elsősorban nyugdíjas – ingatlanulajdonosok. Általánosnak mondható, hogy elhanyagolt, rossz állapotban lévő ingatlanokat vásárolnak fel. A helyi munkaerőt nem tudják megfizetni, ezért saját maguk próbálják meg a javítási, korszerűsítési munkákat elvégezni. A „kerítésen kívüli” kifizetések (út, világítás, szemétszállítás) számukra problémát jelentenek. A kifizetéseket azzal próbálják elhárítani: „köszönöm, erre a szolgáltatásra nekem nincs igényem”. Ezzel azonban konzerválják a meglévő állapotot, ennek következtében ingatlanuk értéke – a megvásárláshoz képest – jelentősen csökken.
3. Helyi lakosok. A településen elvétele találhatunk olyan épületet, lakóházat, amelynek a talajvíz elleni szigetelése megoldott, ezért minden árvíz a településre nézve tragikus következményekkel járhat. Az elvégzett szolgáltatásokért kedvezményesebb díjat fizetnek a helyi vállalkozóknak. Az épületek belülről sokkal jobb állapotban vannak, mint ahogy az kívülről látszik. A település külső képe nem tükrözi a valóságos értékeket. Itt nem látni „rongyrazást” (történelmi tapasztalat).

*Gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások**Óvoda*

A településen az óvodai ellátás megoldott. Ellátási probléma nincs. A bölcsődei szolgáltatást a Mosoly Család- és Gyermekjóléti Szolgálat, Családi Bölcsőde látja el. A szolgálat térségi szinten, Nagymaros, Verőce, Szokolya, Kismaros, Kóspallag településeken látja el a feladatait. Kóspallagról és Szokolyáról saját gépjármű hiánya esetén csak a Volán és a MÁV szolgáltatásainak együttes igénybevételével érhető el.

Az intézmény szolgáltatásai:

- család- és gyermekjóléti szolgáltatás;
- családi bölcsőde működtetése.

Általános iskola

A településen egy általános iskola működik, szintén térségi feladatokat is ellát. Azonban Nagymaros külterületén – a Kóspallagi út térségében – élő gyermekes családok és a belterületén élő családok jelentős számban a váci oktatási intézményeket veszik igénybe, ebben szerepet játszik a roma kisebbségi tanulók számának emelkedése is.

Középiskola

A településen nincs középiskola, elsősorban Vácra járnak tanulni a fiatalok.

Kulturális ellátás

Művelődési intézmény van a településen. A kulturális egyesületek, szervezetek elsősorban a rendezvények helyszínéként kötődnek az intézményhez. Jelentős az egyház és a (német) nemzetiségi kisebbség szerepe. A település hagyományos közösségépítő rendezvényei általában a kisebbségi léthez, a helyi hagyományokhoz kötődnek. Ezen a településen is megfigyelhető, hogy a közösség a társadalmi-szociális kohézió erősítésével próbálja meg kezelni, tompítani a gazdasági jólét hiányosságait. A civil szervezetek száma kiemelkedően jelentős a település nagyságához mérten.⁶⁶

⁶⁶ Összesen 22 egyesület. Átlagosan a település lakosainak fele tagja valamilyen egyesületnek.

Sport

Nem jelentős a település életében. Ez azért érdekes, mert az egyik legsikeresebb magyar sportág, a kajak-kenu esetében a helyi sportegyesület mint utánpótlás-nevelő egyesület tevékenykedik. Az általános iskola befejeztével a továbbtanuló gyermekek sportolásáról nincs információ.

A 16–25 közötti korosztály helyzetének változása

A településen ez a korosztály az oktatásának helyszínéhez kötődik inkább. A település közösségi életében betöltött szerepe erősen csökken az elmúlt időszakban.

Nyugdíjasok

A városi nyugdíjas klub közösségi hatása jelentős, tagjainak száma a város lakosságához mérten elfogadható. A klub erősen kötődik a nemzetiségi hagyományokhoz.

Köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, hulladékgazdálkodás

Környezet- és természetvédelem

A település esetében a legnagyobb problémát a lakossági környezetszennyezés okozza. A lakossági szeméthyűjtés átszervezése következtében az önkormányzat felelőssége gyakorlatilag megszűnt, a közszolgáltatónak pedig nincs hatósági jogköre (Zöld Híd Kft.). A hulladékgyűjtést minden településen önkormányzati rendelet szabályozza, de az önkormányzat csak abban az esetben tud eljárni, ha hivatalos bejelentés érkezik felé. Elvileg minden lakosnak fizetni kell a közszolgáltatásért, akár igénybe veszi, akár nem. A szolgáltató viszont nem rendelkezik lakossági nyilvántartással, ezért fogalma sincs arról, hogy az adott önkormányzat illetékességi területén hány lakosnak, milyen jogcímen, mennyit kell/kellene fizetnie. Nagymaros országosan kiemelt üdülőkörzet, a külterülete jelentős része a Duna–Ipoly Nemzeti Parkhoz tartozik, mégis a lakott külterület szennyezettsége rendkívüli.

Problémát jelent, hogy a külterületi lakosok között még nem alakult ki a közösség érzése. Ezért a lakosok között sokszor a közvetlen szomszédok között sem alakul ki semmilyen párbeszéd. A saját tulajdonú telken kívüli területgondozás szinte kizárt, mert bár voltak rá kezdeményezések, de minden esetben valamelyik lakos a többiek kezdeményezését, munkáját tönkretette, legyen az útépités, szeméthyűjtés, vagy bármi más.

A vezetékes ivóvízellátás és szennyvízelvezetés

A szennyvízvezetékekkel ellátott lakóházak aránya, ahhoz képest, hogy a Duna védelme kiemelt országos és nemzetközi program, nagyon alacsony, de a vezetékes ivóvízellátás sem teljes.

18. táblázat

Vezetékes ivóvízellátás és szennyvízelvezetés

Év	2000	2005	2010	2016
Lakások száma	1 763	1 786	1 812	2 018
Vezetékes ivóvízhálózatba bekötött lakások száma, db	1 782	1 779	1 812	1 754
Vezetékes ivóvízhálózatba bekötött lakások száma, %	101?	99,6	100	86,9
Vezetékes szennyvízhálózatba bekötött lakások száma, db	860	1 285	1 528	1 489
Vezetékes szennyvízhálózatba bekötött lakások száma, %	47,8	71,9	84	73,7

*Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése**A helyi adóval, gazdaságsszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok*

Nagymaroson – térségi szinten – elfogadható a kisvállalkozások száma. Közepes és nagyvállalat nincs. A településen működő kisvállalkozói üzlethelyiségek, bérlemények száma jelentős. Legnagyobb számban a legkülönbözőbb jellegű vendéglátóegységek találhatók meg a településen. Működésük általában idényjellegű.

Az élelmiszer-kereskedelem terén a CBA az egyeduralkodó a térségben, a kisebb élelmiszerboltok és gyümölcs- és zöldségárus üzletek nem jelentősek hozzá képest.

A napi cikkek árusítása jellemzően hiányos. Nem éri el az átlagos városi szintet. Található a településen néhány speciális kínálatot nyújtó üzlet is, mint például optikai üzlet, gyógynövénybolt.

A szolgáltatások száma, választéka hiányos. Általában Szob vagy Vác szolgáltatásait veszik igénybe. A szállásférőhelyek tekintetében is kedvezőtlen a helyzet. A törökmezői turisztaszálló működése stabilizálódott, szolgáltatásai kelendők.

A településen a legnagyobb foglalkoztató a közigazgatás-közszolgáltatás, a Polgármesteri Hivatal és a Kittenberger Kálmán Általános és Művészeti Iskola.

A helyi adók kivetése megfelel a magyarországi általános gyakorlatnak.

A település közbiztonságának biztosítása

A közbiztonság kérdése Nagymaroson sem megoldott. Ezen a településen is aggasztó a rendőrség hiánya egy kiemelt üdülőkörzetben. Vízügyi Rendőrőrs és Verőcei Rendőrőrs Körzeti Megbízott van a településen. Különösen a turista szezonban ez a szolgáltatás kevés.

A helyi közösségi közlekedés biztosítása

A település jelentős problémája, hogy a település egyes területeiről a település központja – a lakosság számára – csak saját gépjárművel vagy kerülő úton tömegközlekedéssel közelíthető meg, többórás utazással.

Kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása

A településen minden hétvégén biztosított a kistermelők árusítási lehetősége, amelyre már a környező településeken is felfigyeltek. A vásárláshoz még a dunai kompot is igénybe veszik.

Munkanélküliség

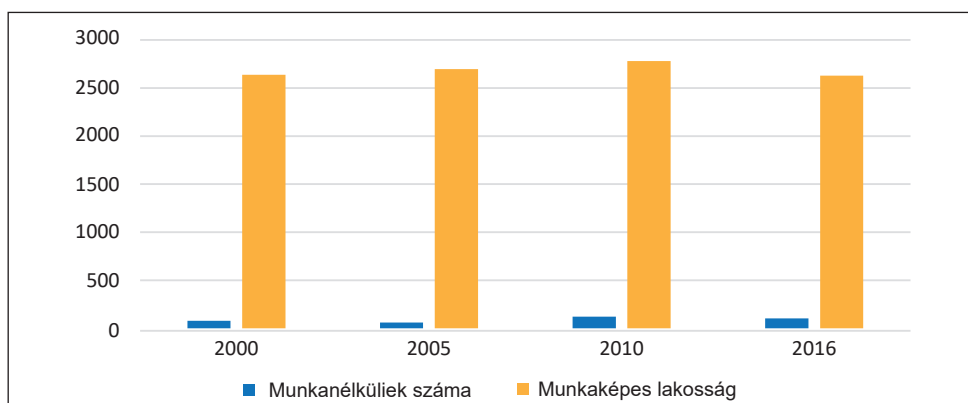
A munkanélküliség a településen nem jelentős, az országos átlag alatti. Nagymaros esetében gyakorlatilag majdnem ideális a munkanélküliségi mutató, miközben a településen lényeges ipari kis- és középvállalat nincs, de szolgáltató vállalat is csak a kiskereskedelem területén található.⁶⁷

19. táblázat
A munkanélküliség alakulása

Év	2000	2005	2010	2016
Munkanélküliek száma	78	60	121	103
Munkaképes lakosság	2 637	2 696	2 781	2 629
Munkanélküliek %-os aránya a munkaképes lakosság számához viszonyítva	3	2,2	4,3	3,9

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Annak, hogy mégis ilyen alacsony a munkanélküliség, a magyarázata a tömegközlekedésben található. Nagymarostól a MÁV zónázó személyszállító vonatai 15 perc alatt érnek Vácra, és 50 perc alatt a fővárosba. A vonatok reggel és délután (munkába menet és jövet) félóránként indulnak. Így a helyi lakosok zöldövezetben, a saját megszokott környezetükben élhetnek, biztonságban, a megélhetésük, a munkahelyük is biztosítva van.



14. ábra

A munkaképes lakosság és a munkanélküliek aránya Nagymaroson

Forrás: a szerző szerkesztése

⁶⁷ Jelentős a fekete és a szürkegazdaság a szakipari területeken.

Hozzá tartozik a képhez, hogy a lakosság szám növekedése nem csak a nyugdíjasok a fővárosból való kiköltözése következtében emelkedik, megfigyelhető, hogy gyermekes családok is költöznek Nagymaros külterületére, és innen járnak be dolgozni a fővárosba. Az M2 autópálya megépítését követően valószínű, hogy a gyermekes családok kiköltözése emelkedni fog.

Következtetések

Nagymaros város tényleges helyzete, mindennapi valósága eltér attól a képtől, ami a köz tudatban kialakult. A település alapvető jóléti és jólléti problémákkal küzd. Ezen a településen is megfigyelhető, hogy a helyi állampolgárok társadalmi-szociális jólléte magasabb színvonalú, mint ahogy azt a helyi gazdasági jólétből következtetni lehet. A településen több szempontból eltérő kultúrájú és gondolkodású népesség lakik:

1. Nemzetiségi kultúra (német, roma, magyar) eltérő – sok esetben egymást kizáró – értékek mellett.
2. A települési „öslakosságot” életvitelében befolyásoló beköltözők kultúrája, életvitel, érdekeltsége eltérő, így a befogadás a helyi lakosság számára szinte lehetetlen feladat.
3. Nagymaros gazdasági lehetőségeit nem a nagymarosi lakosság határozza meg, hanem az itt működő vállalkozók. Az kivételes eset, hogy a nagymarosi dunai szabadstrand összes szolgáltatása egy nagymarosi vállalkozó kezében van.
4. Nagymaros nem tudta kialakítani a külterületén élők között a lokálpatriotizmust. A külterületen lakók úgy érzik, csak adófizetőknek jők.

Nagymaros életében túl nagy Vác és a főváros elszívó ereje. Azon kívül állandó versenyben van minden gazdasági, idegenforgalmi, szolgáltatási területen Szob és Verőce várossal. Nagymaros idegenforgalma a környező településektől függ. Visegrád, Verőce, Zebegény adott esetben ki is zárhatja az együttműködésből Nagymarost. Nagymaros tájképi látványossága az esti kivilágított visegrádi fellegrvár.

Nagymaros lakossága az országos tendenciához hasonlóan öregszik. A település társadalmi-szociális jóllétét az itt élő idősebb generáció adja. Amennyiben Nagymaros elveszti történelmi-nemzetiségi identitását, akkor a település lényegét veszti el.

A gazdasági jólét Nagymaros településen nem a helyi lakosságon múlik. Gazdasági források hiányában a helyi lakosok vállalkozási lehetősége kötött, elsősorban kisvállalkozók vagy kényszervállalkozók lehetnek a helyi állampolgárok.

A dunai vízlépcső folytatása a jövő politikai és környezetvédelmi problémája, de a társadalmi jólét feltétele a környezet védelme. A vezetékes ivóvíz- és szennyvízhálózat kiépítése a helyi lakosság közvetlen jólléti érdeke.

A helyi lakosság rendkívül negatív jólléti érzése a település közlekedési lehetőségei helyzetéből adódik. Nincs a településen egyetlen közút sem, amely ne szorulna felújításra, átépítésre. Ez a probléma jelentős mértékben távol tartja a turistákat, a beköltözni vágyókat, és ez csökkenti a helyi adóbevételeket is.

Az állami és az önkormányzati feladatmegoszlások (önkormányzat – kormányhivatal)

Nem elég politikai beszédekben szépeket mondani az „ügyfélbarát közigazgatásról” meg a „szolgáltató közigazgatásról”, hanem ezt ténylegesen meg kell valósítani. Ennek egyik módja, ha a közigazgatás bizonyos eljárási terheket levesz az ügyfél válláról, például azáltal, hogy az ügyfél kérése és felhatalmazása alapján helyette beszerzi a hatósági igazolásokat olyan adatokról, amelyek valamilyen más közigazgatási hatóság nyilvántartásában szerepelnek. Egy polgármesteri hivatal nem akkor van nyitva, ha be lehet menni az előtérbe, hanem ha a szakügyintézők az ügyfelek rendelkezésére állnak.

Záhony

A Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadási rendje:

Hétfő	13.00 órától 17.00 óráig
Kedd	8.00 órától 16.00 óráig
Szerda	8.00 órától 16.00 óráig
Csütörtök	Nincs ügyfélfogadás
Péntek	8.00 órától 12.00 óráig

A nyitvatartási rend alapján Záhonyban csak és kizárólag hétfő délután állnak az ügyfelek rendelkezésére meghosszabbított munkaidőben. Azonban az az állampolgár, aki nem Záhonyban lakik, már nem ér haza a nyitvatartási idő végéig.

A kormányhivatal esetében az ügyfél csak saját szabad ideje terhére intézheti ügyeit. Ezek a nyitvatartási rendek nem mondhatók ügyfélbarát szolgáltatásnak.

A dokumentumok beszerzése a legtöbb esetben a hivatal részéről nem megoldható, ez szintén nem ügyfélbarát szolgáltatás.

A polgármesteri hivatal és a kormányhivatal külön épületben van, ez szintén megnehezíti a helyi ügyintézés.

A Kormányhivatal ügyfélfogadási rendje:

Hétfő	8.00 órától 17.00 óráig
Kedd	8.00 órától 12.00 óráig
Szerda	8.00 órától 16.00 óráig
Csütörtök	8.00 órától 12.00 óráig
Péntek	8.00 órától 13.00 óráig

A rendszerváltozást megelőzően nagyközségi, majd a várossá nyilvánítást követően is „közös” tanácsként működött a helyi közigazgatás. A várossá nyilvánításhoz szükséges lakossági létszámot a települések összevonásával biztosította a Szabolcs-Szatmár megyei Tanács. A rendszerváltozást követően a kényszer megszűnt, és a települések visszanyerték önállóságukat.

Záhonyban magas az oroszok és a volt Szovjetunió népeinek létszáma más kisvárosokhoz képest, ami a település korábbi életéhez kötődik.

20. táblázat

A lakosság nemzetiségi összetétele Záhonyban

Magyar	84,4%
Német	0,2%
Cigány	0,8%
Ruszin	0,2%
Ukrán	1,0%
Nem hazai nemzetiség	1,2%
Nem válaszolt	15,5%

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Nagymaros

A Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadási rendje:

Hétfő	13.00 órától 16.30 óráig
Kedd	Nincs ügyfélfogadás
Szerda	8.00 órától 12.00 óráig és 13.00 órától 15.30 óráig
Csütörtök	Nincs ügyfélfogadás
Péntek	8.00 órától 12.00 óráig

Nagymaros esetében a polgármesteri hivatal nyitvatartása szintén nem mondható ügyfélbarátnak. A kormányhivatal ügyfélfogadási rendje azonban példaértékű, főként, ha figyelembe vesszük, hogy a nagymarosi hivatal a Szobi Járási Kormányhivatal kirendeltsége. A nagymarosi munkaképes állampolgárok közel 90%-a a fővárosban vagy Vácott dolgozik. A nagymarosi (Nagymaros–Visegrád) vasútállomás és a két hivatal közötti távolság körülbelül 50 m. Nagymaros esetében a helyi önkormányzat önálló települési önkormányzatként működött. A rendszerváltozást követően évekig körjegyzőség is fennállt a szomszédos településekkel, de ez mára megszűnt. Minden település törekedett az önállóságra.

A Kormányhivatal ügyfélfogadási rendje:

Hétfő	13.00 órától 16.00 óráig
Kedd	8.00 órától 16.00 óráig
Szerda	8.00 órától 18.00 óráig
Csütörtök	8.00 órától 16.00 óráig
Péntek	8.00 órától 12.00 óráig

21. táblázat

A lakosság nemzetiségi összetétele Nagymaroson

Magyar	88%
Német	6,8%
Cigány	1,1%
Lengyel	0,1%
Román	0,1%
Szlovák	0,1%
Nem hazai nemzetiség	1,4%
Nem válaszolt	11,8%

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Nagymaroson a valóságban sokkal magasabb a német és a szlovák nemzetiségű lakos, de történelmi tapasztalataik alapján ezt nem vállalják fel.

Ábrahámhegy

Az önkormányzati hivatal székhelye Badacsonytomaj. Ábrahámhegy kirendeltségként működik 4 állandó helyi ügyintézővel.

Ábrahámhegyen csak a polgármesternek van állandó fogadóórája: minden pénteken 8.00–12.00-ig. Gyakorlatilag a helyi lakosok ügyintézése minden napon csak munkaidőben lehetséges. Ábrahámhegyen gyakorlatilag alig van munkahely, így a helyi lakosok Badacsonytomajon vagy Tapolcán dolgoznak. A Tapolcán dolgozó lakosok helyi ügyintézése kifejezetten problémás. Ábrahámhegy önálló polgármesteri hivaltalt sohasem működtetett, minden esetben három település (Ábrahámhegy [762 fő] Salföld [88 fő] és Balatonrendes [152 fő] 1002 fő).

A Badacsonytomaji Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadási rendje:

Hétfő	12.30 órától 16.00 óráig
Kedd	
Szerda	13.00 órától 16.00 óráig
Csütörtök	
Péntek	8.00 órától 12.00 óráig

A Kormányhivatal ügyfélfogadási rendje:

Hétfő	7.00 órától 17.00 óráig
Kedd	8.00 órától 16.00 óráig
Szerda	8.00 órától 16.00 óráig
Csütörtök	8.00 órától 18.00 óráig
Péntek	8.00 órától 12.00 óráig

Ábrahámhegy a Tapolcai Járási Kormányhivatal körzetébe tartozik. A hivatal nyitvatartási rendje kimondottan ügyfélbarát. A Tapolcán dolgozó ábrahámhegyi állampolgárok számára kimondottan kedvező.

A lakosság nemzetiségi összetételét a 22. táblázat mutatja.

22. táblázat

A lakosság nemzetiségi összetétele Ábrahámhegyen

Magyar	96,7%
Német	2,2%
Cigány	0,0%
Szlovák	0,2%
Nem hazai nemzetiség	0,4%
Nem válaszolt	3,1%

Ábrahámhegy településen a nemzetiségek főben meghatározva nem nagy létszámban vannak jelen.

Az önkormányzati hivatalok tevékenysége

Az önkormányzati hivatal alkalmazottainak szakmai hozzáértése alapvetően szükséges az eredményes és törvényes ügyintézéshez. A probléma az, hogy a hivatalban foglalkoztatott műszakis, pénzügyes előadónak megvan a beosztásához szükséges szakmai végzettsége, de nincs közigazgatási szakképesítése, így a munkavégzése közigazgatási szempontból hiányos. Nagyobb településeken szívesen alkalmaznak jogászt jegyzőként, igazgatási osztályvezetőként, aki a hiányos közigazgatási ismeretei következtében nem tudja maradéktalanul ellátni munkáját. Az 1957-es célkitűzés az volt, hogy – mivel a közigazgatási ügyintézők túlnyomó részének nincs egyetemi jogi végzettsége, sőt sokan csak középfokú végzettséggel rendelkeznek – a közigazgatási eljárás általános szabályai minél rövidebbek és így könnyen megismerhetők legyenek. (Jelenleg a közigazgatásban középfokú végzettség nélküli ügyintéző nem dolgozhat.) Emiatt a mai napig több fontos eljárási kérdés nem szabályozott. Azóta bebizonyosodott, hogy ez a szabályozatlanság nem segíti, hanem éppen ellenkezőleg: akadályozza a köztisztviselők munkáját, hiszen problematikus esetekben semmiféle jogszabályi támpont nem áll rendelkezésükre. (Egy jogállam a joghézag kitöltésénél nem hivatkozhat „a józan paraszti észre”).

Rendezésre szorult a nyelvhasználat kérdése a közigazgatási eljárásban. Ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban két gond is van. Az egyik, hogy „fél lábon áll”, azaz szabályozatlanul hagyja, hogy az ügyfél szabad nyelvhasználata milyen kötelezettségeket hárít a hatóságra, mivel a magyar közigazgatás nincs felkészülve arra, hogy a Föld bármely nyelvén képes legyen az ügyintézésre. Több esetben a magyar nyelv használatával is alapvető gondok vannak! A kiindulópont csak az lehet, hogy a magyar közigazgatás hivatalos nyelve a magyar. Ugyanakkor gondosan ügyelni kell rá – erre egyébként nemzetközi szerződés is kötelezi az országot –, hogy ne érhesse csorba a magyarországi nemzetiségekhez tartozók és szervezeteik anyanyelvhasználati jogát. Ezen túlmenően – legalább a jogállami

minimum szintjén – arról is gondoskodni kell, hogy a magyarul nem beszélő külföldiek se kerülhessenek hazánkban kiszolgáltatott helyzetbe a hivatalos nyelv nem ismerése miatt. Valójában tehát differenciált szabályozásra van szükség, amely nem marad papíron, hanem ténylegesen érvényesül is. Külön probléma ez az uniós csatlakozást követően, mert egy vezető köztisztviselőnek minimum 2-3 nyelven szükséges a tárgyalóképes nyelvtudás (uniós állampolgárok anyanyelv használati joga).

23. táblázat

A hivatali dolgozók képzettsége Ábrahámhegyen

	Fő
Felsőfokú végzettség	6
Közigazgatási végzettség	1
Középfokú végzettség	12
Nyelvvizsga	5
Hivatal létszáma	20 (2) ⁶⁸

Forrás: a Polgármesteri Hivatal adatai alapján a szerző szerkesztése

24. táblázat

A hivatali dolgozók képzettsége Nagymaroson

	Fő
Felsőfokú végzettség	8
Közigazgatási végzettség	2
Középfokú végzettség	18
Nyelvvizsga	2
Hivatal létszáma	26 (2) ⁶⁹

Forrás: a Polgármesteri Hivatal adatai alapján a szerző szerkesztése

25. táblázat

A hivatali dolgozók képzettsége Záhonyban

	Fő
Felsőfokú végzettség	5
Közigazgatási végzettség	2
Középfokú végzettség	17
Nyelvvizsga	3
Hivatal létszáma	22 (2) ⁷⁰

Forrás: a Polgármesteri Hivatal adatai alapján a szerző szerkesztése

⁶⁸ 2 fő MT. hatálya alá tartozó (hivatalsegéd és takarítónő).

⁶⁹ 2 fő MT. hatálya alá tartozó (hivatalsegéd és takarítónő).

⁷⁰ 2 fő MT. hatálya alá tartozó (hivatalsegéd és takarítónő).

A települések szociális ügyintézése a 2011. évi törvények életbelépését követően megváltozott. Minden olyan szociális ügy, amelynek intézése normatív feltételekhez kötött, átkerült a kormányhivatalok jogkörébe (ezekben az esetekben nincs mérlegelési lehetőség, vagy megfelel valaki a jogszabályban előírtaknak, vagy nem). Minden olyan szociális ügy rendezése, amely a helyi ismeretekhez kötött, ahol a segély adható – az önkormányzat pénzügyi lehetőségei alapján –, az önkormányzatok jogkörében maradt.

26. táblázat

Szociális segélyezés Záhonyban

	2005	2010	2015	2016
Rendszeres szociális segély átlag/fő	79	8,58	13	12

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

27. táblázat

Szociális segélyezés Nagymaroson

	2005	2010	2015	2016
Rendszeres szociális segély átlag/fő	2,92	5,08	10,58	11

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

28. táblázat

Szociális segélyezés Ábrahámhegyen

	2005	2010	2015	2016
Rendszeres szociális segély átlag/fő	0,61	1	0	0

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Tarthatatlan, hogy a közigazgatási eljárás „leggyengébb láncszeme” a végrehajtás: az érdemi határozatok egy része vagy papíron marad, vagy csak sokszori sürgetés után, hosszú idő elteltével realizálódik. E helyzet kialakulásában a köztisztviselők személyében rejlő subjektív okok (például a bírság alkalmazásától való idegenkedés) épp úgy szerepet játszanak, mint a jogi szabályozás bonyolultsága, illetőleg fogyatékos volta. Végző soron az államra vet rossz fényt, hogy képtelen érvényt szerezni a hatósági döntéseknek, s az kedvezőtlenül befolyásolja az állampolgári fegyelmet is (29–31. táblázat). A 2010. évi jogszabályváltozások hatása a helyi rendeletalkotások számát is erősen befolyásolta.

Átfogó felülvizsgálatra szorul a jogorvoslati rendszer is. Ennek során arra kell törekedni, hogy a közigazgatási szerv által elkövetett hibát lehetőség szerint a közigazgatási szervezetrendszeren belül orvosolják.

29. táblázat

A község helyi szabályzata I.

	2000–2005	2005–2010	2010–2015	2015-től
A községet szabályzó rendeletek	11	34	34	20

Forrás: a www.zahony.hu/ alapján a szerző szerkesztése

30. táblázat

A község helyi szabályzata II.

	2000–2005	2005–2010	2010–2015	2015-től
A községet szabályzó rendeletek	9	26	47	25

Forrás: a www.nagymaros.hu/ alapján a szerző szerkesztése

31. táblázat

A község helyi szabályzata III.

	2000–2005	2005–2010	2010–2015	2015-től
A községet szabályzó rendeletek	7	17	30	7

Forrás: a www.abrahamhegy.hu/hivatal-kirendeltsseg#.W9iYoGhKjIU alapján a szerző szerkesztése

Összegzés

Az általam vizsgált településeken a gazdasági jólét és a társadalmi-szociális jóllét elválik egymástól. Az egyik nem függvénye a másiknak. A gazdasági jólétben élők száma a településeken viszonylag szűk. Azok az állampolgárok, akik – a munkavégzés szempontjából – aktív korukban, a település többi lakosához viszonyítva magasabb gazdasági jólétben éltek, az életkoruk növekedésével, valamint a nyugdíjba vonulásukkal folyamatosan csúsznak lejjebb gazdaságilag. Emellett az is megfigyelhető, hogy a gazdasági szempontból negatív változást az állampolgárok igyekeznek ellensúlyozni a társadalmi jóllét fokozásával. Valószínű, hogy a közösségtől várják életük stabilizálását. Az önkormányzatok a közigazgatási tevékenységükkel, a közösségi ellátással és a közszolgáltatásokkal tudják befolyásolni a társadalmi-szociális jóllét helyi érzetét. Az is világos, hogy a közigazgatás sajátos eszközeivel csak elősegíteni tudja a gazdasági jóléthez szükséges vállalkozások munkahelyteremtését, de a közigazgatás maga nem tud munkahelyeket teremteni vagy létesíteni, csak abban az esetben, ha maga is vállalkozik. Erre megvan a törvényben biztosított lehetősége, de nincs hozzá forrása, és nem is alapfeladata. A települések vezetői, bár várják a nagyberuházókat, de félnek is tőlük. Egy nagyberuházás – magyar viszonylatban 50–100 főt alkalmazó termelő üzem – teljesen átalakíthatja, átalakítja a település belső viszonyrendszerét. Az adott településen új – gazdasági jóléti szempontból – vezető réteg alakul ki, amely befolyásolja, felborítja a korábbi társadalmi-szociális jóléti rendszert. Amennyiben az új vállalkozás

következtében munkaerőhiány alakul ki, az további problémát jelent, mert ebben az esetben közlekedési, lakhatási, fogyasztási szükségletek, igények léphetnek, lépnek fel. A fenti megállapításokból az következik, hogy nem minden esetben és nem minden áron érdeke a helyi lakosoknak a gazdasági jólét helyzetének megváltoztatása.

Az általam vizsgált települések mindegyikében megfigyelhető, hogy a helyi lakosság – főként az idősebb része – ragaszkodik a településéhez. Ez megjelenik abban is, hogy „jól akarja érezni magát saját otthonában”. Fiatalkora összes közösségi élményét szeretné megőrizni és továbbadni a település fiatalságának, elsősorban nem a gyermekeiknek, hanem unokáiknak. A lakosságszám növekedése, a lakosság összetételének változása a település helyi kultúrájának változását vonja maga után. Olyan szokások is megjelenhetnek a településen, amelyek ellentétesek a korábbi szokásokkal (belső és külső migráció). Ezt a helyi lakosság egy idő után már nem tudja tolerálni.

Főbb megállapítások:

1. A lakosság szempontjából:

- A gazdasági jólét változása átalakíthatja a helyi társadalmi-szociális viszonyokat, és ez félelmet vált ki.
- A gazdasági jólét változása átalakíthatja a helyi társadalom összetételét, és ez félelmet vált ki.
- A gazdasági jólét változása nyitottá teszi a helyi társadalmat, és ez félelmet vált ki.
- A gazdasági jólét változása következtében átalakulnak a fogyasztási, szolgáltatási igények, ezek kielégítése megváltoztathatja a korábbi szolgáltatások rendszerét és értékrendjét, és ez félelmet vált ki.
- Amennyiben nem változik a gazdasági jólét helyzete, elmennek a fiatalok, és ez félelmet vált ki.
- Az aktív, vállalkozói képességű fiatalok már zömmel külföldön élnek, nincs helyben olyan munkaerő, amely a változást levezényelhetné.

2. Az önkormányzat szempontjából:

- A kötelező és önként vállalt közszolgáltatások rendszere a meglévő, helyi lakosság igényei alapján alakult ki. A lakosság összetételének változása következtében új – eddig ismeretlen – igények merülhetnek fel, és ez félelmet vált ki.
- Az új vállalkozások termelési szükségleteinek kielégítése – út, víz, szennyvíz, elektromos hálózat – jelentős forrásokat von el az önkormányzat jelenlegi tevékenységéből. A beruházás pozitív hatása csak évek múlva jelentkezik (helyi adó, szja-visszatérítés, fogyasztásnövekedés), lehet, hogy választási cikluson is átível. A jelenlegi önkormányzat vállalja a költségeket, és a következő önkormányzaté a siker.
- Amennyiben átalakul a település értékrendje, új, a jelenlegi vezetést teljesen félreállító vezetésváltozás jöhet létre a helyi önkormányzat élén.
- Amennyiben a településnek sikerül a hátrányos települések közé „leküzdenie magát”, a település összes problémáját az önkormányzat az állami közigazgatásra testálja. Arra kell csak vigyáznia, hogy olyan fejlesztés ne történjen a településen, amely ezt a helyzetet megváltoztatja.

A jelenlegi – a hétköznapi ember számára – áttekinthetetlen helyzetben az egyetlen biztos menedék az adott település társadalmi-szociális jóléti rendszere. Minden olyan folyamat, kísérlet, amely ezt a rendszert változtatni akarja, fennakad a lakosság ellenállásán (még akkor is, ha ez negatív következményekkel jár a gazdasági jólét lehetőségeire).

A kutatásaim alapján megállapítom, hogy:

- a gazdasági jólét változásának szükségszerűsége mind a három településen érezhető;
- a lakosság többsége akkor áll a változás mellé, ha ez nem jár a társadalmi-szociális jólét megváltozásával;
- a két megállapítás hosszú távon gyakorlatilag kizárja egymást;
- gazdasági jóléti, megalapozott változás rövid távon nem érhető el.

Felhasznált és ajánlott irodalom

AGG Zoltán: *A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*. Elérhető: www.socio.mta.hu/beszamolok/Agg%20Zoltan%20PHD.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)

Ábrahámhegy Község Önkormányzatának Települési Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Koncepciója (2015).

BAJMÓCY Péter – BALOGH András (2002): Aprófalvas településállományunk differenciálódási folyamatai. *Földrajzi Értesítő*, 51. évf. 3–4. füzet. 385–405.

BAJOR Tibor (2014): A közigazgatás változásai. In *Logisztikai Évkönyv 2015*. Budapest, Magyar Logisztikai Egyesület. 200–207.

BAJOR Tibor (2016): A 2011. évi önkormányzati törvénykezés hatásai a közigazgatás működési rendszerére. *Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 3. sz. 1–8.

BAJOR Tibor – KISS Dorottya (2012): Logisztikai folyamatok a közigazgatásban. In *Logisztikai Évkönyv 2013*. Budapest, Magyar Logisztikai Egyesület.

BALÁS Endre (2018): *Önkormányzati településirányítás*. Budapest, Dialóg Campus.

BÁNLAKY Pál (1992): *Önkormányzati választások 1990*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete.

CSABA Iván – TÓTH István György szerk. (1999): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris.

FEKETE József (1996): *Ábrahámhegyi krónika*. Ábrahámhegy, Ábrahámhegy Önkormányzata.

FÉNYES Elek (1851): *Magyarország geographiai szótára, melyben minden város, falu és pusztá, betűrendben körülményesen leíratik*. Pest, Fényes Elek.

HORVÁTH Gyula (2003): *Európai regionális politika*. Budapest, Dialóg Campus.

HORVÁTH Sándor (2012): *Két emelet boldogság. Mindennapi szociálpolitika Budapesten a Kádárkorban*. Budapest, Napvilág.

KOVÁCS Tibor (2004): Aprófalvainkról – illúziók nélkül. *Területi Statisztika*, 7. évf. 2. sz. 125–136.

MÁDL Ferenc kormány meghatalmazott munkabizottsága (1992): A bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer története. *Magyar Szemle*, új folyam 1. évf. 1. sz. 43–59. Elérhető: www.magaryszemle.hu/cikk/a_bos_nagygyarosi_vizlepcsorendszer_tortenete (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)

Minisztertanács 5.201/11/II-1/1950. (III. 12.) B.M. számú rendelete a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról szóló 4.343/1949. (XII. 14.) M.T. számú rendelet egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában.

- Nagymaros integrált városfejlesztési stratégiája* (2010). Budapest, Rosivall Tervező Iroda. Elérhető: https://nagymaros.hu/wp-content/uploads/2011/11/jav%C3%ADtott_IVS_RA_0208_mod_MZ.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)
- NAGY Terézia (2009): Átmenet a szocializmus rejtett hajléktalan világából a kvázi jóléti szociális védőhálóba. *Tér és Társadalom*, 23. évf. 3. sz. 79–96. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.23.3.1258>
- Nemzeti Agrárprogram* (1997). Budapest, Földművelésügyi Minisztérium.
- Országos Területfejlesztési Konceptió* (2005).
- Országos Területfejlesztési Hivatal*. OTH honlap 2004. 12. 20
- Rurális Térségek Európa Chartája* (1996).
- Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár, XXXV.
- SZABÓ Szabolcs (2011): Vidéki térségek Magyarországon, és azok főbb társadalmi-gazdasági problémái. In SZABÓ Szabolcs szerk.: *Vidéki térségek Magyarországon*. Budapest, Trefort. (Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanulmányok 5.) 11–71.
- SZÁNTÓ Zsuzsa – SUSÁNSZKY Éva – BERÉNYI Zoltán – SIPOS Flórián – MURÁNYI István (2016): A jólét fogalmának értelmezése az európai szakirodalomban (2009–2014). *Metszetek*, 5. évf. 1. sz. 16–47. DOI: <https://doi.org/10.18392/metsz/2016/1/6>
- Téralkalmasság-vizsgálat – Záhony Vállalkozási Övezet* (1994). EUROPROJECTS B Befektető és Tanácsadó Kft.
- VELLA Ferenc Zsolt (2014): *Közigazgatási reform 2012. közelebbről: a közös önkormányzati hivatal hatásainak elemzése Ábrahámhegy település mindennapi életére*. Szakdolgozat. Budapest, Általános Vállalkozási Főiskola.
- Vidéki Térségek Európai Chartája* (1996).
- Záhony és Térsége Vállalkozási Övezet középtávú fejlesztési stratégiája* (2004). Nyíregyháza, MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda.
- Záhony város integrált városfejlesztési stratégiája* (2012–2013). Nyíregyháza, MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda.

Hivatkozott jogszabályok

1971. évi I. törvény a tanácsokról
1983. évi 26. számú törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2007. évi XXIII. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2014. évi XLI. törvény egyes közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

- 13/1965. NET számú határozat községi közös tanácsok szervezéséről és kibővítéséről
- 7/2003. (I. 14.) Kormányrendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradt, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről
- 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról
- 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet a kedvezményezett járások besorolásáról
- 1014/1994. (III. 4.) számú kormányhatározat a Záhony és térsége gazdasági fejlesztésének előkészítéséről
- 1046/1995. (VI. 13.) számú kormányhatározat Záhony és térsége gazdasági fejlesztését elősegítő intézkedésekről
- 19/1970. NET számú határozat községi közös tanácsok szervezéséről és kibővítéséről
- MTTH (a Minisztertanács Tanácsi Hivatala) elnökének 57-2/1976. számú határozata
- 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat
- 67/2007. OGY határozat
- 28/1998. (V. 13.) IKIM rendelet a Regionális Idegenforgalmi Bizottságok, valamint a Regionális Idegenforgalmi Bizottságok munkaszervezeteinek feladatairól
- 343/1949. (XII. 14.) M.T. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról
- II. Lipót 1790/91. évi II. törvénycikk

Sivák József

Az önkormányzatok társadalom- és gazdaságszervező tevékenysége különös tekintettel a helyi jólét alakítására

Ebben a tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy egy önkormányzati kistérségi társulást magában foglaló járás tapasztalatai alapján áttekintést adjak az önkormányzatok címben jelzett tevékenységéről, illetve lehetőségeiről. Bár a szóban forgó Abaúj-Hegyközi Többcélú Kistérségi Társulás sok szempontból egyedinek tekinthető, mégis úgy látom, hogy lehetőség van általánosítható következtetésekre is, különös tekintettel a kistéleplési önkormányzatokra.¹

Értelmezésem szerint az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenysége alapvetően arra irányul, hogy hozzájáruljon a helyben élők széles értelemben vett jólétének fenntartásához, annak növeléséhez.

A tanulmány *első részében* összefoglalom azt az értelmezési keretet, amelyet alkalmaznak tartok egy emberközpontú helyi jólét tartalmi megragadására.

A *második részben* a helyi jólét mérésének indikátorait mutatom be.

A *harmadik és negyedik részben* az elmúlt évek alatt polgármesterként szerzett tapasztalataim, illetve egy kérdőíves interjúsorozat információi alapján bemutatom, hogyan valósul meg egy ilyen településkörben az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező gyakorlata.

Végül kísérletet teszek a jövőorientált önkormányzati rendszer szellemében néhány általános következtetés, illetve ajánlás megfogalmazására.

Értelmezési keret a helyi és kistérségi tapasztalatok alapján

Egyszerű falusi (kistéleplésen élő) emberek többször kérték már tőlem, hogy közzegazdászként magyarázzam meg, miért jó az, ha a GDP nagy ütemben növekedik. Vagy miért kell törekedni mindig a korábbi meghaladó növekedési ütemre. Ezekből a kérdésekből érttettem meg, hogy a szépen hangzó és impozáns makrogazdasági mutatók egy faluban élő egyén számára szinte semmit nem mondanak. Nagyon sok mindennek kell ahhoz történnie a szakpolitikák (jövedelemelosztás, egészségpolitika, oktatáspolitiká, szociálpolitika stb.) gyakorlati érvényesítésén keresztül, hogy érezhetővé válják az egyén számára, hogy most jobban él, mint tegnap.

¹ Köszönetet mondok Baranyai Tibornénak, Hüttl Antóniának és Tóthné dr. Kotány Beátának a kézirat korábbi változatához tett megjegyzéseikért.

A makroszinten értelmezett jóléti mutatók természetesen közgazdasági szempontból relevánsak, elemzésre, nemzetközi összehasonlításra alkalmasak, de egy fontos szempont hiányzik belőlük, a jólét után vágyakozó ember. Véleményem szerint igazán helyi szinten ragadható meg a jólétnek az a felfogása, amely az embert állítja a vizsgálódás középpontjába. Természetesen az emberi szükségletek nagyon differenciáltan jelennek meg: időben, térben és helyi körülményektől függően változnak. Ami a jóléti érzület szempontjából fontos az egyik ember számára, az lehet kevésbé fontos a másiknak. Ezt a komplexitást, illetőleg differenciáltságot elvileg helyi szinten lehetne a legjobban érzékeltetni. Ha viszont ez az állítás igaz, akkor ez nagyrészt ki is jelöli az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező feladatait. Ez nem merülhet ki csak a rendelkezésre álló források kötelező és önként vállalt feladatokra való elköltésében, sem egy formai szempontból rendben lévő zárszámadás összeállításában. Ennél sokkal fontosabb az, hogy ezek a források ez egyén, a közösség jólétének javulását szolgálják. Mivel azonban a jelenleg érvényben lévő úgynevezett feladatfinanszírozási rendszer által az önkormányzatok számára biztosított források korlátosak, ezért rendkívül nagy jelentősége van annak, hogy az önkormányzatok hogyan tudják bővíteni a lehetőségeiket a helyben lévő szereplőkkel való együttműködés révén.

A következő ábra kívánja szemléltetni, hogy a helyi szinten értelmezett és általam emberközpontú jóléti felfogásnak tekintett helyi jólétnek mik lehetnek az összetevő elemei.

Ezen összetevőket négy, a jólétet jellemző csoportba soroljuk.² Az összetevők fő csoportjai a következők:

- az *életminőséget* jellemző összetevők;
- az *életvitellel és életkörülményekkel* összefüggő jóléti elemek;
- az *életesély* kilátásai;
- a *társadalmi mobilitás és rétegződés* jellemzői, különös tekintettel a kistelephelyeken megfigyelhető *szegénységre*.

Az értelmezési kerethez két dolgot szeretnék megemlíteni. Az egyik dolog: a jólét (akár a helyi jólét) fenti összetevői nagyon összetett jelenségek köré próbálnak minősíteni. A gyakorlatban csak ritkán fordul elő, hogy az egyén valamennyi összetevő szempontjából egy jól definiált minimumszint fölött legyen. Ilyen minimumszintek definíciójával a közpénzügyek elmélete foglalkozik.³ Olyan is előfordulhat, hogy valaki az egyik tényezőcsoportot nem is tartja nagyon fontosnak a saját szempontjából, és így elégedett lesz, ha más tényezőcsoportokban elég jó szinten áll. Erre még az objektív, illetve szubjektív jóléti mutatószámokról szóló második fejezetben visszatérek.

A másik dolog, amit említeni szeretnék, ahhoz kapcsolódik, hogy miként oszlanak meg a felelősségi szerepek abban, hogy az egyén a jólét milyen szintjén élhet. Erre nézve is könyvtárnyi irodalom áll rendelkezésre, és folyamatos szakmai, illetve politikai viták kísérik a gyakorlati megoldásokat.⁴ Az természetesen egyértelmű, hogy ebben a szereposztásban benne van az egyén, nagyon fontos szereplő az állam, és szerepe van az önkormányzatoknak is. A kutatási és gyakorlati tapasztalatok alapján készült tanulmány szempontjából annak

² A tényezőcsoportokat az OECD-ajánlásokat figyelembe véve saját nézőpontom szerint alakítottam ki és mutattam be az 1. ábrában.

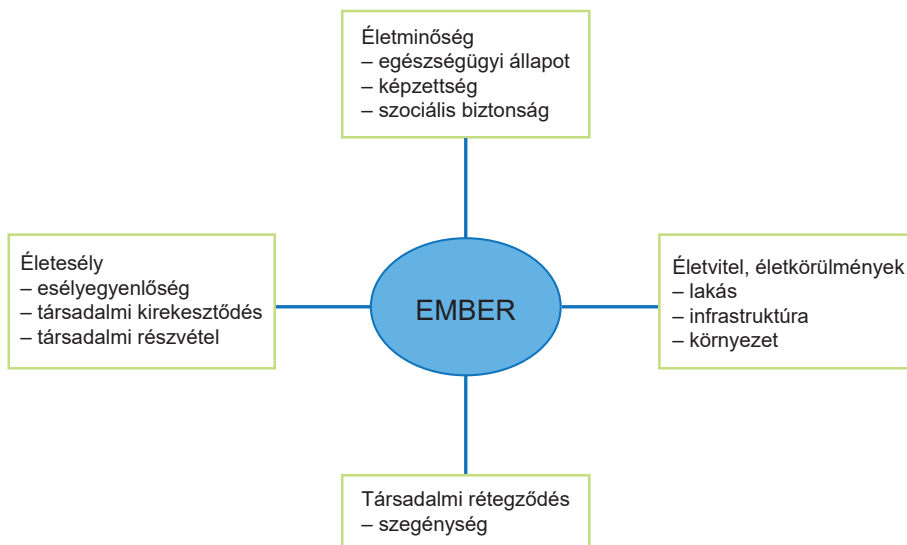
³ BARR 2009.

⁴ ATKINSON 2017; PIKETTY 2015.

megválaszolása lenne fontos, hogy hogyan lehetne kialakítani olyan szereposztást, amely a lehetőségek szerint „optimalizálja” a helyi jóléti összetevők érvényesülését a mindennapokban.

Ez az optimalizálás a nemzetközi tapasztalatok alapján többféle működési módban is megvalósítható. A nemzetközi tapasztalatok azt erősítik, hogy a helyi jólét kiteljesedésének leginkább a decentralizált működési mód felel meg, amelyben lehetőség szerint biztosított az önkormányzat autonómiája. A helyi jövedelemképzéssel összekapcsolt autonómia ugyanis olyan erőforrások (helyi adó, egyének és piaci szereplők kezdeményezései, civil közösségek önkéntes munkája stb.) bevonását alapozza meg, amelyek révén az önkormányzat gazdaság- és társadalomszervező tevékenysége emelni tudja a jóléti összetevők mindegyikének javulását a közösség javára.

A vizsgálatba vont kistérség tapasztalatai alapján elmondható, hogy a kistélepek 70–80%-ának – gazdasági bázis hiánya miatt – nincs saját erőforrása, ugyanakkor az ott élőkrol való mindennemű gondoskodás egyfajta társadalmi kötelezettség az önkormányzatok számára. Az önkormányzati rendszer kialakulása óta sajátos folyamat zajlott le ebben a tekintetben a kistélepek körben. Tévesen kialakult egy olyan szemlélet, miszerint az önkormányzat felelős majdnem minden szolgáltatásért. Ebből adódik, hogy az önkormányzatok többsége a kötelező feladatainak teljesítésén túl önként vállalt feladatként próbál eleget tenni ennek a lakossági igénynek. Szükséges lenne azonban az ellátott feladatokkal arányos rendszerszintű kiegészítő támogatás. Ez részben ma is működik, de a legtöbb esetben egyedi döntésekre alapozva (például vis major esetek kezelése, miniszteri tartalék igénylése).



1. ábra

A helyi jólét értékelési szempontjai

Forrás: a szerző szerkesztése

Nem szeretném megelőlegezni a jóléti összetevőket számszerűen is értékelő indikátorok következtetéseit, de összefoglalóan a következő nagyon általános állítás tehető. A kistéle-
pülések körében a bemutatott négy összetevőcsoportból egyedül az életvitel, életkörülmé-
nyek blokkban mutatható ki az elmúlt években javulás. Valóban nagyon sok – elsősorban
uniós – pályázatnak köszönhetően javultak mind az infrastrukturális feltételek, mind
a környezeti feltételek, amelyek hozzájárultak az életvitel mutatóinak javulásához. Ezzel
szemben az életminőség, az életesély blokk paraméterei sokat romlottak, még néhány egyedi
beavatkozás ellenére is.

Bár az egyes jóléti tényezőcsoportok mély elemzése nem feladata ennek a tanulmány-
nak, mégis ki kell térni annak hangsúlyozására, hogy ebben a keretrendszerben is komoly
interdependenciák érvényesülnek. A jólét különböző szegmensei erősíthetik egymást, de
előfordulhat, hogy éppen egymás ellen dolgoznak. A már említett infrastrukturális fejlesz-
tések révén például növekedhet egy település idegenforgalmi vonzereje, ami munkahelyeket
generálhat, és ezen keresztül a jövedelmi helyzeten is javít. Más oldalról például a mélysze-
génység vagy a társadalmi kirekesztettség együtt járhat a bűnözés növekedésével, ami rontja
a jóléti összképet. Az önkormányzati működés egyik fontos célja lenne, hogy helyi szinten
értékelje az egyes dimenziók közötti komplementaritásokat, és ezen keresztül törekedjen
a koherencia biztosítására.

Az OECD-kutatások elemezték a fenti jóléti dimenziókat 34 OECD-ország 362 ré-
giójában. Az eredmények igencsak eltérő módon materializálódnak az egyes helyeken.
Érdekes tapasztalat, hogy a jóléti különbségek sokszor nagyobbak ugyanazon ország régiói
között, mint a különböző országok között. Ennek elemzése és értékelése azért különösen
fontos egy országon belül, mert például a nagy regionális jóléti különbségek adott politika
mellett növelhetik a jóléti kiadásokat, ugyanakkor veszélyeztethetik a társadalmi kohéziót,
és mindezek által gyengíthetik a nemzeti teljesítményt.

A helyi jólét mérésének indikátorai

A jólét mérésének rendkívül gazdag irodalma halmozódott föl mind a nemzetközi szer-
vezeteknél, mind a hazai szakirodalomban. Fontos utalnom az OECD globális kezdemé-
nyezésére a jólét értelmezésében és mérésében.⁵ Ezeknek a munkáknak a döntő része
a makroszintű jólét mérésére fókuszál, és alapvetően a hagyományos statisztikai adatokra
építkezik.⁶ A tanulmány tárgya szempontjából számunkra az előzőekben megfogalmazott
értelmezési keretnek megfelelő mérés kialakítása lehet a cél. Ennek értelmében a lehetséges
indikátoroknak azt kell kifejezniük, hogy az emberek helyzete hogyan minősíthető az egyes
jóléti összetevők szempontjából. A helyi jólét mérésének kérdéseit nagyon színvonalasan
tárgyalja az OECD kormányzással és területfejlesztéssel foglalkozó igazgatóságának
2014-ben megjelent kiadványa.⁷

E tanulmány alapján összefoglaljuk az egyes jóléti szegmensek lehetséges statisztikai
mérőszámait, indikátorait. Bár az OECD-kutatás kezdete óta eltelt néhány év, a mutató-

⁵ OECD 2017.

⁶ KELEMEN–KINCSES 2015; GÉBERT 2012.

⁷ OECD 2014.

rendszer állandósága megmaradt, és így lehetővé vált az idősoros elemzés is. A mutatók áttekintése és a mögöttük meglévő elemzések alapján határozott véleményem, hogy a hazai elemzésekben is el kell indulni ezen az úton.

Az életminőség milyenségének megítéléséhez az alábbi mutatókat lehet ajánlani:

Jövedelmi helyzet

- a legalacsonyabb keresettel rendelkező 20% és a legmagasabb keresettel rendelkező 20% közötti jövedelmi rés nagysága;
- a váratlanul megjelenő kiadások megfizetésének képességével rendelkezők aránya a település népességén belül;
- az életszínvonal elért szintjével elégedettek aránya a népességén belül.

Oktatás

- azon tanulók aránya az oktatásban részt vevők között, akik nem képesek akár a jövedelmi helyzetük, akár felkészültségük miatt magasabb fokon folytatni tanulmányaikat;
- olvasási és matematikai kompetenciák alacsony szintjével rendelkezők aránya.

Egészségügyi helyzet

- csökkent munkaképesség nélkül eltöltött évek száma az egyéni élettartam alatt;
- alkoholfüggőség miatt kórházi kezelést igénylők aránya a népességén belül;
- a teljes népességén belül az orvosi definíció szerint túlsúlyosnak minősíthetők aránya;
- 18 év felettiek dohányzási függősége;
- gyermekhalálozás aránya adott népességszámra vetítve;
- droghasználat rejtett és nyilvános adatai korosztályos csoportosítással.

Az életeséllyel kapcsolatos indikátorok:

Munkavégzés lehetőségei

- az egy órán belül autóval elérhető munkahelyek száma;
- a tömegközlekedéssel elérhető munkahelyek száma;
- képzési lehetőségek;
- megszűnt munkahelyek helyett belépő új munkahelyek aránya.

Közzolgáltatásokhoz való hozzáférés

- az alapvető szolgáltatások eléréséhez szükséges távolság (gyógyszertár, bank, postahivatal, élelmiszerbolt stb.);
- házi segítségnyújtásban részesülők aránya a népességén belül;
- gyermekjóléti intézmények elérhetősége;
- parkok, játszóterek elérhetősége;
- közösségi közlekedés napi gyakorisága a szolgáltatások elérésével összefüggésben.

Az életvitellel összefüggő indikátorok lehetséges elemei:

Lakhatási feltételek

- a komfort nélküli lakások aránya az összes lakáshoz viszonyítva;
- azon háztartások aránya, amelyeknél a lakhatási költségek meghaladják a rendelkezésre álló jövedelem 30%-át.

Környezeti feltételek

- a helyi víz- és szennyvízszolgáltatással való elégedettség;
- szelektív hulladékgyűjtés, hulladék-újrahasznosítás;
- a természeti környezettel való elégedettség (a föld/talaj és a levegő minősége);
- a dohányzásból, illetve a zajártalomból adódó környezetkárosodás miatt elégedetlenek aránya.

Biztonság

- a bűnözés, betörés, utcai támadás miatt aggódók aránya (vele is megtörténhet).

Civil részvétel

- a civil részvétel a döntéshozatali folyamatban (azok aránya, akik úgy érzik, hogy befolyásuk van a folyamatokra);
- a helyi honlap minősége az információátadás szempontjából;
- önkéntes társulási formák száma.

A társadalmi mobilitás, rétegződés szempontjából

- a legfontosabb elemzési kérdés a szegénység és mélyszegénység helyi ismerete, statisztikai mérése;
- hasonlóképpen fontos a középosztályba jutás és tartozás lehetőségeinek helyi értékelése, elemzése.

A keretrendszer áttekintése után kimondható, hogy ez a rendszer számos célra használható. Alkalmas lehet arra, hogy egy településen vagy egy kistérségben a mutatók segítségével megállapítsuk a helyi jólét tekintetében az erős, illetve gyenge pontokat. Ha megfelelő idősorok állnak rendelkezésünkre, akkor figyelemmel kísérhetjük a trendeket, és összehasonlításokat tehetünk más térségek, országok hasonló mutatóival. A mutatók értékeinek elemzése felhívhatja az önkormányzati döntéshozók figyelmét a specifikus jóléti kihívásokra, és annak megállapítására, melyek lehetnek a lakosság számára a leginkább hangoztatott prioritások.

A mutatók értelmezésén át eljuthatunk az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező szerepéhez. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) pontja tartalmazza az önkormányzatok által „ellátandó feladatok” körét. Ezek a feladatok – bár a korábban hatályos Ötv.-nél⁸ szűkebb körben – lényegében lefedik a helyi jólét összetevőiként bemutatott területeket.

⁸ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

Ahhoz azonban, hogy jól értelmezhezzük az önkormányzatok mozgásterét a feladatrendszer oldaláról, kissé részletesebben utalni kell a törvénynek a feladatokkal kapcsolatos értelmezésére. Az ellátandó feladat lényegében *kötelező feladatot* jelent. Látható, hogy a korábbiakhoz képest például a közoktatás kikerült a kötelező helyi önkormányzati feladatok közül. Ez tehát azt jelenti, hogy e fontos jóléti elem tekintetében szűkült a mozgáster és a helyi befolyásolás jelentősége. A mozgáster szempontjából a törvény két másik feladatcsoportot is definiál: az *önként vállalt* (fakultatív), illetve az *önként átvállalt* (alternatív) feladatok körét. Ha azonban az önkormányzatok mozgásterét oldaláról nézzük ezeket a lehetőségeket valóban tovább tágító feladatköröket, akkor azt is figyelembe kell venni, hogy milyen korlátokat, illetve szigorításokat tartalmaz ezekre nézve a törvény.

Mindkét feladatcsoport esetében természetes követelmény, hogy a kötelező feladatoknak elsőbbsége van, és csak akkor vállalható önkéntes feladat, ha az nem veszélyezteti a kötelező feladat végrehajtását. Az is logikus követelmény, hogy az önként vállalt feladat csak helyi közügyet szolgálhat, illetve az önkéntesen átvállalt feladatnak akkor van értelme, ha például méretgazdasági ok miatt így gazdaságosabban és esetleg magasabb szakmai színvonalon biztosítható a szóban forgó szolgáltatás.

A mozgásteret igazán behatároló körülmény a forrásokhoz kapcsolódik. Az önként vállalt feladat esetében a törvény kimondja, hogy ennek forrása kizárólag a saját bevétel lehet, vagy esetleg a költségvetésben erre címzett külön forrás. Ebből viszont az is látható, hogy a jelenleg érvényes bevételi szabályozás mellett – legalábbis a kis önkormányzatoknál – csak szűk mozgásterben lehet gondolkodni. Ugyanez vonatkozik az önként átvállalt feladatokra is.

A finanszírozás módosított rendszere, a feladatalapú finanszírozásra való áttérés tehát megváltoztatta az önkormányzatok szerepvállalását a helyi jólét biztosításában. A kötelező feladatok ellátására adott támogatási transzferek egyes önkormányzatoknál elegendő fedezetet nyújtanak a feladatellátásra, más esetekben az önkormányzatok forrásteremtő képességére, szervező tevékenységére van szükség. Ebben a tekintetben már jelentős differenciálódás figyelhető meg a rendszerben, ami összefügg az önkormányzat környezeti feltételeivel (vállalkozások jelenléte, munkahelyek léte, minősége), a meglévő menedzseri képességekkel rendelkező képviselő-testület és önkormányzati tisztségviselők, a feladatellátást segítő egyének és civil szervezetek önkéntes vállalási hajlandóságával. Ebből következően nehezen lehetne arra vállalkozni, hogy egységes recepteket ajánljunk az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenységéhez. E tekintetben inkább a *mozgáster általános kereteinek kijelölése*, a jó gyakorlatok tanulmányozása és alkalmazása ajánlható.

Az indikátorok gyakran jól definiált mutatónak tekinthetők, amelyek előállíthatók a meglévő statisztikai, illetve költségvetési adatokból. A mutatók másik része már más természetű, és inkább egyfajta minősítő értékelés az adott folyamatokról. Ezzel kapcsolatban két dolgot szeretnék megemlíteni. Az egyik kérdés a helyi jólétet leíró indikátorok rendszerének minél előbbi elkészítése. Ehhez szükség van a statisztikai és költségvetési adatok összehasonlítható idősorainak meglétére.

A másik dolog arra vonatkozik, hogy a helyi jólét elemzése alapvetően az önkormányzatok saját és sajátos feladata kell legyen. Ez nem várható el a kormányzati szervektől, elemzőintézetektől. Szükséges lenne, hogy az önkormányzatok saját információs rendszert

alakítsanak ki.⁹ Példaként említem az én kistelepülésemen egy sajátos vagyongatásster összeállítását. A ciklus kezdetén felmértük az üresen álló ingatlanokat, tárgyaltunk a tulajdonosokkal a szándékaikról. Ezt azzal a nem titkolt szándékkal tettük, hogy próbáljunk betelepülőket vonzani a településre. Ezt a szervezési feladatot véleményem szerint csak az önkormányzat vállalhatja föl, hiszen az informatikai feltételek ehhez a legtöbb helyen rendelkezésre állnak. Ha eredményes az önkormányzat akciója, akkor az egy lépés lehet a helyi jólét feltételeinek elemzéséhez.

Az indikátorokkal nem számszerűsíthető, ugyanakkor szervezéssel elérhető helyi jóléti eredményekre szintén említek példákat. Az én településemen évek óta nincs bolt, kocsmá, posta sosem volt. Mindennap jön a postakocsi, a postásnál pénzkidő automata van. Hetente háromszor jön a pék friss pékáruval, a fűszeres a lakossági alapszükségleteket lefedő áruval. Mivel a településen túlnyomóan idősek és egyedülállók laknak, ez a szervezési megoldás nagyban hozzájárul a mindennapi jó közérzetükhöz. Ismereteim szerint a kistérség más településein hasonló megoldásokat alkalmaznak.

A fentiekben ismertetett mutatók nagy részét mondhatjuk *objektív mutatóknak*. Nagyon fontos azonban a személyes értékelés, érzékelés, amit a sokszor nehezen számszerűsíthető úgynevezett *szubjektív mutatók* fejezhetnek ki. A számszerűsítési nehézségek ellenére természetesen ezek értékelésének is megvannak az elemzési technikái.

A helyi jólét összetevőinek szubjektív érzékelése fontos az emberek helyzetének megítélése szempontjából. Tekintsük például a közbiztonságot. Valóban jól eligazít a bűnözéssel kapcsolatban egy olyan mutató, hogy két egymást követő évet összevetve például csökkent-e egy adott településen a betörések száma. Igen ám, de a gyakorlatban ez másképpen jelenik meg a helyi jólét, helyi közérzet minősítésében. A korábbi betörések nyomán – különösen az idős lakosság körében – kialakul egy szubjektív félelemérzet: nem én leszek-e a következő áldozat? Ha az önkormányzatoknak a helyi jólét alakításában vállalható szerepéből indulunk ki, akkor itt az önkormányzat önként vállalhat feladatot. Például önkéntesekből álló megfigyelőcsoportot szervez, vagy a területért felelős rendőrpáncsnokot meghívja lakossági tájékoztatóra.

Ezt a példát csak azért említem meg, mert a helyi jólét tekintetében nem mindig nagyléptékű dolgokra kell gondolni (például nem feltétlenül kell minden kis faluban posta), hanem okos szervezéssel lényeges pontokon lehet előrelépni.

A szubjektív mutatók alkalmazása is átvezet az önkormányzatok társadalomszervező tevékenységéhez, mivel ebben az esetben nem formalizált „mutatókról” van szó, hanem aprólékos, személyes kapcsolatokban feltárt információkról. A nemzetközi tapasztalatok arra utalnak, hogy ilyen mutatók alkalmazása leginkább azokban az országokban terjedt el, ahol jelentős múltra visszatekintő hagyományai vannak a közösségi együttműködésnek. Nem véletlenül mutatom be a következő táblázatban a dániai példát.

⁹ Természetesen lehetnek olyan kis önkormányzatok, ahol ilyen rendszer kialakításához központi segítségre van szükség,

1. táblázat

A helyi jólét objektív és szubjektív indikátorainak szemléltetése Dánia példája alapján

Jóléti összetevő	Objektív mutatószám	Egyéni érzékelés alapján kialakított szubjektív mutató
Jövedelem	Az alacsony jövedelmi csoportba tartozó népesség aránya	Azon emberek aránya, akik aggódnak a jövőbeli anyagi biztonság veszélyeztetése miatt
Oktatás	A 25–64 év közötti népességen belül az iskolázottak aránya	Azon népesség aránya, amely úgy érzi, hogy tehetségét és képességét hasznosítja a mindennapi életben
Egészségügy	1000 lakosra jutó táppénzes napok száma; 1000 lakosra jutó orvoslátogatási szám	Az emberek egyéni értékelése egészségi állapotukról; azon emberek száma, akik elég fittnak érzik magukat a mindennapokban
Környezetvédelem	Por- és szén-dioxid-kibocsátás (szmog) értéke a településen	Azon emberek részaránya, akik zajosnak és szennyezettnek értékelik a környezetet
Biztonság	1000 lakosra jutó erőszakos cselekedetek száma	A lakosság részaránya, akik félnek attól, hogy valamilyen bűncselekmény áldozatává válhatnak

Forrás: az OECD (2017) alapján a szerző szerkesztése

Gyakorlati tapasztalatok az önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenysége területén

Helyzetkép

Borsod-Abaúj-Zemplén megye Magyarország legnagyobb településszámú, második legnagyobb területű és a harmadik legnagyobb népességű megyéje. A Gönci járásban mintegy 16 957 állandó lakos él 30 településen (2017-ben), amiből 20 lakossága nem éri el az 500 főt, 5 település lakossága 500–1000 fő között van, és 5 településen élnek többen 1000 főnél, ebből mindössze 2 település város.¹⁰

A megyében a regisztrált munkanélküliek aránya a térségre jellemzően korábban jóval meghaladta az országos átlagot, annak mintegy három-négyszerese is volt. Elsősorban az átlamnak az alacsonyan iskolázott munkanélküliek legalább időszakos munkához juttatása érdekében tett intézkedései eredményeként a munkaerőpiac egy-egy időszakaszra fel tudja szívni a képzetlen munkaerőt. A korábbi mértékhez képest kedvezőbb munkanélküliségi mutatók túlnyomó részben az azóta elindult közmunka/közfoglalkoztatási programnak tudható be. Sajátosság a térségben, hogy az álláskereső fele a 25 éven aluliak köréből került ki.

¹⁰ Az itt következő járási összefoglalóhoz felhasználtam az ÁROP-1.A.3-2014-2014-0098 program keretében készült *Esélyteremtő programterv* című tanulmány kéziratát, amelyet aktualizáltam a friss adatok figyelembevételével.

Az unió bővítésével a növekvő gazdasági különbségek, továbbá a világgazdasági válság eltérő hatása a tagországok munkaerőpiacára ugrásszerűen növelték az unión belüli munkavállalási célú migrációt. A válság előidézte munkaerőpiaci feszültség oldásához az utóbbi évek mobilitási trendje is jelentősen hozzájárult. A térségből is jellemző az elvándorlás, annak is az ingázási típusú munkavállalási típusa, vagyis amikor a háztartás Magyarországon él, viszont van külföldön dolgozó tagja, aki jövedelmével hozzájárul a háztartás kiadásainak fedezéséhez. Ennek a fajta migrációnak a két tipikus célországa Ausztria és Németország, ahol a magyarok 2011 májusa óta vállalhatnak korlátozás nélkül munkát, s ami egyben magyarázza az érintettek létszámában ettől az időponttól bekövetkezett növekedést.

A munkanélküliség kezelésében bekövetkezett „segély helyett munka” elv eredményeként a járásban a legnagyobb foglalkoztató az állam lett, közfoglalkoztatottként alkalmazva a szegénységben és mélyszegénységben élők tömegét. 2017. december 31-én a járásban nyilvántartott álláskereső száma a lakosság 22,4%-át tette ki. A közfoglalkoztatásban 2017 folyamán különböző időtartammal összesen 3312 fő vett részt.

A gyakran szidott közfoglalkoztatásnak legfontosabb hozadéka, hogy nagy számban olyanokat is rendszeres munkához juttatott, akiknek erre évek óta esélyük sem volt. A jellemzően munkahely- és tőkeszegény Gönci járásban érdemi beruházások és fenntartható vállalkozások nélkül a közmunka az egyetlen esélye a munkavállalásra a széles, jellemzően alacsony iskolai végzettségű, mélyszegénységben élő rétegeknek. A rendszeres munkavégzés formái követelményeihez történő alkalmazkodás – a képzések beiktatásával együtt – a kormányzati szándéknak megfelelően remélhetőleg segíti a munkaerő-szocializációt, ami különösen a már hosszabb ideje állástalanok esetében fontos tényező. Ez a hozadék nem pusztán az egyén szintjén, hanem a család és a közösség szintjén is érzékelhető. További fontos előnye a közfoglalkoztatásnak, hogy jelentősen csökkenti azoknak a gyermekeknek a számát, akik dolgozó nélküli háztartásban élnek.

Az önkormányzatok mozgásterének felmérésére kérdőíves interjút készítettünk a járás néhány önkormányzatának polgármesterével.¹¹ A kérdőív főképpen a civil szféra bevonásának lehetőségeire fókuszált, de a beszélgetések során sok olyan fontos szempont előkerült, amelyek ebben a kistérségi körben meghatározzák az önkormányzatok mozgásterét. Ebben a tanulmányban nem térünk ki minden felmerült kérdésre, csupán a legfontosabbakat és bizonyos értelemben általános érvényűnek tekinthetőket vesszük szemügyre.

A kiküldött 24 kérdőívre 11 önkormányzat esetében kaptunk választ, ami a szóban forgó kistérség lakosságának 43%-át, a járás területén működő nonprofit szervezetek 49,2%-át reprezentálja. A kérdőívekre adott válaszok, illetve a tapasztalatok alapján a legfőbb következtetések az alábbiak voltak.¹²

- Az önkormányzati működés egyik fontos meghatározó területe a *demográfiai helyzettel* kapcsolatos. Ez a térség is abba a körbe tartozik, ahol demográfiai szempontból két tendencia kiemelése nagyon fontos. Az egyik a népességfogyás, a másik a népesség demográfiai összetétele.

¹¹ Az interjúk alapjául szolgáló kérdőívet Zsugyel János állította össze, aminek alapján részben írásos visszajelzéseket kaptunk, részben személyes találkozót tartottunk.

¹² ZSUGYEL 2018.

A *népességfogyás* tendenciáit a KSH népszámlálási adataiból nagyon jól meg lehet ítélni. Az ismert adatok szerint például 402 olyan kistelepülés van az országban, amely 1970 óta népességének legalább felét elvesztette, és a lakosságszám 200 fő alá csökkent. Ez a tendencia jelen van az általam vizsgált kistérségben, hiszen egyértelműen hatnak azok a tényezők, amelyek ezt a folyamatot meghatározzák: földrajzi és gazdasági periféria helyzet, határmentiség, zsáktelepülés, rossz közlekedési kapcsolatok stb. Sajnos a népességmegtartás szempontjából nem vált eredményessé a visszavándorlás, betelepítés. Ebből adódóan az önkormányzatok feladata lett a település népességmegtartó erejének növelése. E folyamathoz kapcsolódik ugyanakkor az, hogy a határ menti falvakban jelentős a szlovák lakosság ingatlanvásárlása és állandó vagy ideiglenes letelepedése, ami új feladatot jelent az önkormányzatok számára.

A demográfiai összetétel szempontjából lényeges kiemelni továbbá, hogy a meglévő lakosságon belül nagy az *idősek aránya*. Ebben a településkörben a 60 évnél idősebbek aránya nagyobb, mint az országos átlag. Ehhez jön még az a körülmény, hogy az idősek nagy része egyedül él, ami külön figyelmet kell hogy kapjon az érintett önkormányzatoknál.

- A kérdőíves interjúkban tájékozódni szerettünk volna a *munkalehetőségekről* is. A térség alapvetően mezőgazdasági vidék, de ma már nem jelent nagy munkaerőpiaci szívást. Jellemző, hogy a munkaerőpiacon foglalkoztatottak nagy többsége nem is a településen kap munkát, hanem a városokban, nagyobb idegenforgalmi központokban. A fő foglalkoztatási forma a közfoglalkoztatás. Mivel még a kistelepülési körben is nagy különbségek lehetnek az egyes települések között, ezért nehezen alkalmazható az önkormányzatok munkahelyteremtésben emlegetett szerepe. Csak egyedi megközelítések jöhetnek szóba, aminek egyik feltétele az eredményesség szempontjából az önkormányzati autonómia elég magas szintje.
- A demográfiai helyzettel is összefügg tehát, hogy alacsony a munkavállalók részaránya a népességben belül, ami meghatározza a *jövedelmi helyzetet* is. Sajnos e tekintetben sem készülnek jól használható elemzések a kistelepülések jövedelmi helyzetéről. Általában elmondható, hogy a jövedelmi háttérrel nagyrészt a nyugdíjból, a segélyekből és közmunkából származó jövedelmek határozzák meg, és viszonylag nem nagy az önálló keresetekből származó jövedelem aránya.

Önkormányzati válaszok a kihívásokra

Mi lehet az önkormányzatok válasza ebben a helyzetben? Mit tehetnek annak érdekében, hogy a helyben lévő jólte egy elfogadott szinten maradjon?

Modern társadalmakban a helyi jólét védőelemeinek gyakran a következő dimenziókat tekintik:

- a közösség kulturális öröksége;
- a társadalmi önazonosság-tudat;
- a társadalmi kohézió.

A gyakorlati tapasztalatok alapján könnyen állítható, hogy az önkormányzatoknak mindhárom dimenzió tekintetében lehetnek nagyon fontos feladatai.

A szóban forgó kistérség sajátos helyzetéből következően azonban csak leszűkített értelmezésű válaszok adhatók az önkormányzati szerepvállalásra a helyi jólét alakításában.¹³

- Az egyik megállapítás, hogy különösen a kistélepléseken¹⁴ igaz az, hogy nem elegendő csupán az önkormányzatokra vonatkozó törvények feladatrendszerében gondolkodni, hiszen az itt működő önkormányzatoknak azok mellett nagyon sokszíntű további feladategyütttest kell ellátniuk. Ez összefügg a fentebb bemutatott demográfiai helyzettel, az intézményi feltételekkel. Az intézményi feltételeket itt széles értelemben használom. Nem csupán a ténylegesen működő közintézményeket értem alatta, hanem az olyan „intézményes fórumokat” is, mint a honlap, falugyűlés stb. Az önkormányzatok ezeken a fórumokon keresztül mérhetik föl azt, hogy a helyi jólét szempontjából mi a fontos a településen élők számára. Sok esetben a lakosság számára akár egy infrastrukturális fejlesztési tevékenységnél is nagyobb prioritása van annak, hogy mindennap időben biztosított legyen a szociális étkezés, a háziorvos megírja a szükséges gyógyszer receptjét, legyen közvilágítás, jöjjön a házigondozó stb.
- A másik megállapítás is a tapasztalatok alapján leszűrt következtetés. Bármennyire is leszűkítetté vált formálisan a kistéleplési önkormányzatok feladat- és hatásköre, mégis az említett sokszínűség, a helyi igények miatt másként kell gondolkodni az önkormányzat szerepéről, mint csupán csak az Möt. „helyi végrehajtásáról”. És itt kapcsolódik a témánkhoz a társadalmi öazonosság-tudat, a társadalmi kohézió, a partnerség. A nemzetközi tapasztalatok egyértelműen utalnak arra, hogy a 90-es évek óta világtendencia a partneri együttműködés a helyi közösségek jóléti rendszereinek alakításában.

A kérdőíves interjúk esetünkben rámutattak a helyi közösségekben rejlő erőforrások tudatos bevonásának hiányára. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a helyi közösségek, civil szerveződések inkább a hagyományörzés, a kulturális együttlét szervezése köré koncentrálnak, és kevés a korábban értelmezett helyi jólétet támogató partnerség irányába való mozgás. Elvértve található olyan forma, amit kis túlzással azonosíthatnánk egy-egy önkormányzati feladat kiszervezésével. Természetesen vannak törekvések – alapvetően a közfoglalkoztatás keretében – bizonyos gazdasági tevékenységre is, láthatók bizonyos szociális szövetkezésre utaló mozgások, de ezek a formációk nem mutatnak nagy stabilitást a fenntarthatóság szempontjából. Az érintett térségben az úgynevezett nonprofit szervezetek száma – a települések számához viszonyítva – elég jelentősnek mondható (2010-ben 127, 2016-ban 128). Megítélésem szerint differenciált megközelítésben gondolkodva az ebben rejlő lehetőségeket az eddiginél jobban a közösségi jólét szolgálatába lehetne állítani.

¹³ A következtetések Zsugyel Jánossal végzett együttes munkánk eredményeiből adódtak. A további következtetéseket lásd ZSUGYEL 2018.

¹⁴ Itt 30 településből 20-nak 500 fő alatti a lakosságszáma, 12 település 200 fő alatti lélekszáma.

Mi következtethető a tapasztalati információkból?

A fentiek alapján egy dolgot szeretnék megelőlegezni a végső következtetések közül. A 2. ábrán bemutatott szereplők közötti együttműködés, azok partnersége semmiképpen nem irányítható fölülről, azokat helyben kell kialakítani és működtetni, ami egyszerre követel meg az önkormányzatok részéről mind stratégiai, mind menedzserszemléletű aktivitást.

Ha tehát abból indulunk ki, hogy az önkormányzatok számára több lehetőség is kínálkozik a helyi jólét javítása érdekében, akkor ehhez máris hozzá kell tenni, hogy ennek alapfeltétele a mostaninál *nagyobb mértékű helyi autonómia* biztosítása. Az autonómiát és annak tartalmát csak az államszervezet és a helyi önkormányzati struktúra viszonyában tartom értelmezhetőnek, és nem önmagában definiálható elvont fogalomként. Ez a viszonyrendszer azonban mindig politikai döntés kérdése, és ideológiai meghatározottsággal bír. Ebben a viszonyrendszerben szükséges dönteni a feladat- és hatáskörmegosztásról, az önkormányzati rendszer felépítéséről – beleértve az önkormányzatok méretét, a közszolgáltatások nyújtásának szervezési és finanszírozási kérdéseit –, a közhatalmi feladatok ellátásának megosztásáról. A helyi önkormányzati autonómia lényegében ezeknek az elemeknek a decentralizációjában dől el. A nemzetközi tapasztalatokat is figyelembe véve kijelenthetjük, hogy a területi decentralizáció, az önkormányzatiság a modern állami berendezkedés alapértékének tekinthető.¹⁵ A decentralizáció életre hívja és működteti a sok szereplő között megvalósuló partnerséget, nagy teret adhat a közügyekben való állampolgári részvételre, és együtt jár a helyi demokrácia kiteljesedésével.

Az önkormányzatok társadalom- és gazdaságszervező feladataira és lehetőségeire gondolva ismét látható, hogy a *helyi demokrácia* ebben az összefüggésben mennyire fontos, mennyire nagy értéke egy modern állami működésnek. Úgy gondolom, hogy a magyar önkormányzati rendszer működése igazolta ezt a megállapítást. A közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerep mellett az állam, a központi kormányzat számára is alapvető érdek kell legyen, hogy helyben működjenek a helyi igények megjelenítésére és kiszolgálására alkalmas közösségek.

Mindezek alapján érvelek amellett, hogy az önkormányzati rendszer folyamatos továbbfejlesztésének talán a legfontosabb kérdése a demokratikusan választott önkormányzatok autonómiájának erősítése. Figyelemre méltónak tartom az autonómia melletti érvelésemhez Magyary Zoltán sokszor és sokak által idézett gondolatait: „A központ sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresni fogja a munkamegosztást, a tehermentesítést, és ezt azáltal éri el, ha jól választja ki azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn.”¹⁶ Bár ez mondat a közigazgatással kapcsolatban hangzott el, de alapjában igaz az önkormányzati rendszer egészének összefüggésében is.

A legutóbbi viták során az autonómia sok esetben a pénzügyi források felhasználásának hatékonyságával összekapcsolva jelent meg, és a nagyobb centralizáció melletti érvelés a szétaprózott rendszer gazdálkodásában felmerülő fenntarthatósági problémák miatt kerülhetett előtérbe. A gazdálkodási fegyelemben és a hatékony forrásfelhasználásban felmerült hiányosságok valóban indokolták a decentralizáció mértékének átgondolását.

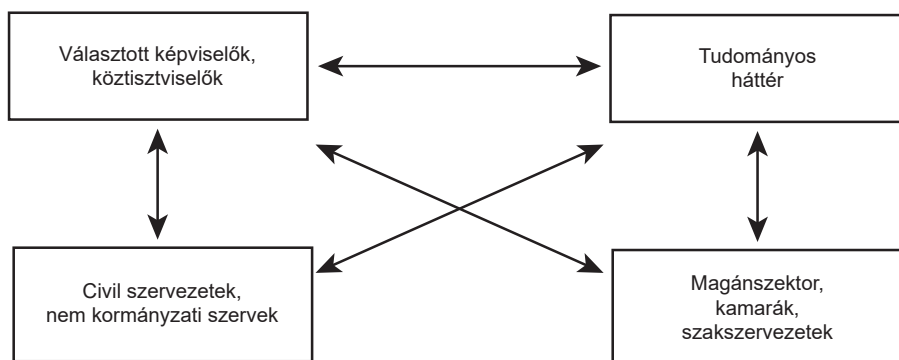
¹⁵ Most nem mennék tovább a decentralizáció és centralizáció vitájában. Korábbi cikkemben foglalkoztam vele (SIVÁK 2014), itt csak a témához kapcsolódó utalásokat teszem meg.

¹⁶ MAGYARY 1942.

Véleményem szerint azonban az autonómia a gazdasági autonómiánál szélesebb értelmezésű fogalom, amely kiterjed mind a politikai, mind a fiskális, mind az adminisztratív decentralizációra. Ebből viszont következik, hogy az autonómia nem elsősorban pénzkérdés. Az önkormányzati autonómia azért szükséges, mert csak így válik lehetővé a helyi szereplők cselekvőképességének növelése a helyi közügyek intézésében. A legutóbbi reformlépések szűkítették a gazdasági autonómiát a helyi szinten, mind az önkormányzati vagyron, mind a szabad rendelkezésű állami támogatás tekintetében. Önmagában a feladatfinanszírozásra való áttérés nem lenne vitatható, de ha az együtt jár a szabad forrásokkal való gazdálkodás szűkítésével, az ebből származó előnyök kizárásával, akkor már nem beszélhetünk széles értelemben vett gazdasági autonómiáról.

Szereplők

A következő ábra áttekintően próbálja bemutatni, hogy milyen szereplők együttműködésére, partnerségére van szükség a helyi potenciál mozgósításában a helyi jólét növelése érdekében. Az ábra a legtágabb értelmezésben mutatja a szereplőket és a közöttük létező kölcsönkapcsolatokat. A helyi szereplők bevonása a helyi önkormányzatok elsődleges feladata.



2. ábra

A helyi jólét alakításának szereplői

Forrás: az OECD (2017) alapján a szerző szerkesztése

A lakosság bevonásának lehetséges formái

A helyi jólét biztosításának, illetve magasabb szintjének elérése érdekében megkerülhetetlen a helyben élő lakosság aktív együttműködése mind az elgondolások kialakítása, mind a döntések meghozatala, továbbá a cselekvő végrehajtás során.

A lakosság bevonásának három fázisát lehet megkülönböztetni a gyakorlatban:

- *A lakosság tájékoztatása az önkormányzat részéről.* Ez egy egyirányú információáramlás az önkormányzat felől a lakosság felé, amelynél nem követeljük meg a lakossági visszajelzést, véleménynyilvánítást. Lényegében ez a fázis arra szolgál,

hogyan bemutassa az önkormányzati szándékokat, amivel két célt is el lehet érni. Az önkormányzati döntés átláthatóvá és ezzel egyidejűleg számonkérhetővé is válik. Másfelől erősíti a lakossági bizalmat, hiszen a döntés nem zárt ajtók mögött, hanem nyílt folyamatban fog megszületni. Ez a fajta együttműködési mód különösen akkor válik fontossá, ha valamilyen észrevehető változtatást, vagy tább értelemben reformot szándékozunk bevezetni. Ennek az együttműködésnek a technikai megvalósítását szolgálja egy jól szerkesztett és aktualizált honlap, vagy a közérdekű adatokhoz való egyszerű hozzáférés.

- *Lakossági konzultációk.* Ebben az esetben az előzőkhez képest fordított az információáramlás, és arra vagyunk kíváncsiak, hogy a lakosság hogyan vélekedik az önkormányzat kezdeményezéseiről. Az itt elhangzó javaslatok, esetleges innovatív ajánlások segíthetik a döntéshozatalban az önkormányzatot. A mi gyakorlatunkban a több megvalósítási technika mellett a leginkább alkalmazott módszer az úgynevezett közmeghallgatás.
- *Közvetlen lakossági részvétel és felhatalmazás.* A lakosság bevonásának ezt a fázisát a legtöbbször a partnerség megfogalmazással is szoktuk illetni. A partnerség az önkormányzat és a lakosság közötti kétirányú információáramlást feltételezi. Ennek folyamatában formálódik és érlelődik egy döntési javaslat, amelyet a partnerek konszenzusával lehet lezárni. A lakosság ilyen értelmű bevonása eredményezheti, hogy a mindenki vagy a többség által támogatott javaslatokból lesz végleges döntés, amelynek végrehajtása teljes körű együttműködésben zajlik majd.

2. táblázat

A lakosság bevonásának különböző fázisai

	Lakossági információk	Lakossági konzultációk	Lakossági részvétel módja
Információ-áramlás	Önkormányzattól a lakosok felé	Lakosságtól az önkormányzat felé	Kölcsönös információ-csere
A kommunikáció formája	Lakossági tájékoztatás	Az információk összegyűjtése és visszajelzés a lakosok részéről	Kétoldalú csere, véleményezés, előzetes döntés
A kommunikáció technikája	Honlap A közösségi adatok elérhetőségének biztosítása	Közüvélemény-kutatás Fókuszcsoportok létrehozása Közmeghallgatás Workshopok és szemináriumok	Lakossági fórum Lakossági véleményezés Lakossági részvétel a költségvetés megalkotásában

Forrás: az OECD (2017) alapján a szerző szerkesztése

A lakosság bevonásának fent említett három lehetséges módja természetesen nem különül el egymástól a gyakorlatban, hanem egyszerre érvényesül egy összetett kommunikációs folyamatban. A lényeg az, hogy ez a folyamat járuljon hozzá ahhoz, hogy a lakosság megismerje, megértse az önkormányzat fejlesztési és szolgáltatási terveiben megfogalmazott célokat, legyen cselekvő résztvevő a végrehajtás során.

A lakosság bevonásával kapcsolatos összefoglaló után indokolt visszatérni az ezzel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokra. Bármennyire is fontos lenne a helyi jólét biztosítása érdekében a közösségek aktív részvétele a helyi feladatok megoldásában, mégis e tekintetben nagyon vegyes a kép. A nagyobb lélekszámú településeken még működik ez a lehetőség, de a jövőben figyelmet érdemelnek a kisfalvak, mivel megfigyelhető a passzivitás bizonyos mértékű növekedése. Ennek egyik természetes oka a demográfiai összetételben keresendő. Az időskorúak már nehezen vonhatók be közösségi akciókba, még a kulturális rendezvényeknek van némi vonzereje, de például egy közterület-szépítési közösségi akció már távol van az érdeklődéstől. Az önkormányzati rendszer reformja keretében fontosnak tartom ennek összetevőit feltárni. Választ kellene találnunk például arra a kérdésre, hogy miért alakult ki egyfajta érdektelenség a közügyek iránt. A polgármesteri interjúk azt mutatták, hogy az úgynevezett közmeghallgatások iránt alig van érdeklődés. A lakossági kapcsolatok kérdésében új fejlemény lehet az ügyintézésnek az elmúlt években végbement változása az államigazgatási feladatok tekintetében. A járási rendszer létrehozása helyi szinten megváltoztatta az emberi kapcsolatokat is, hiszen bizonyos feladatoknál a lakosság nem a helyi önkormányzattal áll közvetlen kapcsolatban. Az itt végbement változásokból adódó esetleges hiányosságokat azonban jól áthidalhatja a rendszerbe állított ügysegédi rendszer.

A kistelepüléseken kialakult passzivitás okainak feltárása szociológiai munkát igényel. Sajnos sok esetben az idős embereket a pillanatnyi helyzetük érdekli igazán. Nehezen lehet elfogadtatni, hogy a település érdekében végzett beruházás a jövőt is szolgálja, esélyt ad a fennmaradásra. „Amikor az emberek elveszítik hitüket a fejlődés lehetőségében, minden változással szembe fognak szállni. Nem esélyeket, hanem fenyegetéseket látnak maguk körül és belekapaszkodnak abba, ami maradt.”¹⁷

Találkoztam olyan vélekedéssel, hogy falun úgy vannak az emberek, hogy mindenhez hozzá lehet szokni, még a legnagyobb szegénységhez is. Nem értek egyet ezzel a véleményemmel, de mindenesetre kijelöl egy stratégiai irányt a falvak jövőjével kapcsolatban. Erős helyi közösségek létrehozása, folyamatos tájékoztatás és főleg igaz beszéd szükséges, hogy ezen változtassunk.

Zárógondolatok

Ebben a tanulmányban megpróbáltam körbejárni az önkormányzatok lehetőségeit a helyi jólét alakítása szempontjából kifejezetten egy kistelepülésekből álló régióban szerzett tapasztalatok alapján. Érzékeltetni próbáltam, hogy a helyi jólét összetevői olyan szerteágazók, hogy azok egy részét fedik le a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok. Az összetevők másik részét a helyi erők – a lakosság, a lakosság szerveződésai – tudják alakítani, amelyek bővíthetők a rendelkezésre álló forrásokat is.

Egyik következtetésem ehhez a felismeréshez kapcsolódik. Ahhoz ugyanis, hogy a helyi erők mozgósítása működőképes legyen, elengedhetetlen feltételként jelöltük meg az önkormányzati autonómia eddiginél magasabb szintű biztosítását. Az autonómiával kapcsolatos felfogás az elmúlt évtizedekben sok változáson ment át mind az EU-országokban, mind nálunk. Különösen előtérbe került ez a kérdés a 2008-as válság környékén, alapvetően

¹⁷ LEGRAIN 2018.

a közszektor általános átalakításának szükségessége miatt. A különböző országok különböző válaszokat adtak a kihívásokra. Az erősen eladósodott országok esetében megfigyelhető volt a centralizáció erősödése a decentralizációval szemben. Más országok – megtartva a decentralizáció elért szintjét – a partnerség, a társadalmi kohézió erősítésén keresztül keresték a választ a kihívásokra. Látni kell ugyanis, hogy a decentralizációval járó nagyobb autonómia nem azonos a központi szint gyengítésével. Véleményem szerint a helyi demokrácia erősítését, a helyi erők mozgósítását az önkormányzati rendszer finomhangolása során fontos koncepcionális elemmé kell tenni.

A helyi jólétről (például életminőség, életkörülmények, esélyek stb.) csak a távlatot is magába ölelő stratégia felfogásában szabad gondolkodni. A térségi tapasztalatok számomra két hiányosságra is rámutatnak. Az egyik a stratégiaalkotás hiánya, a másik a térségi szemlélet hiánya. Nehezen tudok elképzelni – még egy kistéleplülésen is – olyan önkormányzati működést, amely nem számol a rendszer három alappillérével, a stratégia, a menedzsment és a teljesítménymérés együttesével.

A térségi együttműködésben hiányzik a horizontális szemlélet. Bármennyire is jó kezdeményezés volt a kistérségi együttműködés ösztönzése, sajnos a térségek nem alkotnak egységet. Sok esetben a törekvések ezekben a formációkban is az egyedi, a helyi problémák egy szinttel feljebb történő megoldására irányulnak, és nem összegződnek területi potenciállá. Példaként utalok az európai uniós pályázatok hasznosulására. Térségi stratégia hiányában a kistérség által elnyert források felhasználásánál időnként jobban érvényesül a forrásokon való osztozkodás, mint a térség gazdasági vagy kulturális felemelkedésének közös ügye.

Tudom, hogy az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésével foglalkozó íráskor szinte kötelező következtetése az információs rendszerre vonatkozik. Ezúttal azonban nem a kötelező semmitmondás késztet arra, hogy ennek fontosságára felhívjam a figyelmet. A tapasztalatok ismertetése közben többször is utaltam például arra, hogy az egyes önkormányzatoknak is mennyire elengedhetetlen a saját adatbázis a jó döntések megalapozásához.

Felhasznált irodalom

- ATKINSON, Anthony B. (2017): *Egyenlőtlenség. Mit tehetünk ellene?* Budapest, Kossuth.
- BARR, Nicholas (2009): *A jóléti állam gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- Esélyteremtő programterv*. „A területi együttműködés elősegítése a Gönci járásban” ÁROP-1.A.3-2014-2014-0098 program keretében készült tanulmány kézirat.
- GÉBERT Judit (2012): A jólét mérésének elméleti alapjai és problémái. In: BAJMÓCY Zoltán – LENGYEL Imre – MÁLOVICS György szerk.: *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. Szeged, JATEPress. 303–317.
- KELEMEN Rita – KINCSES Áron (2015): A jólét magyarországi indikátorrendszerének elméleti alapjai. *Gazdálkodás*, 59. évf. 3. sz. 220–235.
- LEGRAIN, Philip (2018): A pesszimizmus meghaladásáról. *HVG*, 2018. június 14.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- OECD (2014): *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making* [Milyen az élet az Ön régiójában? A helyi és regionális jólét mérése politikaalkotás céljából]. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>

OECD (2017): *How's Life? Measuring Well-being*. Paris, OECD Statistical Directorate.

PIKETTY, Thomas (2015): *A tőke a 21. században*. Budapest, Kossuth.

SIVÁK József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 301–315.

ZSUGYEL János (2018): *A szociális gazdaság nemzetközi jó gyakorlatainak alkalmazhatósága a hazai önkormányzati szférában*. Kézirat.

Hivatkozott jogszabályok

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

Mellékletek

1. melléklet

Kérdőív minta

KÉRDŐÍV

a települési önkormányzatok gazdaság- és társadalomszervező tevékenységéről¹⁸

A település megnevezése:

Működnek-e nemzetiségi önkormányzatok a településen?

Véleménye szerint településének szerepkörét az alábbi meghatározások közül melyik jellemzi leginkább:¹⁹

1. A helyben élő lakosság jellemzően helyi munkahelyeken, illetve közmunkából szerzi jövedelmeit.
2. A helyben élő lakosság jellemzően nyugdíjból, szociális transzferekből szerzi jövedelmeit.
3. A helyben élő lakosság jövedelmeit más településen szerzi meg.
4. A helyben élő lakosság mellett jelentős a turista- és üdülőforgalom.
5.

Melyek azok a kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok, melyek a település lakóinak életkörülményeit leginkább befolyásolják:

1.
2.
3.
4.

Melyek azok a legfontosabb kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok, amelyek ellátását az önkormányzat vállalkozókkal, illetve civil szervezetekkel együttműködés keretében biztosítja? A megnevezés mellett az együttműködés rövid összefoglalása is szükséges!

1.
2.
3.

Hogyan értesült a közvélemény a feladatok kiszervezéséről? Hogyan fogadják és értékelik a lakossági visszajelzéseket a feladatellátás megvalósulásáról?

¹⁸ Az aláírás fakultatív, csak egy további interjú esetére lehet fontos a kapcsolatfelvétel érdekében.

¹⁹ Az egyes kérdéseknél értelemszerűen több válasz is megjelölhető.

Milyen ágazatban működnek a településen székhellyel vagy telephellyel rendelkező vállalkozások? Ezek hozzávetőleges száma: (1), (2–5), (5–)

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| 1. mezőgazdaság | (1), (2–5), (5–) |
| 2. ipari tevékenység | (1), (2–5), (5–) |
| 3. kereskedelem | (1), (2–5), (5–) |
| 4. vendéglátás | (1), (2–5), (5–) |
| 5. szálláshely szolgáltatás | (1), (2–5), (5–) |
| 6. szolgáltatás – | (1), (2–5), (5–) |
| 7. | |

Milyen civil szervezetek működnek a településen? Ezek hozzávetőleges száma:

- | | |
|---|------------------|
| 1. egyesület | (1), (2–5), (5–) |
| 2. alapítvány | (1), (2–5), (5–) |
| 3. szociális szövetkezet | (1), (2–5), (5–) |
| 4. egyház | (1), (2–5), (5–) |
| 5. informális közösség (népdalkör, tánccsoport, hagyományápolók stb.) | |

Hány tag, szimpatizáns vesz részt a civil szervezetek munkájában? (1–10), (11–50), (50–)

- | | |
|---|------------------------|
| 1. egyesület | (1–10), (11–50), (50–) |
| 2. alapítvány | (1–10), (11–50), (50–) |
| 3. szociális szövetkezet | (1–10), (11–50), (50–) |
| 4. egyház | (1–10), (11–50), (50–) |
| 5. informális közösség (népdalkör, tánccsoport, hagyományápolók stb.) | (1–10), (11–50), (50–) |

Milyen területen működnek a civil szervezetek?

- | |
|--|
| 1. egészségügy |
| 2. oktatás |
| 3. szociális (idősgondozás, hajléktalanellátás stb.) |
| 4. sport, szabadidős |
| 5. hagyományápolás |
| 6. településrendezés, környezetvédelem |

Értékelje a települési önkormányzat és a települési vállalkozások és civil szervezetek együttműködésének megvalósult formáit!

Lát-e lehetőséget az együttműködés bővítésére, melyek lehetnek ezek konkrét területei és formái?

Melyek azok a jogszabályi, pénzügyi, szervezési, helyi erőforrási feltételek, amelyek az együttműködés fejlesztéséhez hozzájárulhatnak?

Milyen formában vonják be a helyi közvéleményt a feladatellátás jövőbeni formáinak kialakításához? Biztosítanak-e lehetőséget a lakosság véleményének megismerésére?

Kitöltés dátuma

Aláírás

2. melléklet

Gönci járás népességstatisztika

A népesség száma a Gönci járásban 2015-től (január 1-jei állapot)

Időszak	Mindösszesen	0–14 éves	15–39 éves	40–59 éves	60–x éves
2015. év	16 572	2 903	5 624	4 537	3 508
2016. év	16 442	2 884	5 548	4 515	3 495
2017. év	16 277	2 861	5 445	4 467	3 504

Forrás: KSH

3. melléklet

Gönci járás nonprofit szervezet statisztika

Nonprofit szervezetek száma a Gönci járásban (2010-ben és 2016-ban, db)

Települések	2010	2016
Gönci járás	127	128
Abaújalpár	1	–
Abaújkér	6	4
Abaújszántó	22	15
Abaújvár	1	4
Arka	2	2
Baskó	2	4
Boldogkőújfalu	3	3
Boldogkővára	13	9
Felsődobsza	3	5
Fony	11	8
Gibárt	2	1
Gönc	10	10
Göncruszka	3	3
Hejce	3	4
Hernádbüd	1	2
Hernádcéce	2	3
Hernádszurdok	1	1
Hidasnémeti	7	8
Kéked	2	3
Korlát	4	3
Mogyoróska	–	2
Pányok	1	–
Pere	2	1
Regéc	2	3
Sima	–	4
Telkibánya	7	9
Tornyosnémeti	4	4
Vilmány	5	2
Vizsoly	5	10
Zsujta	2	1

Forrás: KSH

4. melléklet

Gönci járás álláskereső-statisztika

Települési adatok a Gönci járásban (2017)

Települések	Lakosságszám 2017	Álláskeresők száma 2017
Gönci járás	16 277	1 374
Abaújalpár	52	6
Abaújkér	610	39
Abaújszántó	3 000	208
Abaújvár	251	22
Arka	53	2
Baskó	158	8
Boldogkőújfalu	587	88
Boldogkővára	1 107	61
Felsődobsza	945	71
Fony	302	36
Gibárt	320	8
Gönc	2 012	180
Göncruszka	670	48
Hejce	199	13
Hernádbüd	121	15
Hernádcéce	201	26
Hernádszurdok	151	15
Hidasnémeti	1 114	60
Kéked	150	12
Korlát	296	25
Mogyoróska	73	2
Pányok	56	4
Pere	335	18
Regéc	75	3
Sima	28	1
Telkibánya	524	38
Tornyosnémeti	404	30
Vilmány	1 488	219
Vizsoly	848	96
Zsujta	147	20

Forrás: KSH

Kiadja a Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda
A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: György László
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00847_00

ISBN 978-963-531-158-3 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-159-0 (ePDF)
ISBN 978-963-531-160-6 (ePub)

Az olvasó egy mozgalmas, sokszínű kötetet tart a kezében, amelynek nagyon különböző szakmai, életrajzi háttérrel rendelkező kutatói eltérő módszertanok alapján kezdtek a jövőorientált önkormányzati gondolkodást boncolgató kutatásaikba, és végső soron mindannyian a helyi jólét különböző aspektusainál kötöttek ki.

Kovács Róbert és Sisa Krisztina egyaránt a pénzügyi tervezés kérdését boncolgatja. Előbbi inkább közpolitikai, míg utóbbi számviteli szempontból. Bajor Tibor és Sivák József átfogó vizsgálatokat készítettek mikrotérségi környezetben, ily módon megismerhetővé téve a gyakorlatot is. Zsugyel János innovatív szervezeti-tulajdoni konstrukcióban, a szociális piacgazdaság kereteit vizsgálva kutatja a közjót. Végül Hardy András tanulmányában egy kiemelt innovatív területet, a helyi fenntartható energetikai rendszereket mutatja be.

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

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE