

**Pécsi Tudományegyetem
Interdiszciplináris Doktori Iskola**

**Zsebéné Dobó Marianna:
Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a
települési önkormányzatoknál**

PhD értekezés

**Témavezető: Dr. habil Kákai László
egyetemi docens**

Pécs, 2012.

I.	Bevezetés	4.
I.1.	Témaválasztás indoklása	4.
I.2.	A disszertáció fókuszai	5.
I.3.	A kutatás módszertana és mintavételi eljárásai	7.
II.	Döntésemélet	15.
II.1.	Az önkormányzati döntéshozatal vizsgálatának elméleti kiindulópontjai	15.
II.2.	Megközelítésmódok – szemléletek döntéshozatali módszerekre gyakorolt hatása	25.
III.	A döntéshozatal szervezeti és működési keretei	37.
III.1.	Testületi ülés	37.
III.1.1.	Testületi ülések formai követelményei	47.
III.1.2.	A képviselőtestületi döntések formai követelményei	55.
III.2.	Bizottsági ülés	60.
III.3.	A közmeghallgatás	73.
III.4.	Egyéb terepek	76.
IV.	Szerepek és szereplők a döntéshozatali folyamatban	83.
IV.1.	Az önkormányzati szereplők és csoportjai	85.
IV.2.	A szereplők kapcsolódásai	93.
IV.3.	A szereplők legitimitása és felelőssége	98.
IV.4.	A szereptipológiák szempontjai	101.
IV.5.	Funkciók	107.
IV.5.1.	Irányítás	108.
IV.5.1.1.	Elősegítő, katalizátor	108.
IV.5.1.2.	Szabályozás	112.
IV.5.1.3.	Ellenőrző, értékelő	115.
IV.5.2.	Szolgáltatás biztosítása	119.
IV.5.3.	Koordináló – integráló szerepkör	128.
IV.6.	A szereplők döntéshozatali technikája, módszerei a szakpolitikákban	129.

IV.6.1.	A költségvetési döntéshozatal szereplői	130.
IV.6.2.	Ifjúságpolitikai döntéshozatal szereplői	137.
IV.6.3.	Kisebbségi döntések szereplői	140.
V.	Célok – stratégiák - politikai döntések	150.
V.1.	Az önkormányzati tervezés prioritásai	152.
V.2.	A tervezés alapvető szemlélete, prioritási rendszere a szakpolitikákban	158.
V.2.1.	A költségvetési politika prioritása	161.
V.2.2.	Oktatáspolitikai tervezés alapelvei	168.
V.2.3.	Ifjúságpolitikai prioritások	177.
V.2.4.	Alapelvek a kisebbségpolitikai stratégiák tervezésekor	189.
V.3.	A társadalmi egyeztetés a stratégiai tervezés során	194.
V.4.	A tervezés folyamata és befolyásolása	201.
VI.	Összegzés	211.
	Irodalomjegyzék	227.

I. Bevezetés

I.1. Témaválasztás indoklása

Az önkormányzatok működése a nemzetközi és a hazai diskurzusok egyik központi témája. Az elemzések feltárták az önkormányzatiság különböző dimenzióit, így általánosan vizsgált terület a politikai és gazdasági tényezők hatása mellett a helyi autonómia megtartásával kapcsolatos kérdéskör: mit képes tenni a helyi kormányzat, vállalják-e a politikai befolyást, vagy igyekeznek - akár látszólagosan is - a függetlenséget biztosítani (Stewart, 2005; Osborne, 1998; Pálné Kovács, 2008; Kákai, 2004; Horváth, 2005; A. Gergely, 2005). A szakértők elemezték a központi és a helyi kormányzat kapcsolatából adódó konfliktusokat is. A vizsgálatoknak mindemellett számos egyéb közös pontja is van: az önkormányzatok döntéseikkel nemcsak a helyi viszonyokra vannak hatással, hanem azok közvetlen környezetére is, mindemellett rámutatnak arra is, hogy a központi kormányzat dominanciája sem hanyagolható el az önkormányzati döntéshozatalban.

A települések magukon hordozzák azokat az egyedi jellemvonásokat, amelyek a múlt eseményeiből, a környezeti sajátosságaikból stb. táplálkoznak, azonban az egyediségek mellett kimutathatóak a döntési folyamatokban manifesztálódó azonosságok és a hasonlóságok is. A disszertációban a települési önkormányzatok döntéshozatali folyamatainak elemzésére vállalkozom a helyi önkormányzat viszonyrendszerét közpolitikai szemlélettel, és alapjaiban a döntéshozatali folyamatok – és alkufolyamatok oldaláról megközelítve. Témaválasztásomat az motiválta, hogy a települési döntéshozatal valójában egy olyan rejtett világ, amelynek központjában azok az alkufolyamatok állnak, amelynek mélyszerkezetével, annak módszereivel, valamint a szereplőinek indítékaival, a tervezés döntéshozatalt befolyásoló módozataival kevesen foglalkoztak. A disszertációban ezért célul tűztem ki azt, hogy a helyi kormányzással – helyi politikával, mint döntéshozatallal, azok elméleteivel, valamint a több, de azonos gondolati kiindulóponttal rendelkező empirikus felméréseken alapulva bemutassam a magyar települési önkormányzati rendszer döntéshozatali állapotának rejtett metódusait.

I.2. A disszertáció fókuszai

A döntéshozatali folyamat elemzése érdekében a dolgozatot az elméleti háttér bemutatása mellett három csomópont köré építem fel: (a) a döntéshozatal szervezeti és működési területe, (b) a szerepek és szereplők, (c) valamint a célok és a stratégiák meghatározása számítanak a vizsgálat fő területeinek.

(a) A döntéshozatal szervezeti és működési területei

Az első téma az önkormányzat szervezeti és működési területe. Vizsgálom a szinterek (testületi és bizottsági ülések, fogadóórák, közmeghallgatás, kerekasztalok, lakossági fórumok, ad hoc jellegű megbeszélések, egyéb társadalmi egyeztetések stb.) használatát, eredményességét, hatékonyságát különböző helyzetekben és a döntéshozatal különböző fázisaiban.

Fontosnak tartom annak a feltárását, hogy az önkormányzat szervezeti és működési területeinek használata, kiválasztásuk módja milyen hatással van a helyi (szak)politikai döntésekre, és azt, hogy vajon az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal hatnak-e a döntéshozatal végeredményére.

Vizsgálom továbbá, hogy mely szabályok határozzák meg a szinterek használatát, a helyi szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatását, milyen mértékben van jelen a formális és az informális döntések terepe.

(b) Szerepek és szereplők a döntéshozatali folyamatban

A második nagy témakörben a döntési folyamat belső és külső szereplőit vizsgálom (belső: polgármester, képviselő és képviselőtestület, jegyző, bizottság, pártfrakció; külső: állampolgár, civil szervezet, egyéb érdekcsoport) az önkormányzati szerepek köré csoportosítva. Mindemellett a köztük lévő kapcsolati hálót elemezve, a szereplői csoportok intézményesülésének szintjét és erejét, központba helyezve az önkormányzati szerepek három funkcióját: az *irányítást*, a *szolgáltatást*, és a *koordinációt*. (17.táblázat)

Az önkormányzati döntések egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület szerepe meghatározó ugyan, de nem egyedülien és nem kizárólagosan. Fontosnak tartom a döntéskezdeményező és az adott problémát a döntési folyamatig eljuttató

szereplők, valamint a különböző aspektusok (a döntéshozók mozgásterének, a szabályok meghozatalának, a szereplők szociometriájának) elemzését is.

Prioritást élvez a vizsgálat során, hogy a képviselők hogyan reagálnak az állampolgárok vagy az egyéb csoportok tevékenységére, valamint az, hogy eltérő-e a különböző szakpolitikákban az egyes szereplők döntésbefolyásolása, illetve nyomásgyakorlása (kisebbségek, ifjúság, civil szervezetek, pártok, gazdasági szereplők) – szereplők, településtípusok, -nagyságok, szakpolitikák stb. függvényében.

Lényegesnek tartom annak a vizsgálatát is, hogy milyen mértékű ez az érdekbefolyásolás, az együttműködés és a feladatátvállalás, valamint azt, hogy érdekérvényesítési folyamatok közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásai milyen legitimációs problémákat eredményezhetnek.

(c) Célok – stratégiák - politikai döntések

A települési önkormányzatok döntéshozatalának a célok, stratégiák oldaláról való megközelítése, annak belső és külső szereplői oldalról történő befolyásolásának elemzése a harmadik nagy vizsgálati területem. A helyi társadalom irányítása megköveteli az önkormányzati vezetőktől, hogy célokat szabjanak meg, programokat, stratégiákat készítsenek, döntéseket hozzanak, amely a célok és a végrehajtás között jelent kritikus kapcsolódási pontot, és sok esetben válik konfliktussal terheltté. Az önkormányzatok vezetőinek nagyon fontos feladata van a döntési célok kijelölésében, a stratégiák elő- és elkészítésében.

A részletesen elemzett terület: (a) Hogyan készül a helyi stratégia, milyen elveket követ, mennyiben igazodik az elvárásokhoz, mely technika / taktika erősíti meg a helyi politika szereplőit. (b) Hogyan viszonyul a készülő és / vagy elkészült tervekhez a döntéshozó (testület). (c) Mi alapján készülnek a stratégiai tervek és ciklusprogramok. (d) A döntéshozatali folyamatot milyen mértékben határozzák meg a szereplők érdek- és értékpreferenciái.

A három nagy témakör megválaszolásának és a közpolitikák vizsgálati fókuszában a döntéshozatal (policy making) áll, amelynek lényeges szegmense a döntések eszközrendszere, stratégiái és terepe.

Ezeket a fókuszokat alapul véve a II. fejezetben összegzem a döntéshozatalra folyamatként tekintő elméleteket, valamint azokat a megközelítésmódokat és szemléleteket, amelyek az eltérő gondolati kiindulópontjuk miatt a döntéshozatal során különböző módszerek indukálását vizsgálják. A III. fejezetben az önkormányzati szféra döntéshozatalának formális és informális színtereit mutatom be. Ezekben a policy vizsgálatokban a létrejött intézményrendszer működésében megtalálható azonosságokat és különbözőségeket tárom fel. A policy vizsgálatokat a sokszereplős döntési folyamatok (IV. fejezet), illetve a stratégiai és akciótervek elemzésében végzem el, végül a szereplők és szerepek, valamint a célok – stratégiák bemutatását szakpolitikák elemzésével egészítem ki (policies), amelyek valójában a policy-k konkrét megvalósulásai (V. fejezet). A szakpolitikák kiválasztásának motiváló ereje az volt, hogy egyrészt olyan területek döntéshozatali folyamatait mutassam be, amely minden település esetében központi jelleggel bír, mint a *költségvetési politika*, illetve az *oktatáspolitiká*. Másrészt olyan politikákat vizsgáltam, amelyek gyakran konfliktushelyzeteket teremtenek, mint a *kisebbségpolitika* és az – elhanyagolt – *ifjúságpolitika*.

I.3. A kutatás módszertana és mintavételi eljárásai

A dolgozatban szerepeltetett adatok a 2007 – 2009 közötti saját kutatásaimból származnak, amelyeknek közös pontja a *döntéshozatal folyamatként történő vizsgálata*. Lehetőségem nyílt a mintába került településeken a döntések tartalmának befolyásolását, az érdekek érvényesítésének lehetőségeit, a folyamat szereplőit és a döntéshozatal terepeit mérni. A kutatásaim során megtartott fórumok és megbeszélések, valamint az esettanulmányok kapcsán a döntéshozatali csapdákra, hibákra, problémák megoldásának lehetőségeinek bemutatására is mód nyílt. 2007-től a fent felsorolt szempontok alapján különböző szakpolitikai (kisebbségpolitikai, oktatáspolitikai, ifjúságpolitikai, költségvetési) döntéshozatali folyamatokat kísértem végig.

A disszertációt megalapozó kutatás *előkészületét* több kutatási pályázat motiválta, amelynek egy részében résztvevő kutatóként, más részében kutatásvezetőként voltam jelen. (a) OTKA T047043 – Politikusok és köztisztviselők munkamegosztása 180 településen 2004 - 2006– témavezető: Dr. Jenei György, (b) MNEK – Települési és cigány kisebbségi önkormányzatok döntéshozatalából eredő konfliktusok 10 település

esetében 2002-2003 – témavezető: Zsebéné Dobó Marianna, (c) Eger Megyei Jogú Város, Eszterházy Károly Főiskola – Menni vagy maradni? Egerben tanuló középiskolások jövőképe, az ezzel kapcsolatos oktatáspolitikai döntéshozatalok vizsgálata 2007-2010– kutatásvezető: Ráczné dr. Horváth Ágnes, Zsebéné Dobó Marianna; (d) Jedlik Ányos program – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség programban 2006-2008.– programvezető: Dr. Majtényi Balázs)

A disszertáció elméleti és módszertani *alapját* a fent felsorolt kutatások adták meg: gondolati kiindulópontja mindenképpen a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Közalapítvány által megítélt kutatói ösztöndíjhoz kapcsolódó, a cigány kisebbségi önkormányzatok döntéshozatali folyamatainak vizsgálata volt (2002). Ebben a kutatásban heves megyei cigány kisebbségi önkormányzatok működését vizsgáltam, és a záró-beszámolóban összefoglaltam azok döntéshozatali kudarcait és a települési önkormányzatokhoz fűződő kapcsolatát. Ezt a kutatási alapot szélesítettem ki a Jedlik Ányos Program kutatójaként, amikor az önkormányzatok viszonyrendszerét már nem csupán a cigány, hanem más kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok relációjában elemeztem. Az akkori kutatás során több esettanulmány is született, amelyben egy-egy települési önkormányzat és az adott településen működő kisebbségi önkormányzatok sajátos helyzetét és gyakran megjelenő rivalizálását mutattam be.

A döntéshozatalnak egy másik sajátos aspektusának elemzésében, (Politikusok és köztisztviselők munkamegosztása T047043; témavezető: Jenei György) OTKA pályázat kutatójaként vettem részt. A politikusok és köztisztviselők magyar munkamegosztási tipológiájának felvázolását a nemzetközi szakirodalmi eredményeket összegző áttekintések és a hazai közpolitikai döntések elemzésének konfrontatív megközelítésével végeztük el. A projektben foglalkoztunk a közpolitikai döntéshozatal és megvalósítás azon jellemzőivel, amelyek a politikusok és köztisztviselők munkavállalásának, munkamegosztásának háttérében meghúzódnak. Foglalkoztunk egyfelől a közpolitikai döntéshozatal és a hatalmi dominancia összefüggéseivel, másfelől a döntések és az érdekérvényesítési folyamatok kapcsolatával, harmadrészt azzal, hogy mennyiben táplálkozik racionális motívumokból a döntéshozatali folyamat.

Ezek az eredmények elsősorban *elméleti háttérként* szolgáltak a disszertációmhoz, azokra a szakirodalom megjelölésével hivatkozom. A disszertáció adatfelvételeit

megelőző korábbi kutatások azonban nemcsak elméleti síkon hatottak a dolgozatomra, hanem alapvetően befolyásolták a kérdésfelvetéseimet, szemléletemet, illetve a választott módszerek komplexitását is.

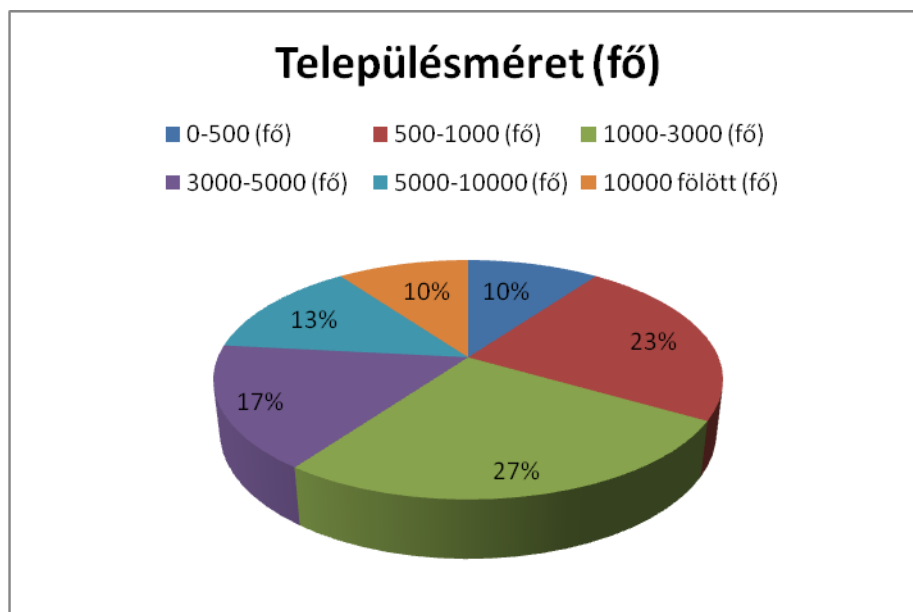
A kutatás és a disszertáció készítése során mindemellett nagy segítségemre voltak azok a megbízatásaim és feladataim, amelyek önkormányzati képviselői, bizottság elnöki, bizottság tagsági, illetve egyéb települési és kistérségi döntés-előkészítői, döntéshozói szerepeimből adódtak.¹ Így a döntéshozatali elméletek és módszerek bemutatása nem kívülről történik, hanem lehetőség nyílik a gyakorlatban megjelenő döntési technikák összetevőinek komplex bemutatására és elemzésére.

Az adatbázis alapjául szolgáló településeket az Észak-Magyarországi régió települései közül választottam ki, a településméret, a települések térségi jellemzői és a településtípus a reprezentativitása alapján.²

A településméreteknél hazánkban messzemenő következményei vannak a települések általános helyzetének, szerepkörének alakításában, ez magyarázza azt, hogy a helyi társadalmak, közösségek vizsgálatakor ezt a jellemzőt figyelembe kell venni. (Beluszky, 1999). A mintavételnél a KSH adataira támaszkodva az országos és a régiós arányokat figyelembe véve választottam ki a településeket a további kutatásokhoz. Így a 0 és 500 fő közötti települések 10%-ot (3 település), az 500 és 1000 közöttiek 23%-ot (7 település), míg az 1000 és 3000 közöttiek 27%-ot (8 települést) jelentettek. Ennek alapján a Magyarországon leginkább jellemző településméret a vizsgálati mintában összességében 60%-ot tesz ki.

¹ 2006 – 2010 közötti ciklusban képviselő voltam Ostoroson (Heves megye), vezettem az Oktatási és Ifjúsági Bizottságot, tagja voltam a Szociális Bizottságnak és a térségi Szociálpolitikai Kerekasztalnak. Tagja voltam az Eger-Ostoros Többcélú Mikrotársulás Konzultatív Testületének és egyéb ad hoc bizottságoknak: kulturális rendezvénysorozat összeállítása, értékelő és minőségbiztosítási rendszerek létrehozatali, valamint pályáztatási és pályázat-elbírálási testületeknek. Civil szervezet által életre hívott önkormányzati döntés-előkészítő, véleményező és stratégiai terveket kidolgozó munkacsoport (Fiatalkor Egerért) tagja voltam 2008-2009.

² A mintába került 30 település vizsgálata ugyan nem adhat teljes képet a magyar önkormányzati rendszer működéséről, de mindenképpen alkalmas arra, hogy bemutasson metódusokat, eljárásokat, „szokásrendet”, amely alapján következtetni lehet az azonos településméretnél, -típusnál megjelenő döntési folyamatokra.



1. ábra: A vizsgált települések lakosságszáma

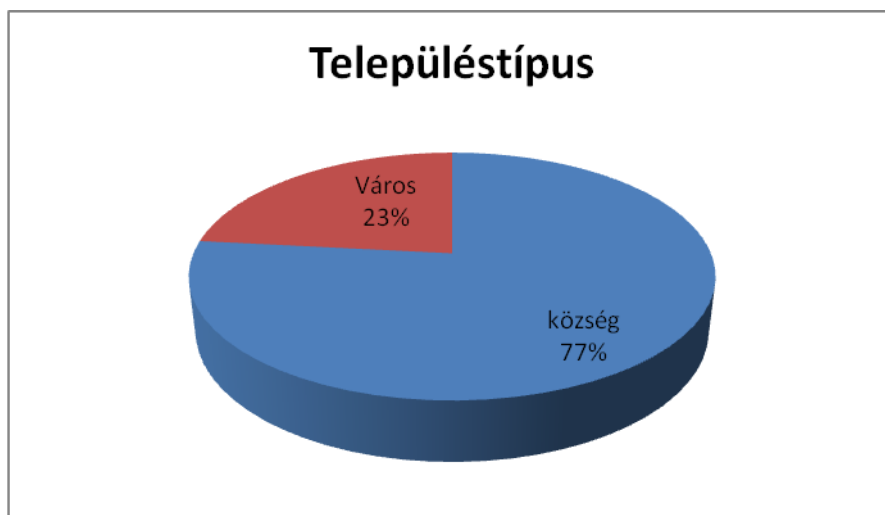
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 30 település

A kistelepülésekből már a XX. század közepén megindult az elvándorlás, ennek mértéke a 90-es évek közepén felerősödött, ami a helyi társadalmak működését alapjaiban befolyásolta. Lényeges súllyal kerültek a mintába a 3000 és 5000 fő közötti települések (17%, 5 település). Sajátosság ezeknél a településeknél, hogy a többségük népessége az elmúlt évek (esetleg évtized alatt) növekedett meg jelentősen. Az 5000 fölöttiek, illetve a 10000 felettiek az országos arányoknak is megfelelően 13%-ot (4 település), és 10%-ot (3 települést) jelentett. (1. ábra) A települések ilyen méretű osztása lehetővé tette az elemzés során azokat a településméretbeli határokat megkeresni, ahol lényegi különbség tapasztalható a döntéshozatali folyamatban.

A településméretekre nagy hatással volt a földrajzi környezet is, hiszen az Észak-magyarországi régió dombos-hegyes vidékén, tagolt, és gyengébb talajadottságú területeken lévő települések intézményi ellátottsága is „hagyományosan” alacsony volt, ezt a 90-es évekig jellemző „irányított településfejlesztés” konzerválta.

A méret nem jár egyértelműen együtt a településtípus változásaival. A kutatásban 23 község és 7 város szerepel. (2. ábra) A lélekszámokat vizsgálva azonban nemcsak az 5000 fő fölöttiek rendelkeznek városi státusszal.



2. ábra: A vizsgált települések típusa

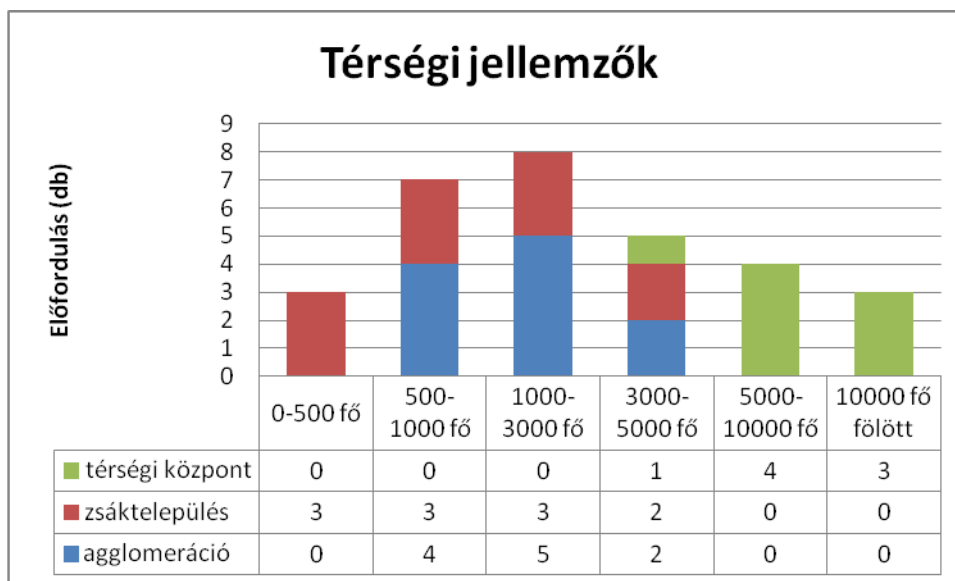
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A településméret és –típus mellett az önkormányzatok működési folyamatának elemzéséhez a települések térségi jellemzőit vettem alapul: centrum – periféria viszonyok relációkkal az agglomerációs, zsáktelepülés, illetve térségi központ jellegét vizsgáltam a településmérettel összefüggésben.

A kutatásban elemzett 500 fő alatti település mindegyike olyan zsáktelepülés, amelynek ugyan van közigazgatási önállósága, önkormányzata, viszont kevés saját intézményt tud működtetni, közösségi infrastruktúrájuk (gáz, szennyvíz, telefon, internet) kevésbé fejlődött a 2000-es évektől. Hasonló jellemzőkkel bírt a nagyobb települések egy része is, azonban ezeknél már az agglomerációs hatásokat a működés során is mindig figyelembe kell venni. (Beluszky, 1999). Egy-egy település körül akár tucat ilyen jellegű település található, befolyásolva egymás működését közvetlenül vagy közvetve egyaránt.

A városiasodás küszöbértéke jellemzően magasan, a 10 000 fő fölött helyezkedik, ez alatt elvétve található komplexebb szolgáltatással rendelkező település. A városi funkciók megtelepedését, és egy-egy település további fejlődését segítheti elő az, ha a település közelében másik hasonló jellegű település nem található, és a térségi központi jelleg kifejlődését az erők szétforgácsolódása nem gátolja (Beluszky, 1999). (3. ábra)



n= 30 település

3. ábra: A települések térségi jellemzői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

Sajátos volt a mintavétel a kisebbségpolitikai kutatásnál. Olyan települések kerültek a mintába, ahol 2006-os választások előtt is legalább egy kisebbségi önkormányzat működött. (A települések lélekszámukat tekintve reprezentatívak voltak.) A teljes mintából (a 30 település közül) a kisebbségpolitikai elemzést azokon a településeken – szám szerint 11 településen - végeztem el, amelyekben a cigány kisebbségi önkormányzaton kívül más kisebbségi önkormányzat is működik. A vizsgált települések mindegyikére jellemző, hogy a nemzetiségek közül legnagyobb arányban a cigányság van jelen a népszámlálási és a becült adatok alapján is. (1. táblázat)

Nemzetiségek	Népszámlálás alapján (2001)	Becült adat (2006)
Cigányság	1,4 %	10%
Más nemzetiség aránya (örmény, ukrán, ruszin, lengyel, szlovák, német, görög)	0,4 %	0,6 %

1. táblázat: Nemzetiségek aránya a többségi lakossághoz viszonyítva a vizsgált településeken

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 11 település

A mintába került 11 településen az adatfelvétel során 11 cigány kisebbségi önkormányzat mellett 5 szlovák, 3 német, 3 lengyel, 2 örmény, 1 ukrán, 1 ruszin, 1 görög kisebbségi önkormányzatot vizsgáltam. A disszertációban nem egy-egy település mechanizmusát kívánom bemutatni, hanem a települési önkormányzatok általánossá váló gyakorlatát, tipikus viszonyulásait a kisebbségi kormányzatokhoz, de a kisebbségi önkormányzatok döntési modelljeit nem elemzem. (azt a Lejtős pálya - szerkesztette Majtényi Balázs - kötetben tettem meg.)

A vizsgált önkormányzatok döntéshozatali folyamatának és befolyásolásának megfigyelése 2007-től 2009-ig folyamatosan történt. Testületi, bizottsági üléseken, munkaértekezleteken vettem részt, valamint a meghirdetett közmeghallgatásokon, fórumokon, fogadóórákon és falugyűléseken, illetve munkaértekezleteken. Minden esetben feljegyzés készült a szereplők, a döntés-előkészítés, a döntési folyamat, a döntési modellek, illetve konfliktusok elemzéséről. A döntéshozatal elméleti kérdéseinek, feltevéseinek tisztázása után a települési önkormányzati törvényhozási, rendeletalkotási folyamat települési, kistérségi szintű szervezeti döntéshozatali és konzultációs folyamatának megfigyelése alapvető módszer volt a kutatás során.

A kutatás során több kérdőíves vizsgálatot is végeztem, egyrészt a szervezetek döntéshozatali folyamatát, szereplőit, másrészt a szervezetek és a tagok szerepeinek, státuszhelyzeteinek kialakításához vezető utat mértem. Emellett interjúkat készítettem a különböző településtípusokon működő önkormányzatok mozgásterének összehasonlítása céljából a kérdőívesen mért települések vezetőivel, illetve képviselőivel. Lehetőségem nyílt a szakpolitikai döntések vizsgálatára, majd ezekből esettanulmányok elkészítésére. (Önkormányzatok ifjúságpolitikája, Önkormányzatok költségvetési döntéshozatala, Oktatáspolitikai döntések, Kisebbségi önkormányzatokhoz való viszony) Az elemzés kiterjedt a keresztmetszeti vizsgálat és a magyarázó vizsgálat eredményeire is, tartalmazta a döntéshozatali folyamatok hatásvizsgálatát szervezeten belül, a szervezetek egymáshoz viszonyított rendszerében, illetve az önkormányzatok tágabb környezeti rendszerében.

A települések egy része igényelte az eredmények ismertetését, ezért vagy önálló témaként, vagy más beszámolókhöz kapcsoltan fórumokra került sor. Mediátorként vagy mediátori megfigyelőként több egyeztetési és konfliktuskezelési tárgyaláson vettem részt az önkormányzati döntéshozatal szereplőivel. A kérdőíves adatbázisok, az

interjúk, a terepkutatás, a megfigyelés adatai kódolása után egy olyan széleskörű adatbázis állt össze, amelyből kvantitatív elemzésre lehetőség nyílt. Ennek a kvalitatív adatokkal való kiegészítése teszi lehetővé a több oldalról történő feltárást, amelyet a hazai és nemzetközi szakirodalom segített.

Mindemellett a disszertációhoz dokumentumokat gyűjtöttem a települési, kistérségi együttműködést szabályozó kiadványokból, szabályzatokból, testületi ülések határozatairól, azaz a fellelhető dokumentumokból. Fontos terület volt a Szervezeti és Működési Szabályok vizsgálata, valamint az önkormányzatok jegyzőkönyveinek, egyéb dokumentumainak vizsgálata is. Ide sorolom azokat a hírleveleket, települési önkormányzatok saját kiadványait, internetes weblapjait is, amelyekben a döntések (határozatok, rendeletek) közreadása történt meg. Ezek felhasználása érdekes aspektussal szolgált az önkormányzat nyilvánosság/bezárkózás kérdésének vizsgálatában.

II. Az önkormányzati döntéshozatal vizsgálatának elméleti kiindulópontjai

A döntéshozatal és az érdekérvényesítés szorosan összekapcsolódó folyamat. Az önkormányzati érdekérvényesítés számos kérdést vet fel, amelyet az elméleti háttér feltárásakor figyelembe vettem: *a közösségi érdek hogyan jelenik meg az önkormányzati döntésekben, milyen a települési érdekszféra, milyen módszereket és modelleket használnak a döntéshozatali folyamatban. Az önkormányzat szervezeti és működési területeinek használata, kiválasztásuk módja milyen befolyással van a helyi (szak)politikai döntésekre, és az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal hatnak-e a döntéshozatal végeredményére?* A hatalmi erőviszonyok befolyásolása az érdekérvényesítés sarokköve, amelyben társadalmi támogatottság megszerzése prioritást élvez.

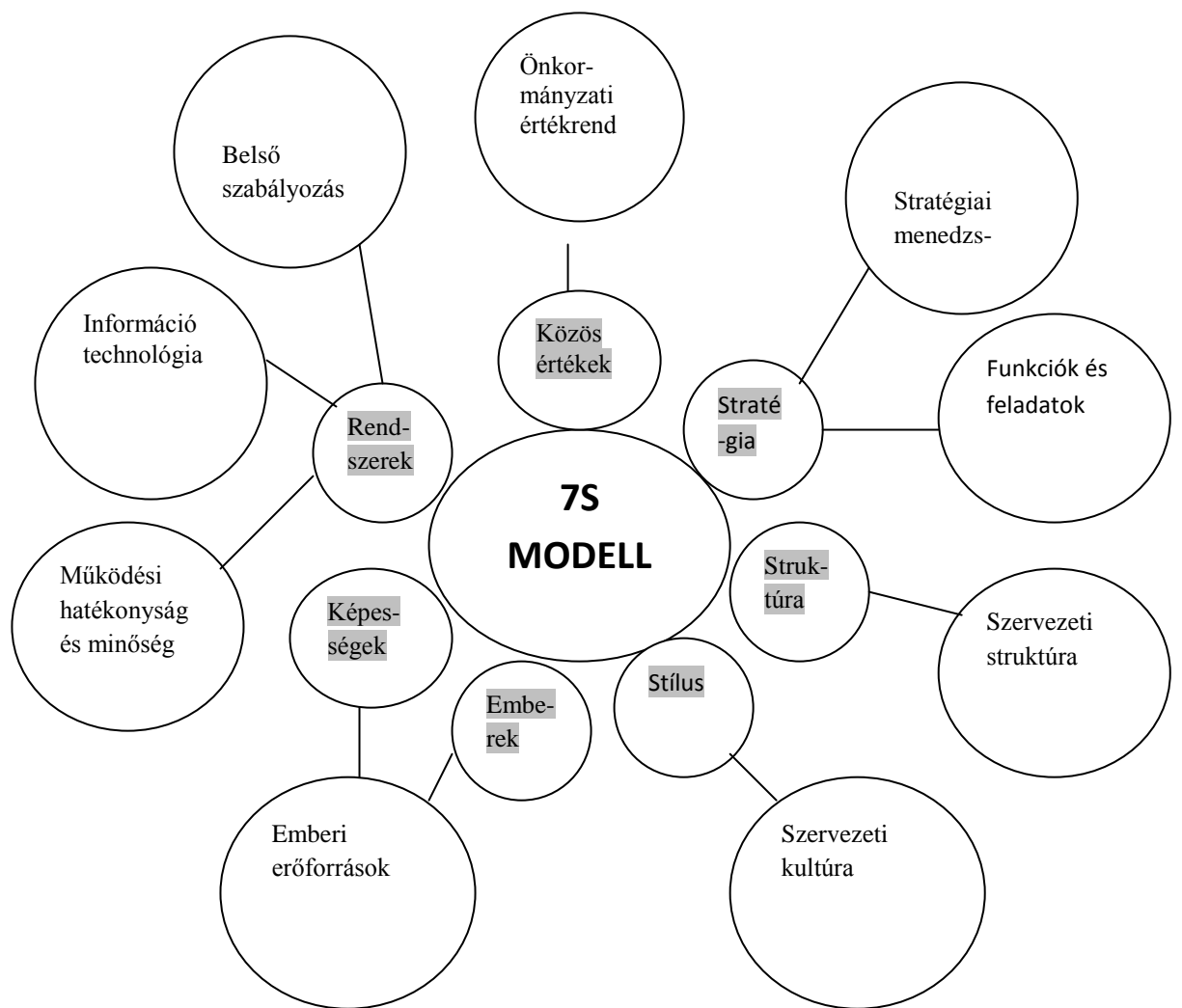
A döntéshozatal több területet foglalhat magába, a formális hatáskörgyakorláson túl egy szándék kinyilvánítását, az időszerű cselekvéssor meghatározását, egy terv elfogadását. A döntési folyamat, amely azzal kezdődik, hogy felismerik az aktuális és az elvárt helyzet közötti különbséget, eltérő módon mehet végbe. Azt, hogy egyetlen folyamatként realizálódik, vagy többszöri, netán folyamatosan visszatérő jelenségről van-e szó, és mely lépései lesznek hangsúlyosak, nagymértékben befolyásolja, hogy az adott probléma milyen helyet foglal el a helyi társadalom értékrendszerében.

A döntéseméletnek könyvtárnyi szakirodalma van mind magyar, mind idegen nyelven. Ezekből az elméletekből a témámhoz illeszkedőket választottam ki, amelyeknek kapcsolódása az, hogy folyamatként kezelik a döntéseket, illetve egy adott helyzet, probléma megoldását kívánják magyarázni. A public choice, a leadership, a részvételi és a deliberatív demokrácia elmélete, valamint a government és governance, valamint a social capital jellemzik a közösségi döntések elméleti hátterét. Ezek mellett az egyéb megközelítésmódokkal nemcsak elméleti síkon kívánom bemutatni a szemléleti kiindulópontok eltéréseit, hanem konkrét problémahelyzetek elemzésével keresem arra

a választ, hogy *a szemlélet önmagában képes-e alapvetően meghatározóvá válni és megoldási módszereket indukálni.*

Az önkormányzati működés rendszere komplex feladatokból épül fel, amelyekhez megvalósítási folyamatok és tevékenységek rendelhetők. A tevékenységfajtákat a jogszabályok szervekhez, szervezeti pozíciókhoz kötik. Ezek a hatáskörök együttesen biztosítják az önkormányzat működését. Az önkormányzatok tartós sikeréhez szükséges az állandó megújulás, a tanulás, az új ötletek átgondolása és megvalósítása, emellett a szakértők hatalommal való felruházása, a mentori kapcsolatok felélesztése, a valódi munkaszervezeten alapuló szervezés. Az önkormányzatoknak három működési területe van, amelyek együttesen határozzák meg az önkormányzat teljesítményét: (a) az alapműködés, (b) a szolgáltató- és feltétel-biztosító működés, valamint a (c) menedzsment működés. A menedzsment működés az önkormányzati működés egyik fő iránya, amelyben szerepet játszó strukturális és működési tényezőket a McKinsey féle „7S”-modell, majd ennek továbbfejlesztéseként létrejövő „8S”-modell mutatja be (Barakonyi, 2006). A közös értékek azt fejezik ki, hogy mit tartanak a legfontosabbnak az önkormányzat működése során. Az értékrend manifesztálódása a személyzetnél (Staff) tapasztalható, ők a szereplői a döntési folyamatnak. Ehhez a tényezőhöz szorosan kapcsolódik a képességek rendszere, együtt hozzák létre az önkormányzat emberi erőforrását. Fontos a felkészültség, a szervezeti kultúra elfogadottsága mellett a stílus is. A stratégiában a célok, funkciók, feladatok illetve az azok elérését szolgáló akciók jelennek meg. A struktúra a rendszer a legkevésbé rugalmas összetevője, hiszen az maga az önkormányzat szervezete, amely a munkamegosztáson keresztül a felelősség szervezeti elosztását is végezze. A rendszer intézményesített működési területei és módjai a szakpolitikák megvalósításának rendszere.

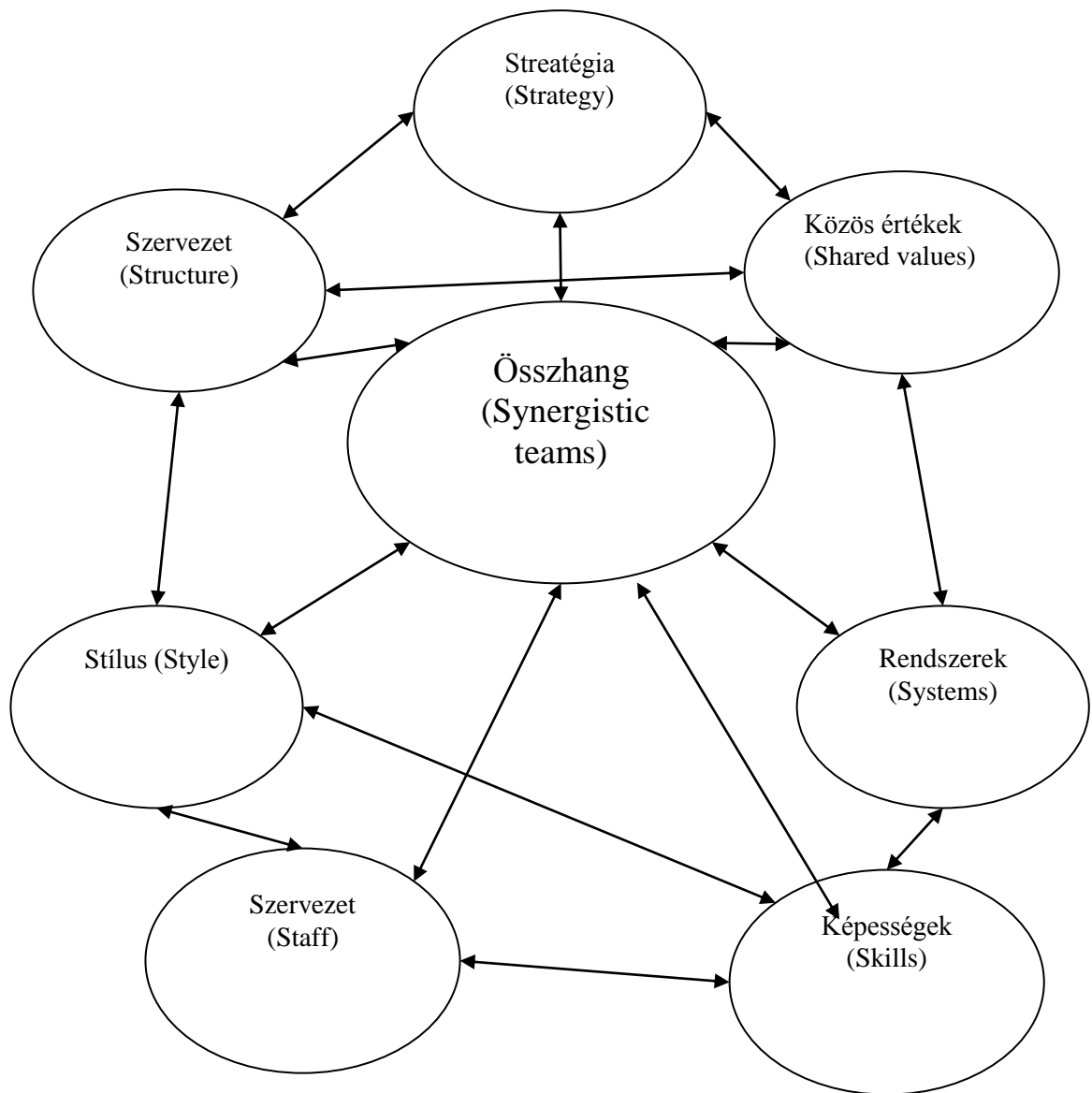
A 8S-modell egy másik lehetséges minta, amely megmutatja, hogy az önkormányzati vezetés kialakíthatja a saját menedzsment modelljét, segíti a problémákat rendező, rendszerező gondolkodási séma mentén a működés tudatos, rendszeres átgondolását. Akár a 7S, akár a 8S modellt vizsgáljuk, a központi elemként jelennek meg a stratégiák, a célok, az értékrendek. Az önkormányzatok működésének vizsgálatakor ezeket vizsgálom különböző megközelítések alapján, egy-egy jellemzőjét kiemelve.



4. ábra: A 7-S modell

Forrás: Barakonyi Károly: Stratégiai tervezés

Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.



5. ábra: A 8-S modell

Forrás: Barakonyi Károly: Stratégiai tervezés

Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.

A helyi politika és a helyi kormányzás kutatásának létjogosultsága régóta bizonyított. A lokális szint önállósága mellett sokan érveltek, a decentralizációt, a felelősség helyi szintre történő kiterjesztését és a helyi társadalom lojalitásának erősítését hangoztatva (Jones-Stewart, 1983, Kákai, 2004). A lokalista szemléletben azonban világosan

kitűnik a helyi kormányzás sebezhetősége is, hiszen az önkormányzatok nem képesek azonos szintű szolgáltatást biztosítani polgárainak, azonban, ahogy John Stewart is rámutatott, a döntéseken keresztül képes a helyi társadalomhoz kapcsolódni (Jones-Stewart, 1983; Kákai, 2004).

A **közösségi választások** elmélete (public choice) a politikai szereplők viselkedését elemzi, kiemelve a gazdaságilag racionális preferenciákat. Gordon Tullock szerint különbözik a tradicionális politikatudományi elméletektől, újszerűen közelít döntéshozatalhoz, hiszen megkísérli előre jelezni azt, hogyan hat az egyén viselkedése a közösségi döntésekre (Tullock, 1969). Andrew Heywood a racionális döntésemélet egyik részterületének tartja, és mint ilyen - véleménye szerint - a racionálisan és az érdekét szem előtt tartó egyének vizsgálatával jellemezhető leginkább (Heywood, 1988).

A kutatók érdeklődésének előterében az egyéni és a közösségi döntések közötti különbségek álltak: az egyéni döntéseket a közösség más tagjaitól függetlenül hozzák meg. (Arrow, Tullock, Heywood etc.) Jenei György rámutatott arra, hogy a közintézményi menedzsment-reformok elméletének háttérében is a közösségi választások elmélete található (Jenei, 2005). David Johnson szerint „ha az egyént a személyes haszon és költségek motiválják, amikor fogyasztóként, dolgozóként, vagy beruházóként döntéseket hoz, akkor ugyanezt az egyént hasonlóan a személyes hasznok és költségeket fogják motiválni, amikor döntéseket hoz.” (Johnson, 1991: 21). Hajnal György hangsúlyozta, hogy lényeges az a három alapfeltevés, amely a közösségi döntéseket megelőzi: (a) döntéshozó elsősorban személyes motívumait követi, (b) alapvetően jólétének és presztízsének növelésére törekszik, amit a szervezete hatékonyságának növelésével tud elérni, (c) a döntéshozó, mivel információs monopóliummal is rendelkezik, haszonmaximalizáló törekvéseinek kevés korlátja van (Hajnal, 2008). A public choice elmélet erősen pesszimista abban a tekintetben, hogy a döntéshozatali folyamatban a döntéshozók saját érdekeiket, és nem a közérdeket szolgálják. David Johnson hangsúlyozza, hogy az adott döntésekre nagy mértékben hatnak a korábbi döntési folyamatok is, ráadásul a teljes informáltság birtokában racionálisan létrejövő döntés illúzió (Johnson, 1999). Jenei György Antony Downs munkáit elemezve rámutatott arra, hogy a döntések motivációi a szervezeteknél eltérőek, ami közös bennük az az önérdek maximalizálása, amelyet a növekedés

folyamatos fenntartásával kívánnak biztosítani (Jenei, 2008). Ezen túlmenve Jenei György rámutatott arra is, hogy a közösségi döntéshozatal folyamatai azonosak a piac döntési folyamataival, a különbséget abban látja Jenei, hogy a közintézmény nem tudja kiszámítani azt a várható nyereséget, amelyet a közköltségek növelésével érhet el (Jenei, 2008).

A közösségi döntések másik megközelítésében, a **leadership** elméletben az a befolyásolás a meghatározó, amelyben az egyén másokat a szervezet céljainak elérése érdekében befolyásol, motivál. A leadership elméletek rendkívül szerteágazóak, jelenleg azokat a jellemzőket veszem sorra, amelyek háttérparadigmájává válhatnak az önkormányzati döntési folyamatoknak. Bakacsi Gyula meghatározása alapján ez az elmélet a „szervezeti erőforrások közül kitüntetetten az emberi erőforrással foglalkozik, és annak képességét jelenti, hogy hogyan tudja a vezető a szervezet tagjait a szervezeti célok megvalósítására befolyásolni, mozgósítani.” (Bakacsi, 1996: 23). Mindemellett hangsúlyos annak társas jellege: a csoportban, ahol ez megjelenik nem szükséges, hogy a szervezeti hierarchia manifesztálódjon, más szempontok (értékek, hiedelmek, tradíciók etc.) is létrehozhatják.

A leadership elméletek hagyományos paradigmájával jórészt a sikeres vezetés tényezőit a vezető tulajdonságaiban, képességeiben keresik, azaz, ha a vezető rendelkezik bizonyos tulajdonságokkal, akkor eredményes lesz. Az elméleti megközelítésekben fontos kérdés, hogy a leadership folyamat-e, vagy képesség, készség. Amennyiben ez utóbbinak tekintett, akkor a hangsúlyt a vezető személyére helyezik, amivel kijelölik a csoporttörténekek és a döntési folyamatok legfontosabb aktorát. Hunt 1991-es és 1999-es tanulmányában, valamint Bakacsi Gyula 1988, 1989-es és 1996-os tanulmányaiban szintén a döntéshozatal központi szereplőire hívja fel a figyelmet. Az önkormányzati döntéseknél is lényeges az, hogy a vezető egyént, csoportot, szervezetet is befolyásolhat, egyenként külön-külön, vagy egyszerre. Bakacsi Gyula arra is felhívta a figyelmet, hogy a vezető azonos (hasonló), vagy eltérő vezetési stílussal viszonyulhat a csoportokhoz és az egyénekhez. Mindez alapvetően meghatározza a döntési folyamatot. A kutatások egy része a vezető döntéshozatali *módját* vizsgálja elsősorban, másik része a vezető *viselkedését*. Az önkormányzati döntések elemzéséhez a leadership elméletek teljesítmény- és vezetői motivációs paradigmája is hasznos adalékokkal szolgál. Hunt szerint a vezetők magas teljesítménymotivációi kockázatviselő és vállalkozó, kreatív és

innovatív viselkedést predesztinál. Ugyancsak a vezetői tulajdonságok fontosságát hangsúlyozza Robert House is: amennyiben a vezetőnek meggyőződése a saját céljainak és eszközeinek „mindenhatósága”, akkor a befolyásolási képessége nagyon magas (House, 1994).

A **részvételi** és a **deliberatív** demokrácia elméletek a XX. században kerültek a diskurzusok központjába, mivel a helyi hatalom mechanizmusaiban is általánossá vált a demokratikus deficit. A demokráciaelméletek a részvételi és a képviseleti demokráciát egyaránt fontosnak tartják. Robert Dahl szerint a demokrácia alapfeltétele a választás, az érdekcsoportok megjelenése a döntéshozatalban, és a szervezetalakítás szabadsága (Dahl, 2008). A részvételi demokrácia megköveteli a dialógust, azaz egyrészt az állampolgároktól érkező javaslatok figyelembevételét az önkormányzati folyamatokban, másrészt azt, hogy a lakosok részt vegyenek az önkormányzati folyamatokban. A részvételi demokráciának alapfeltétele, hogy a polgárok hatékonyan részt vesznek a közéletben, és információval rendelkeznek az ügyek napirendre tűzésében. Berényi azt is hangsúlyozza, hogy a polgárok részvételének, a demokráciának nem feltétele az autonómia és az önkormányzatiság. Nem szűkíthető le a közigazgatás demokratizmusa a demokratikus részvételre a közigazgatási intézményekben, hiszen az elsősorban társadalmi szervezeteken keresztül zajlik (Berényi, 2006). A közösségi részvétel gondolati pontja az, hogy az együttműködés javítja a teljesítményt, hiszen az állampolgárok és egyéb csoportok két választás között is igényelték a beleszólást a döntésekbe. A részvétellel a közügyekhez való visszatérést erősíthetik – ennek a lokalitásban még nagyobb mozgástér kínálkozott. Kutatók egy része azt vallja, hogy a részvételi demokrácia maga teljességében a helyi politikában is nehezen valósítható meg, és ami megjelenik az valójában képviseleti demokrácia részvételi elemekkel (Chekki, 1979).

A képviseleti demokráciában az állampolgári aktivitásra kevésbé van szükség, hiszen az állampolgárok nem foglalkoznak azzal, hogy teljes körűen információt szerezzenek a közügyekről, hiszen ezt a választott képviselő ellátja. A polgárok közvetlen részvétele a közigazgatás rendszerében elsődleges, és a képviselet aktusa akkor válik fontossá, amikor a döntéshozatal folyamata intézményesül, és ebből következően távolra kerül tőlük. Berényi szerint a politikai rendszer demokratizmusa, a politikai pluralizmus, különösen a poliarchia determinálja a közigazgatás intézményesedését, a közigazgatás

demokratizmusát. Feltétele ennek természetesen az, hogy az intézmények közvetlenül fejezik ki a polgárok részvételét. Hozzáteszi, hogy mindez nem egyértelműen és egyenes irányban járul hozzá a demokratizmushoz, tehát a polgárok közigazgatásban való részvétele még nem demokrácia (Berényi, 2006).

A részvételi demokrácia egy másik olvasatban az állampolgárok azon cselekedetei, amelyekkel befolyásolni tudják a hatalommal felruházottakat a döntéseik meghozatalában. (Arnstein, 1969.) A részvételi demokrácia elmélete a polgárok és a döntéshozók együttműködésén, vagy a döntéseket befolyásoló dominanciáján alapulhat. A közösségi részvételnek különböző fokozatai vannak. Arnstein alapján ez a skála nyolcfokozatú, az elkülönítés a részvétel eltérő mértéke alapján történik. Bár a 3. fokozatban az információk átadása az állampolgárok felé már biztosított, tényleges „válaszra” részükről nem számítanak. Csupán az 5. fokozatban nyílik lehetőség a visszacsatolásra, amikor a tanácsadás jelenik meg. Az ezt követő lépcsőkön teljesedik ki az egyén és az egyéb érdekérvényesítő csoportok mozgástere: a tervezés és a döntéshozás megosztott feladat, gyakoriak a bizottságokba való bevonásuk, illetve konzultációs testületek jönnek létre, amelyek már képesek az ellenőrzésre (Arnstein, 1969).

A részvételi és a deliberatív demokrácia elméletekben közös a demokrácia hatékonyságának szemlélete, az, hogy a polgárok mennyire érzik, hogy befolyásuk van a döntések meghozatalára. Ezen túlmenve a tanácskozás, a megvitatás központi eleme a deliberatív demokráciának. A hagyományos demokrácia felfogásban az állampolgárok csupán passzív fogyasztói szerepet töltenek be, így a képviseleti demokráciában kicsiny mozgástérrel rendelkeznek. A deliberatív demokráciában viszont a döntéshozatali folyamat lényeges szereplői, akik állandó mérlegelés során alakítják ki véleményüket. Mindezek érdekében alapvető információkat és szakértői véleményeket biztosítanak az állampolgároknak ahhoz, hogy a különböző ügyekről gondolkodni tudjanak, mielőtt a véleményükről szólnának. John Fishkin az állampolgárokkal való közvetlen konzultáció eszközének tartja, ennek érdekében az állampolgárok bekapcsolásának esélyeit és módszereit vizsgálta (Fishkin, 1996). Ezek, a gyakorlatban is tesztelt módszerekkel komplexen mérték azt, hogy milyen mértékben változtak a vélemények a deliberáció hatására. John Elster cáfolta azt, hogy a deliberatív demokráciában a hatalom a döntő, helyette az érvek lényegi szerepét hangsúlyozta (Elster, 1998). A deliberatív demokrácia elmélete ténylegesen folyamatként értelmezhető, amelyben a

tervezés után releváns információk átadása történik meg. Az állampolgárok szabadon vitázhatnak a problémáról, majd a kiscsoportos mediáció során a tényekkel kapcsolatos ismereteiket cserélik ki, amelyeken keresztül a javaslatok elfogadására is sor kerül. A mediátornak nincs szüksége speciális ismeretekre az adott kérdéssel kapcsolatban, de arra igen, hogy hogyan lehet segíteni az egyéneket a döntéshozatalban. A médiának is kiemelt szerepe van, és nem csupán az információk átadása során, hanem a tanácskozási folyamatában végig.

Az ezredfordulótól a jó kormányzás problematikája foglalkoztatja a tudósokat, amelyben a **governance** és **government** megközelítések újabb és újabb értelmezésüket nyerik el (Mayntz, 2005; Blumental, 2005; Calame, 2003; Pálné Kovács, 2008; Boda, 2006; Stumpf, 2008). Közös bennük, hogy megállapítják, a jó kormányzás hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez és a társadalmi fejlődéshez egyaránt, de ez a hatás nem kölcsönös, azaz a gazdasági és társadalmi fejlődés nem jár együtt automatikusan a good governance létrejöttével. Stumpf István kiemelte, hogy az államnak lényeges szerepe van a jó kormányzás feltételeinek kialakításában, de nem kizárólagos aktora annak (Stumpf, 2008). Mindemellett a neoliberais kormányzást felfogás helyett az állam szerepének erősítését hangsúlyozza – benne a demokratikus kormányzásnak megfelelő good government koncepcióját. A végső kérdésre, azaz, hogy ki kormányozzon „az állam a válasz” (Stumpf, 2008). Ezt az elméletet kívánják a helyi (ön)kormányzatok megvalósítani annyiban, hogy feladatuknak a közérdek érvényre juttatását tekintik, a helyi erőforrások aktivizálását a közösség és az egyén érdekeinek és szempontjaink figyelembe vételével.

A social capital elmélet alapján a **társadalmi tőke** a fenntartható közösségek (sustainable community) kialakításának alappillére. A fenntarthatóság fogalma egyre nagyobb népszerűségnek örvend, a szakemberek számára nyilvánvalóvá vált, hogy egy terület, település fejlesztését nem lehet a helyben élő lakosság nélkül eredményesen végigvinni. Guenther és Falk hangsúlyozzák, hogy a társadalmi értékek és normák képezik az alapját a társadalmi hálózatok, szociális interakciók és a teljesítmény számára (Butler, 2000). Ezért visszanyúltak a társadalmi tőke fogalmához Hanifan, Jacobs, Bourdieu, Coleman nyomán, és igyekeztek ezen az alapon a helyi lakosságból formált közösség és a helyi fejlesztésért jórészt felelős önkormányzatok között élő és

eredményes kapcsolatot kialakítani. Gery Butler szerint egyértelmű, hogy a helyi kormányzat nem tud segíti és hatékonyan koordinálni a helyi erőfeszítések nélkül, ezért kiemelten fontos a magas szintű együttműködés és kapcsolat a helyi közélet minden szintjén. Az ideális helyzet az, amikor lehetővé teszik a helyi közösség jelentős részvételét az önkormányzati döntéshozatalban (Butler, 2008).

A helyi önkormányzatok növekvő nyomás alá kerülnek mind a helyi társadalom, mind a központi politika felől. Ennek okát Gery Butler a közösségek igényeinek és a központi kormányzatok politikai elvárásainak növekedésében látja, amelyek rendre nincsenek egyensúlyban a helyi önkormányzatok jelenlegi képességeivel. Emellett Butler ír arról a jelenségről is, mely szerint a környezeti változások miatt a települések vezetésének a fókuszpontjaivá az utóbbi időben a materiális, infrastrukturális fejlesztések helyett a szociális szolgáltatások (egészségügy, jólét, biztonság) váltak.

A társadalmi tőke építése és a közösségi projektek közötti kapcsolatot elemezve nemcsak Butler talál rá arra a válaszra, amely mára nemzetközi téren is elfogadott, miszerint az önkéntes szektornak fontos szerepe van ebben, és hangsúlyozza, hogy a lakosságból effektív társadalmi hálózatot létrehozni úgy lehetséges, ha az adott település meghatározó közösségi csoportjai mind képviseltetik magukat. Számos nemzetközi kutatás vizsgálta a társadalmi tőke potenciális hatását az önkormányzati fejlődésre. Megállapították, hogy a jó kormányzás legfontosabb tényezője, hogy a társadalmi és politikai életben mennyire van jelen az ideális civil közösség. Mindemellett a rossz kormányzást is azonosították: bizalmatlanságon, virtuális, ún „ördögi” körök jelenlétén alapul (Lowdnes & Wilson, 2001; Newton, 1999; Putnam, 1993).

A társadalmi tőkével foglalkozó szakirodalom megkülönbözteti a *bonding* (összekötő), *brinding* (áthidaló) és *linking* (összefűző) szerepeket. A három típus közötti különbséget a hálózaton belüli szereplők eltérése adja. A bonding social capital a viszonylag homogén csoportok közötti kapcsolatrendszer tesz lehetővé, ahol erős a csoportlojalitás is, míg az áthidaló rendszer működtetése heterogén csoportok közöttit is erősíti. A linking szerep a különböző társadalmi rétegeket, egyéneket, csoportokat képes egybefűzni. A helyi társadalom esetében a szerepek közül a „brinding social capital” kialakítását támogatja elsősorban Butler, hiszen a kapcsolatépítés áthidaló jellegével valósulhat meg egy település heterogén társadalmán belül a közösségépítés, amelyben a közös értékek és érdekek hangsúlyozása áll a középpontban (Butler, 2008).

Gunther és Falk azonban azt találta, hogy a társadalmi bizalom magasabb volt azokban a településeken, ahol alacsony volt a társadalmi megosztottsága.

A közösségi szerepvállalás lehetséges stratégiája a helyi társadalom bevonása a döntéshozatali folyamatba olyan módon, hogy az egyes helyi szinten létező közösségeket képviselők útján reprezentálják, illetve olyan fórumot alakítanak ki számukra, ahol érdemben képesek az érdekartikulációra. A közösségi döntésekbe a társadalom közvetlen bevonásának számos formája létezik. A társadalmi részvétel a gyakorlatban általában programok, politikák kidolgozásában való közvetlen részvételi lehetőséget jelent többféle társadalmi érdeket képviselő csoportok (érintettek) számára. Társadalmi részvételről akkor beszélhetünk, ha az olyan korai fázisában van lehetősége bekapcsolódnia az állampolgároknak a közösségi döntési folyamatba, ahol még a szereplők között elképzelhető a konszenzusos megoldás létrejötte (Bohman és Rehg, 1999). Feltételezik, hogy a preferenciák neoklasszikus elmélete alapján jellemezhetők a döntéshozók, és preferencia struktúrájuk leírható egy értékelő függvény segítségével, amely lehet egy vagy több dimenziós is. Emellett feltételezik azt az állítást is, hogy a döntéshozók preferenciái előre adottak és azok függetlenek a döntéshozatal folyamatától. A döntéshozó optimalizáló szemléletű, adott szituációban a lehető "legjobb" alternatívát választja és az optimális megoldások közül választ egy többtényezős döntési szituációban (Zoltayné, 2002).

II.2. Megközelítésmódok – szemléletek döntéshozatali módszerekre gyakorolt hatása

Az önkormányzati döntésekben az egyéni és a szervezeti döntések is megjelennek, ezért a disszertációmban a döntési irányzatok mellett a döntések formáját is vizsgálom. Számos modellel próbálták leírni, hogy miként születnek az egyéni és a közösségi döntések, a feltételezés mindegyik modell esetében az volt, hogy a döntéshozók bizonyos értelemben racionálisak.

A **szervezeti** döntéshozatalnak több modellje ismert. Ezek abban térnek el egymástól, hogy más előfeltevésekkel élnek a döntéshozókra, valamint a döntéshozók szervezeti kapcsolataikra vonatkozóan (Allison, 1987). A racionális egységes cselekvő megközelítés egyszemélyes döntéshozatalt feltételez, ahol a döntéshozó az optimális megoldás elérésére törekszik. Ez egy normatív modell, az elemzést állítja a

középpontba, azt feltételezi, hogy minden szükséges információ rendelkezésre áll, vagy beszerezhető. Általában optimális, a vállalkozás profitját maximalizáló döntést lehet hozni, ezért ezt a felfogást szokták optimalizáló közelítésmódnak is nevezni. A szervezeti modellben több döntéshozó is szerepet játszik, akik egy közös célért tevékenykednek, de azért vannak saját céljaik is. Olyan kognitív korlátokkal rendelkeznek, amelyek miatt korlátozottan racionális döntéshozóként nyilvánulnak meg. E modell azt feltételezi, hogy nem lehet minden szükséges információt beszerezni. A problémák általában túl komplexek, magas a bizonytalansági szintjük, a szervezet céljainak a kielégítő megoldások is megfelelnek. A kielégítő közelítésmóddal ésszerű ráfordítás mellett általában jó eredményt lehet elérni.

A **polisz** modell abban tér el a szervezeti modelltől, hogy nem ismeri el egy cél létezését a szervezetben, feltételezi, hogy a döntéshozatali folyamatban mindenki a saját céljait, érdekeit követi. A polisz modellben a döntéshozatal a célok nem egyértelmű megfogalmazásán alapul, így lehetőség van az egyes célok elrejtésére, vagy titokban tartására (Stone, 2002). A racionális-elemző modellel ellentétben, amikor a kijelölt célokhoz történő ragaszkodás a döntéshozatali folyamatot végigkíséri, a polisz modellben a célok újradefiniálása gyakran megtörténik külső környezet vagy belső igény változása miatt. Az egyes alternatívák homályos megfogalmazására törekednek, és egyértelműen kerülnek a világos, érthető magyarázatokat. Ehhez hozzájárul az, hogy csak azoknak az alternatíváknak a költségeit elemzik, amelyeket támogatni kívánnak.

Az alábbiakban szakirodalomra alapozva keresem arra a választ, hogy *a különböző szemléletek milyen módszereket indukálnak, és vajon alapvetően meghatározza-e ez a végeredményt?* A modellek eltérő szemléleten alapulnak: filozófiai, közgazdaságtanin, szervezeti vagy korlátozott racionalitáson, de azt explicit módon el kell fogadni, hogy már a szemlélet kiválasztása is értékrendet tükröz. A közelítésmódok vizsgálatához öt olyan *valós* témát választottam, amely a kutatások során a vizsgált településeken megoldandó problémaként fordultak elő, és az önkormányzati döntéshozatalban is megjelentek. (a) egy általános iskolában a gyerekek sokat szemetelnek, (b) a lakótelepi (lakóparki) közösség játszóteret szeretne, (c) a tél közeledtével a település környékén megszorodtak az illegális hétvégiház-foglalások (d) a település szeretné elnyerni a városi rangot, (e) a településen a kis üzletek tulajdonosai tartanak a nagyobb bevásárlóközpont megnyitásától. Az alábbiakban arra keresem a választ, hogy a

megközelítésmód a helyi politikai döntéshozatalnak mennyire befolyásolója és meghatározója.

A **közgazdasági szemlélet** az egyik leggyakoribb megközelítésmód az önkormányzatok döntéseinél, mert a hasznosságot, az eredményességet nemcsak a döntéshozók, hanem a polgárok is igénylik. A klasszikus közgazdasági modell a gazdálkodó ember igaznak tételezett döntéshozói magatartására épül. Taylor szerint a korai klasszikus döntéselmélet alapjai azok, amelyek elmaradhatatlanok a folyamatból. Egy adott változat választása esetében valamennyi eredmény bizonyosan bekövetkezik, valamint, hogy a döntéshozó rendelkezik a szükséges információkkal (Taylor, 1965). Ezek az eredmények egy érték-skálán rendezhetők, és a döntéshozó azt a változatot választja, amelyik a számára fontos értéket maximalizálja. Ennek a megközelítésnek a használata a leggyakoribb az önkormányzatoknál. Ahogy azt majd a költségvetési döntéshozatalnál is látni fogjuk, a település működtetésében a befektetés – megtérülés vizsgálata a legjellemzőbb vizsgálati szempont.

Alapja közgazdasági szemléletnek, hogy létezik az emberi értékek alapján mérhető halmaz a „piacon” megjelenő termékekből és szolgáltatásokból, amelyek között a felhasználó képes prioritást felállítani. Az emberek készek áldozatot hozni megszerzésükért, ami mutatja, hogy ezek értékkel bírnak, ezeket az értékeket számszerűsíthetjük pénzbeli kifejezés formájában. A döntéshozó több cselekvési változat (alternatíva) között választhat. Mindegyik változat, ha megvalósítják, bizonyos eredményekhez vezet, és mindegyik eredménynek valamilyen értéke van a döntéshozó számára. Ezt a közgazdászok *hasznosságnak* nevezik, a szociálpszichológusok *valenciának* (Zoltayné, 2002). A hasznosság a hatékonyságot és az eredményességet is tartalmazza. Az eredményesség azt mutatja, hogy a szervezet mennyire érte el a kitűzött célját, a hatékonyság fogalmába az tartozik, hogy ráfordítással mekkora eredményt lehet elérni. Az értékelésen kívül mindegyik eredményt még annak a valószínűsége is jellemzi, hogy a szóban forgó eredmény bekövetkezik egy bizonyos változat választásakor és megvalósításakor. Egy bizonyos cselekvési változat teljes értéke az egyes eredmények értékének és ezek valószínűségének valamilyen függvénye.

Az önkormányzati döntéshozatalban hasznosság elve egyértelmű, a döntéshozó a több cselekvési változó között az egyes összetevőkből az összesített érték alapján választja a

számára leginkább értékeset. A létrejövő hasznosságkülönbözőség a leggyakoribb döntéshozatal folyamat. Ez a módszer valóban hatásosnak bizonyult, hiszen előrejelzéseket is igényelt és adott. Azonban a vizsgálatok azt bizonyították be, hogy a gyakorlatban nem csupán a ráfordítás – megtérülés elv dominál, hiszen óriási befolyásoló hatásuk van a döntésekre a társadalmi intézményeknek, a szokásoknak, a hagyományoknak, az emberek eltérnek a hasznosságmaximalizálás elvének következetes érvényesítésétől. Az eredményességben az eredmény és az elvart eredmény közötti különbség mutatkozik meg.

Ez alapján közelíthető meg a *(c) hétvégi ház-foglalások* esete, miszerint a folyamatos károkozás miatt meg kell növelni a hétvégi házak körül a járőröző rendőröket, amely jelentős kiadással jár. Felvetődik a kérdés, hogy a háztulajdonosok számára adandó támogatás „olcsóbb-e” vagy a rendőri járőr(ök) bérezése. Ahogyan a *(e) kisüzletek tulajdonosainak* is mérlegelnie kell, hogy a nyitva tartási idő meghosszabbításával megtérül-e az alkalmazottak plusz bére. A *(b) lakótelepi közösség játszótér igényénél* a befektetés – megtérülés vizsgálat nehezebben alkalmazható. Kampányidőszakban, vagy bármely más, legitimációt igénylő helyzetben szavazatként és/vagy támogatásként térül(het) meg. A *(a) gyermekek szemetelési problémája* az önkormányzatnál befektetésként, azaz kiadásként egyértelműen a megelőzésben realizálódik, amelynek megtérülését abban látták, hogy a településen a köztéri szemétyűjtőket gyakrabban használják, és nem kell napi szinten a szétdobált szemetet gyűjteni – ami további kiadásokat generálna. A *(d) városi rang elnyerésénél* indított kampány költségeit is úgy szemlélték, hogy az később biztosan megtérül: magasabb közszolgáltatásokkal, munkahelyteremtésekkel és nem utolsó sorban lakossági szavazatokkal.

A klasszikus közgazdasági döntéseméleti felfogás gyakran nem célra vezető, hiszen a cselekvési alternatívák nem mindig állnak rendelkezésre, hanem azokat meg kell alkotni. Az eredményekre vonatkozó információk erősen hiányosak, és az információkat keresni kell (információszerzés), azonban az információszerzés költséges. Tovább nehezíti, hogy az információk nem egységes egészként vannak jelen, nem egyértelműek, és ez az eredmények várható értékének (hasznosságának) bizonytalanságához vezet.

Filozófiai közelítésmódban központi kérdés, hogy egy adott cselekvés, vagy döntés *helyes-e*, ezt a kérdést gyakran dilemma formájában fogalmazták meg. Lényeges jellemzője volt közelítésmódnak, hogy a döntések ismertnek tételezett helyzetek alapján születnek. A döntéshozók többnyire az egyén problémájával foglalkoznak, amikor azt vizsgálják, hogy hogyan kell cselekedni a „jó élet” megvalósításához, de nem kizáró az sem, ha egy közösségi döntés esetén fordulnak ehhez a módszerhez. Ezzel a megközelítéssel *(a) az iskolai személtelés* példája a következő módon oldható meg: az abszolút pozitívnak a tiszta környezetet bemutatva, az iskolában és annak előbb közvetlen környezetében, majd tágítva a kört az elérendő célban az egészséges környezet megteremtését tüzték ki, ehhez ismertető előadásokat és a pozitív példákat biztosítottak. A *(d) városi rang* elérésének döntéshozatali folyamatát is megközelíthetjük filozófiai szemlélettel, mint ahogy tették a gyakorlatban is. A pályázathoz szükség van a lakosság támogatására, ezért a döntéshozók mindenképpen a városi élet és a várossal járó szolgáltatások pozitívumait mutatják be a fórumokon. Az *(c) illegális hétvégi ház* foglalások esetén a „jó élet” meghatározása nehezebb, hiszen az önkormányzatnak itt több szempontot kell egyszerre figyelnie: a magántulajdon védelme és a szociális háló (lakhatás) biztosítása konfliktusba kerül egymással. Ahogy az önkormányzat meghatározza a jó élet kategóriáját, gyakorlatilag eldöntötte azt, és már csak az ennek megfelelő megoldási módok finomítása a döntéshozatal tárgya. Ehhez hasonló módon történik a *(e) kis üzletek* vagy a bevásárlóközpont támogatásának jó életként történő behatárolása.

Mindegyik esetben szabad, nem akadályozott döntéshozó egyént tételeztek fel, aki szabadon választja meg az elérni kívánt értékeket, s aki racionális döntéseket hoz céljai elérése érdekében. Kialakult a döntések operatív filozófiája, melynek keretében a döntés „jó” voltának mértéke az lett, hogy a döntés eredménye milyen mértékig képes kielégíteni a döntéshozó céljait. Ebben a megközelítésmódban a célcsoportnak a helyi társadalmat (az iskola gyermekeit, lakosságot) nevezik meg, de valójában a döntéshozó lép előre, az ő céljai valósulnak meg, amiben a helyi társadalom ugyan benne található, de terepként és eszközként.

Az **adminisztratív modell** két tudományterület szintéziseként született meg. Az egyik gyökere a vezetélméletben található meg, a másik pedig a pszichológiából származik.

A pszichológiai vonások az eredmények bekövetkezési valószínűségének és az eredmények értékének kérdésével foglalkozik. Ezeknek nem a tényleges, hanem az észlelt nagysága a fontos. Nem az a lényeges, hogy egy eredménynek mekkora a bekövetkezési valószínűsége vagy az értéke, hanem az, hogy a döntéshozó mekkorának észleli ezeket az értékeket. Mindezeket a valóságban megfigyelhető tényleges döntések vizsgálatából származó feltevésekkel ötvözték (March és Simon, 1965).

Az adminisztratív modell szerint a döntéshozó sajátos módon kezeli az információk bizonytalanságával és költségével kapcsolatos problémát: a bizonytalanság csökkentése érdekében azokra az eredményekre fordítja figyelmét, amelyek várható értéke kvantitatív vagy félig kvantitatív formában kifejezhető. Inkább nem foglalkozik azokkal az eredményekkel, amelyek nem számszerűsíthetők valamilyen ismert skálán. A bizonytalanság csökkentése érdekében a rövid időn belül bekövetkező eredményekkel foglalkozik, és az információszerzés és -értékelés költségeit a döntéshozó folyamatosan igyekszik csökkenteni. Az egyszerű információkkal és számításokkal dolgozik, a bonyolult kutatási programokat és nagyon komplex információrendszereket lehetőleg kerüli. Nem maximalizálásra, hanem kielégítésre törekszik, addig alkot változatokat, és addig gyűjt információt, amíg egy kielégítő változatot nem talál, vagyis nem az optimális, hanem a már megfelelő változatot keresi. Az összes szociális döntéshozatali helyzet ide tartozik, a *(c) hétvégi ház foglалások* esetében az első, már az adott helyzetet javítani látszó lépést elfogadja, majd fokozatos információszerzéssel igyekszik egyre szélesebb körben meghatározni az ettől eredményesebb döntést. A nappali melegedő, az éjszakai menedék, és a folyamatosan nyitva tartó, hajléktalanokat munkalehetőséggel is ellátó központok létrehozataláig hosszú az út, ezt a döntéshozatali folyamatot állandóan meghatározhatja a környezet és a rendszer változása is. Ugyanezt a szemléletet használva a *(e) bevásárlóközpont ellen fellépő kis üzletek* tulajdonosai eljutnak a csendes elégedetlenkedéstől és a félelemtől a nyitva tartási idő hosszabbításáig. Abban az esetben, ha mindez nem hozza meg a kívánt hatást, akkor továbblép(het)nek egy újabb szintre és akár egyesületet is létrehozhatnak. A *(a) személtelő gyerekek* átnevelése időt vehet igénybe és kudarcokkal is tarkított lehet. Ezért ezzel a szemlélettel első, már megoldásnak tűnő utat választja: több kukát helyeznek el és több ellenőrzést tartanak. A *(b) lakótelepi közösség játszótér* igényére az önkormányzat válaszként pályázatot ad be, azonban ha ez sikertelen lesz, keresi a következő lehetséges utat, például újabb pályázatot keres, vagy gyűjtést

rendeznek. A döntéshozónak van egy sztereotip elgondolása arról, hogy milyen a kielégítő változat, s amint ezt meglelte, kiválasztja, és a további kereséstől már eltekint, viszont, ha újabb nehézséggel találja magát szembe, akkor újabb megoldást keres az akkor rendelkezésre álló információk alapján.

A **Skinner-féle modell** vagy más néven a szigorú megerősítés modellje nem tagadja, hogy az emberek gondolkodnak és vannak elvárásaik, de azzal érvel, hogy nem mindig térül meg, ha ennek alapján próbáljuk megmagyarázni az emberek viselkedését és döntését (Skinner, 1965; Bolles, 1971). A megerősítés modellje szerint fel kell tárnunk azokat a pozitív eredményeket, amelyek a múltban bizonyos döntések megerősítéséhez vezettek. A döntések megerősítést nyernek, ha olyan eredményekkel járnak, amelyeket a döntéshozó nagyra értékel: „azt a viselkedést vagy magatartást, amely jutalomhoz vezet, az emberek megismétlik, míg azt, amely nem vezet jutalomhoz, sőt büntetést vonhat maga után, nem ismétlik meg” (Zoltayné, 2002).

A Skinner-féle döntéseméleti modellel bebizonyítható, hogy a leghatékonyabb és legeredményesebb döntéstámogatók azok, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak a döntéssel, mind a döntés és az erősítés között eltelt időtartam vonatkozásában (minél rövidebb ez az időtartam annál jobb), mind pedig a döntéshozó legintenzívebb szükségletei tekintetében. A *(d) várossá nyilvánítási pályázat* esetében ezekre a megerősítésekre időszakonként szükség van. A pályázat előkészítésekor is szükség van a lakosság támogatására, fontos annak elérése és bemutatása, hogy tényleg nagy a helyi társadalom általi támogatottsága a döntéshozatali folyamatnak. Ha az erősítések megszakításokkal következnek be, akkor a viselkedést sokkal magasabb szinten lehet tartani, mint ha az erősítések egyszerre következnenek be. A rendezvénysorozatok, vagy a sorozatos, aprólékos gonddal kidolgozott események erősebbé tehetik támogatottságot. A pozitív erősítés sokkal hatékonyabb, mint a negatív, a városi rang előnyeit inkább célszerű bemutatni, mint a községi rang hátrányait. Azokat az eredményeket, amelyek ténylegesen erősítik a viselkedést csak empirikus úton lehet megismerni. Az *(a) iskolában korábban sokat szemetelő* diákok számára is fontos a viselkedésváltozás külső megerősítése, pozitív példának való állítása. Akárcsak a *(b) játszótérért tenni akaró lakótelepi közösség* számára megadott önkormányzati támogatás is megerősítés, másrészt a többi közösség számára is jó példát jelentene, és sokkal nagyobb lenne a közösségi (és önkormányzati) hozadéka.

Szociológusok és a politikatudomány szakértői dolgozták ki a **fokozatos hozadék** modelljét, melyet a szabályozott anarchia modelljének is neveznek (Lindblom, 1993). Ez a modell azt állítja, hogy a gyakorlatban olyan nagyszámú és komplex eredmény fordul elő, s a cselekvési változatok és eredmények kapcsolatáról olyan keveset tudunk, hogy nem lehetséges a cselekvési változatok összehasonlítása egymáshoz viszonyított hasznosságuk alapján, még akkor sem, ha csak kielégítő döntésekre törekszünk. Az egyedüli reális lehetőség a cselekvési változatok egyenkénti összehasonlítása azokkal a tényleges eredményekkel, amelyek a múltban az adott változathoz nagyon hasonló cselekvési változatok megvalósításából származtak. Amennyiben korábban már született egy, a megoldáshoz vezető döntés, akkor azt a módszert gyakran felhasználják az újabb döntéseknél. Ezek szerint a cselekvési változatok csak csekély mértékben különböznek a múltban tapasztaltaktól. A *(a) személtelés problémája* így megoldható, és később kiterjeszhető a település egészére is eljutva a szelektív hulladékgyűjtésig. A *(c) hétvégi ház-foglalások* esetén előbb a tulajdonosok figyelmét hívják fel, majd a járőrözést és a védelmet növelik meg. A *(b) játszótér építéséhez* felméri előbb a lehetőségeket és az erőforrásokat, majd ezután ennek alapján különböző terveket készítenek.

Nagy pozitívumaként a lépések közötti újabb döntési lehetőséget tartják, azaz ebben az esetben az ún. nagy hiba kiküszöbölhető és a döntést nem eleve elrendeltnek tekintik. Az önkormányzatok gyakran élnek ezzel olyan döntéseknél, amelynek az összes információját az adott időpontban nem ismerik, vagy a döntéshozók érdekei heterogének. Lehetőséget kell adni arra, hogy a különböző érdekcsoportok szóhoz jussanak a döntés során, a döntéshozó nemcsak az egyén lehet, hanem a csoport is. A fokozatos hozadék modellje a hagyományos cél-eszköz sémát kritizálja mint előfeltevést. Az először tűzzük ki a célokat, majd keressük meg az elérésükre szolgáló eszközöket séma ugyanis bonyolult döntési helyzetekben nem használható. Ezekben az esetekben a célok és eszközök szétválaszthatatlanul összefonódnak.

A szemétkosár döntési modellben a problémák, a megoldások, a résztvevők (döntéshozók) és a választási lehetőségek gyűjtőhelyeként értelmezhetőek, ahol a résztvevőknek az a dolguk, hogy a problémákat és a megoldásokat összekapcsolják, vagyis döntéseket kell hozniuk (Cohen, 2000). Azt állítja, hogy a döntéshozók figyelme

megoszlik és a döntések nem egy lineáris folyamat eredményeképpen születnek. Központi szerep jut az időnek, mint fontos befolyásoló tényezőnek. Az idő szinte automatikusan szervezi rendszerbe a döntési folyamatokat, mint például a *(d) városi rang elnyeréséért* indított folyamatban. Ugyanazon időben kell rendelkezésre állnia a döntéshozatal összes elemének ahhoz, hogy egy döntés megszülethessen, a szereplők, a megoldások, a problémák és a döntési lehetőségek találkozásából alakulnak ki a döntések. Gyakran a tévedéstől való félelem mozgatja a döntéshozókat, azaz a döntési helyzetben nem kapcsolódnak választási lehetőségek a problémához, többnyire rossz megoldást választanak, lényegében nem oldják meg a problémát. A választási lehetőséggel egy időben merül fel a probléma, rendelkezésre állnak lehetséges megoldások, a döntés megtörténik, és a probléma megoldódik. Abban az esetben, ha a választás meghaladja a döntéshozók energiáját, és a meg nem oldott problémák elérhetnek egy olyan kritikus tömeget, amely a szervezet összeomlását vonja maga után.

A szemeteskosár döntési modell hatékonyságának mérésére három indikátort lehet alkalmazni: a probléma aktivitását, a probléma lappangását, a döntési időt (March, 2000). A *probléma aktivitása* az az idő, amennyit a probléma megoldatlanul a szervezetben tölt, utal a szervezeti konfliktus nagyságrendjére. A *probléma lappangása* az az idő, amennyit a problémák inaktív állapotban töltenek a szervezetben anélkül, hogy felismernék őket, azt jelzi, hogy a szervezet mennyire fogékony a probléma felismerésére. A *döntési idő* az az idő, ami a választás, a döntés megszületéséig terjed, ezzel a szervezet hatékonyságát méri.

Az **optimális döntések elmélete** feltevésekre épül: ha a döntéshozó ismeri az összes lehetséges cselekvés változatot és biztosan tudja, hogy az egyes cselekvési változatoknak mi lesz az eredményük, továbbá ha biztosan meg tudja állapítani az eredmények preferencia-sorrendjét, akkor az optimális döntés kiválasztása elvileg könnyű feladat. A *klasszikus racionális modell* arra az elgondolásra épült, hogy a döntéshozók hasznosságmaximalizáló döntéseket hoznak, bizonyos korlátok létezése mellett, ismertek a döntéshozó célja, a hasznosságok és a preferenciafüggvények (Simon, 1957). Ezek lehetővé teszik, hogy rangsorolja az összes lehetséges alternatívát. Három kritikai észrevétel fogalmazható meg a racionális modellel szemben: az emberek nem képesek minden lehetséges alternatíva azonosítására, az egyéneknek

nincsenek pontosan kitűzött céljai, és nem képesek az alternatívák rangsorolására, ráadásul a valóságban a véges számú alternatíva és következmény fogalma nem értelmezhető. (Zoltayné, 2002).

Herbert Simon az *objektív racionalitás* elnevezést használta arra az esetre, ha a döntéshozó valóban kielégítette az optimális előfeltevéseket – kimutatta azonban, hogy az előfeltevések csak igen ritkán teljesülnek. Mivel az objektív racionalitás feltételei nem teljesülnek, ezért Simon egy másik elvet vezetett be, és ezt a *korlátozott racionalitás* elvének nevezte el. A kielégítő döntések elméletében az objektív racionalitás harmadik feltételének (egyetlen cél létezésének) valós tényét vonja kétségbe. A korlátozott racionalitás és a többcélúság folytán a legtöbb komplex döntési helyzetben a döntéshozó egyszerűsíti a döntési folyamatot azzal, hogy a maximalizálás helyett a kielégítő megoldásra törekszik. A kielégítő megoldás elfogadása révén csökkenti az alternatívák felkutatására fordított erőfeszítéseket. Az emberek megkísérlik elkerülni az új, ismeretlen, bizonytalan alternatívákat, és inkább a korábban már megfelelőnek bizonyult megoldásokat választják.

A kis lépések politikája néven ismertté vált modell explicit módon figyelembe veszi, hogy bizonyos célok egymással nyílt konfliktusba kerülhetnek egy-egy döntési helyzet megoldása közben (Lidblom, 1959). Olyan stratégiák közül kell választani az önkormányzati döntéshozónak, amelyek a konfliktusban álló célok különböző keverékeit tartalmazzák, ilyenkor az értékek csak az adott helyzet kontextusában kapnak konkrét értelmet. Mivel nem végezhető el egy cél-eszköz vizsgálat, és mivel az értékekben az emberek általában nem tudnak egyetérteni, a jó választás egyetlen ismérve az, ha az érintettek magával a választással egyetértenek. A változó célok, a környezet, a preferenciák figyelembevételéről van szó, ez a korábbi döntéstől csak kismértékben eltérő választást eredményez.

Normatív és a **leíró döntéseméletek** azzal foglalkoznak, hogy miként lehet a döntéseket jobbá tenni abban az értelemben, hogy segítséget nyújtsanak a döntéshozónak az előzetesen felállított követelményekhez vagy szabályokhoz való igazodásban. Itt a „hogyan kell dönteni” kérdésen van a hangsúly, a leíró azzal foglalkozik, hogy hogyan döntenek az emberek a valóságban. Ezt az irányzatot deskriptív döntéseméleti irányzatnak is nevezik. Mindkét irányzat foglalkozik a felismert érték mérésének kérdéseivel, az értéket olyan fogalmakkal hozzák kapcsolatba, mint a motiváció, a jutalom és büntetés, a preferencia, az attitűd, a cél. Az

értéknek a döntésekben játszott központi szerepe különösen a normatív döntés modellekben tűnik ki. A normatív modellek megmondják a döntéshozónak, hogyan kell döntenie abban a döntési osztályban, amelyekre a modell vonatkozik, feltéve, hogy a döntéshozó ismeri az általa elérni kívánt értéket.

A normatív modell jól használható megközelítésmód az önkormányzati döntéseknél: a települések ezekben a helyzetekben (*a – e*) más települések gyakorlatát és szemléletét nézhetik, és az alapján akarják azt eldönteni, hogy a megoldási mód adoptálható-e rájuk. *„Hogyan lett másoknak játszóterük, hogyan akadályozták meg a hétvégi ház feltöréseket, mit tettek egyéb konfliktusokban?”* – számos esetben így más önkormányzatok szemlélete best practise-ként hatott rájuk. Megállapíthatjuk, hogy az optimális döntésekre vonatkozó elmélet a normatív döntéselméletekhez tartozik, a kielégítő döntések elmélete a leíró döntésekhez. A normatív döntések elmélete objektíven racionális (akárcsak az optimális döntések elmélete), de a teljes információ tekintetében kevésbé szigorú, a következetesség feltételeit azonban szigorúan fogalmazza meg. A normatív döntéselmélet olyan modelleket szolgáltat, amelyek segítik a döntéshozókat a következetlenség elkerülésében vagy legalábbis csökkentésében.

Összegzés:

A döntéselméleti modellek és módszerek központi kérdése, hogy hogyan lehet egy szervezet / intézmény sikeres, melyek azok az indikátorok, amelyek alapján ez mérhetővé válik (Horváth, 2005; Blanchard – Carlos - Randolph, 2007; Lőrincz, 2006). Az önkormányzatok működésében a döntéshozatal szemlélete meghatározó, benne a szereplők értékrendszere tükröződik, és a megközelítések jellemző módon kijelölhetik a használható módszereket. Amennyiben a döntéshozatalban patthelyzet alakul ki, célravezető lehet a probléma más szempontból történő megközelítése. Az önkormányzati döntéshozatali folyamatokban megfigyelhető volt, hogy nem a megoldási alternatívák képezték a vita tényleges alapját, hanem maguk a megközelítések. A prioritások eldöntése után a megoldások behatároltakká váltak, és rendre ugyanazon folyamat mentén alakultak.

Az alternatívák számbavétele az önkormányzati döntéseknél teljes körűen nehézkes, a nem kívánatos alternatívákat szinte azonnal kizárják a döntéshozók olyannyira, hogy a legjobbnak tűnő megoldási módot tüntetik fel egyedüli támogathatóként. Az önkormányzati döntéshozatalban a vita valójában a megközelítésmódokról szól, a szemlélet kiválasztása és megfogalmazása után a megoldás alternatívái már behatároltak, az attól való eltérés nehezzé válik, vagy újabb konfliktusokat generál. Komoly felkészültséget igényel a problémaazonosítás fázisában, mindemellett a döntéshozóknak kevés az idejük és az erőforrásuk a problémák átfogó elemzéséhez. Ha magas a racionalitás iránti igény, akkor a racionális vagy a politikai modell lesz az uralkodó, ha nincs ilyen elvárás, akkor a szervezeti vagy a viselkedéstudományi elvek szerint fognak eljárni. A viselkedéstudományi döntésemélet modellje olyan döntéshozókat vizsgál, akik olyan döntéseket hoznak, amelyekkel időt nyerhetnek, s valahogy átevíckélhetnek egyik helyzetből a másikba. a megoldások a korábban felhalmozódott vezetői tapasztalatokon alapulnak.

Szakirodalmak kiemelik, hogy az önkormányzati döntések hosszú folyamat eredményeként születnek, amelyben a döntéshozó szervek részt vesznek, az előkészítés során az összes lehetőséget figyelembe veszik. A gyakorlatban a döntéshozatal folyamata ettől komplexebb, hiszen a hatalom és legfőképpen a helyi hatalmi erőviszonyok mindenképpen megnyilvánulnak (Kákai, 1997; Kákai, 2004).

III. A döntéshozatal szervezeti és működési keretei

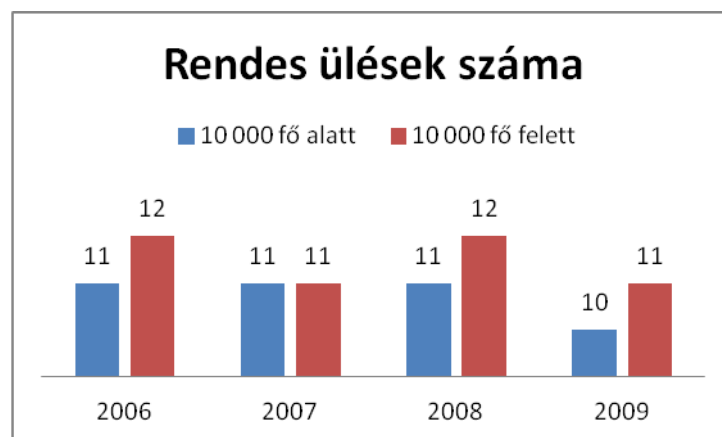
A helyi önkormányzat kötelező közszolgáltatásait, valamint az önként vállalt feladatait tekintve akkor tud eleget tenni széles felelősségű követelményeinek, ha rendelkezik azokkal a szervezetekkel és terepekkel, amelyek képesek tevékenyen részt venni az önkormányzati feladatok megoldásában, hatáskörök megoldásában: a döntéselőkészítésben, a döntéshozatalban, illetve a döntések végrehajtásának szervezésében, ellenőrzésében. Az önkormányzati döntéshozatal ebből a szemszögből vizsgálva - Kákai László szavaival élve - olyan *hatalmi erőter*, amelyben a szereplők a kapcsolatrendszerükből, információikból, érdekeikből adódóan a külső hatásokra reagálva meghatározott mozgástérrel és szabályrendszerrel rendelkeznek. Ebben a megközelítésben az önkormányzatiság szervezeti struktúrával rendelkező szintér, ahol a jogi és a politikai szabályok egyaránt mozgatnak.

Az empirikus adatfelvételekre alapozva vizsgálom az 1990-ben létrejött szinterek használatát, szabályait, eredményességét, hatékonyságát különböző helyzetekben és szintereken (testületi és bizottsági ülések, fogadóórák, közmeghallgatás, kerekasztalok, lakossági fórumok, ad hoc jellegű megbeszélések, egyéb társadalmi egyeztetések stb.) a döntéshozatal különböző fázisaiban. Vizsgálom továbbá, hogy *mely szabályok határozzák meg a szinterek használatát, milyen elveket követnek a nyilvánosság biztosítása érdekében, valamint, hogy a szintek közül valamelyik képes-e jobban aktiválni a helyi társadalmat, ez a szinterekkel vagy a témákkal erősíthető-e jobban. Létrehozható-e ez alapján döntési típus?*

III.1. Testületi ülés

A választópolgárok az önkormányzás gyakorlására hozzák létre a képviselőtestületet a törvény értelmében, amely így az önkormányzati működés lényeges terepévé is válik. Az önkormányzat működését, az ülések gyakoriságán, típusain, a tárgyalt napirendek számán, előterjesztésük módján, a képviselők aktivitásán, és a különböző érdekcsoportok jelenlétén alapulva vizsgáltam. A testület tevékenységét a Szervezeti és Működési Szabályzat létrehozatalával alapvetően meghatározták. Erre azért volt

szükség, mert az 1990-es önkormányzati törvény alapvetően keretjellelű, tehát az ún. részletkérdéseket nem szabályozta, viszont az önkormányzatok az SZMSZ-ben saját végrehajtási szabályaikat határozzák meg. A törvény keretei között saját helyzetüknek megfelelően alakítják ki működési rendjüket. Az SZMSZ megalkotása azonban nemcsak törvényi kötelezettség (Ötv. 18§), hanem egy önkormányzati alapjog és szükségszerűség is, amelynek fontosságát a települések felismerték: a képviselőtestület működési terének szempontjából elengedhetetlen ennek rendeleti úton történő megalkotása. Szervezeti és Működési Szabályzat létrehozatalának folyamata a településeknél közel azonos volt a 2006-os választást követően: az előző SZMSZ-re építve indultak el, és annak esetleges módosítási lehetőségeit keresték, de csak csekély mértékben változtatták. A helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján évente legalább hat rendes ülést kell tartani és egy közmeghallgatást. (Ötv.) Ezen kívül a rendkívüli ülések számát nem korlátozták. (6. ábra)



6. ábra: Az éves munkatervben meghatározott ülések száma

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) (viszonyítási év 2006)

n=30 település

Az önkormányzati törvényben meghatározotthoz képest a testületek lényegesen többet üléseztek. Az éves munkatervben a települések általában havi egy ülést határoztak meg azzal a megjegyzéssel, hogy a nyári (általában július) ülésszünetben amennyiben szükséges, rendkívüli ülést tartanak. Évenként átlagosan 4 rendkívüli ülést tartanak, amelyeknek leginkább egy napirendjük van. A kutatás során bebizonyosodott, hogy a napirend megtárgyalása után egyéb ügyekben is folytatnak napirenden kívüli megbeszéléseket, amelyek már a formális ülés utáni eszmecsereére hasonlítanak, viszont további információk szerzésére nyílt lehetőség, vagy a további ülések előkészítésére

használták. Leggyakoribb oka a rendkívüli ülés összehívásnak a költségvetés módosítása, amelyet 2007 óta tervszerűen a nyári időszakra *rendkívüli ülésként tervezték meg*, - ez a vizsgálat idején az összes településen előfordult. A költségvetést természetesen egyéb más ügyek is befolyásolhatják, amelyek minden esetben újabb és újabb ülések (előtte esetlegesen bizottsági ülések) megrendezését jelentik: pályázatokhoz önerő rendelése, közbeszerzési pályázatban döntés, támogatási kérelmek elbírálása, szerződések változtatása, vis mayor helyzetek megoldása. (A 2. táblázatban a 2006-tól megtartott rendkívüli ülések napirendjeinek előfordulását összegeztem a vizsgált települések százalékában). Az önkormányzat által fenntartott intézmények működése is hozhat előre nem tervezhető döntési helyzeteket: az intézmény alapító okiratában történő változás, oktatási intézmény helyzetének átalakulása, intézményvezetők rendkívüli kinevezése. 2007-től a közoktatásban bekövetkező változások rendkívüli ülések, illetve egyéb tárgyalások sorozatát és ezzel együtt döntési kényszerhelyzeteket eredményeztek, ezeken a rendkívüli üléseken egyetlen napirendi pontként jelent meg az oktatás helyzete. Azokon a településeken, ahol az oktatás átszervezése tárgyalássorozatot kényszerített ki, ott a rendkívüli ülések elsősorban a bizottsági ülések eredményeinek, az ott kidolgozott alternatívák bemutatását jelentették, és további vitákat generáltak.

Rendkívüli ülések témái	Megjelenésük a vizsgált települések százalékában 2007-2009 (%) <i>n= 30 település</i>
Költségvetés módosítása	100
Pályázatokhoz önerő biztosítása	85
Közbeszerzési pályázatokban döntés	80
Oktatási intézmény és a helyi oktatás helyzete	70
Intézmények alapító okiratának változtatása	65
Kistérségi fejlesztési terv	65
kistérségi társulás működtetésére vonatkozó megállapodás módosítása	65
Polgármesteri hatáskör módosítása, feladatkörök bővítése	65
Esélyegyenlőségi terv (pályázathoz)	40

Rendkívüli eset (vis mayor)	30
szerződések változtatása	20
pályázat szociális célú település-rehabilitáció	20
Ellenőrzési terv módosítása	15

2. táblázat: A rendkívüli testületi ülések témái

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n= 30 település

A képviselőtestületnek joga azt eldönteni, hogy az átruházható feladatok közül melyeket, milyen arányban helyezi át más szervekhez, illetve hogy a megoldásába kiket von be. (Ötv. 9§) Leggyakoribb volt bizottsághoz való rendelése, illetve civil szervezetek, egyházak bevonása, leginkább szociális és környezetvédelmi területeken.

(3. táblázat)

	közrend	segélyezés	közművelődés	oktatás	köztemető	étkezés
magán-szféra					X	X
civil szervezet	X	X	X	X		
bizottság	X	X	X	X		

3. táblázat: A feladatok átruházásának helyszíne

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n= 30 település

A településeken valódi döntési helyzetként jelent meg, hogy melyik a leghatékonyabb szervezeti forma, amellyel megfelelően orvosolható a társadalmi probléma. Ennek megválaszolásához költséghatékonysági rendszert vizsgáltak, és azt, hogy milyen elvi alapon biztosítható a pénzeszközök megfelelő allokációja. További szempontként jelent meg annak eldöntése, hogy az önkormányzat közvetlen vagy közvetett módon látja-e el az adott feladatot, hogy a közösségi forrásokon kívül indokolt-e az igénybevevők költségterítésének előírása, más forrás bevonására nyílt-e lehetőség. (4. táblázat)

Az önkormányzat közvetlen vagy közvetett úton is elláthatja feladatát. A közvetlen feladatellátásnál a szereplők klasszikusak, az önkormányzat és annak intézményei

köréből kerülnek ki, míg a közvetettnél a szereplők köre szélesebb, nonprofit szféra, a magánszféra is képviselteti magát. Az önkormányzat számára a döntéshozatalban eltérőek a szempontok, a közvetlen esetében a biztonságra való törekvés, a hatékony belső irányítás a jutalmazással és büntetéssel jelenik meg, míg a közvetett úton történő feladatellátásban törekednek bizonyos határokon belül a szavazati jog, felügyelőbizottsági tagság megtartására

Közvetlen úton ellátott feladat	Közvetett úton ellátott feladat
<p>Szereplők: önkormányzati apparátus és intézményeik</p>	<p>Szereplők: nonprofit szervezetek, + önkormányzati tulajdonú vállalkozás + egyéb pl. magántulajdon + koncesszió</p>
<p>Döntési szempont:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hatékony belső irányítás • SZMSZ, ügyrend, munkakör, éves feladatterv, • jutalmazás, büntetés • biztonságos ellátás 	<p>Döntési szempont:</p> <ul style="list-style-type: none"> • szavazati jog, felügyelő bizottsági tagság megtartása • szerződésen alapuló szolgáltatás • szolgáltatás tartalma kötött • mennyiség, minőség ellenőrzése • mérési módja • garanciális szabályok • költségek tervezése
Közvetlen előnye	Közvetlen hátránya
<ul style="list-style-type: none"> • feladatellátás biztonsága • folyamatosan rendelkezésre áll • közvetlen utasítási joga • TÉR közvetlen módja • munkáltatói jog gyakorlása • ellenőrizhetőség • kiszámíthatóság 	<ul style="list-style-type: none"> • nagy a belső tehetetlenség • sok a törvényi kötöttség • hivatalszerű működtetés esetén lassú reakcióidő • piaci érzékenység hiánya • finanszírozhatatlanság esetén a feladatot TÖRLIK vagy csökkentik

4. táblázat: A közvetlen és közvetett feladatellátás jellemzői
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)
n=30 település

Egyfajta függetlenedés jelenik meg, amelyben a felelősség érzete is közvetetté válik. Másik pozitívuma, amit a települések kiemeltek: a döntési szakaszban már a végrehajtás tervezése megtörtént.

Mindkét típusú feladatellátásnak megvan a maga előnye és hátránya. A települések egy részénél aprólékos elemzéseket (környezet- és határtanulmányokat) készítettek, amelynél ezeket sorra vették. Az önkormányzatok végső döntése azon múlt, hogy az indítás pillanatában mennyire elkötelezettek a szakfeladatok ellátásának hatékonysági vizsgálata mellett.

Közvetett előnye	Követett hátránya
<ul style="list-style-type: none"> • a feladatellátásból eredő gondok az ellátásban nem az önkormányzatot terhelik • rugalmas a változásokra • igényekhez mért • szakszerűbb lehet • minőség magasabb lehet • foglalkoztatottak számára kifizetődőbb lehet • szerződés keretein belül ellenőrizhető • változatosabb feladatellátás, több szereplő jelenléte 	<ul style="list-style-type: none"> • szolgáltatás léte bizonytalan • nehezen kontrollálható az ellátás szakmai és gazdasági minősége • gyakori a csőd, ilyenkor az önkormányzatnak kell újraindítania • a szerződésre nagyon oda kell figyelnie (pl. vállalkozás kötelezett-e a fejlesztésre vagy ez az önkormányzat feladata marad továbbra is)

5. táblázat: A közvetett feladatellátás jellemzői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A helyi önkormányzat számára fontos a civil társadalom véleménye, ezért ad hoc bizottságba, szakbizottságokba civileket hív meg. A pártok és a civil szervezetek szerepe, súlya és befolyása a helyi önkormányzatokban eltérő képet mutat. A helyi önkormányzatok pártosodottságát és a civil szervezetek megjelenését nagyban befolyásolja az adott település mérete és a település szerkezete (Kákai, 2004). A

vizsgálat időszakában azonban már érezhető volt, és 2009-re már ennek kumulatív hatásai is megjelentek, hogy a pártok számára a helyi hatalmi szintér olyan arénává vált, amelyben az erőviszonyok próbára tehetők, ellensúlyként jelenhetnek meg. A települések között Magyarországon ennél a kérdésnél is az 5000 fős lakosság a „törésvonal”, vagy a városi rang. E fölött a pártok rendre megjelennek, kulcsszereplőivé válnak az önkormányzati döntési folyamatoknak. Ebben a pártalapú modellben a konfliktusok ideológiai alapúak, a politikusok főállásúak (Kákai, 2004). A közösségi alapú modellben a pártoknak már kisebb a szerepe, a döntési folyamat, így a testületi ülések is perszonifikáltak, az érdekartikuláció közvetlen. A lakosság képes viszonylag jól behatárolni az érdekcsoportokat, ezért nincs szükség a pártok és más politikai érdekcsoportok közvetítő szerepére. A testületi ülések szabályozottsága is eltérő, hiszen a pártalapú modellben működőknél a napirendek tárgyalása végén van lehetőség kérdések feltételére az állampolgárok részéről, míg a közösségi alapúnál ez az SZMSZ-ben nem szabályozott: az adott téma tárgyalása során feltehetik kérdéseiket. A tárgyalástechnikát vizsgálva a pártalapú mindenképpen formalizált, míg a kisebb településeken a közvetlenség miatt a formalizált megszólítások idegennek tűnnek, és gyakran ki is lépnek ebből a szerepből (Kákai, 2004).

Megvizsgáltam azt, hogy különböző feladatokba milyen mértékben – és ahol ez releváns volt – kinek a kezdeményezésre történt a feladatok ellátásban az együttműködés. (6. táblázat)

A konfliktus-felmérések a 3000 fő alatti települések esetében elvéve jelentek meg, ahol előfordult, ott egy akut probléma megoldását akarták így később igazolni, a 3000-5000 fő közöttinél már gyakrabban, bár rendszertelenül. A témák is változtak, a kistelepülések esetében kisebbségi konfliktust kezelni kívánó döntés elfogadásának mérése volt, míg a 3000 - 5000 fő közöttinél az iskola és az óvoda elfogadottsága, a művelődési ház programjainak ismertsége, ifjúsági programok iránti igény mérése volt. Az 5000 fő fölötti településnél a helyi közvélemény-kutatások segítik a helyi társadalom bevonását, mutatja ezt az is, hogy több szakpolitika esetén is megjelentek a döntés-előkészítés vagy a probléma feltárása érdekében végzett kutatások. A kutatások a stratégiai tervek köré épültek és váltak a későbbi döntési folyamat részévé. A PR-t és a marketinget minden településen fontosnak tartották, különbség a felhasználható

eszközökben természetesen megjelent, de a cél ugyanaz volt: a helyi társadalom tájékoztatása és a legitimáció biztosítása.

	5000 fő alatti települések	5000 fő fölötti települések
konfliktus-felmérések	nem jellemző	jellemző – szociometria után tréningek tartása
Társadalmi egyeztetési folyamatok megszervezése	önkéntes kezdeményezés esetén ad hoc jelleggel megjelent – nem tervezett	a konfliktus-felmérést is végző települések esetében jellemző
helyi közvélemény-kutatás	jellemző	jellemző
propaganda, marketig, PR	esetenként jellemző	esetenként jellemző
vitafórum megszervezése, lebonyolítása	esetenként jellemző	esetenként jellemző
pályázatokban való részvétel	jellemző – önkormányzati kezdeményezésre	jellemző – önkormányzati és más szervezetek kezdeményezésére is

6. táblázat: Helyi társadalom bekapcsolásának újtjai

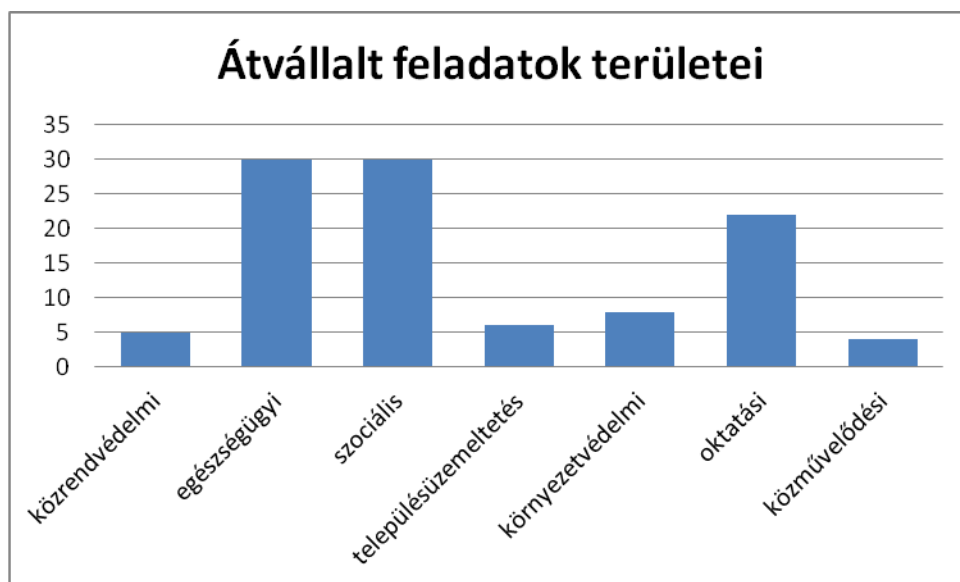
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A településeken a szociális, az egészségügyi és az oktatás területén jelent meg a legtöbb átengedett feladat. Az önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettsége érinti a közoktatás-szolgáltatás teljes körét. A közoktatás rendszerének megfelelő szinten történő működtetése és annak tervezése csak akkor oldható meg, ha a feladatellátásban a helyi önkormányzatok közösen alakítják ki a nagyobb területi egységre kiterjedő szolgáltatások rendszerét. A feladatellátás megszervezése során az önkormányzat dönt arról, hogy milyen módon kívánja végrehajtani, az oktatáspolitikai elképzelések, koncepciók, tervek, pedagógiai programok meghatározása is az önkormányzat hatásköre. A bizottságoknak legnagyobb mértékben a szociális téren engedett át feladatot a képviselőtestület. A segélyezés döntésében több településen a szociális bizottság nemcsak döntés-előkészítő, hanem döntési jogkörrel is rendelkezett, amelyet SZMSZ-ben szabályoztak. A településeken eltérő módon vonták be a közszolgáltatásokba a szereplőket: alapítványok önállóan működtetnek iskolákat, bizottságok oktatási programokat, vagy éppen az intézményvezető pályázatát

véleményezhetik. Jelentős szempont, hogy a lakóhelyükön mód van-e az oktatásra és a művelődésre, hiszen ez közvetlen vagy közvetett módon érinti a település teljes lakosságát. A magánszféra legjellemzőbb módon a közétkeztetés területén vett át legelsőként önkormányzati feladatot. Ugyanígy elterjedt az a gyakorlat, hogy egészségügyi vagy szociális feladatokat vállalkozások oldanak meg: védőnői, orvosi, fogorvosi, gyógyszerészi, vagy legújabb példák alapján a gyermekmegőrzés (esetlegesen óvodai, bölcsődei ellátás) település mérettől függően ugyan, de általánosságban jelen van (6. táblázat)

A képviselőtestületeknek lehetőségük van arra is, hogy a kötelező feladatokon kívül önként is vállaljanak olyanokat, amelyeket a törvény kötelezően nem utal más szervezet tevékenységi körébe. A vizsgált települések különböző területeken vállaltak feladatokat. (7. ábra) Az összes vizsgált település átvállal olyan egészségügyi vagy szociális szolgáltatást, amely a település életében nagyon fontos, vagy megvalósítását a lakosok annak tartják. Ezeket a feladatokat a lakosság, mint választópolgár igényei alapján alakítják. A szociális feladatok között leginkább az adósságrendezési szolgáltatást, valamint a városokban a lakhatás támogatását - az ún. fecskesház programok hirdetésével - vállalták át.



7. ábra: Az átvállalt feladatok területeinek megjelenése a települések %-ában

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

Ezen kívül gyakori volt a településüzemeltetési feladatok között olyan jóléti szolgáltatások felvállalása, amelyek időszakosak voltak, pl. a település díszkivilágításának megoldása, vagy a virágosítás támogatása. A különbséget az adta, hogy a civil társadalmat mennyire tudták vagy akarták bevonni a döntéshozatali folyamatba. A közrendvédelmi feladatok között a polgárőrség támogatása és a térfigyelő rendszer kiépítése jelent meg nagy arányban, válaszul az állampolgárok igényeire, a környezetvédelmi feladatok is leginkább a kampányszerűen jelentek meg. (7. táblázat)

Terület	Átvállalt feladatok
Közrendvédelmi	térfigyelő rendszer kiépítése polgárőrség támogatása pánik gomb
Egészségügyi	Járóbeteg szakrendelés bővített működtetése gyógyszerfutár üzemeltetése
Szociális	adósságrendezési szolgáltatás Panel Plusz hitelprogram Bursa Hungarica ösztöndíj Fűtéstámogatás idősek napja rendezvény támogatása Fecskeház program támogatása lakáscélú helyi támogatások
Település-üzemeltetési	karácsonyi díszkivilágítás térburkolások közterület virágosítása téli úttakarítás
Környezetvédelem	faültetés, virágosítás civilök bekapcsolásának koordinálása takarítási akciók (pl. patakmeder tisztítás)
Közművelődési	alapítványok támogatása

	mozgókönyvtári rendszer kiépítése testvértelepülési kapcsolatok koordinálása
Oktatási	nevelési tanácsadás logopédusi szolgáltatás gyógytestnevelés biztosítása gyógypedagógusi szolgáltatás

7. táblázat: Átvállalt feladatok a vizsgált településeken

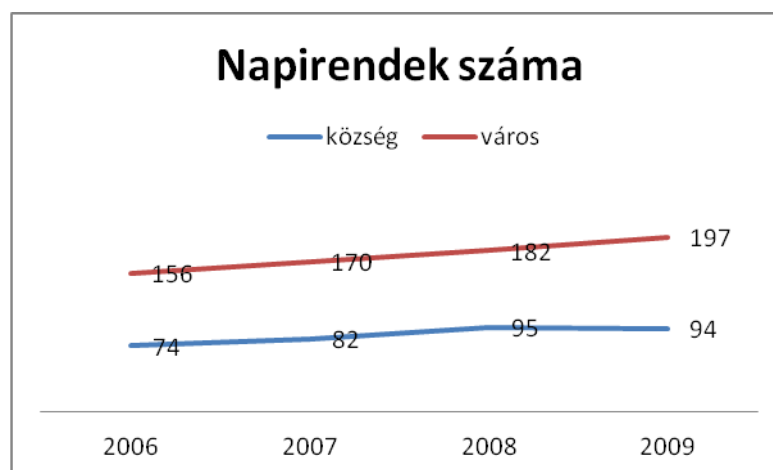
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

III.1.1. Testületi ülések formai követelményei

A továbbiakban az ülések lefolytatását különböző szempontból elemzem, egyrészt az előterjesztések indítványozói és előkészítői alapján, másrészt a napirendek elfogadottsága alapján. A legfontosabb önkormányzati terepnek tartott testületi ülésnek számos formai kritériumnak kellett megfelelnie: napirendeket, munkatervet készítenek, az előterjesztések, jegyzőkönyvek szövegezése és azok nyilvánosságának biztosítása sem részletkérdésként jelenik meg.

Napirendek száma ülésenként eltérő, ahogyan a testületi ülések hossza is. (8. ábra)



8. ábra: Napirendek száma településtípusonként

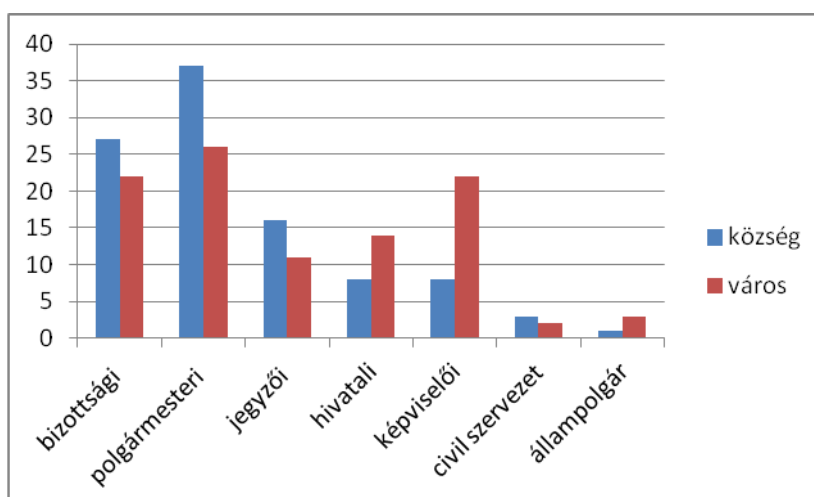
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) (2006: bázisév)

n=30 település

A községekben átlag 4 órát, míg a városokban több mint 6 órát tett ki az összes ülés átlagában. Költségvetés tárgyalásakor extrém esetben meghaladta a 12 órát is, ekkor a testületek a többi üléshez képest kevesebb napirendet tárgyaltak.

Az önkormányzatok a napirendi pontok tárgyalását a Szervezeti és Működési Szabályzatban szabályozzák. A testületi üléseken az előző üléseken hozott határozatok végrehajtásáról szóló beszámolóval kezdtek, majd az előterjesztések az SZMSZ-ben meghatározott sorrendben követték egymást, amelyben voltak eltérések, de ebben sem településtípusi, sem lakosságszámbeli összefüggéseket nem fedeztettem fel. A leggyakoribb sorrend: sürgősséggel tárgyalandó esetek, - pl. vis mayor – a rendeletervezetek, határozati javaslatok, beszámolók – pl. intézményvezetői – után bizottsági előterjesztések, majd egyéb tájékoztatók következtek. A zárt ülés, amennyiben nem önállóan hirdették meg – közbeékelődve a nyílt napirendi pontok között éppúgy megtalálhatóak voltak, mint az ülésrend végére csoportosítva.

Az elemzésben megkülönböztetem az előterjesztések indítványozóit és az előterjesztések tényleges szövegezőit. Az előterjesztések, amelyek a közgyűlés napirendjét alkotják, különböző csatornákon át kerülhet fel a napirendre: bizottsági, polgármesteri, jegyzői, hivatali apparátusi, képviselői, civil szervezet eltérő arányban a községben és a városban. Az előterjesztések indítványozóinak gyakoriságát mutatja be az alábbi ábra. (9. ábra)



9. ábra: Az előterjesztések indítványozói az összes előterjesztés arányában

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A napirendre mindkét településtípuson hasonló sorrendben kerültek fel a tárgyalandó témák, de más súllyal. Leggyakoribb volt a polgármesteri indítvány, a községekben kiugróan magasán: 37%-ban, ugyanez a városokban alacsonyabban, de mégis jelentős: 26%-ban jelent meg. Az egyetlen eltérés az indítványozók között a képviselői aktivitásban tapasztaltam: városokban lényegesen magasabb arányban juttatnak el döntéshozatali folyamatba képviselők témákat, mint a falvakban. E mögött természetesen a pártok befolyását, illetve a frakciók aktivitását láthatjuk (Kákai, 2005). Az Ötv. 38. § (1) bekezdése szerint a képviselőtestület egységes hivatalt hoz létre – egyéb mellett – az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátására. *„A magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető sajátossága, hogy a képviselőtestület széleskörű önállóság illeti meg a tekintetben, hogy milyen munkamegosztást alakít ki saját maga és szervei között.”* A képviselőtestület döntheti el, hogy melyik szerve készítse el az előterjesztéseket, leggyakrabban a polgármesteri hivatal munkatársai készítik el. Ezt kívánta segíteni az Országgyűlés is, amikor az Ötv. 1990-es megalkotásával a polgármesteri hivatalok egyik legfontosabb feladatául az önkormányzatok működésének adminisztratív segítségét határozta meg. Az adott ülés napirendjét minden esetben a képviselőtestület az ülés elején állapítja meg, ekkor dönthet úgyis, hogy a szóbeli előterjesztéseket előkészítetlenségük miatt nem kívánja napirendre venni, megtárgyalni.

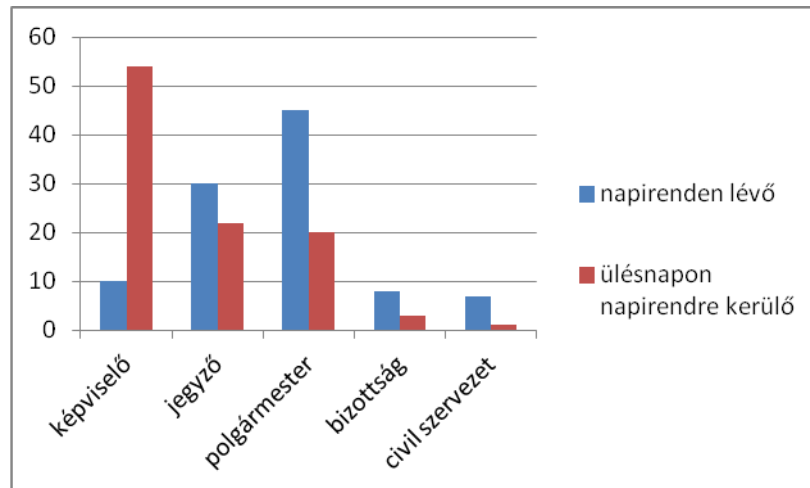
A képviselőtestületek általában írásos előterjesztéseket vitattak meg. Valamennyi, az előterjesztésre irányadó, általános szabályokat nem lehet előre meghatározni, ennek ellenére a legfontosabb tartalmi és formai követelmények rögzítették az SZMSZ-ben. Több önkormányzat azt a módszert követte, hogy az egyes témákkal szemben támasztott –konkrét, tartalmi- követelményeket a képviselőtestület az éves munkaterv elfogadásakor fogalmazta meg.

Az írásos előterjesztés általában két fő részből állt: az előterjesztő részből (bevezetés és tárgyalás) és a határozati javaslatból. Az előterjesztés két részének feladata, hogy egymással szerves egységet alkotva, egymásból következően egymást indokolják. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a téma pontos meghatározását és annak jelzését, hogy az adott témakör korábban szerepelt-e már a képviselőtestület ülésén, s ha igen, akkor e körben ilyen döntés született, valamint, hogy milyen volt az elfogadott döntés

végrehajtásának határfoka. Természetesen szükség van a tárgyalandó téma és a döntési alternatívák rövid bemutatására. Elvárt, hogy az előterjesztés több lehetséges tény, összefüggést, vagy érvet sorakoztasson fel az egyes döntési alternatívák mellett vagy ellen.

Az előterjesztések általában rendelkeztek az anyagi eszközök megnevezésével és előteremtésük módjával. A testületek elé olyan előterjesztések is kerültek, amelyek más szervek esetleges eltérő véleményét, javaslatát, és ezek cáfolatát is tartalmazták. Az előterjesztés összeállítása és elkészítése az előterjesztő kötelessége volt, az elkészített tervezet sokszorosítása a hivatal feladata, ahogyan elvárt volt az előterjesztések összegyűjtése és elküldése is. Amennyiben a hivatal csak olyan írásos anyagot küldhet ki, amelyet a jegyző jogilag véleményezett, akkor a véleményét az adott előterjesztésre vezette rá, vagy azt az adott anyaghoz írásban csatolta.

A hatékonyságot befolyásolták, hogy a döntéshozatal előtt mennyi idő áll rendelkezésre az előterjesztés tanulmányozására a képviselők számára. Az előírtaknak megfelelően az előterjesztéseket a bizottsági szakasz után, az ülés előtti héten küldik ki a képviselőknek, gyakran azonban az ún. prompt előterjesztéseket a testületi ülés előtt 1-2 nappal dolgozzák ki, majd így viszik a testület elé. A szóbeli előterjesztés gyakori volt a településeken, a legkülönbözőbb témában és néhány jellemző szereplő aktivitása mellett. Az ilyen előterjesztések sajátossága, hogy előzetes írásbeli anyag nem készült, előzetesen nem küldték azt sem bizottságokhoz, sem a képviselőkhez. Két típusa jelent meg: az aznapi napirendre való vétel miatt nem készült írásos anyag, vagy megnevezésben előzetesen ott szereplő, de ettől több információt nem szolgáltató napirendi pont. A napirendben előzetesen szereplő szóbeli előterjesztést leggyakrabban a polgármester vagy a jegyző indítványozta, (10. ábra) a képviselők inkább aznap kérték egy-egy téma tárgyalását.



10. ábra: Sürgősséggel napirendre kerülő témák előterjesztőinek aránya

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

Annak megállapítása, hogy a lehetőségként biztosított szóbeli előterjesztés jogával a képviselők milyen módon élnek, és ez valójában akadályozza-e a döntéshozók munkáját, inkább politikai megítélés kérdése. A pártfrakciók rendre éltek a szóbeli előterjesztés lehetőségével az 5000 fő fölötti településeken. A Szervezeti és Működési Szabályzatokban esetenként megjelentek az azonnali előterjesztések számának, vagy tárgyalási időtartamának korlátozása. Azon testületek szándéka, amelyek ezt elfogadták, az volt, hogy igyekezzenek gátat vetni a döntési kényszerhelyzeteknek, és az általuk legfontosabbnak tartott kérdésekben legyen szóbeli előterjesztés.

Az azonnali előterjesztéseknek csak egy része volt szóbeli. Az írásban bevitt indítvány (a döntéshozatal napján vagy 1-2 nappal előtte) ugyanolyan döntési kényszerhelyzetet eredményezett. A testület részéről ambivalens reakciók voltak: a vis mayor helyzetek tárgyalását teljes megértéssel fogadták, míg a költségvetést érintő, de sürgősséggel tárgyalandó kérdések (pl. pályázatok) támogatása vagy elutasítása egyaránt megjelent. A 8. táblázatban összefoglaltam a napirendi pontok elfogadásának gyakoriságát annak függvényében, hogy a képviselők számára sürgősséggel (különválasztva a vis mayornak számító és az egyéb sürgősnek tartott) vagy az SZMSZ-ben meghatározott szabályszerűen napirendre vett kérdéseket fogadták-e el.

A táblázatban a községek és a városok előterjesztéseinek további sorsát mutatom be, kerestem, hogy tapasztalható-e különbség a sürgősséggel és a tervszerűen beterjesztett indítványok között.

	Sürgősséggel tárgyalta előterjesztés (előfordulás) n=74				SZMSZ alapján kidolgozott ügy (előfordulás) n=710	
	vis mayor helyzet miatt tárgyalta ügy		egyéb sürgősséggel tárgyalta ügy		község	város
	község	város	község	város		
Elfogadás módosítás nélkül	6	2	13	5	145	188
Módosítással elfogadás	2	2	11	14	114	152
Döntés elnapolása hiányosság miatt	0	1	2	10	66	79
Elutasítás	0	2	3	3	22	44
Összesen	8	7	29	30	347	363

8. táblázat: Az előterjesztések típusai és az előterjesztések eredményeinek évi átlaga

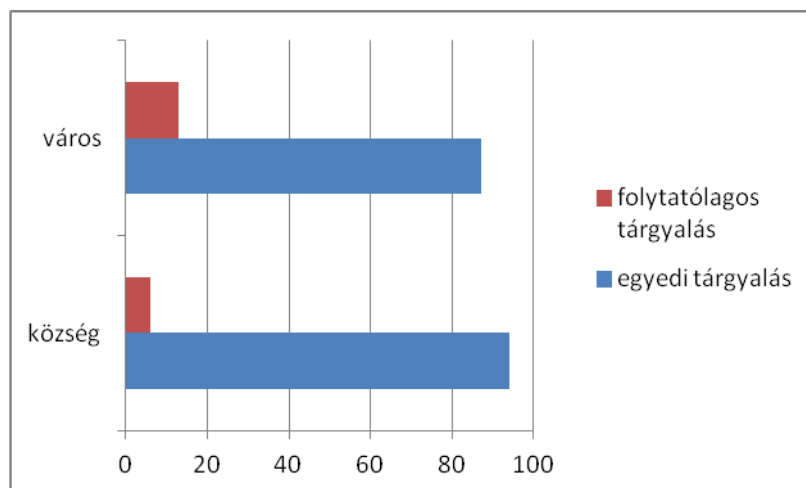
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A vizsgált községekben egy évben átlagosan 144 előterjesztést nyújtottak be, míg a városokban 260-at. (8. táblázat) A sürgősséggel tárgyaltak a községekben 26%-ot, míg a városokban ez lényegesen kevesebbet tett ki: 14%-ot. Vis mayor helyzetet a községek gyakrabban éltek meg, mint a városok – ezek között jégverés, árvíz, partfalomlás, pincebeszakadás egyaránt jelen volt – és a módosítás nélküli elfogadása is gyakoribb volt. A tervszerűen beterjesztett kérdések tekintetében hasonló módon és közel azonos arányban (42%, illetve 39%) jelent meg a módosítás nélküli elfogadás. A módosítással elfogadás kategória esetében történt az arányokban némi távolodás a két településtípus között (14%, illetve 23%), viszont az elnapolás és az elutasítás szintén hasonló arányban (kb. egyötöd) jelent meg. A vis mayor helyzetet az elemzésből kivéve azt

láthatjuk, hogy a városokban a sürgősséggel beterjesztett (egyéb) témák az összeshez viszonyítva kisebb arányban jelennek meg, a községekben gyakrabban éltek a kérdések sürgős tárgyalásának kérésével az elfogadás nagy esélyének tudatában. A döntéskényszer olyan hatással volt itt a testületekre, hogy az előkészített kérdés támogatottá vált módosítással vagy módosítás nélkül. Ugyanez a városok esetében már nem volt ennyire kiszámítható, így kevesebbszer is éltek ezzel a módszerrel.

Az ülések jegyzőkönyvei alapján képet kaptam arról is, hogy egy-egy napirendre mennyi időt fordítottak. Ebben nagy volt a szóródás, a 2 perctől a 3 óráig bezárólag, a téma helyi érdekeltisége vagy beágyazottsága határozta ezt meg szignifikánsan. A napirendhez kapcsolódó vita függött attól, hogy a képviselők mennyire azonosultak a témával, illetve mennyire tekintették szakmai vagy politikai kérdésnek. Árnyalja a képet az, hogy az egyes kérdések nem csak egy ülésen kerültek napirendre, ráadásul voltak folytatólagos tárgyalásokra példák, amikor az ülésen a napirend tárgyalásának befejezése inkább csak megszakítása volt, és nem tényleges befejezése. Az adott kérdésben hozott határozat adhat némi támpontot egy kérdés lezárásának, de egy újabb információ hatására akár a következő ülésen ismét előkerülhetett. (11. ábra) Erre jó példa volt a községek többségénél a közoktatás átszervezése és az egészségügyi szolgáltatások működtetése. A községekben az átlag 144 napirendi pont 6%-a, a városokban az átlag 260 napirendi pont 13%-a volt a folytatólagos témák aránya.



11. ábra: Napirendi pontok tárgyalásának módozatának aránya

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n= 30 település

A 2006-tól változó oktatásfinanszírozás a községekben tárgyalássorozatot generált, az iskolák helyben tartását vagy előnyösebb társulások megkötését célozták. A képviselőtestület munkájára hatással volt a napirendekhez való viszonyulás. A városok esetében ezen a területen lényegesen kisebb arányban fordult elő tárgyalási/döntési kényszersorozat. (9. táblázat) A települések között a kisebbségekkel kapcsolatos döntéshozatali folyamatban érezhető még eltérés. Ezt a területet egyrészt árnyalja az a tény, hogy a vizsgált települések csaknem egyötödén (19%) nem vagy csak alacsony százalékban élnek nemzetiségek, így ezeket a településeket ennél a kérdésnél a mintában nem szerepeltettem, másrészt, hogy a döntéshozatali folyamatát bizottsági szintre helyezték át. A sorozatos tárgyalások napirendjeinek tartalma a segélyezés és a támogatások, valamint a konfliktusok oldásának keresése. Az ifjúságpolitika esetében – programok, kulturális események, támogatások, ifjúsági cselekvési tervek – csaknem teljességében egyedi tárgyalásra került sor. A költségvetés tárgyalása hasonló módon jelenik meg a településeknél, a könyvvizsgáló, a pénzügyi bizottság tájékoztatói, az intézményvezetői beszámolók, tervezés, módosítás – hasonló ügymenetet hozott a településeken.

	egyedi tárgyalás (összes szakpolitikai napirend százalékában)		sorozatos tárgyalás (összes szakpolitikai napirend százalékában)	
	község	város	község	város
Szakpolitikák				
<i>oktatáspolitika n= 30</i>	66	94	34	6
<i>ifjúságpolitika n=30</i>	97	100	3	0
<i>kisebbségpolitika*n=11</i>	73	82	27	18
<i>költségvetési politika n=30</i>	84	87	16	13

**Megjegyzés: a vizsgált települések közül a kisebbségek által nem lakott településeket kivéve*

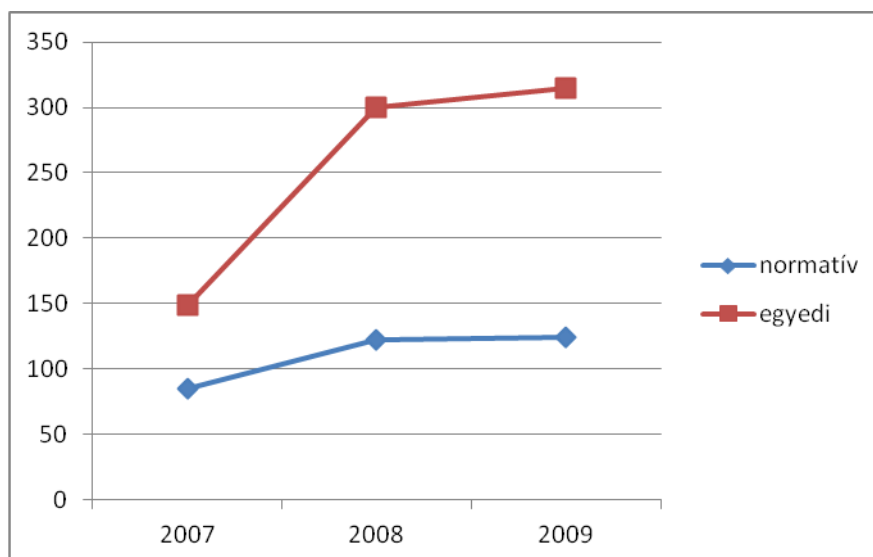
9. táblázat: A napirendek tárgyalásának módja szakpolitikák vonatkozásában

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

III.1.2. A képviselőtestületi döntések formai követelményei

Az önkormányzati *rendeletek* ritkábban jelentek meg a döntéshozatali folyamatban, de súlyát tekintve sokkal erősebbek, a határozatokhoz képest magasabb szintűnek tekintendő, ugyanakkor kizárólagos joga a testületnek, azaz másra át nem ruházható hatáskör. Az Ötv. alapján meghatározott rendeletek területei: önkormányzatok jelképei, kitüntetései, képviselők juttatásainak meghatározása. Ezek a területek nem okoztak lényeges konfliktusokat és hosszabb tárgyalási időt. A helyi adók meghatározása, a törzsvagyron korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés, vagy a helyi állattartás szabályainak meghatározása sokkal inkább eredményezett konfliktusokat. Rendeletet helyi képviselők, bizottságok, a polgármester, a jegyző kezdeményezhet. A rendeletalkotás terepe a testületi ülés, amelyiknek abban is állást kell foglalnia, hogy a témában a döntés aktuális-e és szükséges-e, illetve mely szerv készíti el a rendlettervezetet, és mely bizottság tárgyalja azt.

A képviselőtestület döntésének leggyakoribb formája a határozat. Határozatot hoztak a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásával kapcsolatosan, azok tárgyi, személyi, anyagi feltételek biztosítása érdekében. A testületi döntés leggyakoribb formája a határozathozatali tevékenység, ami mellett az utasítás, az állásfoglalás, a javaslat, a koncepció, a véleménynyilvánítás és az utasítás is megjelenik.



12. ábra: A határozatok típusai a települések átlagában

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

Évről évre különböző mértékű növekedést mutattak a határozatok, leginkább az egyedi helyzetek megoldására hozott határozatok számában volt lényeges növekedés 2008-tól. (12. ábra) Az érintettek száma alapján a határozat lehet egyedi jelleggel vagy általánosságban vonatkoztatható. A normatív helyzetek olyan korábbi egyedi problémamegoldások kiterjesztését jelentették, amelynek szabályozása általánosságban is szükségesnek tűntek további konfliktushelyzetek megelőzése érdekében. (10. táblázat)

Határozat típusa az érintettek alapján	Példa
Egyedi határozat	ingatlanadás esetén ár megállapítás, egyesület, alapítvány támogatása
Normatív határozat	szelektív hulladékgyűjtés környezetvédelemmel kapcsolatos irányelv a teljesítményértékelésekben
Egyediből normatív határozat	járadajavításra kötelezés rongálás esetén (egyedi, majd általánossá tétel) támogatás civil szervezet számára (egyedi) - civil alap létrehozatala (normatív) őszi avar égetés elleni panasz megoldása (egyedi) általában ennek szabályozása (normatív)

10. táblázat: Határozatok típusa érintettek száma alapján

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A határozatokkal szembeni legfontosabb követelmény éppen e kettő típus elkülönítéséből eredeztethető: ne keveredjenek a határozatban a perspektivikus feladatok és a konkrét intézkedések.

A SZMSZ-ek vizsgálata során arra a kérdésre is kerestem a választ, hogy az a terület, amit az önkormányzat önmaga határoz meg, mennyire biztosítja a nyilvánosság terepét.

A szavazás módjának meghatározása az SZMSZ-ben fontos kérdés, hiszen az, hogy testületi működés során rögzítik-e egyáltalán azt, hogy az egyes képviselők hogyan szavaztak, azaz ez az információ később rendelkezésre áll-e, vagy csupán a szavazás számszerű arányát dokumentálják. Leggyakrabban az a módszer jelent meg, hogy csupán a résztvevők nevét, és a végeredmény számarányát rögzítik, azonban volt olyan település is, ahol név szerinti szavazást tartottak, amit előzetesen az SZMSZ-ben is így szabályoztak. Máshol a szavazás eredményét a támogatók/ellenzők nevével a helyi újságban meg is jelentették. Ahol - jellemzően városokban,- szavazógéppel történik a szavazás, esetleg ezt név szerint meg is jelenítik, ott a döntéshozatal nyilvánosságát nagymértékben biztosítják.

A Közigazgatási Hivatal az önkormányzatok működésében leginkább a törvényességi ellenőrzési szerepben jelentek meg 2008. december végéig. A helyi önkormányzatok saját akaratukból bármikor fordulhatnak szakmai tanácsért az államigazgatási hivatalokhoz. A Közigazgatási Hivatal állásfoglalásaiban legtöbbször olyan eseteket találtam, amelyeknél a képviselőtestületek működésével kapcsolatos adatok nyilvánosságával kapcsolatosan volt probléma. Sokkal ritkábban jelent meg a választással kapcsolatos közérdekű adatok megismerése, a tisztviselők juttatása, javadalmazása, az önkormányzati vagyon működtetésével kapcsolatos adatok, vagy a magánszféra – közszféra viszonyából eredő konfliktusok.

Az önkormányzatok *bezárkózása* több módon történhet meg. A leggyakoribb az volt, hogy az önkormányzatok zárt ülés elrendelésével akadályozták meg az állampolgárokat abban, hogy információt szerezzenek egy-egy közüggyel kapcsolatos döntéshozatali folyamatról.

A nyilvános testületi ülés az önkormányzathoz való jog egyik elemének, a helyi közügyek demokratikus intézkedésének és a közérdekű adatokhoz való hozzájutás biztosítója. Különös gonddal kell vizsgálni, hogy fennállnak-e egyáltalán a zárt ülés elrendelésének, és ezáltal a nyilvánosság-korlátozásának a feltételei. Az adatvédelmi törvény, az önkormányzati törvény szabályai az önkormányzati működés, a közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosságát, átláthatóságát kívánják garantálni, és az ezzel kapcsolatos adatok, információk nyilvánosságát deklarálják. Nagyon fontos alapelv, hogy csak szűk körben, a törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására.

Mivel az önkormányzati testületi ülések fő szabály szerint nyilvánosak, és a zárt ülés elrendelése speciális szabály szerint történhet csupán meg, ezért az indokolatlanul elrendelt zárt ülés esetén sérül a közérdekű adatok nyilvánossága, hiszen közvetlen, azonnali információt sem szerezhetnek a helyi polgárok, másrészt az állampolgárok számára a zárt ülés jegyzőkönyvei az Ötv. alapján nem hozzáférhetőek.

Az Ötv. 12§-ának 4 és 5. bekezdése alapján (az adatvédelmi törvénnyel együtt) a képviselőtestület több esetben rendelhet el zárt ülést: *választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, fegyelmi eljárás stb. (személyi kérdések)*, ha az érintett a nyilvános ülésbe nem egyezik bele. Ilyenkor az érintettek nyilatkozatát kéri ki általában. Ekkor az önkormányzat képviselőtestülete kötve van a nyilatkozatokhoz, azt nem bírálhatja felül. Mérlegelés nélkül kell zárt ülésben megtartani önkormányzati *hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, vagy vagyonnyilatkozattal kapcsolatos ügyeket*. Ezen kívül az önkormányzat vagyonával kapcsolatos, üzleti titoknak minősülő ügyek esetén kerülhet sor zárt tárgyalás kiírására.

A zárt ülés tartásának két feltétele van: a) nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene b) képviselőtestület minősített többséggel dönt a zárt tárgyalásról. Azonban a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jogot sérti, ha a képviselőtestületek az említett feltételek hiányában mégis zárt ülést rendelnek el. Másik oldalról vizsgálva, ha a képviselőtestület a zárt ülés kérdésében a szavazást elmulasztja, az ülés adott részét nem lehet zárt ülésnek tekinteni. Ezzel kapcsolatban több településen találtunk példát. Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az uniós támogatás felhasználásával kapcsolatos kérés, valamint a költségvetést érintő juttatással kapcsolatos kérdés. A nyilvánosságra hozatal nem érintheti a találmányok, technológiai eljárásokhoz való hozzáférést. A legszembetűnőbb az az eset volt, amikor egy adott téma tárgyalását mindig zárt ülés keretében tették meg. Az üzleti titok megtartására hivatkozva. A téma a település ingatlanfejlesztési ügye: amelyben ingatlan kisajátítástól, belterületté nyilvánításon át, ingatlanfejlesztési kht. létrehozataláig, illetve az ingatlanokkal kapcsolatban kialakult polgári peres ügyek ismertetéséig indokoltnak tekinthetünk, viszont annak eldöntése, hogy mikor lesznek a közműhálózat fejlesztési szakaszok, mik legyenek az utcák nevei, stb. szintén zárt ülésen döntöttek.

A zárt ülés előterjesztéseinek más a sorsa, mint a nyilvános üléseknek. Alapvető szabály, hogy a zárt ülés dokumentumainak megismerésére jogosultak illetéktelenek

nem adhatnak felvilágosítást azok tartalmáról, számukra nem továbbíthatják azokat. Az önkormányzatok ennek a kívánalomnak úgy akartak megfelelni, hogy a testületi ülésen közvetlenül a napirendi pont tárgyalása előtt osztják ki, majd utána közvetlenül be is szedik. Ezen túl az adatokkal kapcsolatba kerülőt köti az esküje. A nyilvánosság kizárása ebben az esetben törvényszerűen történik meg.

A kutatásban azt tekintetem az önkormányzat bezárkózásának, amikor megakadályozták az állampolgárokat az előterjesztések, bizottsági anyagok, vagy a jegyzőkönyvek megtekintésére. Nem egy esetben volt olyan helyzet, amikor az előterjesztések, de még inkább a jegyzőkönyvekbe való betekintés volt vagy feltételekhez kötött, vagy csak korlátozott. Az önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatban meghatározza a jegyzőkönyvének vezetési módját, azaz szó szerinti vagy tartalmat készít, (az Ötv. ezt követeli meg csupán), készít-e hangfelvételt, képeket stb. Amennyiben igen, akkor az állampolgárok bármelyikhez hozzáférhetnek, akár másolatot is kaphatnak róla. Ez volt az a pont, amikor érezhető volt, hogy nem kívánják az önkormányzat a döntéshozatali folyamatának nem teljes bemutatását. Ahol élő televíziós adásban közvetítették az ülést, ott a zárkózásnak kisebb esélye volt, mint ahol a jegyzőkönyv csupán tartalmi volt. Egyik vizsgált településen gondot okozott az, (a képviselők kifogásolták) hogy a képviselők megnyilvánulásait hangfelvételre rögzítették a nyilvános testületi ülésen, előzetes bejelentés nélkül. Azonban a nyilvános képviselőtestületi ülésen elhangzottak nyilvános közszereplésnek minősülnek, ezért az összes hozzászólás nyilvános, azaz megismerhető, és az adatvédelmi ombudsman állásfoglalása szerint a jelenlévők hozzájárulása nélkül is készíthető hang- és képfelvétel, ráadásul külön engedély nélkül ez terjeszthető is. A zárt ülés jegyzőkönyvei nem, de a döntés megismerhető az állampolgárok számára, természetesen a személyes adatok védelme mellett. A személyes adatok és a közpénzek felhasználására vonatkozó adatok elhatárolása az önkormányzatok többségében gondot okozott.

A zárt ülések esetén a jegyzőkönyvbe a betekintés nem lehetséges, kivéve, ha abban nyilvános adat található. Ezt a kérdést maga a sajtó is feszegette Heves megyében. A zárt ülés feltüntetése nem volt kötelező, - csak abban az esetben, ha annak elkülönítését a Szervezeti és Működési Szabályzat is előírja, a testületi ülés után a jegyzőkönyvet ugyanígy be kellett küldenie a településnek. Abban az esetben, ha a Közigazgatási Hivatal úgy találta a dokumentumokból, hogy a település nyilvánvalóan törvényt

sértett, pl. indokolatlanul zárt ülést tartott, akkor törvényességi észrevételt tehetett, illetve javaslatot a jövőre vonatkozóan. Erre azért volt lehetőség, mert a Közigazgatási Hivatal nem függeszthette fel a döntést, még ha (és erre volt példa a régióban önkormányzati ingatlaneladás esetén) ez a tény meg is jelent volna. Ekkor nem volt lehetőség az eredeti állapot visszaállítására, csupán a figyelmet hívhatta fel a későbbi döntéseket tekintve. Indokolatlan zárt ülés tartása után a Közigazgatási Hivatal észrevétele után az ülést nyilvánosan ismételtelen lefolytatták.

Az állásfoglalások szerint a döntés maga ilyen nyilvános adatnak tekinthető, kivéve, ha titkos szavazást tartottak, tehát a közérdekből nyilvános adatnak tekinthető a zárt ülésen leadott képviselői szavazatok, abban az esetben, ha üzleti titkot nem sértenek, vagy személyes jogot (nem a képviselőét) nem sértik meg. Összegezve: nincs olyan érdek, amely miatt a választópolgár nem tudhatja meg, hogyan szavazott képviselője a különféle kérdésekben.

A Közigazgatási Hivatalok szerint az állampolgár távoltartásának egyik legbiztosabb módja, ha a rendeletek nincsenek egységes szerkezetben. Egy adott rendeletnél nem ritka, ha 10-15- vagy 20 módosítás is megtalálható, ezek értelmezése nagyon nehéz.

III.2. Bizottsági ülés

A képviselőtestületi ülések mellett a másik legfontosabbnak tartott működési terep a bizottság, amelynek jogi helyzetét az Önkormányzati törvény, valamint a testület által meghatározott Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg. A létrehozásuk célja egyrészt az önkormányzat feladatainak eredményesebb ellátása, de emellett a testületben meglévő erőviszonyok leképezése is benne van.

A képviselőtestület az SZMSZ-ben határozza meg a bizottsági szervezet feladatkörét, tevékenységének fő irányvonalát. Amennyiben az előkészítés tényleges terepeknél jelent meg, akkor azt is a testület írja elő azt is, hogy mely témában tehet előterjesztést, vagy melyek azok a témák, amelyek csak a bizottság állásfoglalásával együtt terjeszthetők be. Mivel az Ötv. a bizottság feladatkörét és jogosítványait keretszabályozással rendezi, ezért a testületnek a feladata, hogy az SZMSZ-ben részletesen meghatározza mozgásterét. A bizottság önálló előterjesztéseket készíthet, valamint véleményezi a feladatkörébe tartozó előterjesztéseket, ellenőrzi a közgyűlési

határozatok végrehajtását. Ellenőrizheti - feladatkörét érintően - az önkormányzat intézményeinek munkáját. A bizottságokat alapvetően a döntés-előkészítésre illetve a döntések legitimációs vizsgálatára használták. A képviselőtestület egyes önkormányzati tevékenységének folyamatos irányítását, illetőleg ellenőrzését a bizottsági szintre helyezheti, azonban azok a közszolgáltatások, amelyek ilyen módon átkerülhet tőlük, mégis erős képviselői felügyelet alá tartoznak.

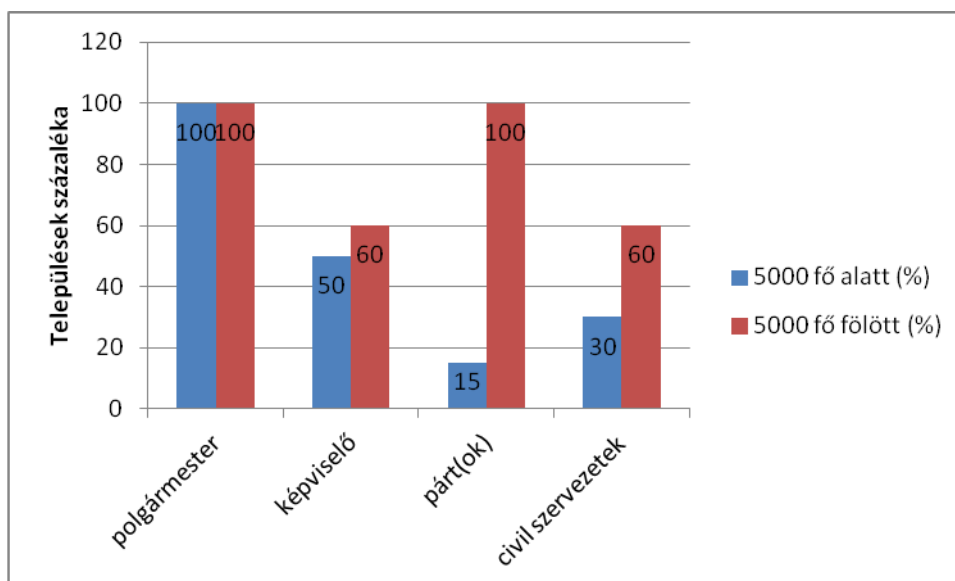
A képviselőtestülettel sajátos munkamegosztás alakul ki: a bizottság - a feladatkörében - előkészíti a közgyűlés döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását, a képviselőtestület határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be. A bizottság a feladatkörében ellenőrzi a polgármesteri hivatal a közgyűlés döntéseinek előkészítésére, illetőleg végrehajtására irányuló munkáját. Ha a bizottság a hivatal tevékenységében a képviselőtestület álláspontjáról, céljaitól való eltérést, az önkormányzati érdek sérelmét vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli, a polgármester intézkedését kezdeményezheti.

A bizottságok szervezeti keretet tudnak nyújtani, ez egyfajta kapcsolódási pont lehet köztük, illetve jelentős szerep hárulhat a bizottságokra az önkormányzati hatósági hatáskörök ellátása terén is. A bizottság jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörrel nem rendelkezik, ezért csak a képviselőtestület jogosíthatja fel ezekre. A bizottság közgyűlési és nem közgyűlési tagjainak jogai és kötelezettségei a bizottság munkájával kapcsolatosan azonosak. Az is a képviselőtestületektől függ, hogy a döntések előkészítésében, vagy a teljes döntéshozatali folyamatban a bizottságok rendelkeznek-e tényleges szereppel. A képviselőtestületek működőképességének biztosítására szükség van bizottságok létrehozatalára, amely ideális esetben az előkészítés, a szakmai alternatívák kidolgozásának differenciált színtere. Ez kis létszámú testületekben, és ott, ahol a honorácior jelleg működik, könnyebben összefogható, mint a struktúrájában fragmentált szervezetekben. Ez utóbbinál a horizontális és vertikális munkamegosztás során bizottságok, illetve irodák rendelkeznek kompetenciával a döntés-előkészítéshez (Józsa, 2003). A nagyságból eredő hátrányokat tehát bizottsági rendszer differenciálásával kívánták ellensúlyozni.

A döntések szakmai és politikai előkészítésére egyaránt szükség van az eredményes döntési folyamat végig vitele érdekében. A politikai előkészítések a problémák

feltárása és az előterjesztések megvitatását jelentik leginkább a pártok frakciói részvételével. A kutatás bebizonyította, hogy nemcsak a testületi ülések előtt, hanem a témakör bizottsági szakaszában is gyakran került sor a pártok érdekeinek, nézeteinek egyeztetésére. A bizottság - Kákai László fogalomhasználatával élve - egy olyan aréna lett, ahol a konfliktusok keletkeznek az érdekek artikulációja nyomán, de megoldása túllép a bizottság keretein (Kákai, 1996).

A bizottság tagjaira a javaslatot a gyakorlatban a megválasztott polgármester tette meg egyeztető megbeszélések, tárgyalások után. A bizottságok belső tagjainak megválasztása, illetve az elnöki pozíciókra történő jelölés, valamint a külső tagok megnevezése a kialakult erőpozíciók leképezése. A helyhatósági választás után rövid idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy a bizottsági struktúrát megalkossák, hiszen az alakuló ülésen nemcsak a struktúra, hanem annak tagjai is nyilvánossá válnak, sőt ők esküt is tesznek már. A leendő bizottsági tagokkal történő egyeztetés nem széles körű és a helyi társadalom számára kevésbé látható folyamat. A vizsgált településeken az egyeztetési folyamat különbsége szinte kizárólagosan a pártok esetében látható, az 5000 fő fölöttinél minden esetben megtörtént.



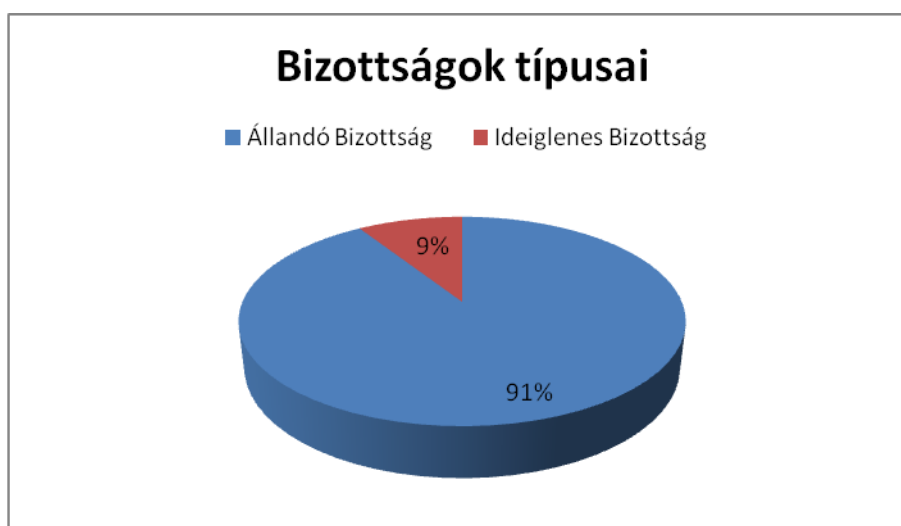
13. ábra: Ki vesz részt a bizottság tagjainak jelölésében?

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007-2009 kutatás

n=30 település

A civil szervezetek megjelenése az egyeztetési folyamatban kissé torz képet mutathat, hiszen az 5000 fő fölötti településeken szervezeti szinten jelenik meg az egyeztetés, viszont az 5000 fő alattinál a szervezeti szint helyett az egyéni jelenik meg – aki az adott civil szervezet vezetője/tagja. (13. ábra)

Kisebb településeken, ahol kevés bizottság működött, a területek differenciálódása kevésbé volt megfigyelhető, a bizottságok mindemellett széles körű döntési kompetenciával, és ebből eredő felelősséggel rendelkeztek. A szervezeten belüli erőcsoportok megjelenése kistelepülések esetén kevésbé pártosodott jellegű, a pártok számára a differenciált struktúra biztosít nagyobb mozgásteret. Az átruházott feladatkörök szabályozását a képviselőtestület jogosult megtenni. Általában egy-egy feladatkörre szerveződnek a bizottságok, de egy-egy bizottság több feladatkört is elláthat. A bizottságok véleményezték a költségvetésről, zárszámadásról, a szervezeti és működési szabályzatról, továbbá a közgyűlés tagjainak és a bizottságok külső tagjainak juttatásáról, illetve ezek módosításáról szóló rendeletek tervezetét, a munkaterv javaslatot, valamint a költségvetési koncepciót. A típusa attól függ, hogy a bizottság által ellátandó feladat ideiglenes, időszakos vagy állandó, folyamatos, illetve a képviselőtestület eseti feladattal is megbízhatja a bizottságot.



14. ábra: Bizottságok típusai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

Az ideiglenes és az ad hoc bizottságok létrehozatalának a célja, hogy egy-egy konkrét feladat vagy terület számára megadja a döntés-előkészítési terepet. (14. ábra) A feladat ideiglenes vagy egyszeri (eseti) volta alapján további csoportot lehet létrehozni: ideiglenes bizottságot a bizottságok létrehozatalának időszakában, tehát az testület alakulása idején, illetve az eseti bizottságot, akkor, amikor az adott feladat megjelenik. Ideiglenes volt az oktatási bizottság vagy a több bizottság együttes üléseiből létrehozott bizottság. Feladata volt, hogy értékelte a közoktatási intézmények integrációját, javaslatot tett a szükséges változtatásokra. Az oktatás szakmai szükségletek minél teljesebb kielégítése érdekében rendszeresen együttműködött a pénzügyi bizottsággal együttes bizottsági ülésen, véleményezte az oktatási intézmények pedagógiai programját, elfogadásra azt a képviselőtestület elé terjesztette.

Ideiglenes bizottságot hoztak létre az önkormányzatok egyrészt akkor, amikor több bizottság működési területét is érintette egy téma, és a közös bizottsági ülések megnyújtják a döntések időtartamát. Ettől gyakoribb volt az ideiglenes bizottság létrehozatalának indokaként, hogy kiemelkedő vagy bonyolultnak tartott feladatot kellett időszakosan megoldania. Két esetben olyan módon jött létre az ideiglenes bizottság, hogy már az alakításának időszakában tudható volt, hogy folyamatos és állandó munkavégzésre lesz szükség. Az egyik kulturális és idegenforgalmi bizottság egy olyan településen, ahol ez az egyik fő bevételi forrása a településen élőknek, a másik egy oktatási bizottság olyan önkormányzatnál, ahol a közoktatás átalakítása kényszerhelyzetté vált. Az interjúkban a települések vezetői azzal magyarázták, hogy ideiglenes bizottsággá alakították ezt a két területet, hogy az állandó bizottság, amit létre kellene hozni, kimerítené az önkormányzati erőforrásokat. E mögött a magyarázat mögött ott lehet az, hogy az ideiglenes bizottság elnökeinek ezzel kisebb mozgásteret biztosítanak.

Azokon a településeken, ahol oktatási bizottság formalizáltan nem jelent meg, ott a leggyakoribb feladat, amely ad hoc bizottságot hozott létre, az volt, hogy véleményezte a feladatkörébe tartozó intézmények vezetői tisztségére benyújtott pályázatokat, azokat szakmai szempontból rangsorolta, és így tett javaslatot a képviselőtestületnek a vezetői megbízásra. Ad hoc bizottságot hoztak létre egy-egy pályázathoz kötődő közbeszerzés ügyében, egy kulturális rendezvényhez, vagy a jegyzői pályázatok értékeléséhez kapcsolódóan.

Az önkormányzatok az önkormányzás alapelveinek értelmében határozzák meg bizottsági struktúrájukat és választják meg annak tagjait. A bizottsági szerepkör és az egyes bizottságok súlya a képviselőtestület és a polgármester elképzelésétől függ. A vizsgált települések változatos bizottsági szervezeti struktúrával rendelkeznek. Az állandó bizottságok azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mellettük a képviselőtestület meghatározott feladat elvégzésére ideiglenes bizottságot (bizottságokat) hozhat létre. A 11. táblázatban összegeztem azokat a bizottság típusokat, amelyek a vizsgált településeken előfordult. A táblázatot nézve az első szembetűnő jelenség, hogy ad hoc bizottság lényegesen kevesebb területen és arányban van jelen. Azonban a képviselőtestület elemzésénél már láttuk, hogy az egyik leggyakrabban döntési helyzetet eredményező terület az oktatás, mégis ez az a szegmens, amely nem egy esetben ideiglenes bizottsági kompetenciákat kapott. A másik, ami a bizottságok neveiből leszűrhetünk, hogy nagyon változatos a szakterületek összekötése. Nem egy esetben egymástól távol esők kerültek egyazon szakbizottság irányítása alá.

Bizottság típusa	Bizottság neve
Állandó	Pénzügyi Bizottság Idegenforgalmi és Településfejlesztési Ügyrendi és Oktatási Szociális, Ifjúsági és Sport Ügyrendi és Összeférhetetlenségi Településüzemeltetési és Idegenforgalmi Szociális Művelődési, Oktatási és Sport Egészségügyi, Szociális és Segélyezési Kulturális, Oktatási és Sport Idegenforgalmi és Kulturális Környezetvédelmi és Településszépítési Pénzügyi és Gazdasági Turisztikai, Kulturális és Sport Szociális és Oktatási

	Ügyrendi és Jogi Közbeszerzési Gazdasági Idegenforgalmi és Marketing Urbanisztikai és Környezetvédelmi Kulturális, Egészségügyi és Szociális Településfejlesztési és Turisztikai Városfejlesztési, városüzemeltetési és lakásügyi
Ideiglenes bizottság	Vagyonbevallási Oktatás és Ifjúsági Közművelődési Civil kapcsolatok Ifjúsági Sport Kulturális
Ad hoc bizottság (SZMSZ-ben nem rögzített névvel)	Jegyzői állás pályázat „X” pályázat programelemeinek egyeztető bizottsága Kulturális és idegenforgalmi programok egyeztetési bizottsága

11. táblázat: A bizottságok típusai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

Mivel az önkormányzatok működésének egyik meghatározó eleme az önkormányzati vagyon, és a biztonságos gazdálkodás, annak önállósága, ezért a pénzügyi bizottság létrehozatala kötelező a kétezer főnél nagyobb településeken. Az Ötv. által kötelezetten minden vizsgált településen állandó bizottságként a Pénzügyi Bizottságot hozták létre. Ennek a testületnek a feladata az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése, a fejlesztési programok kidolgozásában való részvétel, valamint a működés figyelemmel kísérése.

Feladatukat általánosságban a következőkben határozták meg: (a) Véleményezi a költségvetésről szóló valamint a zárszámadási rendeletet, a pénzmaradvány elszámolását, (b) A képviselőtestületi előterjesztés előtt véleményezi a jövő évi költségvetési koncepciót illetve állásfoglalást készít az önkormányzat gazdasági programjáról, (c) véleményezi az önkormányzat és intézményei gazdálkodásáról szóló negyedéves beszámolót. (d) Véleményezi az intézményben végzett pénzügyi ellenőrzések tapasztalatait, javaslatokat fogalmazhat meg a takarékos gazdálkodás érdekében, részt vesz az ellenőrzések végzésében. (e) Véleményt mond, állásfoglalást ad a képviselőtestület számára minden pénzügyi vonzattal járó önkormányzati döntést megelőzően.

A vizsgált négy szakpolitikához változatos formában kapcsolódnak bizottságok és a szakpolitikához egyéb szakterületek. Legnagyobb hiátus a kisebbségpolitika területén található. A vizsgálat bebizonyította, hogy a kisebbségi ügyek - azokon a településeken ahol működik kisebbségi önkormányzat, - bizottsági szintéren kizárólag a szociális bizottságokban jelennek meg, feladataik a segélyezés, illetve az oktatási helyzet segítése volt a településen. (12. táblázat)

Szakpolitika	Bizottság
Oktatás	Oktatási Bizottság Oktatási és Ifjúsági Bizottság Oktatási, Ifjúsági, Kulturális, Sport és Idegenforgalmi Bizottság Oktatási, Művelődési és Sportbizottság Oktatási, Kulturális és Sportbizottság Szociális, Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sportbizottság
Ifjúságpolitika	Oktatási és Ifjúsági Bizottság Oktatási, Ifjúsági, Kulturális, Sport és Idegenforgalmi Bizottság Szociális, Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sportbizottság Ifjúsági és Sportbizottság

Kisebbségpolitika	Szociális Bizottság Egészségügyi és Szociális Bizottság Szociális és Egészségügyi
Költségvetés, gazdaságpolitika	Pénzügyi Bizottság Pénzügyi és Közbeszerzési Bizottság Költségvetési és Gazdasági Bizottság

12. táblázat: A vizsgált szakpolitikákhoz kapcsolt bizottságok

Forrás: Az önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A bizottság általában a képviselőtestület felkérésére vesz részt a döntések végrehajtásának szervezésében, valamint ellenőrzésében. Az ellenőrzést úgy célszerű lefolytatnia, hogy előre meghatározza a vizsgálat célját, szempontjait, az ellenőrzésben részt vevő személyeket, a külső szakembereket és a referenciákat, valamint az ellenőrzés időtartamát. A szokásos eljárásrend az, hogy a vizsgálat kezdetén az összes lehetséges információt, az esetleges ügyiratokat beszerzi a hivataltól. A bizottság számára nem terjed ki az ellenőrzés a jegyző hatósági jogköréből adódó döntéseinek vizsgálatára. Az ellenőrzés során szerzett tapasztalatairól tájékoztatja a polgármestert és a jegyzőt. Az ellenőrzés másik lehetősége is megjelent, amikor képviselői előterjesztéssel közvetlenül a pénzügyi bizottsághoz fordult az önkormányzati vagyon eladása ügyében. A bizottság ülése nyilvános ugyanúgy, ahogy a képviselőtestületé. A bizottsági ülést annak elnöke hívja össze az SZMSZ alapján. A gyakorlatban előfordult az, hogy a polgármester vagy a jegyző kezdeményezésére hívták össze az ülést. Azokat előterjesztéseket, amelyeket a testület úgy döntött, hogy bizottsági szintén tárgyalják tovább, az előterjesztő képviselőt tanácskozási joggal meg kell hívni, ugyanígy tanácskozási joga van a jegyzőnek is. A képviselő tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, melyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a képviselőt is meg kell hívni. A települési képviselő kezdeményezheti, hogy a képviselő vizsgálja felül a bizottság átruházott hatáskörében hozott döntését.

Az Ötv. rendelkezése alapján a bizottsági ülésen ugyanazon szabályok érvényesek a nyilvánosságot tekintve, mint a testületi ülésen, azaz bizottság előterjesztései közérdekű

adatnak minősülnek, az Ötv. 12§-a szerint bizottság ülései nyilvánosak, de az Avtv. 19§-a kimondja, hogy a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő 30 éven belül nem nyilvános. Több olyan esetet (elsősorban vagyongazdálkodás tekintetében) találtam, amikor a bizottsági ülések előterjesztéseit rendszerint döntés-előkészítő vagy belső munkaanyagnak minősítették, és így tették láthatatlanná a társadalom számára.

A bizottság a képviselőtestületi vagy képviselői előterjesztések előzetes véleményezése során egyértelműen döntött, amelyben a következő lehetőségek közül választhat: (a) az előterjesztéssel egyetért és tárgyalásra javasolja, (b) az előterjesztéssel nem ért egyet, de tárgyalását javasolja, (c) az előterjesztéssel nem ért egyet, tárgyalását nem javasolja, (d) szöveg szerinti módosító javaslatot tesz. A legtöbb előterjesztés elkészítési terepe a bizottsági ülés. Itt történik egy-egy javaslat, egy-egy téma napirendi javaslatba történő felvétele, előzetes tárgyalása is. A bizottságok jogkörükben beszámolót, javaslatot, tájékoztatót készítenek és terjesztenek elő, valamint rendelet alkotását is kezdeményezhetik. A bizottsági előterjesztések témái lefedhetik az önkormányzati hatáskörbe tartozó helyi ügyek teljes körét. Az önkormányzatok egy része úgy szabályozta, hogy a bizottsági szinten nemcsak előterjesztés lehet, hanem behatárolta azt is, hogy véleményük nélkül tárgyalásra előterjesztést más szerve nem nyújthat be. Együttes bizottsági üléseken felmerült az a probléma, hogy a szavazáskor az egyik bizottságnak 4, míg a másik bizottságnak 3 tagja volt, így a döntéshozatal végeredménye előre meghatározottnak volt tekinthető. Ebből számos esetben konfliktus származott, amelynek elejét lehet venni az SZMSZ általi előzetes szabályozásával.

Szintén az összes településen megtalálható volt a szociális bizottság, „egyedül” vagy az egészségügyi területtel együtt. Feladataik körébe tartozott egyrészt a döntési jogkörükből adódó, másrészt a döntés-előkészítésből adódó terület.

Szempon	Elérhető pontszám	Elért pontszám
Csatolt-e igényléséhez számlákat?	Igen: 5 Nem: 0	
Csatolt-e kereseti igazolást a háztartásban élő minden kereső részéről?	Igen: 5 Nem: 0	
Számlái tükrözik-e azt az életmódot, amire hivatkozással a segílyt kéri? Pl. mobil-telefonszámla, kábeltévé előfizetés stb.	5 (teljes mértékben) 4 3 2	

	1 0 (egyáltalán nem)	
Mennyire akut(vész) helyzet kezelésére igényli a segítyt? <i>tervezhető</i> – pl. tüzelő, iskoláztatás stb. <i>nem tervezhető</i> - pl. hirtelen jött egészségügyi kiadás stb.	5 (nem tervezhető) 4 3 2 1 0 (tervezhető)	
Mennyire oldható meg az egyszeri támogatással a kérelmező nehéz helyzete?	5 (jelentős mértékben) 4 3 2 1 0 (egyáltalán nem)	
Mennyire megalapozott a kérelem? (pl. mennyire van összhangban a kérelem a kérelmező életkörülményeivel)	10 (teljes mértékben) 9 8 7 6 5 4 3 2 1 0 (egyáltalán nem)	
Hajlandó-e a kérelmező egyéb együttműködésre az önkormányzattal? Pl. közmunka program, közösségi munka stb.	5 (igen, rendszeresen) 4 3 2 1 0 (egyáltalán nem)	
Korábban nyújtott-e be igénylést?	Igen nem	
Összesen: Bírálonként maximálisan adható pontszám	40	
Összpontszám (5 bizottsági tag esetén):	200 pont	

Megjegyzés: 150 pont felett adható támogatás

Esetlegesen környezettanulmány elvégzésével további maximálisan 10 pont adható még.

13. táblázat: Szociális bizottság segély elbírálási szempontrendszere

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

A települések többségében az átruházott hatáskörben megjelent a döntési jog a rendszeres szociális segélyről, lakásfenntartási támogatásról, átmeneti segélyről, közgyógyellátás megítéléséről, ápolási díjról, illetve a rendszeres gyermekvédelmi támogatásról. (13. táblázat)

A szociálisan hátrányos helyzetben lévőknel az adósságteher enyhítésével kapcsolatos döntés-előkészítés szintén gyakori kompetenciái a bizottságoknak. A képviselőtestület egyéb területeken igényelte a szociális bizottság munkáját. Általában kérték az önkormányzat szociális, egészségügyi alapellátással összefüggő döntéstervezeteinek véleményezését, különösen az erre szolgáló költségvetési előirányzatok nagyságát, az intézményi térítési díjak mértékére vonatkozó előterjesztéseket. A szempontrendszer és pontozótábla elkészülte az objektivitást kívánta szolgálni, azonban ez a gyakorlatban nem rögzült ilyen módon. A kudarc oka leginkább a bizottság tagjainak ellenállása volt, miszerint ennyire objektívvá ezt a döntési területet nem lehet tenni.

Kuriózumként jelent meg az ügyrendi és összeférhetlenségi bizottság, vagy máshol az ún. napirendi bizottság. Ez véleményezi a képviselőtestület elé terjesztendő rendeleteket, valamint állást foglal a képviselőtestület illetve a bizottságok működését érintő ügyrendi kérdésekben, valamint az önkormányzat működését, feladat és hatáskörét érintő jogi megítélést illető kérelemben. Véleményezi az önkormányzat vagyoni kérdésében hozandó határozati javaslatokat, bonyolítja a képviselőtestület hatáskörébe tartozó titkos szavazással történő választásokat, a kiírásra kerülő pályázatokat jogi, formai szempontból. A képviselőtestület alapokmányaként funkcionáló SZMSZ-t, annak szükség szerinti módosítását előkészíti és a képviselőtestület elé terjeszti.

Ad hoc bizottság témái

- (a) *Jegyzői pályázatot* a törvényeknek megfelelő pályáztatás után egy ad hoc bizottság vizsgálta, amelynek tagjai a kiválasztás formai és tartalmi szempontrendszerét is elkészítették, és vezették a felvételi elbeszélgetést is. A formai elbírálás volt az első lépcsőfok, de ezen kevés pályázatot utasítottak el. (14. táblázat) A tartalmi szempontok és a személyes benyomás adták a tényleges döntési alapokat.

Pályázati feltétel	Nem teljesült	Teljesült
Magyar állampolgárság igazolása		
Büntetlen előélet igazolása, erkölcsi igazolás		
Cselekvőképesség igazolása		
Legalább ötéves közigazgatási gyakorlat		
Felhasználói szintű MS Office		
Végzettség igazolása		
<i>Allam- és jogtudományi doktori képzés</i>		
<i>Igazgatásszervezői közigazgatási menedzser</i>		
közigazgatási vagy jogi szakvizsga		
szakmai önéletrajz		
iskolai végzettséget igazoló okiratok másolata		
szakmai gyakorlat igazolása		
szakmai elképzelései		
nyilatkozat a személyes adatok megismerésének hozzájárulásáról		

14. táblázat: A jegyzői pályázatok formai ellenőrzése

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

Szemponatok, elvek a pályázók meghallgatásához – tartalmi szempontok:

Szakmai gyakorlat, szakmai tervek értékelése jelentős területként szerepelt a pályázatban: (pl. Mit tekint szakmai sikerének, illetve kudarcának? Milyen referenciákat tud bemutatni? Melyek a szakmai elképzelései egy folyamatosan fejlődő településen? Mennyire ismeri a nemzetközi, elsősorban az EU-s közigazgatási trendeket, közintézményi menedzsmenti modelleket?) Másik nagy terület a pályázók *kommunikációs képességeinek* mérése: (Nyelvtudása milyen szintű? Kommunikációs technikái milyenek? Milyen az együttműködésre törekvése?), és a *koordinációs, munkaszervezési készségek* feltárása volt. (Milyen irányítói szemlélete van? Keletkező konfliktusokat hogyan kívánja megoldani?)

A tartalmi és formai elemek egyaránt fontos szempontok voltak, viszont a településen a tényleges döntés a felvételi elbeszélgetésen jött létre. A szempontok között a szakmai ismeretek voltak döntőek.

(b) Konzultatív bizottság létrehozatala az oktatáspolitikában

A 2007-től folyamatosan fennálló döntési kényszerhelyzetekre válaszolva Konzultatív Testületet (Bizottságot) hoztak létre. Ennek a szervezetnek kompetenciájába tartozott az oktatási tervezetek közös elkészítése, az oktatási és nevelési programok véleményezésre történő előkészítése, az esetlegesen előkerülő döntési helyzetekre válaszadás. Létezésének pozitívumát mégis a konfliktusok megoldásában és megelőzésében adták meg. A konzultatív testületekkel a mikrotársulásokat erősítették meg abból az elgondolásból, hogy többször kinyilvánították a Bizottság tagjai, hogy szakmailag és gazdaságilag ez az egyetlen járható út. A jelentős többletforrást eredményező megoldás enyhítheti a gazdasági feszültségeket és javíthatja az érintett intézmények működési feltételeit. Tekintettel arra, hogy ez a többletforrás csak a vidékkel való együttműködés eredményeként képződhet, ezért a városi fenntartónak is el kell fogadnia a többletforrás konszenzuson alapuló felosztásának gyakorlatát és a vidéki önkormányzatok ez irányú igényét.

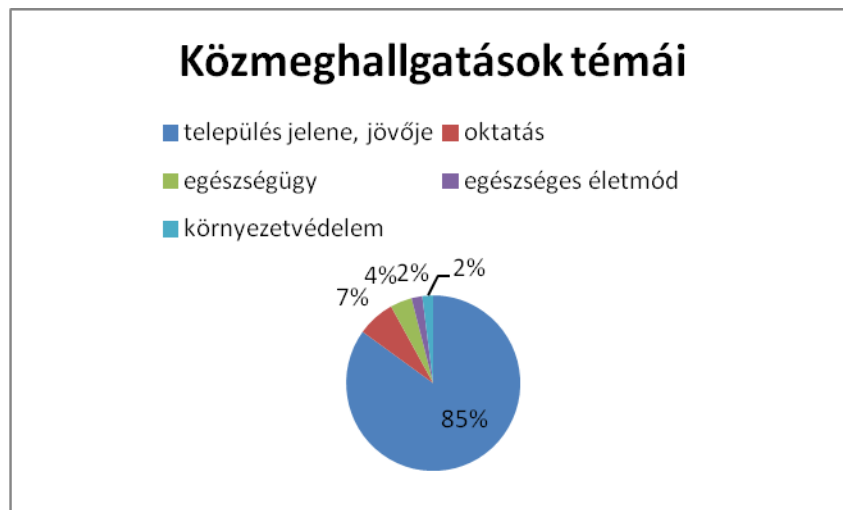
III.3. A közmeghallgatás

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 13. §-a kimondja, hogy a képviselőtestület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. Közmeghallgatásra vonatkozó egyéb rendelkezéseket nem tartalmaz az Ötv., hanem felhatalmazást ad a képviselőtestületnek arra, hogy a szervezeti és működési szabályzatában rendelkezzen a részletekről.

A Képviselőtestületek rendelettel megalkotott Szervezeti és Működési Szabályzatai (továbbiakban: SZMSZ) további részlet-szabályokat tartalmaz a közmeghallgatásról. A szabályozások kimondják, hogy a közmeghallgatás helyét, idejét, a munkatervben szereplő napirend tárgyát a közmeghallgatást megelőzően közzé kell tenni. A rendelet

szerint a választópolgárok (ha az SZMSZ így rendelkezik: szintén meghatározott időtartamban) felszólalhatnak, és amennyiben a kifejtett közérdekű javaslatról a képviselőtestület nyomban nem tud dönteni, a javaslatot a tárgy szerinti bizottságnak, vagy a hivatal illetékességének adja ki döntés-előkészítésre és az előterjesztés ismeretében a következő ülésen dönt.

A képviselőtestület a közmeghallgatást a meghívó helyben szokásos módon történő kifüggesztésével hirdeti meg. A meghívóban meg kell jelölni a közmeghallgatás helyét és idejét, valamint a közmeghallgatás tényét is. Ennek hiányában csupán nyilvános ülésnek tekinthető az ülés. Az Ötv. 13. §-a kimondja, hogy a képviselőtestület előre meghirdetett közmeghallgatást tart. Ez alapján sem a polgármesteri hivatal, sem a képviselőtestület tagjai nem kifogásolhatják azt, ha a választópolgárok az előzetes tájékoztatás meglétét hiányolják.



15. ábra: Közmeghallgatások témái

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

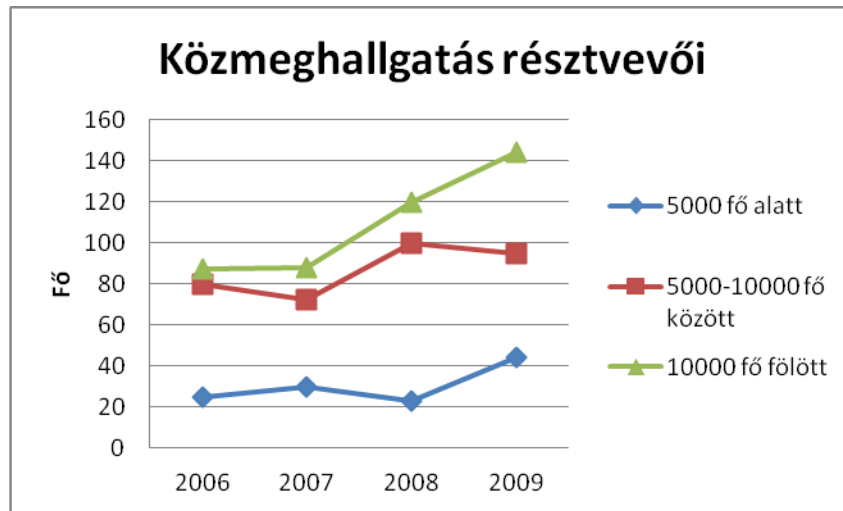
n=30 település

A közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozó részletszabályokat (például azt, hogy hány nappal korábban kell meghirdetni, mi az a helyben szokásos mód, ami információul szolgál) a képviselőtestület szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. Az időpont kitűzése a munkarend létrehozatalakor volt a leggyakoribb, de ez a tapasztalat alapján inkább tájékoztató jellegű volt, abban a hónapot jelölték meg csupán. A lakosság értesítése átlagosan 8 nappal a közmeghallgatás előtt történt meg

falragaszokban, újságokban megjelenő hirdetményekben. Abban az esetben, ha a hirdetményben, értesítésben, meghívóban nem szerepelt a közmeghallgatás ténye, és ezért a választópolgárok nem szereztek tudomást a közmeghallgatásról, úgy nem tett eleget a képviselőtestület a közmeghallgatás-tartási kötelezettségének.

A közmeghallgatást gyakran összetévesztették a képviselők, polgármester, bizottság által meghirdetett fórumokkal, gyűlésekkel. A közmeghallgatás valójában olyan testületi ülés, amelyen a határozatképességet éppúgy vizsgálni kell, mint a rendes üléseknél, de ezeken a választópolgárok és a különböző szervezetek képviselői által feltett kérdésekre azonnal válaszolni kell, illetve lehetőség szerint döntení az adott kérdésben. A vizsgált önkormányzatok SZMSZ-ben határozták meg azokat a témákat, amelyeket közmeghallgatásra hirdetnek meg. Leggyakoribb téma a település jelene, illetve településfejlesztés, illetve kiemelkedő arányban az oktatás helyzete volt. A tervezhető témák között megjelent a szociális, illetve az egészséges életmód, vagy az egészségügy helyzete is. A közmeghallgatáson való részvétel nagyon csekély volt, nem ritkán a választópolgárok teljes passzivitása volt érezhető.

A 16. ábra a lélekszám alapján mutatja be a közmeghallgatáson részt vevő állampolgárok átlagléttségét. Mindhárom kategóriában nagy szórás volt tapasztalható, a 3 kutatási évben a települések több, mint 20%-ban állampolgárok *egyáltalán nem vettek részt* a közmeghallgatáson. Az arányokat tekintve a választási évhez közeledve a kistelepüléseken és a 10 000 fő fölötti lakosnál emelkedik meredekebben. Ennek magyarázatát a helyi társadalmat ért külső hatásban keresendő: a nagy létszámú településeknél a pártok aktivitásának növekedésében, az 5000 fő alattinál a kiszolgáltatottság érzésének erősödésében keresendő.



**Megjegyzés: a 2006-os adatokat a települések adták meg*

16. ábra: A közmeghallgatáson való részvétel településnagyságok szerint

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

III.4. Egyéb terepek

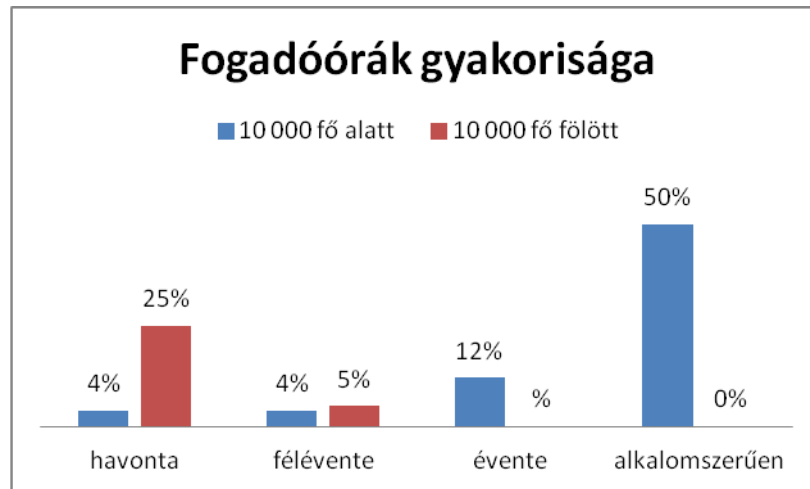
Előre tervezett **fórumra** is több példa akadt, olyan témát választottak, amelyről tudható volt, hogy a lakoságnál kivívja az érdeklődést, vagy külső okok miatt kell ezt a fórumot megrendezni. (pl. várossá nyilvánítási pályázatnál bizonyítani, hogy lakosság támogatja azt, vagy szelektív hulladékgyűjtés formáinak kiválasztása) Ad hoc módon megrendezett fórumoknál a kezdeményező egyrészt a lakosság, vagy annak egy csoportja lehet, illetve másrészt megelőzendő a konfliktust, előfordult, hogy a polgármester indítványozta egy-egy témában a fórum tartását. A pártok – amennyiben működtek a településen – szintén kezdeményezői voltak képviselőin keresztül a fórumoknak. Olyan téma került a tárgyalási középpontba, amely vagy szélesebb körben, vagy mélyebben érintette a közösséget. Ilyen volt az egyik kistelepülésen a kisajátítás és belterületté nyilvánítási folyamat a település fejlesztése kapcsán. Ez a téma kumulatív hatással volt más területeken, azaz ezen a településen az aktivitás erősödése tapasztalható volt más témáknál is. Mindez arra enged következtetni, hogy az erősödött/erősített aktivitás olyan multiplikátori hatással bír, amely egyéb esetben nem lépné át az ingerküszöböt a helyi közösségeknél.

A **falugyűlés** elnevezésében is árulkodik arra, hogy ez a forma sajátosan a községekre, illetve az alacsonyabb lakosságsszámmal rendelkező városokra jellemző – bár ott a név természetesen más. A falugyűlés jogi értelemben nem ügydöntő fórum, de a tapasztalatok alapján az itt elhangzott kérdések, illetve vélemények a későbbi döntéshozatali folyamatban lényegesek.

A legszembetűnőbb módszer az ún. „**munkaértekezlet**” vagy más néven informális egyeztetés volt, amikor a testületi, vagy a bizottsági ülés előtt tartottak megbeszéléseket, aminek eredménye alapján folytatódott le a tényleges testületi ülés. Ez település nagyságtól függetlenül megjelent. Az adatvédelmi ombudsman állásfoglalása szerint ezekben az esetekben, ha készült feljegyzés, akkor ezt ugyanúgy meg kell ismertetni az állampolgárokkal. A frakcióülések a pártok által meghatározott időpontokban és gyakorisággal történtek, mégis jelentős hatással voltak a képviselőtestületi, vagy bizottsági döntéshozatali folyamatra. A frakcióüléseken a napirendi pontokat vették sorra és alakították ki álláspontjukat, itt hallgatták meg a szakértőket és a tanácsadókat is a vitás kérdésekben. A bizottsági szakaszban még inkább volt az jellemző, hogy a frakcióvélemény módosult, a közgyűléseken erre már alig-alig volt példa.

A települési képviselő a lakossági kapcsolatok legmeghatározóbb alanya, ezért fontos a rendszeres és állandó kapcsolattartás a választókkal, illetve a helyi társadalom közösségeivel, ennek a **képviselői fogadóórák** hirdetése az egyik legjobb eszköze, amelynek színtere az önkormányzat, művelődési ház, könyvtár, vagy a politikai párt székháza volt. Extrém esetben cukrászdát is használtak fogadóóra helyszínéül. Az Önkormányzati törvény nem rendelkezik arról, hogy milyen időközönként, és hogy kinek (polgármester, alpolgármester, tanácsnok, képviselő stb.) kell tartania, ezt a testület saját hatáskörben szabályozza. (17. ábra) Ezekon a fogadóórákon a képviselő és az állampolgár személyes találkozására nyílik lehetőség, amely alkalmat ad a különböző kérdések közvetlen megbeszélésére. E találkozóknak a problémamegoldáson kívül az is a cél, hogy a képviselők támogatottságát megőrizzék, illetve a vitás kérdésekben a lakosság meggyőzésére is lehetőség nyílik. Ezekről a találkozóról nem kötelező jegyzőkönyvet vezetni, viszont a képviselők általában készítenek saját maguknak feljegyzéseket, illetve nyomon követhetővé válnak a témák a képviselői előterjesztésben. A választópolgárnak itt megvannak azok a lehetőségei, hogy a

kérdéseire azonnal megkapják a választ, mégis eltérő az, hogy mely településen milyen a lakosok aktivitása.



17. ábra: Települési önkormányzati képviselők fogadóórái (települések %-ában)

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009)

n=30 település

A mintánkban lévő településeken szignifikáns eltérés található a 10 000 fő alatti és 10 000 fő fölötti települések képviselői fogadóóráinak gyakorisága között. A 10 000 fő fölötti városok esetében a havonkénti a leggyakoribb, míg az azalattinál az alkalmasszerű meghirdetése. A helyi önkormányzás azt jelenti, hogy a választópolgárok helyi közössége képviselőkön keresztül közvetetten, vagy közvetlenül a **helyi népszavazás és a népi kezdeményezésen** keresztül önállóan intézheti ügyeit. A helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést, mint az érdekképviselet közvetlen formáit nagyon ritkán alkalmazzák. A 2006-tól kezdődő ciklusban mindösszesen 3 településen volt helyi népszavazás az észak-magyarországi régióban, ezek közül egy a mintámban szereplő településen.

Általában a helyi népszavazás arra irányul, hogy az önkormányzatot érintő kérdésekben (vagy annak egy részében) maguk a választópolgárok döntsenek. A helyi népszavazást választópolgárok indítványára kezdeményezték, és az érvényességi és eredményességi kritériumoknak is meg kell felelnie. A népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint fele részt vett a szavazáson, és akkor eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele azonos választ adott. A népszavazás eredménye kötelező a képviselőtestületre és annak különböző szerveire. Az eredménytelen népszavazás

esetén képviselőtestület dönthet az adott kérdésben, de ugyanabban az évben még egyszer ugyanazt a kérdést nem lehet népszavazásra vinni.

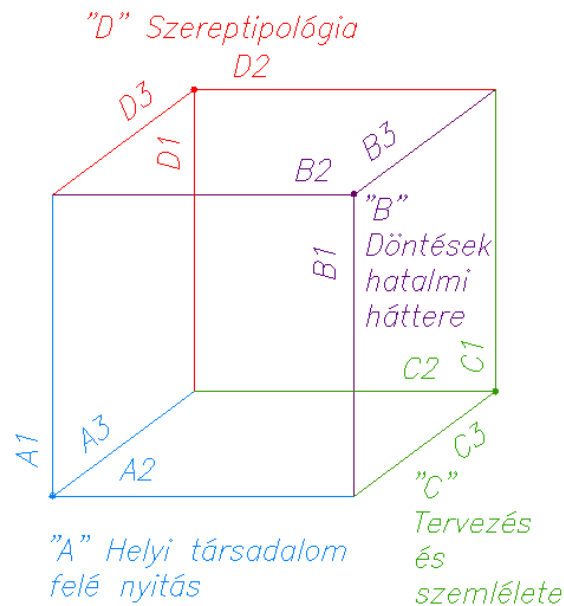
Előzetesen számtalan lakossági fórumot tartottak, melyekre szakértőket hívtak. Az önkormányzat tájékoztató füzeteket készített és utazásokat szervezett hasonló üzemekbe. A lakosság ezek ellenére, vagy éppen ezért mindig nemmel szavazott a hulladékégetők vagy hulladéktárolók létesítésére. A vélt hátrány nagyobb súllyal jelent meg a probléma megfogalmazásánál, mint a lehetséges munkahelyek létesítése. Azokban az esetekben, amelyekben a népszavazás érvénytelen volt, a döntés joga felszállt a helyi képviselőkhöz, akik több esetben ellentétes véleményt képviseltek a választókkal szemben. Jellemző, hogy a népszavazást többnyire helyi környezetvédők kezdeményezték a vélt hátrány miatt. Az aláírásgyűjtési szakaszban nagy volt a lakosság aktivitása, míg a szavazás szakaszában már az érvényességi küszöböt sem lépték át. A népi kezdeményezés minden esetben arra irányul, hogy a képviselőtestület számára egy-egy adott kérdésben döntést hozzon, de erre kötelezni nem lehet a testületet, elutasíthatja annak tárgyalását, ha az ügy nem tartozik a képviselőtestület hatáskörébe.

Összegzés:

Ebben a fejezetben a színterek használatának szabályait, a nyilvánosság biztosításának körülményeit és akadályait, valamint a helyi társadalom bevonását vizsgáltam. Az önkormányzatok döntéshozatalában a színterek használatát az a követelmény határozta meg, hogy a működtetésük a törvénynek (Ötv.) mindenképpen megfeleljen.

A magyar önkormányzatok döntéseit modellezni több dimenzióban lehetséges, amelynek magyarázata az, hogy a sajátos társadalmi, gazdasági és kulturális környezetük és a több, mint 20 éve működő önkormányzati mechanizmus alapján kényszerpályákat alakultak ki, és rögzültek a módszerek is. A disszertációban elemzett témakörök alapján egy térbeli dimenzionálásra vállalkoztam, amelyben a sarokpontok kijelölését azok a lényegi pontok adták, amelyek a döntéshozatali folyamatban leginkább meghatározónak találtam. Az egyik ilyen a helyi társadalom felé nyitás (A), a másik a döntések hatalmi háttere (B) – III. fejezetben, a tervezés és annak szemlélete

– IV. fejezetben (C), végül a szereptipológia – V. fejezetben (D). A 18. ábra mutatja be a térbeli modellezés keretét, sarokpontjait és irányait.



18. ábra: A döntéshozatal modellezési módszere

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007 – 2009. Saját szerkesztés

n= 30 település

A helyi társadalom aktivitását az önkormányzati döntéshozatali folyamatban több tényező befolyásolta. Bizonyos témák hatására erősödtek és más témákkal erősítették a helyi társadalom részvételi igényét. A településtípus helyett a településnagyság határozta meg a helyi társadalomnak a döntéshozatalba való bekapcsolását. A formálisnak tűnő közvélemény-kutatást mint módszert alkalmazták, a település általános helyzetéről, stratégiájáról, jövőbeli helyzetéről az 3000 fő fölötti, míg speciális (konfliktussal terhelt) témákban a 3000 fő alatti településeken került sor. Számos lehetőség van arra, hogy párbeszédet folytassanak a döntések hozatalában. Néhányat a törvény határozza meg, vagy a települések önként szabályozzák. Más alkalommal az önkormányzati döntésnél mindig eldöntheti, hogy ki akarja-e tenni elképzeléseit a nyilvános megmérettetésnek. Abban az esetben, ha alacsony fokú a közösségi részvétel, akkor alapvetően a köztisztviselők és a polgármesteri hivatal, illetve a képviselők javaslatai alapján történt döntéshozatal.

Három irányt alkothatunk, amelyekben a modellezés alapja az, hogy az önkormányzat mennyire nyit a helyi társadalom felé, mennyire igényli a döntések legitimitását.

A1. csoportban a kötelező közmeghallgatáson túl előre tervezett lakossági fórumot nem szerveztek, amennyiben mégis, annak témája lakossági csoportokat érint közvetlenül, ebből következően gyakori volt, hogy az kikényszerített. Az önkormányzatok kommunikációja kétirányú volt: (a) legitimitációhoz szükséges egyik gyakorlatban szűk körű információadása érezhető. Ez a témákban és a bevont csoportban egyaránt megjelent. (b) A sikerként megélt helyzetek kommunikálása tölti ki az információkat.

A.2 csoportban az önkormányzatnak vannak olyan döntési folyamatai, amelyről tájékoztatja a helyi társadalmat. Ennek formái eltérőek, de a tájékoztatás nem teljes körű, és minden esetben sikerorientált.

A.3 csoportban az állampolgárok a legtöbb kérdést a döntéshozatalon keresztül a végrehajtásig figyelemmel követhetik, azok alakulásáról véleményt formálnak. A településeken ennek egyik eszköze a határozatok és rendeletek egységes rendszerbe foglalása, illetve a határozattervezetek interneten való megjelenítése még a bizottsági szakaszban is tapasztalható. Az e-önkormányzatok lehetőségeit használják, az interneten nyomtatványtár és szerződéstár elérhető.

A B) szempont alapján a döntések hatalmi háttérét vizsgálhatjuk. Ennek alapján megválaszolható, hogy a döntések során a helyi szintre jellemző részvételi és a képviseleti demokrácia között egyensúly (B.2), vagy dominancia a részvételi demokrácia javára (B.1), vagy éppen a képviseleti demokrácia javára (B.3). A döntések során megnyilvánult az is, hogy a hatalomnak érdekében áll azok erősítése. Fontos volt a dominancia vizsgálatában, hogy az önkormányzati döntések terepeit hogyan használják.

A C) – Tervezés és szemlélete -, illetve a D) szempontot – Szereptipológiákat - a következő fejezetekben mutatom be.

A színterek közül a leggyakoribb volt a képviselőtestületi, valamint a bizottsági ülés, amelyek használatának gyakoriságát munkatervben határozták meg. Az egyéb színterek kevésbé adták a döntések formalizált terepét. Jellemző volt az is, hogy a

rendkívüli ülések szignifikánsan témafüggőek voltak, leggyakrabban a költségvetési és az oktatási ügyekben volt előre nem tervezett ülés – évről évre tartva.

Az előterjesztések indítványozói leggyakrabban a polgármesterek voltak, akiknek ebben a tekintetben a községekben volt érezhető a dominanciája. A képviselői aktivitás viszont a városokban növekedett meg, ahol az indítványozó képviselők jelentős arányban pártfrakció tagjai voltak. Gyakran az előterjesztéseket 1-2 nappal a testületi ülés előtt dolgozták ki és ekkor, vagy az ülés napján javasolták napirendre tűzését, aminek eredményeként a bizottsági szakasz elmaradt. Ezzel az „eszközzel” pártfrakciók, egyéni képviselők és a polgármesterek is rendre éltek. Ez a községekben egyértelműen hatalmi pozíciót jelentett, hiszen a beterjesztett kérdéseket leggyakrabban módosítás nélkül fogadta el a testület, ilyen módon az elfogadás biztos tudatával történt az előterjesztés. A jegyzőkönyvek tanúbizonyságai alapján a városokban azonban gyakran tiltakoztak az azonnali előterjesztések ellen, halasztást, információk pótlását kérve.

IV. Szerepek és szereplők a döntéshozatali folyamatban

A nemzetközi és a hazai szakirodalmak elemzik az önkormányzatok működésének szereplőit, tevékenységüket, mozgásterüket (Józsa, 2006; Csefkó, 1997; Pálné Kovács, 2008; Jenei, 2005; Stewart, 1986; Corpus, 2010; Page, 1992; Stoker, 1996). A tanulmányok megegyeznek egyrészt abban, hogy az eltérő érdekek és értékek alapján a helyi döntéshozatalnak számos szereplője van, valamint abban, hogy a helyi önkormányzatok működésében a kollektív érdekek és szerepek mellett az egyéni értékek is megjelennek. A döntéshozatali különbségek ezekből az eltérő politikai meggyőződésből, megközelítésmódból - szemléletből és vezetői stílusokból erednek. Az egyediséget a település idődimenziói (múltja, jelene és jövőképe), érdekrendszere, szereplők személyes motivációi, és értékei okozzák.

A helyi közösségek és az állampolgárok felértékelődése az önkormányzati szerepek sokféleségét igénylik, amelyeknek fontos része a döntések meghozatala, amelyben a település irányítása és a közigazgatási munka hatékony megszervezése és ellenőrzése prioritást élvez (Józsa, 2006). Az önkormányzatok jellemző vonása, hogy a szereplők egymáshoz való viszonya sokféle, így objektív és szubjektív tényezők egész sora határozhatja meg. A legjelentősebb szereplők (polgármester, alpolgármester, jegyző, képviselők) és terepek egymáshoz való viszonya és feladatmegosztása szintén alapvetően befolyásolja a település működtetésének sikerét (Horváth M., 2005; Pálné Kovács, 2008).

Az önkormányzati döntések rendszerint egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület szerepe meghatározó ugyan, de nem egyedüli és kizárólagosan. Így fontos a döntéskezdeményező és az adott problémát a döntési folyamatig eljuttató szereplők elemzése a különböző szerepekhez kapcsolatosan. A szervezetek többségének lehetősége van a helyi döntéshozatalban részt venni, amely kiterjedhet település üzemeltetésére, fejlesztésére, a lakosok magatartásának irányítására, befolyásolására (Pálné Kovács, 1990). Minden új döntés előtt, amely jelentős változtatást eredményez a társadalom működésében, érdemes feltenni a kérdést: a helyi társadalom mely csoportja támogatja és miért, illetve ki ellenzi és miért.

A közpolitikai folyamat szereplői közül az önkormányzati döntések szereplőire fókuszáltam, a döntések előkészítőire és a döntések befolyásolóira, valamint arra, hogy azok „külső” környezete (centrális; érdekcsoportok településen belül és kívül) hogyan befolyásolja a települési döntéshozatalt.

A fejezetben az egyes funkciókhoz kötődve azonosítom a szereplőket azért, hogy tetten érjem egy-egy szereplő dominanciáját - amennyiben lehetséges mozzanatonként, vagy a szerepek komplexitásában.

Vizsgálatom központi témája, hogy *ki* vesz részt és *milyen szerepben* a településirányításban.

- (a) Elemzem az önkormányzati szereplőket és csoportjaikat, valamint a mozgásterületet meghatározó szabályokat, és azt, hogy milyen technikát alkalmaznak, milyen hatást váltanak ki azzal.
- (b) Másik nagy területe a kutatásomnak, hogy milyen a szereplők egymáshoz való viszonya és szociometriája, valamint, hogy hálózatok létrejönnek-e a döntéshozatal során. Melyek azok a változók, amelyek meghatározzák a szereptipológiák dimenzióit?
- (c) Melyek a szereplők döntéshozatali technikái és módszerei a szakpolitikákban? A településméret és/vagy –típus meghatározó körülménnyé válik-e a szerepek teljességében, összetettségében/funkcionalitásában is.
- (d) Emellett több ehhez kapcsolódó kérdéskört is vizsgállok: mi legitimálja a szereplőket, az érdekérvényesítési folyamatok közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásai milyen legitimációs problémákat eredményezhetnek.

Mindezt 4 szakpolitikai (kölségvetési, oktatási, kisebbségpolitikai, ifjúságpolitikai) döntés meghozatalának folyamatában, ügyiratok, dokumentumok elemzésével, esettanulmányokkal, interjúkkal dolgoztam fel. Eltérő a különböző szakpolitikákban (az általam vizsgált területek: kisebbségek, ifjúság, civil szervezetek, gazdasági szféra) megjelenő szereplők döntésbefolyásoló szerepe, illetve nyomásgyakorlása. Ehhez kapcsolódva az önkormányzatok reakcióját keresem, valamint azt, hogy mik azok a szempontok és/ vagy témák, amelyekben a külső szereplők erősebben jelennek meg. Fontos terület, hogy a képviselők hogyan reagálnak az állampolgárok vagy az egyéb csoportok döntésbefolyásoló tevékenységére.

IV.1. Az önkormányzati szereplők és csoportjai

A helyi társadalom jelenléte fontos, mert gyakran a párbeszédet az adott kérdésről, illetve magát a döntéshozatali folyamatot a választópolgárok indítják el. A testületi (vagy bizottsági) ülésen felvetődött kérdések onnan kikerülve a helyi közösséget is elkezdik foglalkoztatni.

Jenei György kutatásaiban az érdekérvényesítések alapján csoportosította a szereplőket: (a) politikusok – képviselők, (b) lobbisták, (c) települési szövetségek, (d) szakmai szövetségek, (e) civil szervezetek, (f) köztisztviselők (Jenei, 2006). Az elemzésemben ezt alapul véve a szereplők csoportjait aszerint határoztam meg, hogy közvetlen, vagy közvetett módon hatnak-e a döntésekre.

- Belső:

A közösségi döntéshozatal nemcsak azokon múlik, akiket a közösség megválasztott. Ilyen módon a döntéshozatali folyamat szereplőit széles körben kell keresni, de az önkormányzat vezetőinek dominanciáját a diskurzusok elindításában és a döntéshozatali terepek irányításában nem szabad elvitatni.

Polgármester

A magyar önkormányzati rendszerben a polgármestereknek erős hatalmi pozíciói vannak, amelyet uralmi pozícióra váltottak. A polgármester, mint önkormányzati vezető, a helyi társadalom döntéshozatalának központi személye, a kulcsfigurája. Pálné Kovács Ilona emblematikusnak tekinteti szerepüket, akiknek pozíciói az elmúlt választások tanúsága alapján stabilak (Pálné Kovács, 2008). A polgármester részletes jogosítványait a képviselőtestülettel, a bizottságokkal és az állampolgárokkal kapcsolatban határozták meg. A képviselőtestület működésével összefüggő feladatok között a legfontosabbnak az ülés előkészítését és összehívását, valamint a testületi ülés vezetését tekintették. A polgármester a helyi közösség jövőjét formálja a számos döntéshozatali folyamattal, amelyből akár precedenst is formálhat. Ugyancsak Pálné mutatott rá arra, hogy a polgármesterek szerepe mennyire összetett: a „mandátumvirágának szirmai” megmutathatják azt, hogy egy polgármester mennyire beágyazott a kapcsolati rendszerbe. (Pálné Kovács, 2008.)

A döntéshozatal belső folyamatainak eltérései adják a legnagyobb különbséget az országok között. Egy francia polgármester semmihez sem hasonlítható az uralmat

gyakorolhat. "Figyelemre méltó", aki gyakran annak köszönheti kinevezését, hogy jól ismert, a helyi társadalom számára elit. A brit polgármester, ezzel szemben végső soron, csak a közösség tiszteletbeli képviselője, aki tanácsot ad a helyes vezetéshez. Mindkét országban általában a középosztályból rekrutálódott a helyi politikai elit, minőség és kompetenciaszintjét az adott országok másként ítélték meg (Mabileau - Moyser - Parry – Quantin, (ed.), 1989).

Magyarországon a polgármester jogállását, feladat- és hatáskörét az önkormányzati törvény mellett számos egyéb törvény (polgármesteri tisztség ellátásának kérdéseiről szóló törvény) és a Szervezeti és Működési Szabályzatok határozzák meg. Az Ötv. a képviselőtestületek számára a polgármester feladatainak meghatározásában széles körű szabályozási önállóságot biztosít. A szabályozás kitér az önkormányzat gazdálkodásának menedzselésére, a polgármesteri hivatal irányítására a jegyzővel együtt, és a települési képviselők, bizottságok munkájának a segítésére. A lakosság önszerveződő közösségeinek támogatása, a hatékony együttműködési formák kialakítása, a nyilvánosság megteremtése, helyi fórumok szervezése szintén gyakran szerepelt a szabályozás között.

Képviselő

A képviselőtestületet megillető önkormányzati alapjogokat az Alkotmány és az Ötv. (1990. évi LXV.tv. a helyi önkormányzatokról) határozza meg. Az önkormányzati ügyekben önálló szabályozás és igazgatás joga, az önkormányzat döntése kizárólag törvényességi okokból vizsgálható felül. A vagyoni – pénzügyi – gazdálkodási autonómia alapján a képviselőtestület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat (az önkormányzat ugyanolyan tulajdonos lehet, mint a piac bármely más szereplője), az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik. Saját felelősségére vállalkozhat (a törvényben meghatározott korlátok között, hiszen elsődlegesen nem gazdasági tevékenységet végez), az önkormányzat feladatai ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, és állami támogatásokban részesül. A képviselőtestület a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét; a szervezeti – működési autonómiája alapján pedig a törvényi keretek között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat. Fontos kompetenciája, hogy a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre

jogosult szervhez. A társulási önállóság alapján szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek. A leggyakrabban használt jogosítványa az önkormányzatoknak a normaalkotási jog, hiszen a helyi képviselőtestület a feladatkörében önkormányzati rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az önkormányzatok államhoz, egymáshoz, más szervezetekhez (civil szervezetek, intézmények, pártok) való viszonyát számos vizsgálat tárta fel (Kákai, 2004; Horváth, 2005; Pálné Kovács, 2008; Józsa, 2006; Brachinger, 2009; Jenei, 2005; Ráczné Horváth 2004; Hajnal, 2005; Zupkó, 2002).

A kisebb település esetén a testület, vagy maga a képviselő, valamint a helyi társadalom összefonódik, hiszen térben is közel vannak egymáshoz. A felelősség kiterjesztésével együtt járhat az is, hogy a külső erővel szemben a döntéshozatal sebezhetővé válik, és nehezen tud ellenállni a különböző érdekcsoportok, leginkább a politikai pártok nyomásgyakorlásainak.

Corpus, Clark és Bottom osztályozta a helyi politika non-mainstream szereplőit, ez alapján meghatározott csoportok: (országos) párthoz kötődők, a helyi pártokhoz vagy politikai egyesülethez kötődők, valamint a teljesen függetlenek és a látszat-függetlenek. Ez utóbbiak lehetnek egyéniek, vagy független szervezethez kapcsoltak (Corpus, 2010; Stewart, 1986; 1999). Teljesen függetlennek azt a politikust tekintették, aki mögött nincsenek szervezetek, a támogatói a baráti társaság és/vagy a család. Miután megválasztották, a támogatói kérések nem befolyásolják, nem csatlakozik más formációhoz, bár az informális megbeszélések és más interakciók ritkán előfordulhatnak. A vizsgálatok bebizonyították, hogy a függetlenek viselkedése a döntéshozatal formalizált csoportjai számára mindig nagyobb kihívást jelentett, hiszen annak eredménye kevésbé volt előre prognosztizálható.

A látszat-függetlenek döntéshozatalában is létezik egyfajta folytonosság, amely alapján hasonlítanak a teljesen függetlenekhez, azonban igénylik a külső szervezetek támogatását. A Redcliffe Maud-jelentés kifogásolta, hogy Nagy-Britanniában a helyi képviselő-jelöltek nem voltak kellően képzettek, és a közigazgatási reformok sem javítottak ezen. Franciaországban ezzel szemben széles körben úgy gondolják, hogy az a tény, hogy az új középosztály már alkalmazza a köztisztviselői állások betöltésének

szempontjait a helyi választott képviselők kiválasztásában javít a döntéshozatali folyamaton. A hatóságok különböző szintű felhatalmazást kaptak a helyi gazdálkodás, a várostervezés, üzemeltetés, szociális vagy jóléti kultúra terén (Mabileau – Moyser – Parry – Quantin, (ed.), 1989).

Bizottsági elnök / tag

A bizottsági rendszer létrehoz egy egyéni stílusú döntéshozatalt, amelyben a hivatalos napirendek, eljárások sorozata feltétele a működő szervezeti egységeknek. "Rajtunk múlik, hogy a tagok most, milyen döntést kell, hogy hozzanak." (részlet egy interjúból – szociális bizottsági elnök). A bizottságok döntéshozatali mechanizmusának megítélése nem egyértelmű: tekinthető egyrészt pusztán formalitásnak, másrészt a bizottsági rendszer erősségének is, amely világos és hiteles alapot ad a döntéshozatalnak. A helyi hatóságok szervezeti egységei a szolgáltatást biztosítják, ehhez három rendező elvet határoznak meg, amelyek egymást is erősíteni tudják. (a) A hierarchia elvét érvényesítik a testületi rendszeren és a köztisztviselői rendszeren keresztül. (b) a formális egyenlőség elve helyett a tényleges egyenlőséget alkalmazzák. (c) A funkcionalizmus elvének érvényesítése a döntéshozatal és működtetés során (Stuart, 1986).

Jegyző

A jegyzők jogállását egyfajta kettősség jellemzi: azon túl, hogy az önkormányzatok vezetőinek tekinthetők, és önkormányzati igazgatási feladatai is vannak, a település egyik tisztviselője, másrészt az állami közigazgatás helyi irányítója. A jegyző köztisztviselő, hivatalát nem választással, hanem a képviselőtestület kinevezésével éri el.

Szabályozzák-e a települési szintű rendeletekben?	5000 fő alatti településen	5000 fő fölötti településen
tájékoztatja a polgármestert és a képviselőket az önkormányzatokat érintő kérdésekben	igen, esetenként	igen, részben
tájékoztat a hivatal működéséről	igen, rendszeresen	igen, rendszeresen
továbbképzés rendjének és a teljesítményértékelés mutatóinak meghatározása és	részben	igen, rendszeresen

ellenőrzése		
a parlamenti és a helyhatósági választások előkészítése, szabályszerűségük ellenőrzése	igen, teljes mértékben	igen, teljes mértékben
előterjesztések előkészítése	igen, részben	igen, részben

15. táblázat: A jegyző feladatainak szabályozása

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A jegyző feladata egyértelműen a polgármesteri hivatal vezetése, és az, hogy gondoskodik az önkormányzati működéssel kapcsolatos feladatokról. A 15. táblázat bemutatja a kutatás eredményeit a jegyző feladatainak szabályozási rendjéről. Vizsgáltam azt a meglévő dokumentumok alapján, hogy melyek azok a témák, amelyek a helyi szintű szabályozásban megjelentek, illetve ennek településnagysági, - típusi vonatkozását.

Azt tapasztaltam, hogy a szabályozás komplexitása egyértelműen a településnagysággal van összefüggésben, lényegi „törésvonal” azonban nem tapasztalható sem a nagyság, sem a típus tekintetében. Leggyakoribb feladatként a hivatal működéséről történő tájékoztatást szabályozták, valamint a választások előkészítése és szabályszerűségük ellenőrzése. A legnagyobb különbség a teljesítmény-értékelés módszereinek és indikátorainak meghatározásában tapasztalható. Az 5000 fő fölötti településeken és a városokban teljes körűen szabályozták mind a továbbképzést, mind a teljesítményértékelés mutatóit- kizárólag a köztisztviselők számára. Az 5000 fő fölötti településeken a jegyző feladatát erőteljesebben szabályozzák, de még ez sem terjed ki mindenre.

Köztisztviselő

A Képviselőtestület által létrehozott Polgármesteri Hivatal az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és a döntések végrehajtásával kapcsolatos feladatokat látja el. A településeken jelentkező feladatokat meghatározza a lakosság száma, összetétele, iskolai végzettsége, a település demográfiai, környezeti, infrastrukturális jellemzője, az ellátott közszolgáltatások, intézmények mennyisége, társulások száma, az önként vállalt feladatok mennyisége és minősége.

A Polgármesteri Hivatal alapvető feladatai: (a) ellátja az önkormányzati testületi szervekhez (képviselőtestület, bizottság) kapcsolódó adminisztrációs feladatokat, az önkormányzati képviselők munkájának segítését, a vezetést segítő törzskari funkciókat, valamint a belső munkaszervezési igazgatási teendőket. (b) Előkészíti és végrehajtja a testületi szervek önkormányzati döntéseit, a polgármester irányítása és a jegyző operatív vezetése mellett. (c) Ellátja a központi állami szervek megbízásából az önkormányzat számára hatáskört megállapító jogszabályok végrehajtásaként az államigazgatási feladatokat, vagyis előkészíti döntésre az államigazgatási ügyeket és gondoskodik e döntések végrehajtásának megszervezéséről. (d) Ellátja az államigazgatási ügyek azon csoportját, amely címzettje a jegyző vagy kivételes esetben az ügyintéző.

A politikai konszenzus alapjául az univerzalizmus, a szakértelem és a tudás szolgált. Mindezt kiegészíti az, hogy a tisztviselők hitet tesznek a létrehozott és működtetett szakmai gyakorlat mellett (Stuart, 1986). Jenei György kutatásában (OTKA- T047043) felhívta a figyelmet a köztisztviselők lényegi szerepére az önkormányzati döntéshozatalban (Jenei, 2008). A magyar piacgazdasági és demokratikus átmenet elmúlt évtizedének funkcionális jellege, az állami irányítás erőteljes irányító szerepe miatt nem alakult ki a politikusok és köztisztviselők közötti munkamegosztási típusok egymásutánisága. A különböző munkamegosztási típusok követelményei egyszerre generálták a politikusok és köztisztviselők közötti munkamegosztás poláris feszültségeit és a kooperativitás szükségességét (Jenei, 2008). Miután a jogállamiság és a hatékonyság követelményei egymásra torlódtak ezért a modern demokrácia munkamegosztási tipológiái nem markánsan, hanem elmosódottan jelentkeztek, és jelentkeznek. Józsa Zoltán a szervezetet mint a döntések működési keretét vizsgálta, Jenei György összefoglalta a munkamegosztási tipológiákat (Józsa, 2006; Jenei, 2007). Közös a két elemzési rendszerben, hogy a képviselők és a köztisztviselők sajátos feladatát komplexen vizsgálták, amelyben a feladatrendszer egyáltalán nem korlátozódik egy mozzanatra és egy szerepre. A semleges és szakszerű köztisztviselői kar megerősödését korlátozza, hogy a politikai rendszer elmúlt évtizedének történetében erőteljesebbek a centrifugális hatású intézmények, mint az interaktív funkciójú intézmények. Ez az egyenetlenség a köztisztviselőket gyakran függő helyzetbe hozza a politikusoktól, mert a pártsemleges, szakszerű fellépésekhez nem

támaszkodhatnak az interaktív szervezetek és a civil társadalom szerveződéseinek ellensúlyára.

A munkamegosztás „tisztább” típusainak kiépülését eredményezheti az EU közeledés utolsó szakaszában és az EU tagság kezdetén az Európai Közigazgatási Tér adminisztratív irányelveinek, valamint a közintézményi kapacitások hatékonyabb működésére orientáló minőségi modellek (pl. Common Assessment Framework) kötelező jellegű érvényesítése. A nyitottság és elszámoltathatóság, a hatékonyság és az eredményesség az Európai Közigazgatási tér tartópilléreiként az egyes EU országok eltérő közigazgatási modelljeinek egységes orientációját biztosítják és ez minden bizonnyal – „külső kényszerként” befolyásolja a köztisztviselők és politikusok munkamegosztásának alakulását (Zupkó, 2002).

Pártok és frakcióik

A lokalista szemlélet alapján a helyi politikában jelentős a pártok jelenléte. A pártok programjának lényeges szerepe van a folyamatban, amely során meghatározzák és nyilvánossá is teszik az elveket, szabályokat, amelyekre a működést alapozzák (Kákai, 2004). A pártok a települések közösségi szerveződésének is lényegi szereplői, hiszen egyrészt önmagukra nézve hoznak létre egységeket, így önmaguk entitásai, másrészt a környezet számára közösségi alternatívaként jelennek meg.

A kistépülések számára a döntések meghozatalát segíti az, hogy az információ közvetlen, annak összegyűjtése folyamatos ugyan, ez alapján mintha egyszerűbb és könnyebb lenne, viszont korlátai vannak. Ami nehézséget okoz az az információk megfelelő szelektálása, így a differenciálatlanság nagyobb terhet jelent a képviselők számára. Az 5000 főnél nagyobb településeken a fragmentáció erősebb, a munkamegosztás a döntési szereplők között erőteljesebben van jelen. A politikai csoportok befolyása azokon a településeken érződik, ahol értékek, ideológiák mentén történik az érdekek kifejezése. Ott, ahol gyenge a képviselők szervezettsége, a településeken nem jelennek meg pártok, nem alkotnak összetartozó frakciókat. A helyi hatóság életére leginkább a többségi párt működése van hatással, de az ellenzéki pártok és egyéb szervezetek is döntéshozatalt irányíthatnak (Stewart, 1989). A politikai pártok stabilizálódása és meghatározó válása a modern politikai rendszer sajátja. A funkciói közül a közvetítő mechanizmus válik meghatározóvá a helyi hatalom gyakorlásában is,

az érdekartikuláció során lehetőség van a szelektálásra és a célok újszerű meghatározására (Körösényi, 1993).

Külső szereplők:

Civil szervezetek

A civil szervezetek megjelenésének oka, hogy a meglévő artikulációs csatornákat nem tekintik megfelelőnek, ezért újakat keresnek vagy alakítanak ki, így avatkoznak be a döntések hozatalába (Kákai, 2004). Az egyes szervezetek érdekeik érvényesítésénél alapvetően az intézményes mechanizmusban jelentek meg, de az egyes csoportok az érdekek érvényesítése során szűknek érzik az intézményes keretek között gyakorolható technikákat.

Az országos civil szervezet helyi „egységei” a helyi döntéshozatalban csekély mértékben vettek részt, amelynek oka többes volt: egyrészt az országos hálózathoz való tartozás ideája korlátozta a helyes helyzetfelismerést, másrészt az önkormányzatok nem vonták be őket a döntés-előkészítésbe. Amely településen érdekképviselő és érdekérvényesítő szerepet tudtak maguknak kiharcolni, ott a szervezet vezetője más szerv munkájában is részt vettek, például a Vöröskereszt helyi vezetői a Szociális Bizottság tagjaiként.

Állampolgárok:

A választópolgár közvetlen, vagy közvetett befolyásolója lehet a döntéseknek és az ellenőrzésnek. Az önkormányzatok vezetőinek az egyedi kezdeményezéseket mindig szem előtt kell tartani: az állampolgári vélemény és akarat nemcsak a legitimitáció miatt fontos, hanem számos olyan területen járul hozzá információval a döntéshozatalhoz, amelyen a képviselőtestületnek vagy a köztisztviselőknek nincs elegendő információja. A közösségépítés nem az állami és nem is a helyi önkormányzat feladata, inkább a helyi közösség kezdeményezése kell, hogy legyen. A helyi önkormányzatok számára kiemelten fontos azonban a társadalmi támogatottság megszerzése – ebből hozható létre a társadalmi tőkéje. Az önkormányzatok feladata, hogy segítsék ezt a folyamatot, teret adjanak ehhez azáltal, hogy szélesebb lehetőséget biztosítanak az állampolgárok aktivitására és a döntéshozatal bizonyos szintjeiben való részvételre.

Egyéb csoportok:

Michael Hill írásában hangsúlyozza, hogy amennyiben a pártpolitikai konfliktus hiányzik, vagy nyíltan nem jelenik meg, akkor a döntéshozatal nagyrészt a szakmai irányítók kezében van. A helyi szinten megjelenő érdekcsoportok nem kizárólagosan a pártokban keresendők, a pártok egy a „sok”közül a pluralista elmélet alapján (idézi Stoker, 1991). A csoportok megjelenésének oka, hogy a meglévő artikulációs csatornákat nem tekintik megfelelőnek, ezért újakat keresnek vagy alakítanak ki, így avatkoznak be a döntések hozatalába.

Nemcsak az erőforrások eloszlása egyenetlen, hanem az előnyök és a hátrányok sem ugyanazon csoportokban jelennek meg. Mindemellett a civil társadalom sem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszervezésével, megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések keretében zajló kommunikáció során gyakorol befolyást. Amely szervezetek érzékelték alacsony befolyásolási képességüket és rendszerint alulmaradtak a korábbi mechanizmusokban, az adott helyzetüket szinte reménytelennek ítélik. Amennyiben korábban voltak eredményeik, akkor a jelenlegi helyzetekben más eszközökhöz is folyamodhatnak: pl. az oktatásnál szülői demonstráció szervezése, az újság vagy televízió keresztüli nyilvánosság kikényszerítésével. Korábbi sikeres érdekérvényesítések erőteljes és állandó érdekbefolyást és elitpozíciót eredményeznek, amennyiben a csoport tagjai önmaguk befolyását magas fokúnak érzékelik és ragaszkodnak is hozzá. Az egyes csoportok érdekeik érvényesítésénél alapvetően az intézményes mechanizmusban jelennek meg, de az egyes csoportok az érdekek érvényesítése során szűknek érzik az intézményes keretek között gyakorolható technikákat.

IV.2. A szereplők kapcsolódásai

Az önkormányzati döntésben nemcsak a szereplők száma több, hanem az egyes szereplők is több szerepet töltenek be, így szükséges szerepek és szereplők többdimenziós térben vizsgálhatók.

A döntéshozatalban a hatalom mindenképpen megnyilvánul, de magának a döntésnek több vizsgálati aspektusa is van, mutathat egy politikai beállítottságot, kifejezhet egy jövőbeli tervet, vagy irányt. Az érdekek megjelenítése már önmagában is távolíthatja egymástól a szereplőket és akár konfliktushoz is vezethet. Felmerül a kérdés, hogy a

szereplők „látják-e”, hogy a döntéshozatali folyamatban nemcsak érdekelt és ellenérdekelt vesz részt, hanem bármely csoporthoz közeli más szereplő is. James Coleman hangsúlyozza, hogy a szervezeti sűrűség növelheti a társadalmi részvétel esélyeit (Coleman, 1957). Mások azt vallják, hogy a túl sok szervezet jelenléte egyfajta döntésképtelenséget eredményezhet (Clark, 1968). Pálné Kovács Ilona megállapítja, hogy feltérképezhetőek azok a pályák és csomópontok a szereplők viszonyulásaiban, amelyek a település életét alapjaiban meghatározzák (Pálné Kovács, 2008).

Ezek cselekvési folyamatot és speciális javaslatot indukálhatnak, a döntések során ez a formális hatáskörgyakorlásban manifesztálódik. A folyamat célja abszolút értelemben ugyanis ugyanaz: az érdekek érvényre juttatása, amelyek mindig partikulárisak, hiszen ami az egyik csoportnak lényeges, a másoknak nem releváns.

A döntések nem egy egynemű térben zajlanak, nem ugyanazon szereplők részvételével, ráadásul eltérő erővel és intenzitással. A helyi szinten a közös állásfoglalások nagyobb súllyal jelennek meg. Az aktuális problémák megoldására irányuló döntési folyamatoknak nagyobbak a lehetőségei, mivel összeadódnak a humán erőforrások, ezáltal jobbak az esélyei a megvalósításnak is. A közvetlen képviselőt, amelyet hatékonyan az állampolgári szerveződések valósíthatnak meg, még kialakulatlan. Az ebből következő problémák egy jól működő szervezet munkáját gátolják.

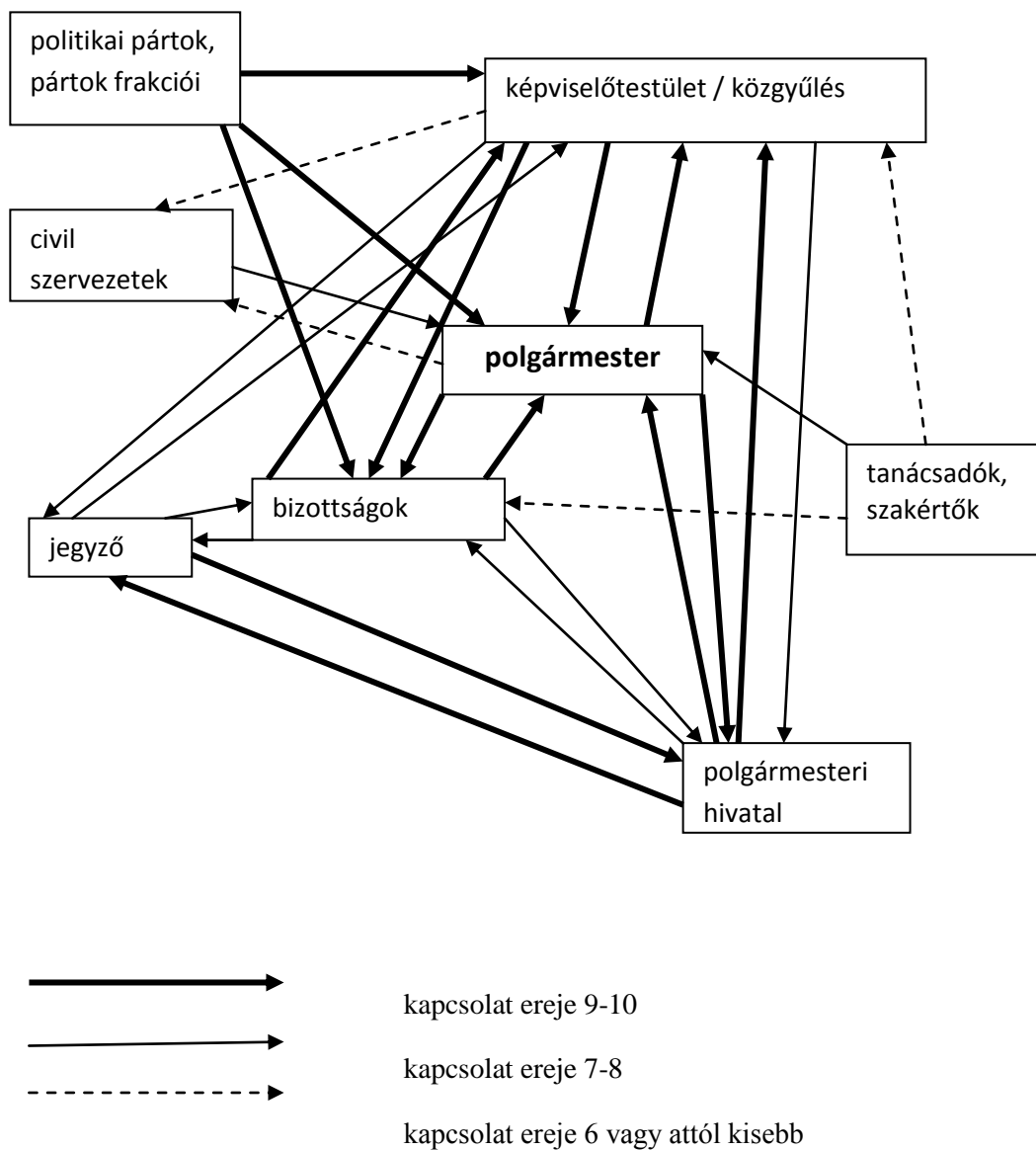
A társadalmi partnerek bevonásának elve 2008-tól hangsúlyosan jelent meg a vizsgált települések stratégiájában. Abban az esetben jöttek létre tényleges „nyitások”, ha felismerték az egymáshoz való kapcsolódásuk szükségességét, azaz vagy kiegészítették egymást, vagy azonos érdekrendszerük alapján közeledtek egymáshoz. Ha nem kapcsolódtak, akkor vagy versenytársnak tekintették a másikat, vagy nem ismerték fel a kontaktusban rejlő lehetőségeket. Az érdekkellentétek következtében azok a csoportok kerültek hátrányba, amelyeknek érdekképviselői erejük kicsi volt (Jenei, 2008). Sajátos módon az egyéni érdekképviselők és döntésbefolyásolások olyannyira voltak jelentősek, hogy az intézményes és szervezeti érdekképviselőt ellenére, az egyéni, a spontán, vagy az ad hoc jellegű vált döntővé. A kapcsolódások elősegíthetők azzal, ha a döntéshozatali folyamatában a részvétel lehetőségét és feltételeit, a partnerkapcsolatok folyamatosságát biztosítják, többek között egyeztető konzultációkat és fórumokat tartanak. Emellett a közigazgatás befogadó-készségének növelésével, a köztisztviselők képzésével támogathatók a társadalmi párbeszédre és a civil szektorral történő együttműködés.

A döntésbefolyásolás mozgásterét egyrészt befolyásolja az adott csoport érvényesítő képessége, másrészt a csoportok / szereplők egymáshoz való viszonya (Simon, 2008). Az egyik dimenzió az érdekérvényesítő erőt és annak felismerésének viszonyát mutatja. Korábbi sikeres érdekérvényesítések erőteljes és állandó érdekbefolyást és elitpozíciót eredményeznek, amennyiben a csoport saját befolyását magas fokúnak érzékeli, és ragaszkodik hozzá. Azok a csoportok, amelyeknek alacsony az érdekérvényesítő képességük, és azt érzékelik is, azaz ennek tudatában vannak, szívesen kapcsolódnak más hálózathoz. Választhatnak ugyanakkor olyan emblemikus személyt, akivel növelni szeretnék erejüket azzal a reménnyel, hogy így akár döntésre való hatásuk is megnőhet. A magas érdekérvényesítési képesség azonban nem járt együtt egyértelműen azzal, hogy igénylik az összefogást, hiszen a sejtyszerű működésűek (polgárőrségek, a hagyományőrző egyesületek, nyugdíjasklubok) a többszöri megjelenéssel is erősíteni tudták pozíciójukat.

Ettől gyengébb érvényesítőek és ritkábban megjelenő érdekekkel azok a csoportok rendelkeztek, akik szűk mozgásterüket és lehetőségeiket nem ismerik fel, így szigetszerű működésben, atomizált érdekmegjelenítésben léteznek. A településeken megjelenő nyomásgyakorló csoportok az érdekek befolyásolását általában nem egy időben teszik meg (Almond, 2005; Simon, 2009). Azok a csoportok, amelyek a befolyásolási képességüket huzamosabb ideig fenn akarták tartani, vagy stratégiaileg fontos helyzetekben a régi erővel azonnal fel tudtak lépni – hálózatot hoztak létre, és nagy erővel működtették azt. Civil kerekasztalt szerveztek, civil info-pontokat működtettek, valamint informális megbeszéléseket tartottak. Ebben az önkormányzatok minden esetben partnerként, sőt katalizátorként jelentek meg (Kákai, 2004).

A településeken felvett interjúk alapján megalkothatjuk a szereplők szociometriáját skálán jelölve annak erejét és kölcsönösségét. (19. ábra)

A polgármester központi szerepét és helyét nem vitatták egyik településen sem, hozzá kapcsolódott az összes külső és belső szereplő a legmagasabb értékben. A polgármester és a képviselőtestület / közgyűlés kapcsolata kölcsönös és erősnek ítélt. A képviselők a Polgármesteri Hivatalok felé szintén kiépített rendszerrel rendelkeztek, viszont az ebben rejlő lehetőségeket kevésbé használták ki. A magyar önkormányzati rendszerből hiányzik egy koordináló szervezeti elem, amely a hivatal és a képviselők tevékenységét segítené.



19. ábra: A települési döntéshozatal szereplőinek szociometriája 0-10 skálán jelölve

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007-2009 kutatás

n=30 település

A szakbizottságok számára előírt integráló és koordináló feladatokat kevésbé tudják betölteni, pedig a hivatal és a képviselőtestület működése számára ez az integrátor szerep megléte vagy hiánya kulcsfontosságú (Pálné Kovács, 1999). A polgármester

számára nagyobb települések esetén szükségessé válik tanácsadó, referens, aki a szakmai és lojális magatartásával segítheti a komplex döntéshozatali folyamat átlátását és összefogását. Természetesen viszonylagos az a fogalom, hogy mit jelent az, hogy nagyobb település. A kutatásaim bebizonyították, hogy az 5000 fő fölötti települések differenciáltságot a döntéshozatalban már igénylik, mindemellett a polgármester a konkrét helyzetektől itt olyan mértékben került távolra, hogy a tanácsadó mint szerep mindig megjelent. A tanácsadókra szükség volt azokon a településeken is, ahol az elmúlt évek, vagy évtized alatt a helyi társadalom jelentős növekedésnek, migrációnak volt kitéve. Ezek a települések általában az agglomerációban lévő települések voltak, ahol a beköltözések fellazították és átalakították a helyi közösségeket, megváltoztatva a normarendszert is. A polgármesteri hivatalok felé szintén megjelent egy integrátori követelmény, amely a szakmaisággal, valamint a pártatlansággal kapcsolódott össze. A döntési folyamatok összetett vizsgálatokor a szociometriát is figyelembe véve bizonyítottá vált az a feltevés, hogy minél nagyobb a település, annál inkább a pártok és frakcióik véleménye a meghatározó a helyi társadalom irányítása során (Pálné Kovács, 2008).

A települések minőségi fejlődésének legfontosabb eleme a helyi szinten kialakuló együttműködési formák léte, az önkormányzatok civil szektorral kialakított, kölcsönös érdekekre épített kapcsolatának megalapozása, és a tapasztalatok egymásnak történő átadása (Kákai, 2004). Kutatók, szakértők felteszik azt a kérdést, hogy az önkormányzatok hogyan válhatnak képessé a civil szervezetekkel való együttműködésre (Kassó, 1998; Kákai, 2007; Bartal, 2002). A civil szervezetek egy megadott társadalom rétegének életfeltételeit tűzik ki célul, így közös lehet a cél, ami többet jelenthet egyszerű együttműködésnél. Egy adott probléma megoldását döntően elősegítheti az adott ügyben érdekelt szervezetek összefogása, a lakossági vélemények felszínre hozása és a gazdasági szektorral, médiával kialakított célirányos kapcsolata. Néhány településen hatékonyan segítették elő az önszerveződés érdekében egyfajta tanácsadó hálózat létrehozatalát, amely valójában egy közvetlen információs rendszer volt, amely az együttműködésben résztvevő szervezeteknek nyújt segítséget az önszerveződési folyamat közben felmerülő problémáik megoldásához.

A kutatások során tapasztaltam, hogy az önkormányzatok támogatása nélkül a helyi szintű civil szféra hálózatként nem tud áttörő eredményeket elérni, ugyanakkor a

szervezetek is érdekeltté váltak az együttműködési formák működtetésében. Az összefogás akkor lett eredményes, ha azoknak a problémáknak a megoldására irányult, amelyet az önkormányzatok már nem tudtak hatékonyan megoldani. Alapvető, hogy a szervezeteknek ne felülről mondják meg, hogy mit csináljanak, hanem önmaguk alakítsák ki az együttműködési mechanizmusait, és az ehhez szükséges szervezeti formákat.

IV.3. A szereplők legitimitása és felelőssége

Az önkormányzati döntéshozatalban is lényeges szemponttá vált a legitimitáció, amely a legfontosabb politikai értékek egyike, hiszen szorosan kötődik a szabadsághoz, az egyenlőséghez és az igazságossághoz. A politikában és a politikatudományban vitatott kérdés, hogy egy választott képviselő a ráruházott joggal milyen módon él, illetve az állampolgár (választópolgár) képes-e ellenőrizni és befolyásolni a képviselőjét. Másik fontos kérdés, hogy melyek azok a témák (illetve a témákon belüli területek), amelyeknél elengedhetetlen és/vagy szükséges a közvetlen részvétel, és melyek azok a kérdések, ahol képviselettel kell ellátni a közügyek gyakorlását. Ugyanígy fontos annak a meghatározása, hogy melyek azok a témák, ahol a polgári öntudat jelenléte fontos és hol erősíthető meg egyáltalán. A döntéshozatali folyamatban a helyi hatóság alkalmazottainak felelőssége nagyobb a brit rendszerben, mint a franciában. Ráadásul a bizottsági rendszer ellenőrzési szerepe is nagyobb, de mindkét országban speciális szabályokkal rendelkező csoportokat hoztak létre, amelyet a választott képviselők és köztisztviselőkből alkotnak (Mabileau– Moyser– Parry– Quantin, (ed.), 1989).

A helyi önkormányzatok gyakran küzdenek legitimitációs problémákkal és az ebből eredő konfliktusokkal. A politikai legitimitáció vizsgálata leginkább akkor válik szükségessé, amikor a hatalom igazolása vita tárgyává válik, és a társadalmi intézmények széleskörű átalakítása kezdődik meg, vagy maga a hatalom igényli saját „tesztelését” valamely gazdasági, politikai átalakulás következtében (Conolly, 1984). A legitimitáció fogalmának számos megközelítése létezik: a politikai rend elismerésre méltóságát jelenti, ugyanakkor az adott kormányzat vagy politikai hatalom alapító elve és igazolása. Ez egyfelől igényli a „kormányon” lévők, a hatalmat gyakorlók

tudatosságát, hogy jogosultak az általuk betöltött hivatás gyakorlására; másfelől e jog elismerését azok részéről, akiket kormányoznak.

Niklas Luhman a legitimitást a politikai és a jogi rendszer kölcsönhatásának és együttműködésének tartja. Luhman szerint a választásoknak nem az a szerepe, hogy a legjobb képviselőt válassza ki az adott politikai képviseletre, hanem hogy az adott politikai rendszer törvényességéhez hozzájáruljanak, hiszen döntési helyzeteket teremtenek a választópolgárok számára, alternatívák elfogadására, vagy elutasítására motiválva őket. Így maga a politikai részvétel lesz a legitimáció alapja (Luhman, 1987).

Lipset, Luhman és Habermas a stabilitás, a legitimitás és a legalitás kapcsolatát tanulmányozták. A Lipset-i gondolatvilágban a legitimitás válságjelenségeinek vizsgálata van középpontban. Ezek a válságok akkor jönnek létre, amikor a strukturális változások a főbb intézményeket is érinti, illetve amikor a társadalom csoportjai rövidebb-hosszabb időre kirekesztődnek a politikából. A válság következményeként létrejön az új társadalmi struktúra, amely során a hatékonyság kérdésköre lép be az értelmezésbe. Lipset szerint a legitimitás a hatékonysággal függ össze. A társadalom változása során a régi konzervatív elit nem szükségszerűen tűnik el. Amennyiben megmarad, hozzájárul a legitimitás fennmaradásához (Lipset, 1995). Lipset szerint a legitimitás mértéke attól függ, hogy milyen mértékben tudta kezelni az adott politikai közösség a közösségen belüli közösségi konfliktusokat.

Az önkormányzati rendszerben a szereplők számára más és más ad legitimitást: a képviselőt illeti meg a végső döntés joga, a köztisztviselőket tudásuk és szakmai kompetenciájuk legitimálja. Szaktudásuk szembesítése az adott javaslatokkal, vagyis az állampolgárok más típusú javaslatai alapján úgy tűnhet, hogy a szaktudásukat vonják kétségbe. Leggyakrabban az állampolgárok és a köztisztviselők szembesítése inkább azt szolgálja, hogy ez utóbbiak legitimálják magukat az eredményesség érdekében. A helyi-területi önkormányzatok számára kihívásként ugyanakkor kényszerként is megjelenik, hogy kettős legitimációnak kell megfelelniük (Pálné Kovács, 2005). Egyrészt az önkormányzatok választással nyernek társadalmi támogatottságot, amely elméletileg alulról építkező legitimációt biztosít számukra, másrészt szükségessé válik az államigazgatási rendszerbe való betagozódásuk is. A helyi közösségi ügyeit intéző szervezetek beépültek az állami szervezetrendszerbe (államigazgatási legitimáció),

mellette megőrizték a helyi társadalomtól származó legitimitásukat. Ez a kettősség csak elméleti síkon nem okoz problémát, a gyakorlatban az önkormányzatok gyakran szembesülnek azzal a helyzettel, hogy amennyiben meg akarnak felelni az államigazgatási követelményeknek, abban az esetben veszít(het)nek társadalmi támogatottságukból.

A helyi társadalom vizsgálata során sarkalatos kérdés azok belső tartalma, hiszen a támogatottság, a legitimáció egyik része ezáltal teljesíthető. A döntések hatalmi hátterének elemzésével megválaszolható, hogy a helyi szintre jellemző részvételi demokrácia és a képviselői demokrácia közötti egyensúlyi / dominancia viszonyok milyen módon építhető ki. Prioritást érdemel annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy érdeke-e a hatalomnak, (és ha igen, milyen mértékben) hogy a részvételi demokráciát erősítse. John Naisbitt művében a helyi önkormányzatok változó szerepeit mutatja be, amelyben a lényeges szerepet már a konszenzus és a koalíció építésének a katalizátori szerepe biztosít. Ezzel a szereppel a döntések politikai legitimációja erősödött (Naisbitt, 1982).

A kutatásban bebizonyosodott, hogy a legitimáció erősíthető volt olyan ügyek központba állításával, amelyeket a helyi közösség is fontosnak gondolt. A cél ezzel egyfajta konszenzus kialakítása a közösség jövőképét és jövőbeni cselekedeteit illetően. A szemben álló csoportok és a vélemények integráló szerepének felvállalásával a képviselőtestület további támogatottságot biztosíthatott magának. Természetesen a legitimáció nem működik korlátlan ideig, ezért folyamatosan erősíteni, és alakítani kell a politikai rendszert, ha annak működése legitimációs problémákat, vagy legitimációs válságot idéz elő. Bármely politikai rendszerben a hatalmat két vezérelv alapján gyakorolják: erővel és/vagy tekintéllyel. A tekintéllyel való irányítást erősítheti az a politikai szocializációnak is beillő folyamat, amely az uralom jogosságát hivatott bizonyítani. A kutatások az érdekérvényesítési folyamatok közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásaival és a keletkező legitimációs problémákkal is foglalkoztak (Pálné Kovács, 2005; Horváth, 2006; Jenei, 2006). Legitimációs probléma létrejöhetett a külső környezet változása miatt, amit a folyamatosan változó jogszabályi környezet indukált. A helyi társadalom elvárásai is változhatnak, ez gyakori jelenség volt a döntéshozatali folyamatoknál. Legitimációs probléma több szereplő kapcsolatrendszerében is megjelent, amelyben az egyik szereplő minden esetben az

önkormányzat volt. A helyi társadalom szintjén a választópolgárral szemben a leggyakoribb – és a továbbélés reményében ennek akar leginkább megfelelni. A központi hatalommal megjelenő legitimációs probléma az elmúlt időszakban felerősödött, aminek hatására a helyi társadalom szerepe felértékelődött. Ahogyan az előző fejezetben is bemutattam, eltérő az, hogy mely témák váltják ki a helyi társadalom aktivitását, bizonyos témák hatására *erősödnek* és más témákkal *erősítik* a helyi társadalom részvételi igényét. A vizsgált településeken az erősödést kiváltó témák leginkább az oktatás és az egészségügyi ellátás területén jelentek meg. A döntés-előkészítés során többször is nyilvánvaló vált, hogy néhány csoportnak (pl. bizottságnak, egyéb érdekcsoportnak, pártnak) szükségessé vált a helyi társadalom aktivitásának megjelenítése a saját létezésük, vagy az általuk fontosnak vélt téma érdekében. Azaz a választópolgárok aktivitása nemcsak egy szervezet politikai legitimációja érdekében történt meg, hanem egy téma érdekében is. A kutatási időszakban nyilvánvalóvá vált, hogy amikor ez a folyamat két irányból ugyanazon a területen elindul, egyszerre, vagy közel egyszerre, akkor egymást nagymértékben erősítik fel. Az állampolgárok leggyakrabban tiltakozással (aláírásgyűjtéssel az iskola megtartásáért) jelentek meg a folyamatban, a demonstráció, a tüntetés ettől erősebb és a média által is hangosabbnak tűnő megoldásként volt jelen.

IV.4. A szereptipológiák szempontjai

Az önkormányzat szerkezete írja elő a betöltendő szerepeket, azonban a szervezeti struktúra nem nyújt elégséges feltételt a folytonossághoz. A folytonosság abból adódik, hogy a szerepeket nagyjából azonos módon kell ellátni, hasonló szocializációs tapasztalat alapján. A szereplők számára fontos a stabilitás és a tapasztalat, amely alapján a várható válaszok sora kiszámítható. Különböző szempontok alapján megalkothatjuk az önkormányzati döntések szereplőinek típusait.

Az önkormányzat szereptipológiáját több szempont alapján határozhatjuk meg. A módszertan, a döntéshozatal szemlélete, a prioritások rendszere és az azokhoz való ragaszkodás mértéke, a döntéshozatal dinamikája, a kapcsolódások, valamint a döntések során tapasztalható konfliktusok jelentik azokat az aspektusokat, amelyek hozzájárulnak a szereptipológiákat kijelölő dimenziók létrehozatalához. (16. táblázat)

- (a) A döntéshozatal módjának, a „hogyan”-nak a vizsgálata: a helyi társadalom tagjai igényelhetik, vagy éppen saját maguk a belső szereplők is kezdeményezhetik a konzultáció létrehozatalát a helyi társadalom formális vagy informális csoportjaival. A civil szervezetek és az egyéb önszerveződések egyaránt részt vehetnek a „tiszta” képviseleti demokráciában, de különböző mértékben megjelenő részvételi demokratikus működésben is. Árnyalja a képet az a kérdés, hogy a képviseleti vagy a részvételi elemeket is tükröző demokrácia ad-e nagyobb betekintést a helyi társadalom tagjainak, és hogy a korábbi sikeres érdekérvényesítés is ad-e egyfajta erőt a következő döntések megalkotásához.
- (b) A döntéshozatal szemléletének alapja több lehet, ahogy a döntési megközelítésmódokból láthattuk. A „jó élet” – helyes döntések szemlélete, a hatékonyság közgazdasági szemléletének dominanciája, a folyamatos megerősítés eszköze, vagy éppen a siker megjelenítésének igénye. Ezek a szemléletek eltérő döntési szerepeket eredményeznek. Ebből kiindulva vizsgálhatók azok a megközelítések, amelyek segítik a döntési helyzeteket.
- (c) A prioritások dimenziója magába foglalja az egyéni és/vagy közösségi viszonyulások rendszerét, valamint a közösségi döntéseket célként vagy eszközként való definiálását. A döntéseknél elsődleges lehet a stabilitás, a legitimitációra való törekvés vagy a legalitás követelménye.
- (d) A döntéshozatal dinamikáját befolyásolja, hogy képesek-e hálózatot létrehozni, vagy hálózathoz kapcsolódni. A szereplők eltérő típusát hozhatják létre azáltal, hogy rendelkeznek-e a csoport a hálózatképző erővel, illetve hálózatképző akarattal. Nemzetközi szakirodalom megállapításai alapján a magas érdekérvényesítő képesség nem törvényszerűen jár együtt azzal, hogy hálózatokban végzik tevékenységüket (Stewart, 1989; Kenneth, 1975; Coleman, 1989; Corpus, 2010).

- (e) A szereplők a kapcsolódásaik alapján is tipizálhatóak. Sokrétű szociometria alakulhat ki, amelyben az interakció létrejöhet kényszerűségből, utasításra, belső készítés alapján. A belső szereplőkhöz differenciált módon külső szereplők kapcsolódhatnak, illetve a külső szereplők között is stabilizálódhatnak az interakciók - ez is árnyalhatja a tipológiát. A szereplők kapcsolódásaiban fontos jelzés a polgármester – képviselőtestület és a polgármesteri hivatalok viszonyrendszere.
- (f) Szereptipológia meghatározó pontja a konfliktusokhoz való viszony, illetve a konfliktuskezelés módszertana. A nyílt és rejtett konfliktusok kialakulása a döntéshozatali folyamatban generálhat szereptípusokat. Az a kérdés, hogy az adott szereplő miért érez készítést a konfliktusok megoldására, szintén szereptípus kijelölést adhat. Ez lehet a legalitás, a legitimitás igény, vagy az uralmi pozíciók megtartása / megszerzése, vagy az az igény, hogy konfliktusmentességet akar – néha mindenáron.

TÍPUS	Módszertan	Szemlélet	Prioritások rendszere	Döntéshozatal dinamikája	Kapcsolódási rendszer	Konfliktus
D.3. KONSZEN ZUSRA TÖREKVÉS	Konzultáció erős, bár egyes esetekben látszat tevékenység eredménye. „Ragaszkodás” és rugalmasság egyszerre is jelen van. Formális döntések jelenléte mellett az informális egyeztetések a háttérben.	hatékony-ság	Közösségi érdekek jelenléte, egyéni alárendelése – A döntések folyamata célként való értelmezése, stabilitás legitimáció	a döntéshozatal időtartama viszonylagosan hosszabb, reakcióidő rövid	szociometria megszokás alapján „hagyományos” szereplők kapcsoló-dása külső szereplők jelenléte polgármester integrátor szerepe jelentős	nyílt és rejtett konfliktus is jelen van megoldásának motiváló ereje a konfliktusmentesség és a legitimációra való törekvés
D.1. KOALÍCIÓS IGÉNY	esetleges konzultáció, kényszerített civil szervezetek nyomása formális utak választása, háttérben az informális tárgyalások jelentősek erős a lobbis	hatékony-ság	közösségi és egyéni érdekek egyaránt jelen vannak Legalitás és legitimitás ereje adja	hálózathoz való kapcsolódás és a hálózat létrehozatalának igénye is megjelenik egymás kiegészítéseként reakcióidő: hamar a folyamat hosszabb	szociometria belső készítés alapján, amely gyakran az uralmi pozíciókhoz való ragaszkodást jelenti	legalitás és a legitimáció igénye készíti a konfliktusok oldásához

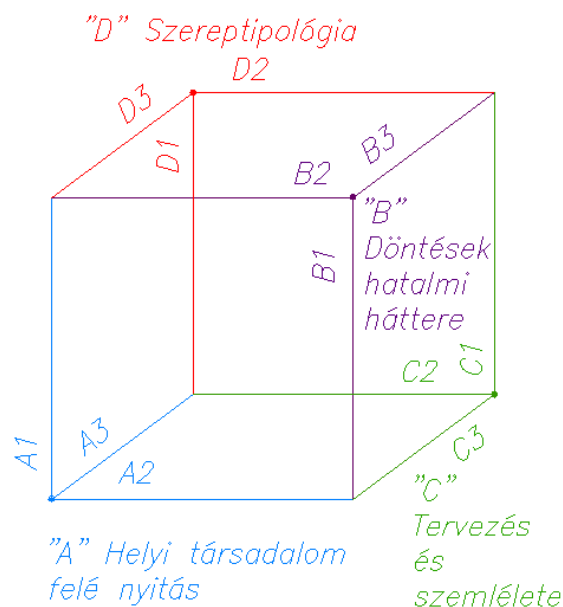
<p style="text-align: center;">D.2. KOMPROMISSZUM TÁMOGATÁSA</p>	<p>konzultáció ritka, a folyamat legelején jelenik meg. Önszerveződések lobbirejeje alacsony, bizonyos szakpolitikai konfliktusok idején erősödik fel. Korábbi sikeres érdekérvényesítésre épít, informális módszerek jelennek meg lobbiszervezetek erősek.</p>	<p>hatékony-ság</p>	<p>közösségi és egyéni érdekek</p>	<p>hálózatok létrehozatala a lobbirejeje miatt jelenik meg a reakció idő nagyon rövid</p>	<p>szociometriában a külső szereplők jelenléte erős</p>	<p>a konfliktus megoldás motivációja az uralmi pozíciók megtartása / megszerzése</p>
--	---	---------------------	------------------------------------	---	---	--

16. táblázat: Szereptípológiák

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A szempontok alapján három szereptípus köré koncentrálódnak az önkormányzati döntéshozatali folyamatokban megjelenő szereplők. Az első csoportban (D.1) rendszeres konzultáció jelenik meg a döntéshozatal hagyományosnak tekintett szereplői között. A polgármester, a képviselők, bizottságok rendszerint a hatékonyság és a „jó élet” legitimáló szemléletével közelítenek a problémákhoz. Külső szereplők – elsősorban a pártok, illetve a civil szervezetek – az informális egyeztetésben vannak jelen, valamint a pártok megjelenése a frakcióikon keresztül lehetséges. Konfliktusok gyakran manifesztálódnak nyílt formában, de meghatározó a konfliktusmentességre való törekvés a társadalmi támogatottság megtartása érdekében. Így gyakran tartottak fórumokat, ahol elsősorban nem a problémák feltárása volt a cél, hanem az eredmények későbbi ismertetése, és így a legitimáció megszerzés / megtartása.



18. ábra: A döntéshozatal modellezési módszere

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007 – 2009. Saját szerkesztés

n= 30 település

Egy másik csoportban (D.2.) gyakori a koalícióra való törekvés, a belső szereplők leginkább a hatékonyság szemléletével közelítenek a problémához, amelynek megoldásához szükség van a „partnerekre”. A szereplők kapcsolódási igénye lehet spontán, szervezett, vagy kényszerített, és a sorozatos informális tárgyalásokban tárgyasul. Kompromisszumra való törekvés (D.3) esetén azonban konzultáció a

döntéshozatalai folyamat kezdetén jelent meg, a külső szereplők közül a civil szervezetek lehetősége a folyamat többi részében korlátozott volt. A külső szereplők közül a pártok döntésbefolyásolási képessége vált erőssé, informális módszerek segítik a kompromisszum létrehozatalát. Amennyiben konfliktus alakul ki, a megoldás motivációja az uralmi (döntéshozatali dominancia) pozíciók megtartása vagy megszerzése. A konszenzusra való törekvés, illetve az annak kényszerűségéből történő jelenléte az elfogadáson alapul. Ez természetesen kétirányú, hiszen a szemlélet elfogadása és elfogadtatására való törekvés egyaránt jelen van – elsősorban - akkor, amikor a konzultáció erős és folyamatos. A koalíciós szerep során a konzultáció kényszerített, a kompromisszum során ritkán annak ad hoc jellege. (16. táblázat)

IV.5. Funkciók

A következőkben az önkormányzat belső szereplőinek a döntéshozatalban betöltött funkcióit mutatom be. A funkciók fontosságát egyetlen településen sem kérdőjelezték meg, viszont egyértelműen az irányítás volt a domináns.

Funkciói	Tartalma
Irányítás	Elősegítő, katalizátor
	Tervező, szabályozó
	Ellenőrző
Szolgáltatás	Erőforrás-gazdálkodás
	Szolgáltatás-szervezés
Koordinálás	Partnerség
	Közösségszervezés

17. táblázat: önkormányzat belső szereplőinek a döntéshozatalban betöltött funkciói

- összefoglaló táblázat

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007 – 2009. Saját szerkesztés

IV.5.1. Irányítás

Az irányításban több terület koncentrálódik: ki indítja és segíti a döntéshozatalt, a szabályozás hogyan határozza meg a szereplők tevékenységét, valamint az, hogy az ellenőrzés milyen területeket és mozzanatokat fog át.

IV.5.1.1. Elősegítő, katalizátor

Az elősegítő szerep katalizátori és multiplikátori is lehet egyben, azonban nem mindkettő van jelen egyszerre és nem azonos mértékben. A szereplők jellemzően tudatosan építenek a csoportviselkedés mechanizmusaira, céljuk eléggé nyilvánvaló: segítsék a csoportokat az előttük álló feladatok megoldásában vagy a konfliktusok feloldásában (Kenneth, 1975). Aktiválási energia csökkentése érdekében az elősegítő szereppel leginkább a polgármester, a jegyző, illetve az elit tagjai bírnak.

Több kutató az elősegítő szerepet facilitátori szerepnek tekinti (Huelsberg és Lincoln, 1985; Stewart, 1986; Horváth, 2008). A folyamatok elindítását és működését kezdeményező, segítő személy feladatának lényege, hogy egyszerűen vezeti, hanem a háttérből koordinálja, ezzel megkönnyíti a célcsoportok tevékenységét. Ezt több szakpolitikában (pl. ifjúságpolitika) sikerrel alkalmazzák, a helyi politikában is erőteljes (lehet a) hatása. A facilitátornak akkor sikeres a háttérből történő koordinációja, ha a csoportok (esetünkben a helyi társadalom) kommunikációja elsődleges fontosságú egy folyamat gördülékenyebbé tételében. Tapasztalatom alapján a helyi politika szereplőinél, az önkormányzati – civil szféra elősegítőként betöltött szerepei között különbség tehető a döntéshozatali folyamatban. Az önkormányzati vezetők ismereteik javításával a folyamat eredményességét növelhetik, együttműködésre ösztönözhetik a képviselőtestület, bizottság stb. tagjait. A legtöbb esetben az önkormányzati vezetőnek szembe kellett néznie politikai döntései és a programok hatékonyságával, így ebben a - sokszor kényszerhelyzetnek értékelt - folyamatban a facilitátori szerepre kevesebb lehetőség adódott. Erőteljesebb azonban a folyamatot kezdeményező és annak hatását sokszorozó, és erre a folyamatban végig odafigyelő szerep megléte. Bonyolítja mindezt, hogy a politikai döntések hatékonyságát nehéz megítélni, mert tele van szubjektív elemekkel. Az objektivitáshoz fel kell tárnai a teljes hátteret, a döntések halmazának és hálózatának rendszerét. Számos

tényező kerül előtérbe: van-e kifejezett igény arra a programra és szolgáltatásra, ezzel sikerülhet-e a pozitív változást indukálnia a településen, fontossá válik a testület céljainak elérése - többiekkel együttműködve - miközben a vezető a saját célját is eléri. Az önkormányzati vezető több módon is hozzájárulhat a közös erőfeszítésekhez: fórumok kezdeményezésével, civil kerekasztal vagy civil szerveződés kiépítésével, illetve egy-egy javaslattal/előterjesztéssel/problémafelvetéssel. A vizsgált időszakban a települések *mindegyike* fontosnak és ugyanakkor jellemzőnek tartotta a fent megnevezett formák jelenlétét a döntéshozatali folyamatokban. Fórumokra elsősorban egy-egy problémásnak ítélt kérdés kapcsán került sor a vizsgált településeken, például a közoktatás helyzete, a háziorvosi szolgáltatás bővítése, a kistelepüléseken működtetett postahivatalok bezárása stb.

A döntési helyzetre történő elősegítés formája	Mennyire jellemző az adott településre?	Egyéb megjegyzése, kiegészítése
Javaslat / előterjesztés	igen, nagymértékben.	elsődlegesnek tartott
Fórum kezdeményezése a) probléma esetén b) fejlesztés esetén	a) igen, nagymértékben b) igen, általában	időhiány miatt marad el sokszor
Civil kerekasztal illetve civil szerveződések támogatása	igen, nagymértékben	Ahol van Kerekasztal ott ennek támogatása kerül előtérbe civil alap létrehozatalával
Tárgyalás	igen	
egy-egy szakpolitikai (nem kötelező feladat) intézkedés elindítása	igen, részben	általában a kötelező feladatokra koncentrálnak
Bizottsági munka során megjelenő	igen, nagymértékben	lényeges

18. táblázat: Az elősegítés formái

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A fejlesztések kapcsán meghirdetett fórumok iránt már jóval kisebb volt az érdeklődés az állampolgárok részéről. Mindemellet az önkormányzati működést jellemzően a tárgyalások is katalizátori tereppé válhatnak az ezt a szerepet felvállalók. (18. táblázat)

A településeken, amennyiben szükség volt fórumokra, akkor azt jellemzően a polgármester kezdeményezte. A vezető optimális esetben elismert pozícióval rendelkezik, fontosnak ítélt bizottságok befolyásolója is. (A 19. táblázatban összegeztem a fórumok kezdeményezőit.) A tényleges mozgásterét a politikai helyzet és a működés hagyományai is meghatározzák (Stewart, 1989). A képviselőtestületi bizottságok ülései szintén ezt az elősegítő szerepet támogathatják a működésük során. A kutatásba bevont települések bizottsági üléseinek többsége megfelelt ennek. Közös jellemzőjük, hogy reális helyzetértékeléssel bírtak az adott szakterületről, de érezhető volt egyfajta erős elhivatottság, a téma iránti érzékenység is. A bizottsági üléseken volt egy-egy szereplő - jellemzően a települések polgármesterei, mint állandó meghívottak - aki az eredeti célok megtartását tartotta szem előtt, dominanciájukat végig érzékeltették a véleményformáláskor éppúgy, mint az ülések levezetésekor.

Fórum témái	Kezdeményező
Oktatás	
Iskolaát szervezés, iskola bezárás. Az oktatás rendjének átalakítása	polgármester
Pedagógus munkája, illetve a pedagógiai programokhoz fűződő viszony	Iskola vezetője, polgármester
Egyéb rendkívüli eset	Polgármester
Ifjúságpolitika	
Ifjúsági közösség számára helyszín biztosítása	Polgármester, képviselő, civil szervezet
Ifjúsági cselekvési terv / ifjúságpolitikai koncepció kialakítása	Polgármester, bizottsági elnök
Ifjúság számára programok szervezése	Polgármester
Gazdaság	
Helyi fejlesztési terv	polgármester, képviselőtestület frakciója
Eredeti költségvetéstől eltérés	polgármester, pártfrakció

Iparüzési adó mértékének változtatási szándéka	
Kisebbségpolitikai	
Konfliktus a kisebbségi – többségi társadalom között, vagy a kisebbségi társadalmon belül	polgármester
Kisebbségi önkormányzat működése	Polgármester, kisebbségi önkormányzat elnöke

19. táblázat: Szakpolitikai fórumok és kezdeményezők
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
 n=30 település

A helyi politikai elit véleménygeneráló szerepe is megnyilvánult a döntési folyamatban, ekkor a meglévő információ és vélemény másokkal történő megosztása mellett az információk megszerzése is előtérbe került. A helyi politikai elitben a pártok szereplői, tisztviselői rendre megjelennek, és leegyszerűsítik a döntéshozatali folyamatok szereplőinek a kiválasztását. A pártok abban különböznek más érdekképviseleti formációktól, hogy nemcsak befolyásolni akarják az érdekeket, hanem bizonyos pozíciók betöltésére is törekszenek. Richard Katz szerint a pártok az érdekeket a politikum szintjére emelik, és a helyi társadalom egész működését kívánják meghatározni, ugyanúgy, mint az önkormányzatok, míg a civil szervezetek egy-egy csoportot tömörítenek (Kákai, 2004). Mivel az önkormányzatok gyakran esnek abba a hibába, hogy rendeletek, határozatok számai, vagy rövid megnevezése alapján mutatják be döntésüket, szükség lehet egy elképzelés vagy javaslat tágabb kifejtésére, illetve értelmezésére. Ez a folyamat többcélú: tesztelni tudja a helyi társadalom (esetleg képviselőtestület) fogadókészségét is, illetve az egyetértést ellenőrzése hatásosan segíti elő a döntéshozatali folyamat lerövidítését (Kenneth, 1975).

IV.5.1.2. Szabályozás

Az elvek és eljárási szabályok meghatározzák az önkormányzati szereplők mozgásterét, feladatait, kötelezettségeit, ugyanakkor a kapott felhatalmazásokkal a település számára hoznak szabályokat. Az alfejezetben a szereplők szabályozási elveit, technikáit mutatom be, amellyel az önkormányzat működését, vagy a többi szereplő tevékenységét befolyásolni képesek.

A szabályozás alaplémmája, hogy milyen legyen a befolyásolás és a kényszerítés aránya, szerepe, ugyanis a jogi normák lényege a kikényszeríthetőség. Továbbá az sem közömbös, hogy mit kell szabályozni. Más-és más célt érünk el attól függően, hogy a szabályozás lényegi vagy részletező, a múltat, a jelent vagy a jövőt figyeli, magatartást vagy képességet ír elő, a folyamatra, vagy az eredményekre koncentrálnak. A célszerű szabályozás lényege abban áll, hogy a kívánt hatást a lehető legkisebb beavatkozás, korlátozás útján érjük el, leginkább teret adva az önvezérelt folyamatoknak. A szabályozás megléte maga még nem jelent intézményesülést, vagy beépülést a működésbe.

A továbbiakban az önkormányzat belső szereplőinek szabályozással kapcsolatos tevékenységeit, valamint egymásra való hatását mutatom be.

A **polgármester** részletes jogosítványait a képviselőtestülettel, a bizottságokkal, és az állampolgárokkal kapcsolatban határozták meg. AZ Ötv. 9§-ből következik (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról), hogy a polgármester tisztsége meghatározó jelentőségű kompetenciákat jelent, azaz a településeken a polgármester szerepe és hatása a többi szereplő szabályozását tekintve alapvető. A kutatásban több időszakban is mértem azt, hogy a polgármesterek a törvény által meghatározott szabályozással kapcsolatos feladataikat mennyire tekintették lényegesnek egy 1-től 5-ig terjedő skálán. A 20. táblázat is ezt mutatja be. A képviselőtestület működésével összefüggő feladatai között a legfontosabbnak az ülés előkészítését és összehívását, valamint a testületi ülés vezetését tekintették. (4,9)

Feladatok	
testületi üléssel kapcsolatos	4,9
polgármesteri hivatal közreműködésének meghatározása	4,6
bizottsági döntések előkészítése	4,5
bizottsági munkák összehangolása	4
gazdálkodással kapcsolatos	3,8
lakosság tájékoztatása	3,1

20. táblázat: Polgármester szabályozással kapcsolatos feladatainak megítélése

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

Az önkormányzati bizottságokkal kapcsolatos feladatokban segítséget nyújt a bizottsági döntések előkészítéséhez (4,5), meghatározza az ehhez szükséges hivatali közreműködés formáit és módszereit (4,6). Ez jelentős szabályozó szereppé vált. A bizottsági munka összehangolása megtalálható a feladatkörök között (4), annak módszerei azonban eltérőek voltak: a bizottságok munkarendjének szabályozása, az ülések levezetése, ezen funkciók mellett ritkábban jelent meg a bizottsági elnökök rendszeres tájékoztatója. A lakossággal kapcsolatos feladatokhoz képest (3) a gazdálkodással kapcsolatosak markánsabbak (3,8), azt, hogy az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért, a minőségéért, a végrehajtható gazdasági program és költségvetés tervezéséért felelősek, településenként eltérő módon manifesztálódott.

A **képviselőtestület** a rendeletekkel és a határozatokkal látja el a szabályozási funkcióját, és „ereje” a polgármester – képviselőtestület relációjában értelmezhető.

Az Ötv. a képviselőtestület, a bizottságok számára meghagyja azt a lehetőséget, hogy a polgármesterre ruházza át egyes feladatait. A testület és a polgármester viszonyában eltérések tapasztalhatók, a hatáskörök koncentrációja mindkét szereplőnél érezhetővé válhat, amely a Szervezeti és Működési Szabályzat súlypontozásaiban és a gyakorlati alkalmazásában jelenik meg. (8. táblázat) A polgármester hatalmi dominanciájaként értelmezhető az a reláció, amikor az információ teljessége túlnyomórészt számára adott. A testületi ülések között sincs információátadás a képviselők felé, és ritka a visszacsatolás is. A szóbeli előterjesztések gyakoriak, a döntéshozatali folyamat

viszonylag rövid, ráadásul a bizottsági ülések is gyakran formálissá válnak. A másik modellben a képviselőtestület dominál, ennek értelmében a testület a folyamat minden lépését kontrollálja – a jegyző támogatásával. Alapvetően a bizottságokhoz rendeli az előterjesztési jogköröket és egyéb feladatokat is, ezáltal szűk és kontrollálható mozgásteret biztosítva a polgármester számára.

Erős polgármester – gyenge képviselőtestület	Erős képviselőtestület – gyenge polgármester
<ul style="list-style-type: none"> • A polgármester számos átruházott feladatot kap • az információ alapvetően a polgármester számára adott teljes mértékben • a képviselőtestület havonta ülésezik • a testületi ülések között ritka vagy nincs információátadás a testület felé • a testületi üléseken gyakori a szóbeli előterjesztés utáni azonnali döntés • a település hátrányának tartott döntés esetén az ismételt tárgyalását kéri a polgármester • testület kevésbé aktív • a testületi ülések gyakran határozatképtelenek a képviselők passzivitása miatt 	<ul style="list-style-type: none"> • a képviselőtestület gyakran ülésezik • a polgármesterre kevés feladatot ruháznak át • gyakoribb a társadalmi megbízatású polgármester • jegyző szerepe megnövekszik (testületi ülések előterjesztésének előkészítése) • a testület nem ad előterjesztési monopóliumot a polgármester számára, hanem alapvetően azokat bizottságokhoz rendeli • az előterjesztéseket túlnyomóan írásban terjesztik be, előtte bizottsági szakaszban is részletekbe menően tárgyalják

21. táblázat: Polgármester és a képviselőtestület viszonya
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
 n=30 település

A politikai pártok mindkét modellben megjelenhetnek, de a 2. modellben gyakoribbak. A képviselőtestület erejében a pártok frakciói jelennek meg, és azok az alpolgármesterek, akiknek erős a pártkötődésük, számos átruházott feladatot kapnak. Az első modellben a polgármester erejét a pártok ereje is adhatja, viszont ekkor a frakció támogatására legalább az ülések idején szükség van.

A **jegyző** szabályozási tevékenysége több területre terjed ki. Gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. A jegyző feladata szabályozni, irányítani a testületi ülések adminisztratív előkészítését, az előterjesztések elkészítését, valamint azok eljuttatását az érintettekhez. Emellett a kiadmányozás rendjét is szabályozza a hatáskörébe tartozó ügyekben, azaz az eljárás és a döntés jogát is jelenti. A település döntéshozatalában fontos terület az, hogy a jegyző szabályozhatja a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek döntésének előkészítését, vagy a polgármester által átadott hatósági ügyekben a döntést. A jegyző megítélése a tevékenységének kettőssége alapján ambivalens lehet, hiszen a településeken azt várták el tőle, hogy a helyi érdekeket tartsa szem előtt, ugyanakkor az állam helyi képviselőjét is látják benne, ami sok esetben bizalmatlanságot vagy konfliktust eredményezett közte és a polgármester, illetve a képviselők között.

IV.5.1.3 Ellenőrző, értékelő

Az ellenőrző szerep összefoglalóan azt méri fel, hogy a helyi önkormányzat a munkáját hatékonyan és eredményesen látja-e el. Ez nem egy lépéses, és egy mozzanatos feladat, hanem összetett, komplex feladatot jelent, ráadásul nagymértékű polihisztorságot kellene, hogy feltételezzen.

Az önkormányzatok vezetői számára fontos feladatként jelenik meg a döntések ellenőrzése. Ezt az ellenőrző szerepet több probléma nehezíti meg: egyfajta ellenézés tapasztalható a szereppel kapcsolatban, másrészt helytelenül értelmezik az ellenőrző szerepet, hiszen nem a napi munka aprólékos ellenőrzése a cél, hanem átfogó ellenőrzése.

A magyar önkormányzati vezetők ellenőrzés, értékelés funkciója több mozzanatban megjelenik: az ellenőrzés alapelveinek meghatározásakor, majd a döntéshozatal és a

végrehajtás idején is. Minél közelebb kerülünk a specifikus feladatok végrehajtásához, annál könnyebbé válik az ellenőrző szerep.

Az önkormányzatok működésének belső és külső szolgáltatásaiban megragadható produktumai vannak, ebből következően a szabályozás mérhetővé válik. A szabályozás alapján a mérés szempontjai - gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség - elsődlegesek. Horváth M. Tamás a teljesítménydimenziók négy tartalmi elemét különítette el: gazdaságosság, a hatékonyság, az eredményesség és a minőség (Horváth M, 2005).

A döntési javaslat elfogadása után ellenőrzés kiterjed a teljes szakaszra és a hatásainak vizsgálatára. A politikai döntések ilyen jellegű felülvizsgálatának ideális időszaka a költségvetés készítése. A teljesítmény-ellenőrzés célja a különböző közszolgáltatások nyújtásában a három „E” (gazdaságosság, economy; hatékonyság effectiveness; eredményesség efficiency) megvalósulásának vizsgálata, a közpénzek takarékos felhasználásának biztosítása, a „value for money” elv érvényesítése.

A modellekben teljesítményindikátorokat és teljesítmény standardokat különítenek el. A teljesítményindikátoroknak azokat az előre meghatározott jellemzőket tekintik, amik alapján mérnek – egyik modellben azok meglétével, másik modellben azok hiányával. A teljesítmény standardok azok az értékek, amelyek elérése esetén a célok megvalósulásáról bizonyosodunk meg. Az „egyszerűnek” tekintett modell a fókuszában az eredményesség áll, illetve az állampolgárra való összpontosítás. A szükségletek úgy tekinthetők, mint lehetőségek, azok a tényezők, amelyek a piacot alakítják (Rogers, 1998). Az eredmény mérésekor a vizsgálat tárgyának a szükségletek változása, a tevékenységek hatása, illetve az állampolgárok véleménye tekinthető. Az „összetett” modellben a kiegészítő szolgáltatások átszövik a döntéshozatalt, hozzájárulásuk pozitív hatása vagy a hiányuk miatt negatív hatások alapján erőforrás szükséglet jelenik meg. Steve Rogers ezt a modellt az elvi szintű ellenőrzésben és értékelésben tartja fontosnak, amelyben a lépések, a hatások egyesével történő jellemzése válik kizárólagossá (Rogers, 1998). Az értékelésnél a lépések lineárisak, jól elkülöníthetők, mint ahogy az igénybevevői kritériumok és az output indikátorok is. A gazdaságosság mérésére különböző piaci tesztort használ, amellyel az emberi erőforrásokat is vizsgálja, a hatékonyság elemzésekor az egységköltségek és produktivitási rátákat használ. Ez a hatékonyság vizsgálat az, amely az input és az output oldalakat összeköti, és az

indikátoroknál az összehasonlítást biztosítja. Az eredményességben a célok elérését az állampolgári vélemények alapján vizsgálják.

A teljesítmény-értékelés szerepét nem szabad túldimenzionálni, viszont hiánya olyan helyzetekhez vezet, amelyben az ellenőrzés teljesen kiiktatódik a döntéshozatali és a végrehajtási folyamatból, és a döntéseket egy olyan helyzetben kell meghozni, amikor valószínűleg a lehetséges hatásokat képtelenség behatárolni és a feladatokat megoldani.

A mérés lépéseit és módszereit nem egyszerű összeállítani. Az Amerikai Egyesült Államokban szervezetek készítik az önkormányzatok számára teljesítményértékelési folyamatábrát a hozzá tartozó módszerekkel együtt.³ A döntéshozatali folyamattal párhuzamosan indul el a lényeges eredményterületek meghatározása, a sikerkritériumokkal együtt, majd a teljesítmény indikátorok kiválasztása szakértői vélemények alapján. A célmeghatározást segítik a jelen helyzet egyértelmű azonosítása, és a reálisan elérhető, a céloknak megfelelő változás meghatározása. A munkafolyamatokban megjelenő információk elemzése, az adatok számbavétele után következik, és végül az eredmények értékelése. Az értékelésben felhívják arra a figyelmet, hogy nem lehet csupán az objektív mutatók alapján a javaslatokat megadni, hanem legalább ilyen fontos a szubjektív elemek értékelése is, így a döntéshozatalnak túlságosan kívülállósága és felülről vezéreltsége kivédhető, a helyi társadalom számára könnyebben közvetíthető.

A képviselőtestület szerepe az elindított programok és szolgáltatások végrehajtásának ellenőrzése. Az ellenőrző szerep gyakran új döntéshozatali folyamatot indít el, amelyben ún. végrehajtási úr keletkezhet. Ez ellen leginkább azzal tehet – vallották a kutatásba bevont települések polgármesterei - hogy a döntéshozatal során figyelnek arra, hogy csak *megvalósítható* döntéseket hozzanak. Bármilyen politikai döntés vagy program sikeres végrehajtása előtt szükség van egy végrehajtási stratégiára. Egyszerűbb esetben a stratégia kifejlődhet az önkormányzat jegyzőjével és az egyes hivatali egységek vezetőivel folytatott beszélgetéssel.

Az ellenőrző szerepet több probléma nehezíti meg: egyrészt az ellenőrzés magával a szereppel kapcsolatban. A szerep távolítása akkor jön létre, amikor helytelenül

³ A szerző saját gyűjtése alapján, Burlington város (NC, USA) teljesítményértékelése, 2004.

értelmezik azt, hiszen nem a napi munka aprólékos figyelemmel követése a cél, hanem átfogó ellenőrzése. Ezért fontos egyfajta távolítás, illetve függetlenedés, amely kapcsolatban van az objektivitás követelményével. A másik probléma az objektivitás csökkenése, ami akkor jön létre, ha az önkormányzati vezetők a végrehajtási folyamatba is bekapcsolódnak, hiszen ekkor sokkal nehezebb a döntés egy *ön-ellenőrzése* is. Az egyik az a helyzet, melyben az ellenőrző szerep gyakran esik olyan önkormányzati vezetőkre, akik nem rendelkeznek minden téren teljes körű szakértelemmel, hiszen nagy mértékű polihisztorságot kellene, hogy feltételezzen. A végrehajtás során megjelenő ellenőrzéskor az információ birtoklása elsődleges. Az ellenőrző szerep a képviselőtestületnek biztosítékot ad arra, hogy a meghozott döntés állapotáról képet kapjon. Problémaként jelenhet meg, hogy túlságosan bekapcsolódnak a végrehajtási folyamatba, és így nem kerül elegendő mértékben távolra a helyzettől (Hajnal, 2008). A rugalmasság az ellenőrzés eszközeiben, módszereiben nagyon fontos, a konfliktusok ennek során is megjelenhetnek, figyelni kell helyzetek kezelésére ekkor is.

Az ellenőrző szerepnek számos vonatkozása van: az önkormányzati vezetőknek azt kellene figyelembe vennie, hogy a döntésnek megfelelően történik-e a végrehajtás. Az önkormányzati döntések és programok hatásának felmérése rendszeres értékelést igényel. Ez a felelősségi kör kiterjed a hivatal munkájának serkentésére, figyelemmel kísérésére és a tevékenységek értékelésére.

A vizsgált önkormányzatok használták az ún. munkalapot a helyi önkormányzati szolgáltatások megfigyeléséhez, amiben teljesítmény-mértékeket és szempontokat határoztak meg, ezek a szolgáltatások beszámolóinál voltak hatással a döntéshozatalra. Bonyolította a helyzetet, hogy a szolgáltatások ellenőrzésében kérdéses, hogy ki végezheti a megfigyelést a leghatékonyabban. Ehhez a szolgáltatást igénybevevők lennének a leginkább kompetensek, de az adatgyűjtés minden esetben csak esetleges volt, idejét tekintve közvetlenül a beszámoló előtt készült. Fontos volt az adatgyűjtés menetének meghatározása, célja pedig a valódi teljesítmény feltárása. Problematikát okozott az is, hogy a meglévő adatokból milyen módon tehető jelentés, tájékoztatás, esetlegesen előterjesztés a képviselőtestületnek, melyek azok a kapcsolódási pontok, amelyek a megfigyelési folyamatot és a döntéshozatali folyamatot kötik össze.

IV.5.2. Szolgáltatás biztosítása

A helyi önkormányzatok fontos szerepet játszanak az állami szektorban, ugyanakkor az egyik legfontosabb önkormányzati szerep a szolgáltatások biztosítása, illetve ennek megszervezése. A fejezetben a szolgáltatás fogalmának és a szolgáltatás kiszervezésének problémáit csak érintőlegesen elemzem, helyette a szolgáltatás folyamatának szereplőit kívánom bemutatni.

a) Szolgáltatások önkormányzati biztosítása

Miközben az önkormányzati vezető és a helyi önkormányzat új kezdeményezéseket tervez vagy végrehajt, nem szabad megfeledkezni azokról, akiknek a szolgáltatásokat szánják. Általánosan elfogadott nézetté vált, hogy a közösség részvétele javíthatja az új kezdeményezések tervezési és fejlesztési folyamatát. Érdeemes a tervezésnél, végrehajtásnál és az ellenőrzésnél arra is kitérni, hogy milyen szerepet töltenek be helyi közösség tagjai a programokban, tervezésében. James Cohen célja egy olyan teória felállítása, amelyben a helyi önkormányzatok döntéseinek elindulását, funkcióit magyarázza. Cohen - bár azokat az alapelveket is sorra veszi, amelyben az állami feladatok átadásának hogyanját és miéértjét magyarázza – mégis a szereplő-függőség az, amelyben a folyamat kiindulópontját látja: a helyi vezetőkben megfogalmazódó gondolat indíthatja el (Cohen, 2004).

Azzal, hogy a szolgáltatások biztosítása hogyan lehet hatékony, számos szakértő foglalkozott. George Hamilton amellet érvelt, hogy jelenleg a magánszektor lehet a válasz a közszektorban megjelenő problémákra (Hamilton, 2004). Mások a hálózatok létrehozatalát javasolták, Gilmour, Saarelaein mindemellet felhívja arra a figyelmet, hogy az ún. teljes hálózatok működtetése kevésbé rugalmas, helyette a tematikus vagy specifikus kapcsolatrendszer a helyi jó kormányzás alapfeltétele (Provan & Milvard, 2001; Ostrom 2001; Gilmour & Saarelaein, 2003).

A végrehajtáshoz biztosítani kell a megfelelő anyagi háttérrel, ami azonban gyakran hiányzik. *Ki végezze a szolgáltatást? Az önkormányzat vagy kiszervezhető?* Ezek a vizsgált időszakban folyamatosan jelenlévő kérdés. A vizsgált önkormányzatok közül a kistélepülések mindegyike rákényszerült – akár többször is – egy-egy szolgáltatás kiszervezésére: például a védőnői szolgáltatás vállalkozásba adása, majd a

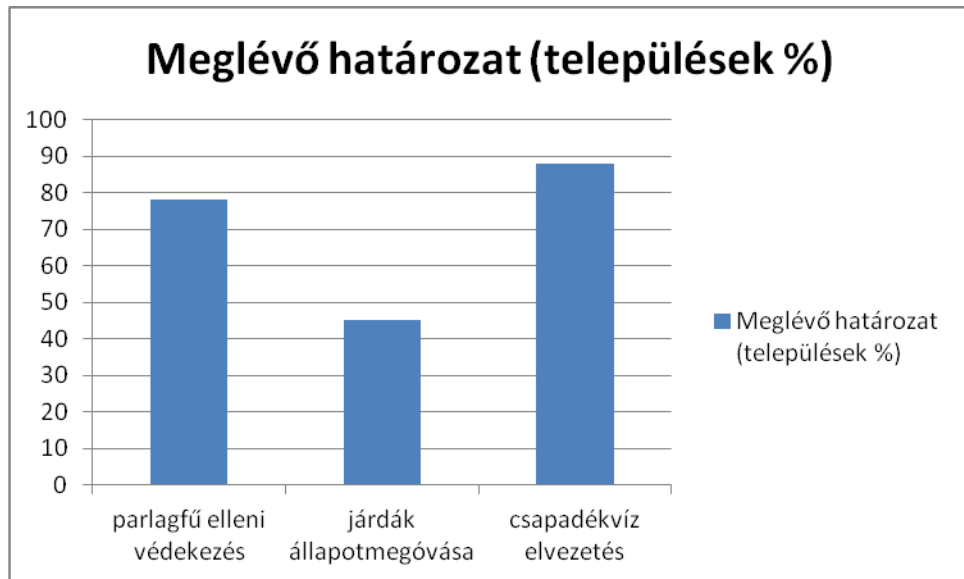
vállalkozóval történő szerződéskötéssel az eszközfejlesztés kiadásainak egy részét tudta csak megtakarítani az önkormányzat. Az üzemi konyha kiszervezése esetén a kistélepléseken meglévő munkahelyek számát csökkentik. Felvetődik az a kérdés, hogy az önkormányzatnak a végletekig kell-e a hatékonyságra törekednie, felválthatja-e (esetleg ritkán) a méltányosság szempontja? Ezt az ellentmondást oldani lehet azzal, hogy az árszabályozási mechanizmust és a támogatási gyakorlatot egyszerre átalakítva megteremtik a keretét a közszolgáltató szervezet fenntartható működtetésére.

Az összes szolgáltatás kiszervezését ugyanakkor Cohen veszélyesnek ítélte (Cohen, 2001). A hálózati formában biztosított közösségi szolgáltatás a funkcionális szolgáltatást alakítja át. A reformok alapja a helyi irányítási struktúrákban a közvélemény szerepének növelése, azonban mindezt nehezíti a közszféra hatalmas mérete. Lane a probléma megoldását a döntés-hozatali keret kialakításában és ezek folyamatos használatában látja, amellyel nagymértékben biztosítható a politikus – döntéshozó elszámoltathatósága (Lane, 1996). A szolgáltatások kiszervezésének vagy működtetésének sikerét befolyásolja a település, illetve a hálózat nagysága. Kutatások hangsúlyozzák, hogy a hálózatokban működtetett szolgáltatás méretgazdaságossága a mennyiségi és minőségi szempontoknak is képes megfelelni a tranzakciós költségek féken tartásával (Provan és Milvard, 2001). Azonban Linna és Pikhala felmérései alapján az egy hálózathoz tartozó települések száma növekszik, és egyre inkább a pályázatokhoz való fordulásuk bizonytalanságot jelenthet a települések közszolgáltatások biztosíthatósága számára (Linna és Pikhala, 2007).

Józsa Zoltán, Horváth M. Tamás, Jenei György - és sorolhatnánk még – elemzik a közszolgáltatások kiszervezésének hazai és nemzetközi elemeit (Józsa, 2006; Horváth, 1999; Jenei, 2007). Közös a vizsgálatokban az a megállapítás, hogy a feladatok nem önkormányzat által történő ellátása esetén a távolítás és az idegenkedés megjelenik a helyi társadalom részéről. Több önkormányzati döntéshozatalban manifesztálódott az a félelem, hogy ebben az esetben már nem a testületek vannak tulajdonosi és meghatározói szerepkörben, sőt több esetben érzékelhetővé vált az ellenőrzési jog megtartása érdekében a szolgáltatás kiszervezésének önkormányzati akadályozása, vagy lassítása. Józsa Zoltán által is hivatkozott OECD dokumentum ajánlásokat fogalmaz meg a kiszervezés eredményessé tétele érdekében. (OECD PUMA Policy Brief No. 2. February 1997. hivatkozva Józsa 2006). Javasolják az előzetes

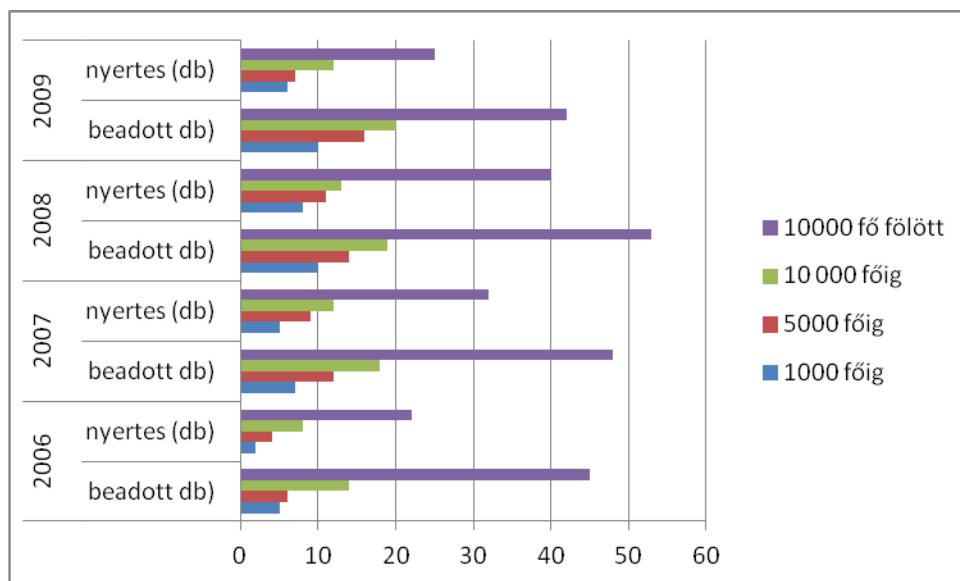
vizsgálatokat annak érdekében, hogy az alkalmazás indokoltságára fény derülhessen. Célszerű a szolgáltatást végző szervezet képességéről, belső erőforrásairól pontos képet kapni, és a döntéshozatali folyamat során pontos tájékoztatást adni a lakosságnak és az érintett munkavállalóknak. A konfliktusmentes működést biztosítani lehet a végrehajtás során azzal, hogy a szerződésben az ellenőrzési jogköröket megtartják az önkormányzatok. A gyakorlatban ez az ellenőrzés redukálódott a beszámolási és a tájékoztatási kötelezettségre évente egyszer. Ezeken a beszámolókon a képviselőtestület tagjai minden esetben elfogadták ugyan a tájékoztatást, de a helyzettől és a szolgáltatás súlyától függően több kérdés is elhangzott, és többször megfogalmazódott az az igény, hogy célszerű lett volna korábban alaposabban vizsgálni ezt a lehetőséget.

A megfelelő erőforrások hiánya lehet a legfőbb oka annak, hogy a határozatok megvalósíthatatlanná válhatnak, illetve olyan területeken, ahol már a döntéshozatal elindításakor a várható kudarc miatt a folyamatot nem viszik végig, és a határozat nem születik meg. Erre több példát is találtam a településeken, jellemző módon olyan területeken, amelyekben a lakosság részvételét erősíteni / erőltetni kellene. Például csapadékvíz-elvezetésének a lakóterület előtti szakasz tisztán tartását a községi önkormányzatok a lakosokkal együttesen akarták megoldani, míg ők ezt egyértelműen az önkormányzatok feladatának tekintették. Az önkormányzatoknak nem volt elegendő erőforrása ahhoz (még a közhasznú munkavégzésre kötelezettek részvételével sem), hogy ezt teljes mértékben megvalósítsák, viszont a lakosokat sem tudták kellően erre kényszeríteni. Ugyanez ez volt a helyzet a parlagfű elleni védekezésnél, illetve a járdák állapotának megőrzési vagy visszaállítási folyamatánál. Ez a három téma minden településen prioritásként szerepelt az elvek között, viszont határozatban nem rögzült mindegyikben. (19. ábra)



19. ábra: Határozatok száma prioritásnak tartott területeken
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
 n=30 település

A települések a szolgáltatásokban a hiányzó vagy kiesett anyagi forrásokat pályázatokkal kívánták pótolni. Erősödő pályázati kedv volt tapasztalható, amelyet egyrészt a sokasodó pályázati kiírások indukáltak, másrészt az egyéb megoldási lehetőségek és erőforrások beszűkülése. Más települések pozitív példája követendő lett azokon a településeken, ahol korábban ódzkodtak a pályázatok beadásától. (Az 20. ábrában mutatom be a beadott és a nyertes pályázatokat a településnagyság kategóriáiban)



n= 30 település

20. ábra: A pályázatok arányai a vizsgált településeken

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

(megjegyzés: 2006-os adatok a települések adatszolgáltatása alapján)

A 2007 – 2009-es kutatásom idején a beadott pályázatok száma minden településen megnövekedett (2006 volt a bázisév), nagymértékű volt az 5000 fő alatti településeknél, és 2007-ben a kistelepüléseknél. A települések ezekről általában a munkatervek értékelésekor számoltak be. A pályázatokat jellemzően a települések saját maguk készítették, a magasabb lélekszámú településeknél korán megjelentek a pályázatór cégek. 2007-től már kistelepülésen is döntési helyzetet hozott, hogy a profitorientált szervezetek „versenyeztek” egy-egy pályázat megírásának jogáért.

b) A szolgáltatás-szervezés szabályai

Igazgatási területek lefedik az önkormányzati közszolgáltatásokat. Az önkormányzatok továbbra is jelentős anyagi eszközöket fordítottak a különböző szociális ellátások biztosítására. A hatáskör telepítések módosítása következtében nőtt a jegyzői hatáskörök száma, míg csökkent a Képviselőtestületi szociális hatáskörök száma. Településeken növekedett a munkanélküliek aránya, ezért folyamatosan együttműködtek a munkaügyi központokkal. A szociális és gyermekvédelmi ügyek nagyobb része államigazgatási ügy volt, kisebb része pedig önkormányzati hatósági

ügy. Az utóbbiak esetében a polgármester, illetve a Szociális Bizottság járt el. A polgármester átruházott hatáskörben a képviselőtestület nevében hozta meg döntéseit. A szociális ügyekben hozott rendszeres ellátásokat megállapító döntések esetében az évente szükséges a felülvizsgálatok folyamatosan történtek meg. Az ellátások csak abban az esetben kerültek további folyósításra, ha az ellátáshoz szükséges feltételek továbbra is fennálltak. Ehhez ismételt döntési folyamatot rendeltek el. A gyermekvédelmi feladatokról jogszabály alapján évente kötelező a Képviselőtestületnek beszámolni.

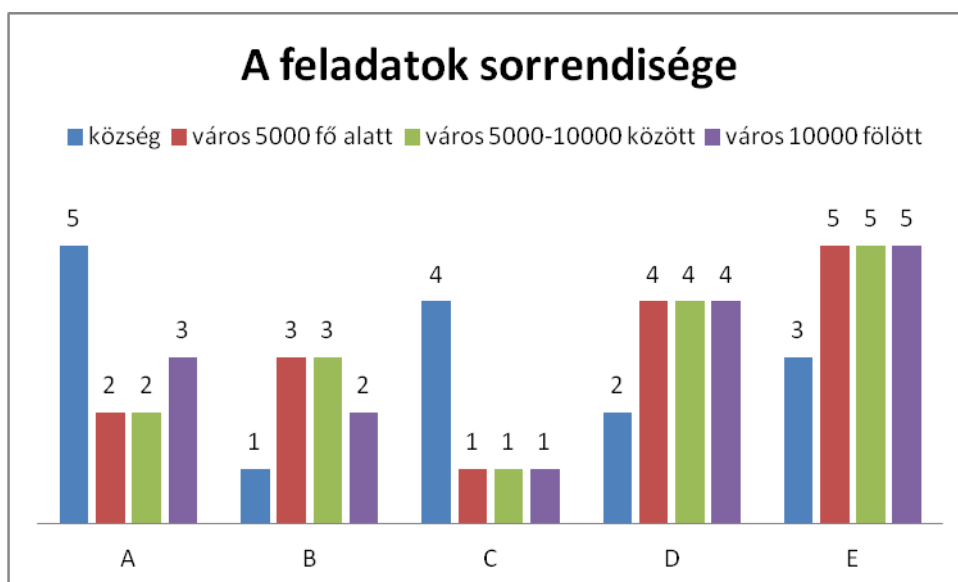
A gyommentesítési kötelezettségre vonatkozóan a belterületi ingatlanokon végzett ellenőrzések folyamatosak. A belterületi parlagfüves területen határozattal történő kötelezésre nem került sor. Az ingatlanokat parlagfű szempontjából a Földhivatal és a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal is ellenőrizheti. A parlagfűvel fertőzött terület vonatkozásában tehető bejelentésre vonatkozóan a helyben szokásos módon tájékoztatták a lakosságot és írásban felhívták minden érintett tulajdonost.

A közoktatási feladatok és állami támogatások megalapozottságát ellenőrző jelentési kötelezettsége a jegyzőnek, hogy az illetékességi területén működő intézményekről adatot szolgáltatson, az intézmény átszervezéséről, működésének változásáról jelentést tegyen internetes felületen. Ezen felül meghatározott rend szerint jelenteni kell az iskolai körzeteket, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számát. Az intézményekhez kapcsolódó pályázatokat már 2007. évtől szintén egy megadott internetes felületen kellett benyújtani a fenntartónak.

A szolgáltatás-szervezés és magának a szolgáltatás biztosítása két külön folyamat. A szolgáltatásszervezés fontos szereplői a **köztisztviselők**. A kutatás során felmértem a köztisztviselők körében felvett interjúkban, hogy milyen feladatokat tartanak a saját településükön fontosnak. (1-től 5-ig kértem a sorrendiség megadását, első helyre téve a legfontosabbnak tartottat). A vizsgált településeken a Polgármesteri Hivatalok az önkormányzatok működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatainak színvonalasabb ellátása érdekében az alábbi területeket tekintették fontosnak, amelyeket a 21. ábrában összegeztem:

- A) a helyi közigazgatás folyamatos korszerűsítését, a helyi közfeladatok minőségi ellátását,

- B) az ügyintézésben a szolgáltató jelleg erősödését, a polgárbarát igazgatás eszközeinek és módszereinek fokozott érvényesülését (a közigazgatási és hatósági eljárás szabályairól szóló új jogszabály megfelelő alkalmazása, az ügyintézési határidő csökkentése, az ügyfelek teljes körű tájékoztatása, az ügyintézés törvényességi színvonalának emelése),
- C) a közigazgatási tevékenység informatikai megalapozását annak érdekében, hogy az ügyiratkezelés a jogszabályi előírásoknak megfelelően, illetve közigazgatási eljárások elektronikus ügyintézésre is alkalmasak legyenek,
- D) választások, népszavazások törvényes és szakszerű előkészítését, lebonyolítását,
- E) az adóintézkedések – kiemelten a kommunális adóintézkedések – behajtását, az iparüzési adó APEH-hoz kerülése miatti zökkenőmentes átállás biztosítását.

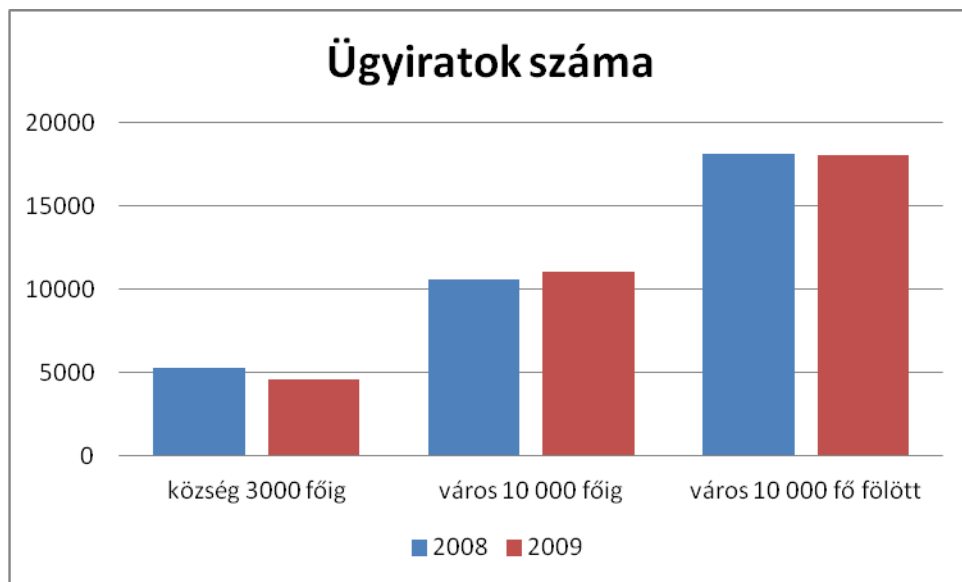


21. ábra: A feladatok sorrendisége a településeken 1-5-ig
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
n=30 település

Településnagysággal összevetve látható volt, hogy valójában nem a mérete, hanem település típusa az, amely a vizsgálatban meghozta a korrelációt. A községekben (alacsony szóródás mellett) első helyre a szolgáltató jellegű működést tették, míg a városokban a település nagyságától függetlenül – szintén alacsony szóródás mellett – az

elektronikus közigazgatási eljárások feltételeinek megteremtését és működésének biztosítását. Mindezek mellett a városokban a többi feladatban sincs lényegi eltérés.

A szolgáltatások egyfajta „teljesítményének” az ügyiratok mennyiségét tekintették. Az iktatott ügyiratok száma községekben négy és ötezer között mozgott, városokban ehhez képest lényegesen nagyobb számú ügyirattal kellett foglalkoznia a nagyobb létszámú köztisztviselői karnak. Az ügyiratforgalmon felül a személyes ügyfélforgalmat is jelentősnek tartották a megkérdezett köztisztviselők, hiszen sokszor fordultak hozzájuk személyesen, illetve telefonon információért az ügyfelek. Ennek a mérése azonban a gyakorlatban azonban nehézkesen dokumentálható.



22. ábra: Ügyiratok száma

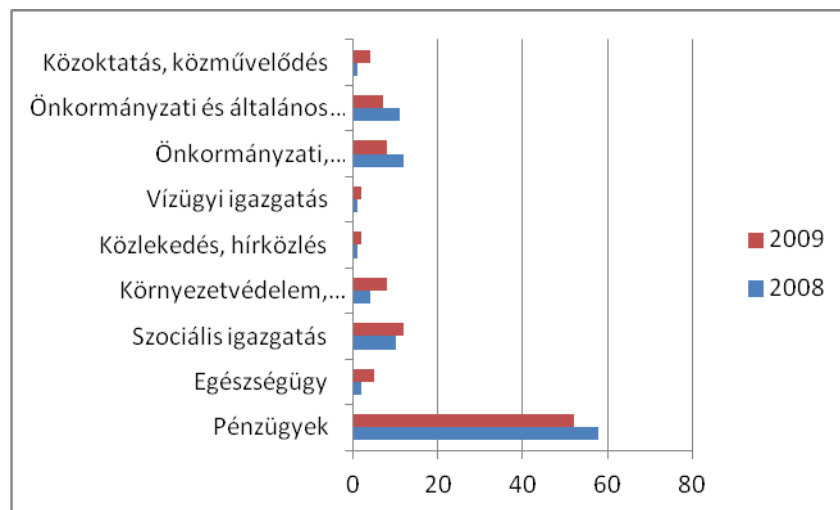
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

Az ábrán bemutatott ügýtípusokban az iktatott ügyiratok száma az előző évi adatokhoz viszonyítva említést érdemlően a szociális igazgatás és a pénzügyi igazgatás tárgykörben változott. Minden egyes ügýtípus mögött jogszabályok sokasága áll, amelyek gyakran változnak. Az önkormányzati rendeletek közösségi joghoz való igazítása megtörtént. (2010. március 1-jétől hatályba lépett viszont az új jogszabályszerkesztésről szóló törvény, amely azt jelenti, hogy valamennyi önkormányzati rendeletet folyamatosan ennek megfelelően kell átszerkeszteni, azon

kívül, hogy emellett továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani a hatályos önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára.)

A működtetésben jelentős nehézséget okoz a folyamatos jogszabályi változás. Gyámügyi, szociális, változásai napi szinten történő követést igényelnek. A kereskedelmi igazgatás területe felborult, végrehajthatatlan jogszabályok teszik lehetetlenné a biztonságos irányítást. Az anyakönyvi igazgatás területe kibővült, az adóigazgatás és a közbeszerzési jogszabályok többszöri átalakulása tovább bonyolította a helyzetet. Az intézmények gazdálkodási rendszere egyértelműen hozta alapító okiratok teljes felülvizsgálatát. Legnagyobb problémát a törvényességi kontroll, a Közigazgatási Hivatal támogató-ellenőrző munkájának hiányában látták a megkérdoztetek.



23. ábra: Az ügyiratok arányainak változásai (összes ügyirat %-ában)

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n = 30 település

A határozatokkal az ügyfelek részére valamilyen jogot, vagy kötelezettséget, illetve ellátást állapítottak meg, vagy pedig utasítottak el. A minisztérium által elrendelt önkormányzati éves hatósági statisztikai adatszolgáltatásban is csak a határozatokat kell részletezni, mert a többi ügyiratról tulajdonképpen nem is lehet statisztikát készíteni a darabszámon és az ügykör szerinti bontáson túl, mert annyira sokfélék. (23. ábra)

A rendeletek és határozatok külön nyilvántartása folyamatosan történik, a többször módosított önkormányzati rendeleteket egységes szerkezetbe foglalása csak részlegesen történt meg: csak kevés településen jelentetik meg az előzetesen elvárt minőségben a honlapokon. Gyakori volt, hogy a webhely az egyes napirendeknél a fejlesztés alatt megnevezéssel jelentkezett be. A feladatok ütemezésére van szükség az ülések gyakorisága miatt, mivel az ülések előkészítése és a jegyzőkönyvek elkészítése időben közel áll a következő testületi ülés anyagának előkészítéséhez.

A Polgármesteri Hivatal szolgáltatásaihoz szorosan kapcsolódik a megfelelő ügyfélszolgálat biztosítása. Az ügyfelek telefonon történő érdeklődésére adott válaszokon kívül a lakosság megfelelő tájékoztatására a község forgalmasabb helyein elhelyezett hirdetőtáblákon kívül a honlapra is felkerülnek az általános tájékoztatók.

IV.5.3. Koordináló – integráló szerepkör

Az önkormányzati koordináló szerepkörben a *partnerség elősegítése* és a *helyi közösség építése* egyaránt megtalálható volt. Alaptétel, hogy minden társadalom különböző közösségekre, csoportokra, rétegekre, osztályokra tagolódik, az alkalmi csoportosulásoktól a meghatározott célok érdekében szervezett közösségekig egyaránt megtalálhatóak. Ezek a csoportosulások egyaránt lehetnek meghatározóak és kevésbé fontosak, rövid életűek, vagy hosszú távúak, jellegüket azonban mindig azok a célok határozzák meg, amelyeknek az érdekében szerveződtek, valamint az a tevékenység, amelyet folytatnak. A helyi autonómia vizsgálata lényegi kérdés, többek között Sharpe, Page, Goldsmith (1986), King és Stoker is arra hívta fel a figyelmet, hogy a központi és a helyi kormányzat közötti kapcsolat megértése nélkül nem lehetséges (Sharpe, 1970; Page, 1982; Goldsmith, 1986; King és Stoker, 1996). Normatív értelemben való vizsgálata, empirikus, illetve komparatív elemzése vezetett ugyanarra a megállapításra, miszerint a helyi önkormányzat az alapvető eleme a széles demokráciának (Stewart 1983; Page 1987; Rose, 1990).

Az önkormányzatok többsége a helyi társadalom valamely csoportjával mindenképpen igyekszik konzultálni. A döntéshozatali folyamat egészére azonban nem jellemző ez a gyakorlat. Az önkormányzati választás évében a konzultáció mindenképpen gyakoribb bármely témát is nézzük. A választástól távolodva azonban ritkul, és inkább a törvény által is előírt formákra korlátozódik. Nemcsak az alkalmak ritkulnak, hanem a témák

kapcsolódása a jövőbeli tervekhez is. 2007-től a középtávú tervek főbb állomásait egyeztetették, mutatták be különböző fórumokon: lakossági gyűlés, fogadóórák, szórólapok, web stb. Az önkormányzatoknak elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy a megvalósítást is nyomon kövessék, és annak elemeit minél erőteljesebben beépítsék a tervezési folyamatba.

Az érdekkülönbözőség esetén is kialakulhatott a konszenzus, vagy kompromisszum. Kompromisszum lehet rövid távon tartó együttműködés alapja, ebben nincs különbség a konszenzus és a kompromisszum között. A helyi önkormányzatok nem működhetnek elszigeteltségben, ezért kapcsolatot keresnek szűkebb és tágabb környezetükkel. Annak figyelembevételével, hogy a települési problémák nem állnak meg annak földrajzi határainál, egyre sürgetőbbé vált a folyamatos párbeszéd kialakítása, kapcsolatok formalizálása: testvértelepülés, kistérségi, mikrotársulás.

IV.6. A szereplők döntéshozatali technikája, módszerei a szakpolitikákban

Az önkormányzatok feladataik ellátására létrehozták a szervezeti struktúrájukat, amelyeken keresztül optimális esetben a közszolgáltatások egész rendszerét működtetik. A feladatok teljesítése során, amely a tervezéstől az ellenőrzésig tart, számos szereplőt „foglalkoztat” és számos külső hatásnak van kitéve. Az önkormányzatok szervezeti struktúrája ezért kényszerűségből is rugalmas kell, hogy legyen, de ez inkább csak a külső körülményekhez való idomulást jelenti.

A település mérete alapvetően meghatározza azt, hogy milyen a döntéshozatali folyamat menete (Kákai, 2004). Magyarországon a kistelepülések esetén jelentős a közvetlen kapcsolat a képviselő és a helyi társadalom között. Folyamatos a kommunikáció, gyakoribbak a közvetlen érdekérvényesítések, nagyobb lehetőség van a visszacsatolásnak és az ellenőrzésnek. A nagyobb települések esetében a kapcsolat a helyi társadalommal már kevésbé közvetlen, és nagyobb a távolság a döntéshozó (a döntéshozatali folyamat szereplői) és a közösség között. A költségvetést befolyásoló döntések azonban mindenképpen nagy terhet rónak a képviselőkre és leginkább a polgármesterre.

Több esetben merült fel az a kérdés, hogyan történik a szakpolitikai döntés meghozatala a helyi önkormányzatok szintjén, és hogyan lehet ezt a folyamatot hatékonyabban és / vagy eredményesebben végigvinni. Az elemzéshez a korábban is

elemzett 4 szakpolitikát választottam: (1) költségvetési (2) ifjúsáspolitikai (3) oktatási (4) kisebbséspolitikai.

IV.6.1 A költségvetési döntéshozatal szereplői

Az önkormányzatok gyakran szembesülnek azzal a problémával, hogy a *hatékony* településfejlesztés – és működtetés közép- és hosszútávon igényli a költségek tervezését, ugyanakkor állandó bizonytalansági faktort eredményez a folyamatosan változó jogszabályi környezet (Kovács, 1998).

A hatékonyság olyan iránytű, amely arra való, hogy a támogatást biztosítson abban a döntéshozatali folyamatban, hogy melyik lehetséges alternatívát válassza. Leggyakoribb kérdés ebben a folyamatban: *megéri-e a befektetés? Megtérül-e mindez?* Az eredményt leginkább a befektetett energia (input) és a megtérülés (output) alapján számolják. A hatékonyság mindig kiemelt szerepet kap a döntéseknél. Deborah Stone a *Közpolitika paradoxona* című könyvében azt írja, hogy a „hatékonyság mint közpolitikai cél önmagában nem értelmezhető,” mindig viszonyításra, és értékek rendszerére van szükség az igazi eredmény felismeréséhez (Stone, 1998: 55). A választópolgár és a politikus számára is prioritást élvez az eredményesség, ezt kéri számon a döntéshozókon: „A hatékony választással a legtöbb hasznossághoz jutunk.” (Stone, 1998: 35). A hatékonyságot mindenki igényli, azzal a feltétellel, hogy a jogok ne sérüljenek, az igazságosság megmaradjon. A javak elosztásánál azonban konfliktus léphet fel, hiszen nem mindenki részesedhet egyenlően azokból. Általános az a vélekedés, miszerint a versengés inkább kapcsolódik a hatékonyság eszméjéhez, mint a méltányossághoz, viszont ez az ellentmondás feloldható azzal, hogy akkor lehet a méltánytalanságot felróni a döntéshozóknak, ha az azonos pozíciókhoz eltérő javak társítanak.

A **társadalmi haszon** fogalma szorosan kötődik a *társadalmi költséghez*. A közgazdasági elemzésekben visszatérő megközelítés, hogy a befektetés költségei ne haladják meg annak eredményeit, azaz a nyereség legyen egyértelmű. Ez a társadalmi befektetések esetén nehezebben mérhető (Barber, 1984). Az önkormányzati működés eredménye sokféle lehet, amelyek a szervezeten kívül, a település működésében hasznosulnak. A javak közé nem a szokásos termékek, hanem a közösség által elvárt

szolgáltatások tartoznak, a piac a kereslet és a kínálat helyszíne, amely az önkormányzatok esetében maga a település. A költség és haszon, valamint a ráfordítás és eredmény viszonyát tekinti fontosnak. A helyi kormányzás eredményeit nehéz vizsgálni, csak azt tudják vizsgálni, ami pénzben mérhető, azt veszik figyelembe, hogy mennyibe került egy szolgáltatás, illetve a lakosságnak mekkora részét érték el (Hajnal, 2007).

A döntési szabály szerint, a közgazdasági racionalitás elvének megfelelően, az összes lehetséges alternatíva közül a legmagasabb nettó jelenértékkel (költségek és hasznok azonos időszakra diszkontált különbözete) rendelkező alternatívát választja. Az egyén részt vehet a döntési folyamatban szakértőként, valamilyen érdekcsoport képviselőjeként is. Az egyén szerepe meghatározza azt, hogy milyen értékítéleteket jeleníthet meg. A neoklasszikus közgazdasági elméletben használt értékfogalom a helyi szintű politika értékelésével, mivel az értékben nem az adott javaknak az egységes működésében betöltött szerepét (funkcionális értékét) tükrözi, hanem az embereknek az irányukban kinyilvánított preferenciáin alapul. Számos értékeléssel sem esik egybe többek között azért, mert azon az elven alapul, hogy a lakosok a saját érdekeinek megfelelően dönthetnek a helyi társadalom felől. A gazdaságfejlesztési politika erősítése a helyi önkormányzatok célja, amelyben benne foglaltatik, hogy megvédjék a települések érdekeit, a helyi gazdaságot és a bevételeket növeljék. Steve Peterson javasolja, hogy a költségvetési válság hatásainak elkerülése érdekében, a helyi önkormányzatoknak kezdeményezni kell a fejlesztési stratégiák alkalmazását, és ezen túlmenve mindent meg kell tennie a tőke produktív és proaktív használatára oly módon, hogy a lakosok számára nyújtott szolgáltatások hosszú távon stabilak legyenek (Peterson, 1981).

A költségvetés teljes döntési folyamatában legnagyobb szerepe a **polgármesternek** volt. A döntéshozatali mozgásterületet mindenképpen befolyásolta a polgármester társadalmi legitimitációja és a helyi társadalom támogatottsága. Minden esetben a polgármester és a Polgármesteri Hivatal adóirodája (vagy költségvetési irodája) vett részt a költségvetés eredeti előirányzatainak elkészítésében. A tervezés e szakaszában elsősorban az előző évek gyakorlatát vették alapul, igyekezvén kiszámítani a várható külső körülményekbeli változásokat, a belső erőforrások alakulását, és már előre alternatívákat adni az esetleges módosításokhoz. A polgármester szerepe a folyamat

más szakaszaiban is elsődleges volt: a megvalósítás és a külső környezeti változásokra való reagálás is az ő felelőssége volt.

A folyamat jellemző lépései: polgármester és a hivatal (ebbe a folyamatba bevonva) és a Pénzügyi (Költségvetési) Bizottság tervet készít, amely a legfontosabb kiadásokat és a bevételeket tartalmazza. Ez az előkészítési és a koncepciók szakasz. Ezeket egyeztetik a többi bizottsággal, az intézmények vezetőivel. Kialakul egy véglegesnek szánt alternatívásor, ebből a Pénzügyi Bizottság támogat egy alternatívát, és ez alapján elkészül a rendelet-tervezet. Ezután a képviselőtestület is megvitatja, lehetőség szerint elfogadja, vagy hiánypótlásra visszaküldi bizottsági szintre. A végrehajtási szakasz után következik a beszámoló, más néven a zárszámadás, amely már az ellenőrzést is tartalmazza. Évközben a költségvetés módosítása hasonló döntéshozatali folyamat eredménye.

A gyakran használt folyamatot, a rögzült döntéshozatali módot többször „megzavarhatják” olyan előterjesztések, amelyek a költségvetést befolyásolják. Ezek a lakosság kívánságain alapulnak, és másfajta prioritást tükröznek. Amennyiben a társadalmi bázist nem kívánják elveszíteni, ezeket (elsősorban az alacsony költségvetésűeket) kénytelenek többé-kevésbé beemelni a változtatások közé. Ilyen téma volt a vizsgált évben például részleges járdajavítás, fiatalok számára az extrém sportpálya kialakítása, közösségi terek bővítése. Egy egészen másfajta zavart jelentenek azonban a település döntéshozatalában és átírhatja - a költségvetést is - a vis maior esetek. Ezek a vizsgált időszakban több esetben is nehéz helyzetbe hozták a településeket: viharkár, partfalomlás, pincebeszakadás, árvíz.

Másik fontos szerelője a folyamatnak a pénzügyi **bizottság**, amelyet az Önkormányzati törvény alapján minden, önálló területirányítási szinttel rendelkező településen létre kell hozni. Vele párhuzamosan más bizottságok is (szociális bizottság, településüzemeltetési bizottság, oktatási bizottság stb.) javasolnak - szintén az előző évek tapasztalatai alapján - bizonyos feladatokat, irányokat és hozzá optimális kereteket. Ezeket a pénzügyi bizottság véleményezi, értékeli, legjellemzőbb módon módosítja.

A helyi politikai rendszer legfőbb döntéshozó szervezete a **képviselőtestület**, amely a helyi közélet alakítására, valamint a közszolgáltatások nyújtására jogi normákat alkot.

A képviselőtestület a konkrét döntés meghozatalában vesz részt. A vizsgált év egyike (2007) az újonnan létrejövő képviselőtestületek „gyakorló éve” volt, az új tagok a költségvetés *tervezési* szakaszában még teljes hatékonysággal még nem tudtak jelen lenni. Oka volt ennek az is, hogy a képviselők előzetes ismeretekkel, pontos információkkal a pénzügyi helyzetről nem rendelkeztek, a tervezés körülményei ismeretlenek voltak számukra. A „betanulási idő” elteltével (kb. 2 hónap) az új képviselők a költségvetés is érintő napirendi pontokhoz érezhetően sokkal több kérdést, valamint a költségvetést is befolyásoló előterjesztést is benyújtottak. Lényeges problémaforrás volt az is a döntéshozatali folyamatban, hogy azok a képviselők, akik bizottsági üléseken nem találkoztak a költségvetési tervezettel, az SZMSZ alapján 3-5 munkanappal a rendes ülést megelőzően értesülnek a napirendekről és az előterjesztések témáiról, esetünkben a költségvetés tervezési száadatairól. A rendkívüli ülések tekintetében ez az időtartam még rövidebb, különösen a vis mayor helyzet miatti költségvetés módosításakor.

Természetesen a folyamatban nem elhanyagolható a **köztisztviselői** kar jelenléte sem. A bizottságok szerepe, hatása és hatékonysága nemcsak abban az esetben lehet ténylegesen erős, ha a benne lévők szakmailag kompetensek, hanem akkor is, ha mögöttük egy olyan hivatali rendszer dolgozik, amely képes döntés-előkészítésre és végrehajtásra is (Ráczné Horváth – Jenei – Zsebéné Dobó (szerk.), 2006). A döntéshozatali folyamat fontos szereplője a jegyző és a Polgármesteri Hivatal is, akiknek elsősorban a törvényességnek való megfelelés volt a vezérlőelve. Alapvető feladatuk az általános jogszabályok alkalmazása és a testület által elfogadott döntések végrehajtása volt. Ők nemcsak a végrehajtás során jelentek meg a folyamatban, hanem a döntés-előkészítésben is alapvető szerepük volt. Ez a szerep a település méretével egyre nagyobbá válik, de az 3000 fő fölöttinél már jelentősnek éreztük, egyre inkább rá volt utalva a politikus a hivatalnok szakmai tudására. Pl. a szociális és gyámügyi előadó környezettanulmányai alapján döntenek a szociális bizottságban a segélyekről, támogatásokról. Ebben a folyamatban jól látható a „munkamegosztás”: a polgármester és a hivatali szakapparátus előkészít, vizsgál, előterjesztést készít, a bizottság ez alapján javasol, a testület formálisan dönt, majd a hivatal végrehaj(tat) és ellenőriz. A helyi kormányzás egyszerű modellt alkotott viszonylag kevés szereplővel, viszont sok belépési lehetőséggel.

A végrehajtás fázisában felértékelődik a döntés helyességének a vizsgálata. Az ellenőrzés lényeges szakasza a döntéshozatali folyamatnak. Két típusa van: belső és külső. A belső ellenőrzésben a már említett Önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény) és az Államháztartásról szóló törvény (217/1998. törvény) az irányadó, ez kimondja, hogy fontos egy belső irányítási rendszer kiépítése. Ebben a lépésben a Pénzügyi (Költségvetési) Bizottságok szerepe erősödött meg. Több esetben kérte és végezte el a bizottság a közintézmények működési hatékonyságvizsgálatát: a bevétel – kiadás relációban, illetve a külső jogszabályi környezet változása miatt rákényszerült, hogy humán-erőforrás tekintetében is megtegye ezt intézményeinél is. A másik, amelyre nagy hangsúlyt fektettek a jogszabályoknak megfelelően kiépített Szervezeti és Működési Szabályok megalkotása. A külső ellenőrzés funkciójában egy új szereplő jelenik meg: az auditáló szervezet. Feladata az önkormányzat pénzügyi beszámolójának évenkénti hitelesítésében és teljesítményének értékelésében van. A külső ellenőrzést végző auditáló szervezet a vizsgált évben nem talált szabálytalanságot, de ehhez hozzá kell tenni, hogy a vizsgálat középpontjában a törvényeknek való megfelelés és a számviteli pontosság jelent meg, és nem a teljesítmény-ellenőrzés (performance audit). A döntéshozatal és a költségvetés végrehajtása során több konfliktushelyzet is kialakulhat. Az önkormányzatoknál a számviteli fegyelem megsértése jelenik meg leggyakrabban. Az Állami Számvevőszék feladata, hogy átfogó vizsgálatokkal feltárja problémás területeket. 2006-ban leginkább azokon a településen tártak fel hiányosságot, ahol kis település révén, alacsony létszámú polgármesteri hivatal működött. Ezekon a településeken nem volt arra lehetőség, hogy a közigazgatás minden területéhez értő, magasan kvalifikált szakembereket alkalmazzanak. Sok helyen tapasztalták az ellenőrzés során, hogy a feladatok ellátása nem áttekinthető az eszköz- és forrásállomány, valamint a pénzforgalom nem követhető. Általános hiányosság, hogy a költségvetési rendeletek szerkezete és tartalma nem felel meg az államháztartási rendelet előírásainak, például a költségvetés előterjesztésekor a képviselőtestület részére csak részben mutatták be a helyi önkormányzatra vonatkozó mérlegeket. Problémaként jelent meg az is, hogy sok esetben az éves költségvetési rendeletek végrehajtására vonatkozó helyi szabályokat csak szűkszavúan rögzítették. Veszély forrása az is egy település költségvetési tervezésénél, hogy az anyagi lehetőségektől elrugaskodó fejlesztéseket terveznek – legtöbbször anyagi helyzetük figyelembe vétele nélkül – hitel „segítségével”. Így gyakran kerül veszélybe a kötelező

feladatellátás biztonsága. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján a pénzügyi stabilitás megingása további problémákat okozott: beruházások elhúzódása, átmeneti felfüggesztése, teljes válság. A kényszerpályára került önkormányzatok gyakran éltek az állami pénzalapokból szerezhető források és hitelek igénybevételel.

Nemcsak az ÁSZ vizsgálatok során derült ki Magyarországon nagyon sok önkormányzatról, hogy a számvitelük hibás, amely későbbiekben a hibás számok továbbgörgetésével még nagyobb veszélyt jelenthetnek. Legtöbbször az állami támogatások felé elszámolás a hibás. Mindez azért vihető végbe, mert az ellenőrzési rendszer nem megfelelő. Tömegesnek tekinthető az a jelenség, hogy az önkormányzatok nem ellenőrizték saját intézményeik pénzügyi tevékenységét, sokszor többletfeladatnak látták azt, többletforrással véghez vihetőnek.

A településeken a kiadások tervezésénél az intézményhálózat működtetése jutott leginkább érvényre, de a korábbi időszakban vállalt fejlesztésekkel (pl. úthálózat) áthúzódó kötelezettségek a források jelentős részét lekötötték. Ugyanez a veszély állna fenn annak a régi tervnek a keresztülvitelével, hogy a településnek legyen egy sportcsarnoka. Ebben az esetben a helyi társadalom kívánságának eleget téve ugyan, de a saját forrás hiánya nélkül hitelből megvalósítva ezt hosszú távon veszélyeztetné a település amúgy is ingatag pénzügyi stabilitását. Egybefűződő konfliktusok sorát és ok-okozati rendszerét találhatjuk abban is, hogy a települések jelenleg már küzdenek a vagyon felélése ellen. A települések – ahol ezt a gazdasági helyzetükből adódóan megtehetik - rendre olyan döntéseket hoznak, hogy a belterületi ingatlanok értékesítéséből befolyt pénzüsszegeket „zárolták”, és azt hangoztatják, hogy azok felhasználására külön gondot kívánnak fordítani.

A konfliktus a döntéshozatali folyamat bármelyik lépésében kialakulhat. A leggyakoribb konfliktushelyzet a tervezési időszakban, még az alternatívák kidolgozásának sorában jöttek létre. Itt a különböző bizottságok és a Pénzügyi Bizottság, vagy a közintézmény-vezetők és a Polgármester, vagy a Pénzügyi Bizottság az érintett. A konfliktusok oldására az önkormányzatnak leginkább a tényleges döntés meghozatala előtt volt esély. Több esetben tartottak lakossági fórumot, közmeghallgatásokat. Abban az esetben nem valósult meg a konfliktus teljes oldása, amikor az már érzelmeket is érintett, mint például a munkahely megszüntetés.

A korábbi – a tanácsokra jellemző – kiadásorientált finanszírozást felváltotta a forrásorientált finanszírozás. Az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges forrást egyrészt saját maguk teremtik elő, másrészt támogatásban részesülnek a központi költségvetésből. A forrásorientált szabályozási rendszer megosztja a szükségletek kielégítésének felelősségét az állam és a helyi szervek között, ugyanakkor megteremti a bevételi érdekeltséget, ami által a helyi bevételek növekedése, nem a központi támogatást csökkenti, hanem lehetővé teszi a kiadások növelését. Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati finanszírozásnak forráselosztó, és nem feladatfinanszírozó szerepe van.

A társadalmi-gazdasági és technikai fejlődés eredményeként a közösségi szükségletek köre és tartalma folyamatosan bővül, ám a központi hatalom által finanszírozott feladatok köre folyamatosan csökken: 1990 óta fokozatosan mérséklődik a GDP-ből az önkormányzati részarány.

A jelenlegi szabályozások szerint a személyi jövedelemadónak csak egy része lakóhelyen marad, másik része a központi források közé kerül. Az önkormányzatok SZJA részesedése 1996-1998 között nőtt 40%-ra (a korábbi 35%-ról), ez a mérték azóta nem változott. 2007-ben azonban – a korábbi 10%-ról – 8%-ra csökkent a helyben maradó rész aránya. A helyi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételei közül a *normatív állami hozzájárulások és támogatások* jelentik a legnagyobb részesedést, amely a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján kerülnek meghatározásra. E hozzájárulásokhoz „alanyi jogon” juthatnak hozzá az önkormányzatok, és – bár feladathoz kapcsolódnak – felhasználási kötöttség nélkül járnak. Szintén normatív módon, azonban felhasználási kötöttséggel vehetik igénybe az önkormányzatok az un. *normatív, kötött felhasználású támogatásokat*. Ide tartoznak az egyes közoktatási, valamint szociális feladatokhoz kapcsolódó kiegészítő támogatások, a helyi önkormányzati hivatásos tűzoltóságok támogatásai, valamint a többcélú kistérségi társulások támogatásai. Főleg a fejlesztési elképzelések megvalósulását, illetve egyes működési kiadások finanszírozását segítik a *központosított előirányzatok*, amelyek felhasználási kötöttséggel illetik meg az önkormányzatokat, általában pályázat útján.

IV.6.2 Ifjúságpolitikai döntéshozatal szereplői

Az önkormányzat gyermek- és ifjúsági feladataival foglalkozók az egyik legszélesebb kapcsolati körben mozognak: az önkormányzati intézményrendszer legnagyobb szelete a közoktatás és a szociális ügyek. Illetékességi körében (tanügyigazgatás, gyámügy, gyermek- és ifjúságvédelem, művelődés, sport stb.) az önkormányzat alapvető érdeke, hogy függetlenül a szakmai érvektől és megfontolásoktól, megszervezze azt a civil-társadalmi kontrollt, amely a gyermek- és ifjúsági korosztályok érdekérvényesítési törekvéseiből ered, s amely támogatója lehet az önkormányzat törekvéseinek is. A települések döntő többségében azonban hiányzik a tagolt gyermek- és ifjúsági szervezeti, illetve támogatói struktúra, amely kellő társadalmi és szakmai legitimitációt adna az önkormányzattal tárgyaló feleknek.

Vizsgáltuk a döntéshozatali folyamatot a szervezetek szintjén, ami során bebizonyosodott, hogy a döntések egy *folyamat* eredményeként születtek meg. Változó volt az, hogy a folyamatban hány szereplő vett részt. Leggyakoribb volt a csoportos döntéshozatal módszerének alkalmazása, természetesen egy nagyobb létszámú csoport esetében a döntéshozatal nehézkessé vált. Hatékonyak voltak azok a (civil) szervezetek, amelyek úgy alakították ki az operatív munkát végző csoportjukat, hogy számuk ne legyen túl nagy (max. 7 fő), köztük a kommunikáció zavartalan legyen, és a szerepek szükség esetén átadhatóak legyenek. Ezek a csoportos döntések ideális esetben konszenzus alapján születtek meg, de néha az interakciós kapcsolatok sérülése miatt átcsúszhatott az egyéni döntések területére, ekkor az egyéni dominancia jelentősebb befolyással volt az alternatívákkal kapcsolatos véleményekre. Ezekkel számos csoportviselkedést vizsgáló elmélet foglalkozott már. Homans, Lewin, McGregor elméleteinek közös gondolati magva, hogy a csoportban meghozott döntés hatékonyabb szervezetet és nagyobb aktivitást eredményezett.

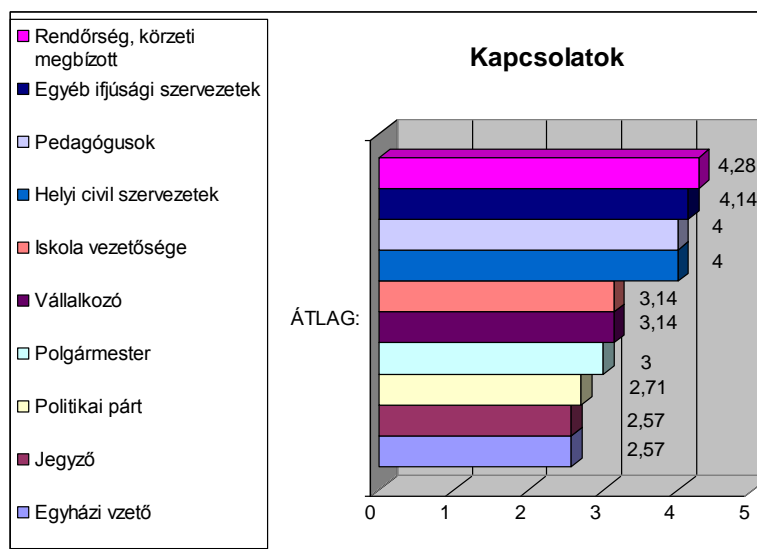
Az ifjúságpolitikai koncepciók készítésének tapasztalt menete és szereplői: (a) A településen dolgozó szakemberek véleményének megismerése (eszköz: interjú, dokumentumelemzés) (b) Fórumok hirdetése: Ifiklub tagjaival, a település több fiataljaival, véleményük, javaslataik kérése, megismerése (eszköz: fórum) (c) Javaslatoz összegzése, konkrét cselekvési tervek készítése (eszköz: esettanulmány,

helyzetelemzés, PEST elemzés, portfólió készítés). (d) Az elkészített javaslatok szakértőkkel történő megvitatása (eszköz: fórum) (e) A javaslatok átalakítása, korrekciója, fiatalokkal való megvitatása. (eszköz: fórum) (f) A konkrét cselekvési terv bizottság elé terjesztése (g) A konkrét cselekvési terv képviselőtestület elé terjesztése. A következmények közül azon javaslatok számbavétele történik meg, amelyek költségei és hozamai a preferált alternatívát a legjobb színben tüntetik fel.

Az önmagukról alkotott véleményükre csak kismértékben hatott az, hogy mennyire képesek más szervezetekkel együttműködni, pedig a működés során kapcsolatba kerülnek egymással. Az igazi kihívást az jelenti, amikor egy szervezet tudatosan keresi a kapcsolódási pontokat. A szociometriás vizsgálatkor a vezetők és az egyéb segítők, (a DÖK esetében) kizárólag a felnőttekkel (tanárokkal), illetve a célcsoporttal (diáksággal) való kapcsolatukat emelték ki, és elsősorban a felnőttekkel való kapcsolatukat jellemezték kiválóknak, a diáksággal való kapcsolatuk megmaradt a „jó” tartományban.

A Diákönkormányzatok nem rendelkeznek sem működésük során létrejövő, sem általuk kezdeményezett kapcsolatokkal. A civil szervezetek esetében jelent meg más civil szervezet partnerként. Jellemző módon az azonos profilú szervezetekről tudnak, azok tevékenységéről önmagukhoz viszonyítva formáltak véleményt. Egy-egy pályázati kiírásnak megfelelően létrehoztak hálózatokat, de ezek további működtetéséhez újabb programok és projektek kidolgozására lenne szükség. A pártok ifjúsági szervezeteinek elsősorban magával az anyapárttal van szoros kapcsolata, a FIB, a FIDELITAS vezetői ezen kívül más civil szervezetet is megemlítettek partnerként, de csupán néhány projekthez kapcsoltan.

A pártok szervezetei tehát az adott vonalon nyitnak a rekrutációs bázisuk erősítése érdekében. A Hallgatói Önkormányzatok munkájáról az adott felsőoktatási intézményekben sokan tudnak, érdekérvényesítő munkájuk során kapcsolódnak, sőt összefognak más intézmények Hallgatói Önkormányzataival. A Városi Diáktanács egy adott településen belül kíván „szervezni” és képviselni. Az ő tevékenységükről tudtak a fiatalok a legkevesebbet, sokszor (a vizsgált települések közül 3-ban) vált súlytalanná.



24. ábra: Az ifjúsági szervezetek kapcsolatrendszere
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
 n=30 település

Ebben a szervezettípusban lehetett megtalálni annak a bürokratikusnak a nyomát is, ami nemcsak a fiatalt távolítja az ifjúsági közéleti tevékenységtől, hanem magát a szervezetet is az ernyőszerkezetben való megjelenéstől. Más szereplőkkel pl. önkormányzattal vagy a rendőrséggel fennálló kapcsolatukat megfelelőnek tartották a szervezetek. (24. ábra)

Azoknál a szervezeteknél, ahol a „hatalom” semmilyen formában nem vett részt a döntéshozatali folyamatban (pl. a DMS⁴-tanár személye a DÖK munkájában) a döntéshozatal sokkal aktívabb szereplőket eredményezett. Természetesen ezekben a helyzetekben is alapvetően meghatározó volt az a körülmény, hogy sikerült-e azokkal elfogadtatni a döntést, akiket közvetve vagy közvetlenül érint. Az alacsony mértékben hierarchizált szervezetek ráadásul működésük közben kevésbé kerültek messze a képviselt csoporttól. A HÖK, a VDT és a pártszervezetek esetében a bürokratizálódás már elég nagymértékűvé vált ahhoz, hogy a potenciális célcsoport kellő idegenkedéssel figyelje működését, és kevésbé akarjon tagja lenni. A Gyermek- és Ifjúsági

⁴ DMS: diákmunkát segítő tanár. A DÖK esetében személye és a vele való kapcsolat alapvetően határozta meg a szervezet mozgásterét és a tagok aktivitását.

Önkormányzatot – mely valójában egyesületként van bejegyezve – azért hozták létre, hogy a fiatalok körében megjelenő passzivitást csökkentsék, és a település életébe kapcsolják be őket. A „képviselő” fiatalok részt vesznek a bizottsági munkában és a testületi üléseken is véleményezési joguk van. A „felnőtt” képviselők kezdetben idegenkedve figyelték munkájukat, és ekkor még leginkább a Polgármesteri Hivatal volt az, amelyik a kapcsolatot tartotta a szervezettel. A szervezeten belüli döntéshozatal hasonló volt a többi civil szervezethez, bár a bürokratizálódás jelei már megmutatkoztak az önkormányzati munka „eredményeképpen”. A kutatás idején még nem jelentek meg annak jelei, azaz, hogy a fiatalok távolodnának a GYIÖ-től, és természetesen a további munkájuktól függ, hogy ez ténylegesen bekövetkezik-e.

IV.6.3. Kisebbségi döntések szereplői

A **helyi önkormányzás** Magyarországon **1990-től** teszi lehetővé, hogy a választópolgárok az önkormányzatokon keresztül önállóan és demokratikusan intézzék helyi érdekű ügyeiket. A települési önkormányzatok mellett **1994-től** a nemzetiségek számára is adott az érdekérvényesítés sajátos formáinak használata. Már a kezdetektől számos problémával küzdött a kisebbségi önkormányzás rendszere, ennek egyik legfőbb oka az előző politikai rendszer helyi politikát érintő szemlélete volt. Az 1993. évi LXXVII. törvény és a 2005. évi törvénymódosítása a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól a nemzeti és etnikai identitáshoz való jogot egyetemes emberi jognak, a kisebbségek egyéni és kollektív jogait pedig olyan alapvető szabadságjogoknak tekinti, amelyek tiszteletben tartását és érvényesülését biztosítani kell. A törvény személyi elvű (perszonális) autonómiára és önkormányzatok létrehozására való jogot biztosít a Magyarországon honos 13 kisebbségnek. E törvény kimondta azt is, hogy a kisebbségeknek joguk van arra, hogy *saját helyi és országos önkormányzatokat (2006-ban már területit is)* hozzanak létre, azaz olyan választott testületeket, amelyek az adott szinten képviselik a nemzeti vagy etnikai kisebbség érdekeit. A kisebbségi önkormányzatok, a kisebbségek szervezetei kevésbé épültek be a települési önkormányzati rendszerbe, illetve a település vérkeringésébe. Ez nem jelenti azt természetesen, hogy a településeken egyáltalán nem jelentek meg a kisebbségi ügyek képviselete. Azokat bizottságokhoz rendelték, leginkább a

szociálishoz és az oktatáshoz, illetve képviselők közül többen eseti jelleggel ugyan, de vállalták egy-egy probléma megoldását.

Prioritást élvezett a kutatás során, hogy a települési döntéshozatal szereplői miben látják az együttműködés lehetőségeit és kereteit a helyi hatalmi viszonyrendszerében, van-e eltérés a különböző kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában.

A települési intézmények és a kisebbségi testületek és közösségek kapcsolatát eltérően ítélték meg. Véleményük szerint folyamatosan segítik egymás tevékenységét, ilyen például a polgárőrség, védőnői szolgálat. Kisebb arányban tartották jónak, sőt inkább csak megfelelőnek a két testület kapcsolatát a nem cigány kisebbségi önkormányzatok részéről, kiemelve, hogy elsősorban a kulturális programok szervezése és rendezése körül erősödnek fel a kapcsolati igények. Az összes testület megfogalmazta kifogásait az információáramlással kapcsolatban. A kisebbségi önkormányzatok nagyobb mértékben igényelnék a konkrét segítségnyújtást, bár ez kissé ellentmond az előbb vizsgált kérdéskörnek: miszerint a települési önkormányzat több esetben szinte felügyeleti jogköröket használt. A települési önkormányzatok is kevésnek tartották a kisebbségek részéről érkező szakmai beszámolót, vagy a költségvetés kapcsán terítékre kerülő kisebbségi ügyek tárgyalását.

A kisebbség nemcsak a kultúra, a hagyományőrzés, a szociális ügyek irányításában, hanem az oktatás, a településfejlesztés és –rendezés, sőt a költségvetési kérdések, a foglalkoztatás és a család-, gyermekvédelem területén szeretnék az együttműködést, a partneri viszony megtartása mellett. Ez az együttműködés ideális esetben a közélet sok szereplője között valósulhatna meg. Része a települési önkormányzat (képviselek, polgármester, jegyző), a településen működő többi kisebbségi önkormányzat, a város gazdasági szereplői, egyéb intézmények (iskola, munkaügyi központ) stb.

A Kast-Rosenzweig-i nézet alapján, miszerint a szervezeten belüli csoportok hozzák a döntéseket, a kisebbségpolitikai döntések esetében sok esetben sérül (Kast – Rosenzweig, 1970). A települési önkormányzati képviselők válaszaiban megjelent, hogy leginkább a cigány kisebbségi önkormányzat döntéseiben tartják szükségesnek a települési önkormányzat felügyeletét. Ennek ismeretében a kisebbségi közösség életének irányítása a szélesebb helyi társadalom szintjén jelenik meg. Abban az esetben nem sérülne ez az autonómítás, ha a település csoportidentitásának meghatározásakor a

többségi és kisebbségi közösségek részéről is a teljes társadalom jelentené a csoportképző elemet.

A települési önkormányzatok szerint a cigány kisebbségi önkormányzatok működnek legkevésbé hatékonyan, és ezzel nem a kisebbségi közösséget, hanem annak kisebbségi közösségi elitjét bírálták. A menedzseri/menedzsmenti értékeket kizárólag a fejlesztésorientált, vállalkozó szemléletű települési önkormányzatok esetében lehet felfedezni. Ebben a szemléletben olyan az önkormányzat, mint egy élő szervezet: önmagát képes fenntartani, irányítani, egyensúlyát megtartani (Osborn – Gabler, 1998). Természetesen egy irányító „agyra” is szükség van. A települési önkormányzat esetében ez maga a képviselőtestület, a polgármester. A felmérés tanulsága szerint a kisebbségi közösségnél a kisebbségi önkormányzatoktól várják azt, hogy ezt a szerepet betöltse.

A döntéshozatali folyamat komplexitása miatt a szervezetek közösségen belüli és településen belüli *kommunikációs* folyamatát is vizsgáltam. Kérdőívekben kértem a települési önkormányzatoktól, hogy határozzák meg, mitől hatékony egy csoport, illetve hogy településükön működő kisebbségi önkormányzat(ok)ra mi a legjellemzőbb a felsoroltak közül.

Jellemzők	cigány	lengyel	görög	örmény	szlovák	német	ukrán	ruszin
bizalom egymásban		X	X	X	X	X	X	X
a csoport minden tagja bevonódik a döntésbe			X	X		X	X	
ismerik egymást	X	X		X		X	X	
hatékonyság a rutin jellegű döntéseknél		X			X	X		
folyamatos konfliktusmentesség		X			X			
megelégedettség a döntések után		X	X		X		X	X
keletkező konfliktusok megoldása		X	X			X	X	
Keletkező konfliktusok	X							X

folyamatossá válása								
szervezeti célok megvalósításának elsődlegessége		X	X			X	X	
a közösségnek stabil státusrendszere van	X					X		
egyéni célok összhangban állnak a közösséggel			X	X		X		
van egy olyan személy, akinek döntéseit mindenki feltétel nélkül elfogadja	X	X				X	X	
egyedi döntések meghatározó volta	X	X	X		X			
a csoport kiválasztott tagjai hozzák a döntéseket	X			X		X	X	

22. táblázat: A kisebbségek csoportthatékonysága a települési önkormányzatok szerint

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
n=11 település*

(*megjegyzés: csak a kisebbségi önkormányzattal rendelkező települések)

A döntéshozatali módozatokat vizsgálva a települési önkormányzatok szerint a cigány kisebbségi önkormányzatok kevésbé ismerték a csoportos döntéshozatal lehetőségeit, helyette a közvetlen döntést, irányítást használták, illetve az első, már megoldható javaslatot fogadták el, ilyen módon kevés esetben jöhet létre az optimális döntés. A nem cigány kisebbségi önkormányzatoknál is egy szűk körben, kevés szereplő részvételével meghozott döntés volt jellemző, ez sok esetben eredményezett konfliktust. Az együttműködés menedzselését akadályozhatják a konfliktusok megoldatlanságai, ezért a kutatás jelentős részét tették ki a konfliktustípusok és a konfliktushelyzetek vizsgálata. A döntéshozatali folyamatban fontos ismernünk a konfliktusok keletkezésének okait, megjelenési formáit, hiszen éppen ezek a konfliktusok világítanak rá azokra a problémás területekre, amelyekben a döntést meg

kell hozni. Ebben a szemléletben a konfliktusok támogatják a döntéshozatalt, a köznapi gondolkodásban azonban egyértelműen negatívumként jelennek meg, sőt számos menedzsmentirodalomban a 80-as évek végéig szükségtelennek és a szervezeti működés defektjének tekintették (Pápai és Nagy, 2002). Ebből az egyértelműen elítéltetett helyzetből került át a normál működés velejárója kategóriába. (9. táblázat)

A vizsgálat során a konfliktusokat egyértelműen hátránynak és a döntéshozatal gátjának tekintették minden önkormányzat esetében, ezért törekedtek a konfliktusok kerülésére, és a minden áron való elcsendesítésre. Leggyakoribb magyarázatuk: stresszt vált ki, vagy az érzelmek határozzák meg a döntést és eltéríthet a legfontosabb céloktól. A települési önkormányzatnál a lehetséges előnyöket is megemlézték: növeli a motiváltságot, és jobb döntésekhez vezethet, mivel több alternatívát kell kidolgozni.

Összegzés:

Az önkormányzati döntésekben a szereplők különböző csoportjai vesznek részt. Az önkormányzat vezetői aktív szerepet játszanak abban, hogy döntéshozatali folyamatokat indítsanak el és vigyenek végig, de a közösségi döntéshozatal nemcsak azokon múlik, akiket a közösség megválasztott, ilyen módon a döntéshozatali folyamat szereplőit széles körben kell keresni. A szociometriák alapján a településtípustól és nagyságtól függetlenül a polgármester bizonyult a központi szereplőnek, viszont őt követő tényleges „erőrangsort” nehéz megalkotni. A polgármester, a pártok frakció, a képviselő, vagy a testület mint szereplő, és egyéb körülmény egyaránt meghatározói a folyamatoknak. Kisebb település esetén a döntéshozatal belső szereplői összefonódnak a helyi társadalommal, hiszen térben is közel vannak egymáshoz. Tapasztalatom alapján a helyi politikában az önkormányzati és civil szféra elősegítőjeként betöltött szerepei között különbség tehető. Az önkormányzati vezetők több módon is hozzájárultak a szférák együttműködéséhez: fórumokat kezdeményeztek, civil kerekasztalt hoztak létre, civil szervezések támogatásával. Ugyanígy a vállalkozások, pártok szerepe is erősebbé vált a településeken, a városok (a lélekszámtól függetlenül) egyértelműen a pártok érdeklődésének középpontjába kerültek. Az önkormányzatok azonban egy-egy kérdés kapcsán igényelték a külső szereplők jelenlétét, a kapcsolati háló hatékonysága érdekében néha kényszerűségből ugyan, de fenntartották azt.

A szereplőknek eltérő módon van lehetőségük bekapcsolódni a döntéshozatali folyamatba. A döntésbefolyásolás mozgásterét befolyásolja a csoportértényesítő képességének ereje, másrészt a szereplők egymáshoz való viszonya. A korábbi szerepek pozitív eredménye meghatározta a jelen teljesítményét azáltal, hogy erőteljes érdekbefolyást tett lehetővé. A település döntéshozatal szereplőinek szociometriájával bizonyítottá vált, hogy jól azonosítható a döntések központi szereplőinek csoportja.

A szereplők egymáshoz kapcsolódása és szociometriájuk az önkormányzati döntéshozatalt nagymértékben befolyásolta. Az önkormányzati döntésben több szereplő vett részt, és az egyes szereplők is több szerepet töltöttek be. Mindezt tovább árnyalta az a tény, hogy az érdekek partikuláris jellegéből adódóan másként jelentek meg a célok a szereplők és a csoportok számára. A szereplők számára fontos volt a stabilitás, a tapasztalat és a várható válaszok kiszámíthatósága. A folytonosság abból adódott, hogy a szerepeket hasonló környezeti kihívások hatására kell betölteni. A helyi önkormányzatok szereplőinek három csoportja van, amelyek a döntéshozatali folyamatban jelen vannak: a választott képviselőkön keresztül kerülhet az önkormányzat kapcsolatba más társadalmi szervezetekkel. A bizottság munkájának részévé váltak, és fő szempont volt, hogy testület munkájának hatálya alá tartozó bizottságban is szakértői és/vagy politikai szerepet vállaljon. A másik jelentős csoport a köztisztviselői kar, amelyeknek többsége jellemzően szakember volt. A harmadik csoport azoknak a szakértőknek a köre, amelyeket nem az állampolgárok választották, de a bizottsági vagy egyéb döntés előkészítési munkában jelen lehetnek.

A szervezeti sűrűség mindenképpen növelte a társadalmi részvétel esélyeit és eredményét. A település nagysága, típusa és a többi szféra hálózatosodása jelenős hatással volt az önkormányzati döntéshozatalra, hozzájárult a közösségi tervezésben és végrehajtásban szereplők mozgásterének növeléséhez és a társadalmi aktivitás igényének alakításához.

A szerepeket különböző szempontok alapján csoportosíthatjuk: a módszertan, a szereplők döntéshozatali szemlélete, az értékek és prioritások rendszere, valamint az azokhoz való ragaszkodás mértéke lényeges volt. Mindemellett a döntéshozatal dinamikája, a kapcsolódások, valamint a döntések során tapasztalható konfliktusok jelentik azokat az aspektusokat, amelyek hozzájárultak a szereptipológiákat kijelölő dimenziók létrehozatalához.

Ez alapján a döntéshozatali dimenziók negyedik sarokpontja a szereptipológia. (18. ábra) A döntéshozatali dimenziók kockájának harmadik szempontrendszere a szereptipológiák voltak, amelyeket a fent nevezett szempontok alapján csoportosított kategóriákat alkottak. A D1 irányban koalíciós, a D2-ben a kompromisszum a választott szerep alapja. A koalíciós szerep során a konzultáció gyakran kényszerített, a kompromisszum során pedig ritkul azok jelenléte, és erősödik azok ad hoc jellege. D3 a konszenzusra törekvés, illetve annak kényszerűségéből való létrejötte. Az elfogadás természetesen kétirányú, hiszen a szemlélet elfogadása és elfogadtatása egyszerre tud jelen lenni. Ez akkor jelenik meg, ha a konzultáció erős és folyamatos.

Az a tény, hogy a döntések egy *folyamat* eredményeként születtek meg, egyértelmű igazolást nyert. Változó volt az, hogy a folyamatban hány szereplő vett részt – egyéni, csoportos, vagy szervezeti szinteken létrejött döntések. Optimális volt akkor a döntéshozatal, amikor zavartalan volt a szereplők közötti kommunikáció, és a szerepek szükség esetén átadhatóak voltak. Az önkormányzat belső szereplői számára a döntéshozatalban betöltött funkciók szerepeket indukálnak, amelyek közül az irányítást tekintették a legfontosabbnak, benne az önkormányzati döntések elősegítésével, egyfajta katalizátori szereppel. A döntések elindító különböző szereplők is lehetnek, belsők vagy külsők egyaránt. Több eszközük is lehet ebben, fórumokat kezdeményeznek, vagy előterjesztéseket, javaslatokat tesznek. Ezekkel az eszközökkel leginkább a polgármesterek, illetve a pártok frakciói élnek, kisebb arányban a képviselőtestületek, és legkisebb arányban a civil szervezetek, vagy az állampolgárok. Az irányítás lényegi területe a szabályozás, amelynek alapkérdése, hogy milyen a befolyásolás és a kényszerítés aránya. A polgármesternek a törvény által meghatározott szabályozással kapcsolatos feladatai közül a település napi működtetése volt a legfontosabb. A képviselőtestület és a polgármester kapcsolata egyrészt nagyon szoros, másrészt sajátos kiegészítései egymásnak. A polgármester hatalmi dominanciájának alapja az, hogy az információ teljessége túlnyomórészt számára adott. Az erős polgármester – gyenge képviselőtestület, illetve a gyenge polgármester – erős képviselőtestület formációban jelenik meg a szereplők szabályozó ereje, a szakpolitikák rendszerében a két modellnek azonban eltérései tapasztalhatók, akár időlegesen is mutatva a kialakult erőviszony átalakulását.

Az ellenőrző szerepnek számos vonatkozása van, de a leggyakoribb az, hogy az önkormányzati vezetőknek azt kellene figyelembe vennie, hogy a döntésnek megfelelően történik-e a végrehajtás. Az ellenőrző szerepet több probléma nehezítette meg: egyrészt nagyfokú polihisztorságot kellett a szereplőknek tanúsítani, vagy magát a szerepet távolították, mert gyakran kényelmetlennek tartották azt. Jellemző módon a problémától való távolságtartás is nehéz volt, és ebből eredően a szubjektivitás vált dominánssá. Az is nehezítette a folyamatot, hogy gyakran új döntéshozatali folyamatot indítottak el, amelyben ún. végrehajtási úr keletkezett.

Koordináló funkcióban a partnerség elősegítése és a helyi közösség építése egyaránt volt megtalálható. A nagyobb települések esetében a kapcsolat a helyi társadalommal már kevésbé közvetlen, és nagyobb a távolság a döntéshozó (a döntéshozatali folyamat szereplői) és a közösség között. A politikai döntéshozatalban megkülönböztetjük a közvetlen részvételt az intézményesített befolyástól. A közösségi döntésekre jellemző, hogy egy adott közösség egészére vonatkozik, egyfajta közakaratot akar kifejezni. A közösségi döntéshozatalban fontos az érdekérvényesítési folyamatok közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásainak vizsgálata, amelynek tartalmát és célját a részvétel és befolyás, a támogatottság, az ellenőrzés témakörének elemzésével közelítjük meg. A közpolitikai folyamatokban rejtett konfliktusok is munkáltak, amelyek különböző intézményes elnyomó és terelő mechanizmusok következtében nem tudtak a felszínre törni. Ez a konfliktus áthatja a választópolgár – képviselőtestület, képviselők és köztisztviselők közötti aktív kapcsolatrendszerét.

A szakpolitikák meghatározó szereplőit az alábbi táblázat foglalja össze. A munkamegosztásra épülő döntéshozatali technika alkalmazása jellemző volt ugyan, de a szereplőknek eltérő dominanciái voltak. Szakpolitikák közül leginkább a költségvetésnél jelennek meg elsődleges szereplőként a polgármesterek, de sajátossága ennek a szakpolitikának, hogy annak minden szakaszában egyértelműen ők az irányítók. A vizsgált szakpolitikákban ugyanez a technika jelent meg, ha a helyzet a helyi társadalom számára vészhelyzetként definiálódik. Ilyen játszódott le az iskolaátstrukturizációk során, amikor a polgármester minden bizottsági ülés és egyéb megbeszélés aktív résztvevőjévé, generálójává lépett elő.

Szakpolitikák meghatározó szereplőinek sorrendje			
Költségvetési	Oktatáspolitikai	Ifjúsáspolitikai	Kisebbséspolitikai
Polgármester	Szakbizottság	Szakbizottság	Kisebbségi
Szakbizottság	Polgármester (3000	Civil szervezetek	önkormányzat
Képviselőtestület	alatti településnél	Polgármester	Polgármester
Polgármesteri	jelentősebb)	Egyéb szereplők	Civil szervezetek
Hivatal	Intézményvezetők		
Jegyző	Polgármesteri		
	Hivatal		

23. táblázat: A szakpolitikák meghatározó szereplői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A vizsgálatok azt mutatták, hogy az önkormányzati döntések egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület szerepe mellett kiemelkedő a döntések kezdeményezői (a maga komplexitásában) és a döntések előkészítői is, tehát a szerepek a szereplők tekintetében is összetettek a folyamatok.

A kutatásaim során tapasztaltam, hogy a szereplők akkor tekintik hatékonynak egy döntést, ha abban a nem részleges érdekek, vagy a társadalom egy-egy szegmensének érdekei jelennek meg. Ugyancsak beigazolódott az a feltevés is, miszerint a szereplők ez alapján magukat a szakpolitikákat is hierarchiába rendezik, és eszerint választják ki saját szerepeiket. A 4 szakpolitika közül – és a 4 bizottság közül – minden településen a költségvetési / pénzügyi bizottság volt a legerősebb. A bizottsági (elnöki) helyek „osztásánál” egyértelműen megmutatkozott, hogy ezt a sorrendet a képviselők, leendő bizottsági tagok ismerték. Minden vizsgált településen lényegi kérdés volt a bizottsági helyek vagy elnöki pozíciók elosztása, ebben a „küzdelenben” a politikai csoportok, pártok mellett a civil szervezetek is megjelennek. Eltérő súllyal jelent meg a testületi döntéshozatali folyamatban a pénzügyi / gazdasági / költségvetési stb. bizottság elnöke és általában a többi bizottság elnökének véleménye. 2008-tól ez, a külső környezeti hatásokra, valamint a pártok érdeklődésének erősödése miatt (és a gazdasági válság hatásaira) adott válaszok miatt még inkább erősödött. Egy-egy kérdés

kapcsán változhatott a területi „hierarchia” időlegesen, de az „eredeti egyensúly” a probléma megoldása után, vagy a probléma megoldhatatlanságának / elhúzódásának észlelése után visszaállt. Hasonlóan a helyi közösség számára is felértékelődött egy-egy témakör kapcsán az adott szakpolitika és az ahhoz kapcsolható szerep: kulturális rendezvény - kampányidőszak közeledtével, konfliktusok a kisebbségi közösséggel, egészségügy intézményrendszerének átszervezése, és leggyakrabban az iskolaátszervezések. Az önkormányzati döntéshozatalban a külső szereplők – elsősorban a civil szervezetek – szerepe is jelentős. A különböző szakpolitikákban az egyes külső szereplők (kisebbségek, ifjúság, civil szervezetek, gazdasági szereplők) döntésbefolyásoló szerepe, illetve nyomásgyakorlása függ annak szervezeti erejétől és a szervezet/csoport stratégiai céljától, helyzetétől. Bizonyítottá vált az is, hogy a szakpolitikák hierarchiáját a külső szereplők – elsősorban a pártok részéről - is érzékelik, sőt tevékenységükkel – érdekeik által vezérelve – maguk is hozzájárulnak ezek alakításához. Ezek révén konfliktusokat okoztak / vagy azokat tovább növelték a szakpolitikák között. A vizsgált (kis)településeken az oktatás került olyan kényszerhelyzetbe, hogy ha a folyamatosan változó törvénynek meg akartak felelni, abban az esetben a helyi társadalommal került konfliktusba, és ebből a kistérségi normatívák kihasználása (azt látszatképzésnek érezve) és a sorozatos fórumok rendezése sem hozott teljes megnyugvást a lakosság körében. Bizonyítottá vált mind a terep, mind a szerepek vizsgálta kapcsán, hogy a helyi közösség és az állampolgári aktivitás erősödésével a településen betöltött szerep presztízse erősödött, például a korábban jelentéktelennek tartott oktatáspolitikai, ifjúsáspolitikai folyamatok esetében is. A konfliktusok megoldására való törekvésben a helyi társadalomnak való megfelelés is megjelent.

A helyi közösség aktivitását a vizsgált időszakban leginkább az oktatási kérdések erősítették. Az ún. partner stratégiák használata mindazon szervezetekkel való kapcsolatokról jelentett átfogó, hosszú távú elképzelést, amelyek az önkormányzat működésében érintettek. Célja volt a tájékozódás, a tájékoztatás, és a nyilvánosság eszközén keresztül a támogatottság megszerzése és/vagy megtartása. A kutatás bebizonyította, hogy az önkormányzati döntéshozatalban lényeges szemponttá vált a legitimitáció, a szereplők számára más és más adott legitimitást.

V. Célok – stratégiák - politikai döntések

A település irányítása megköveteli az önkormányzati vezetőktől, hogy célokat szabjanak meg, programokat, stratégiákat készítsenek, döntéseket hozzanak. Az önkormányzati célok meghatározása egy közösség életében azt jelenti, hogy kijelölik a szükségletek kielégítése érdekében teendő lépéseket, míg maga a döntés, a célok meghatározása és a végrehajtás között jelent kritikus kapcsolódási pontot, amely sok esetben konfliktussal terhelt.

A fejezetben vizsgált kérdések:

- (a) Melyek az önkormányzati tervezés prioritásai, hogyan kapcsolódnak a célok meghatározásai mindehhez? Mi alapján készülnek a stratégiai tervek és ciklusprogramok, mi a tervezés alapvető szemlélete és a prioritások rendszere a szakpolitikai tervezésben?
- (b) Hogyan készül a helyi stratégia, milyen elveket követ, mennyiben igazodik az állampolgárok várakozásaihoz. Mely technika / taktika erősíti meg a helyi politika szereplőit a helyi tudás, cselekvés, partnerség területein?
- (c) Melyek az önkormányzat részéről megfogalmazott alapelvek a társadalmi egyeztetésekben, eltérnek-e a szakpolitikákban? Hol hangsúlyos a külső szereplők megjelenése a tervezési folyamatban?

A helyi önkormányzatok irányítása megköveteli a vezetőktől, hogy célokat szabjanak meg, majd ezeket a célokat programokba foglalják, valamint, hogy a célokat megvalósítsák. Több értelemben vizsgálhatjuk a döntés fogalmát: a döntés olyan eszköz, amelyet a döntéshozó arra használhat, hogy a célokat végrehajtsa. Azonban nem mindig hoz eredményt a döntés, a cél nem teljes mértékben valósul meg, és a döntéshozatal folyamata is sokszor eltér a klasszikustól. A cél kitűzése azt jelenti, hogy a helyi közösség meghatározza, hogy melyek azok a szükségletek, amelyeket el akar érni és teljesíteni kíván. A célok kijelölése sem zökkenőmentes, hiszen egyrészt a cél kijelölése visszafelé, a már meglévő akciókból származó következtetés alapján is

megtörténhet, másrészt maga a döntés akár a célmeghatározás előtt is megjelenhet (French, 1992).

A legtöbb döntés nem egy konkrét pillanatban jön létre, hanem hosszú idő alatt, a korábbi tapasztalatok alapján formálódik ki. Számos külső körülményt kell figyelembe venni, az állandóan változó politikai hátteret, az ebből eredő bizonytalanságot, és az információ hiányt. Az önkormányzatoknak döntéseikben figyelniük kell arra, hogy a döntéssel támogatókat nyerjenek a megvalósításához, számolni kell az egyének és csoportok érdekével. A döntések kimenetele éppen ezért rendkívül érzékeny arra vonatkozóan, hogy a hozzá kapcsolódó költségek és hasznok milyen szavakkal és szimbólumrendszerrel kerülnek megjelenítésre. Minden döntés megszületése egy folyamat terméke, minden lépése, szakasza egyaránt fontos lehet. A legtöbb döntési helyzetben nem az azonnali, hanem a távolabbi jövőben, és így valamely valószínűséggel bekövetkező események állnak az érdeklődésünk középpontjában. Az eljárás egy nagyon fontos feltételezésre épít: nevezetesen arra, hogy *egy rossz esemény kevésbé rossz, ha nem bizonyos, hogy bekövetkezik.*

Az önkormányzati célok meghatározása összetett: először a demokratikus módszerek létrehozatala szükséges az önkormányzati és szolgáltatási struktúrák alapján, másodsor az önkormányzati finanszírozás átalakítása. Természetesen mindezek háttérül az önkormányzati és központi kormányzati kapcsolatrendszer stabilitásának biztosítása is jelen van (Verlet, 2006). Az önkormányzati döntések a képviselőtestület formális hozzáállását tükrözik, a döntések ezeket a célokat teszik törvényessé, és megszabják az önkormányzás cselekvési módjait. Mindemelllett elősegítik a stratégiák kialakulását a távlati célok megvalósítása érdekében. A stratégiák azok az eszközök, amelyekkel a célok elérhetők, a döntések végrehajthatók, a stratégiának fel kell derítenie az alternatívákat. Az állami irányítás reformjainak középpontjában a polgárok integrációja áll, valamint a közszolgáltatások hatékonyságának emelése. Több ország (Svédország, Finnország) önkormányzati szektorát vizsgálva Verlet megállapítja, hogy a standard nagyságú település már nem alkot olyan gazdaságilag hatékony egységet, amelyek biztosítani tudják a közszolgáltatások teljes körét. Szükségesnek érzik a méretgazdaságosságon kívül a feladatok átcsoportosítását. Legnagyobb kérdés azonban a „hogyan” ennél a témacsoportnál is, amelyben magán és a harmadik szektor is szereplőként jelenik meg (Verlet, 2006).

A szakmai vezetők értékmeghatározása a célok és a stratégiák kialakításában szükségessé válik. A választott testületek alakítják ki a hosszú távú elképzeléseket, ez adja meg a keretet a fejlesztési és politikai célmeghatározásokhoz. Ezek legteljesebb mértékben akkor tudnak működni, amikor közösségi szintre kiterjedő kommunikációs folyamatokat működtetnek, és mindezeket perspektívákba foglalják. Az önkormányzatok célja a törvények kötelező betartásán túl az integráció és a konszenzus ösztönzése, amelyekben különböző érdekek (választott képviselők, az üzleti és a civil szféra) jelennek meg, amellyel a társadalmi támogatottságot eredményesebben képes biztosítani. A vezetés szemléletében helyet kap a hatékony és méltányos közszolgáltatás tervezése, eldöntése és következetes végrehajtása, amelynek összehangolása a választott képviselőkön kívül a köztisztviselők innovatív együttműködésében rejlik. (ICMA, 2007.)

A célok meghatározásával kapcsolatban Linna azokat a problémákat és kérdéseket vizsgálja, hogy hogyan válik lehetővé a jó kormányzás és a hatékony helyi közszolgáltatás egyensúlya. Az általa támogatott innovatív módszerek középpontjában az ún. koordinátori hálózat létrehozatala áll. Az NCM rendszere a szolgáltatás hatékonyságán keresztül szintén ezt a hatékonyságot akarja biztosítani: a radikális változások lényege, hogy a döntéshozatalban a szolgáltatás válik prioritássá (Linna, 2007).

V.1. Az önkormányzati tervezés prioritásai

A településeken a tervezés alapja az a vízió, amely egy általános, és kívánt állapot elérését jelezte. Konkrét idődimenzió megjelölése nélkül, inkább küldetesként jelentek meg, és ezek az általános jövőképek konkretizálódtak némiképp a hosszú távú, tág értelmű stratégiai célokban, de még így is széles mozgásteret hagytak a döntéshozóknak. A célok meghatározásában rendszerint a vágyak és a törekvések tükröződtek, ugyanakkor annak kommunikálásában elsősorban a társadalmi legitimitáció megtartása vagy visszaszerzése munkálkodott. Az ágazati és funkcionális célok a módszereket is tartalmazták, a közép- és rövidtávú célok ezen túlhaladva már számszerűsített és így könnyen mérhető programelemeket jelöltek ki, amelyek a módszereken túl, már az eszközökre és a felelősökre vonatkozóan is pontos információkkal szolgáltak.

A tervezés fontos körülménye a társadalom részvételének foka és minősége. Az értékek kijelölésében, illetve ezek képviselésében, majd az ellenőrzés során is jelen van (lehet) a helyi társadalom. Az önkormányzatok működtetésük során figyelembe vették, hogy a társadalomtól kapott felhatalmazás egyfajta kontrollként is működik, ennél fogva a társadalomra gyakorolt hatást tekintették végső célnak és eredménynek is. A támogatottság megszerzésében a kétértelműség gyakran hatékonyabban alkalmazható eszköznek bizonyult, mint a világos és precíz fogalmazás. A célok kétértelmű, homályos megfogalmazása, egyes célok lehetőség szerinti elrejtése vagy titokban tartása elsősorban a javaslat megszavazása utáni értelmezésnél adhatott támogatást a döntéshozóknak.

	Szükséges			Fejleszthető			Lehetséges		
	200 0 fő alatt	2000- 10 00 0 fő között	10 00 0 fő fölött	200 0 fő alatt	2000- 10 00 0 fő között	10 00 0 fő fölött	200 0 fő alatt	2000- 10 00 0 fő között	10 00 0 fő fölött
Település működtetése	X	X	X						
Jogrend biztosítása	X	X	X						
Utak, járdák építése, újítása		X	X	X					
kerékpárutak építése						X	X	X	
Tornaterem, sportcsarnok, uszoda építése						X	X	X	
Parkok, szökőkutak				X	X	X			
Informatikai rendszer fejlesztése			X	X					
Játszótér					X	X	X		
Szelektív hulladékgyűjtés		X	X	X					

24. táblázat: A célok tartalma

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 30 település

Deborah Stone is utalt arra, hogy a célok homályos megfogalmazásával a politikai vezetők olyan al csoportok támogatását nyerhetik el, amelyek egyébként számos kérdést illetően különböző nézetet vallanak, illetve olyan egyéneket vonhatnak zászlajuk alá, akik mind egyazon politika előnyeit élvezik, bár más és más okból (Stone, 2002).

Az önkormányzatok esetében a tervezés lényeges pontja annak a meghatározása, hogy a cél mire vonatkozik: a *szükségesre*, a *lehetségesre*, vagy a *fejlesztendőre*. A vizsgált településeken az általános célkitűzések elsődlegesen a szükséges (és kötelező) feladatok teljesítésére vonatkoztak.

A települések működőképességének biztosítása, a helyi közügyek gyakorlása, a helyi társadalmi, gazdasági adottságok figyelembevétele, az önkormányzatok által nyújtandó kötelező feladatok biztosítása minden esetben megjelent, és követendő alapelvként az európai jogrend és gazdasági viszonyok, a szükséges korrekciók alkalmazását a döntések meghozatalának sorában jelenítették meg általánosan. A szükséges teljesítéséről nem nehéz meggyőzni a külső és belső szereplőket, mert ezeket a jogi normák és a helyi társadalom elvárásai is erősítik. (24. táblázat) A lehetséges és a fejlesztendő már sokkal ritkábban alakul a stratégiák alapjává. Nehezíti, hogy ebben a kategóriában is találtunk olyan célokat, amelyek valójában a *szükségesség* körébe csatlakoztathatók. Több település a *lehetőség* körébe sorolva bővítené az önkormányzati szolgáltatások körét, a már működő intézmények önfenntartó erejének növelését, az önkormányzati szolgáltatások racionalizálását és az intézmények belső fejlesztését. A fejlesztések területén olyan, a település számára lényeges célokat határoznak meg, amelyekben az állampolgárok támogatására bizton számítanak, illetve egyezik a lakosság elvárásaival. Legtöbb fejlesztési terv az út- és járdaépítésről szól, a játszóterekről, tornateremről vagy sportcsarnokról, informatikai rendszer bővítéséről, parkosításról, szelektív-hulladékgyűjtésről. A fejlesztéseket leginkább pályázattal kívánják megoldani, ami mindenképpen kérdésessé teszi a megvalósítást. A tervezés alapját megadó értékeket több település beleszötte a ciklusprogramjába, és ebben a deklarált szellemben kívánják majd érvényesíteni a közszolgáltatásokat.

Közös volt a célok meghatározásakor, hogy hasonló *metodikával* éltek, távoli jövőképet bemutatva, és a hozzá vezető alternatívák kidolgozására serkentve nem egyértelmű megfogalmazásokkal élve, de mindenképpen a helyi társadalom elvárásai szerint

történtek azok kijelölése. Közös volt a célok *tartalma* is minden településtípuson: az oktatási intézmények megtartását, megerősítését kívánták elérni a kistelepüléseken éppúgy, mint a városokban. Különböző volt azonban ezekhez a célokhoz való ragaszkodás mértéke még a kistelepüléseket összehasonlítva is, a célok az idő elteltével módosultak a környezet változásainak hatására, de a legitimáció megtartására akkor is törekedtek. Nagyobb városokra (10 ezer fő fölött) jellemző volt az, hogy a stratégiai tervezéshez is kutatásokat használtak, amelyet külső szereplők végeztek el számára. Több ilyen kutatásra támaszkodva szerzik meg a szükséges információt és tervezik meg a döntéshozatali lépéseket is.

Megállapítások	10 000 fő alatti települések (1 – 5 pontszám átlaga)	10 000 fő fölötti települések (1-5 pontszám átlaga)
Képviselők és köztisztviselők felelősséggel terveznek és döntenek, és proaktívan szemlélik a körülményeket.	4,2	3,9
Léteznek intézményes fórumok, ahol átfogó és hosszú távú elképzelésekkel foglalkoznak, és ahol elemezni lehet az alternatívákat is.	4	4,2
A tervezés folyamatában (célok, alternatívák, sikerkritériumok meghatározása) elsősorban a konszenzusra helyezik a hangsúlyt.	3,9	3,1
Olyan vezetési és ellenőrzési rendszerrel rendelkeznek, amelyek elősegítik a hosszabb távú tervezést és stabilabb működtetést.	3,5	3,5
A képviselők és hivatalnokok gondolkodásukkal elősegítik a település problémáinak megoldását.	3,4	3
A kihívásokhoz és körülményekhez való alkalmazkodás fontos alapelv a település stratégiájának elkészítésekor.	3,2	4,2
A feladat- és hatáskörök világosan elkülönítettek, a szereplők a tervezésben pontosan ismerik saját feladatukat.	3,2	3,9
A napi gyakorlat és a stratégiai terv összhangban van egymással - a tervek elősegítik a napi szintű működtetést.	2,8	2,7

25. táblázat: Önkormányzatok stratégiai tervezésének értékelése

Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 30 település

Gyakran ezeket a kutatásokat egymásba fűzik, és az így alkotja meg a stratégiai döntéshozatal információs háttérét. A kutatócsoportok mindig a számszerű eredményekre támaszkodnak, és ezek alapján tesznek javaslatot a döntések meghozatalára, a szubjektív tényezőket igyekeznek számítani a tervek ajánlásakor. Az önkormányzatok stratégiai működésének egyfajta kritikáját fedezhetjük fel viszont abban, hogy a vizsgált települések képviselői leginkább az átlagos vagy közepes osztályzatot adták a tervezés – célok – szereplők kapcsolatának értékelésekor. (25. táblázat)

Leginkább a napi gyakorlat és a távlati tervek közötti összhangot hiányolták, valamint azt, hogy az adódó problémák megoldását nincs idő kellően előkészíteni, és megvizsgálni, hogy azok a tervekhez hogyan igazíthatóak. Ebben természetesen a külső környezet állandó változásait is látni kell, és ezzel van összefüggésben az is, hogy a (folyton adódó) kihívásokat leginkább döntési kényszerként érzékelik a vezetők. A képviselőtestületek tagjai önmaguk és a köztisztviselők felelősségét a döntéshozatalban magasra értékelték.

A stratégiai tervek és a tervezési folyamat kutatásakor több olyan megállapítással és véleménnyel találkoztam, amely a stratégia szükségszerűségét kérdőjelezték meg. Leggyakoribb ellenérv az volt, hogy valójában ez elmélet, és a gyakorlatban kevésbé vehető haszna, valamint az, hogy a képviselőtestületekben megjelenő széthúzások, konfliktusok - esetleg pártcsatározások – közepette lehetetlen a hosszú távra is gondoló tervezés. Ez ellen az egyik kistélepülésen úgy védekeztek, hogy a nyilvánosság és az állampolgári aktivitás minden eszközével felléptek: azoknak a képviselőknek a nevét, akik az egyébként a település előnyeit képviselő stratégiákat elutasították, nyilvánosságra hozták. Ehhez a település szervezeti és működési szabályzatának rendeletében a név szerinti szavazás és a szó szerinti jegyzőkönyvvezetés is szerepelt.

Általános volt ugyanakkor az a vélemény is, hogy azért nincs értelme a hosszú távú (5-10 évre szóló) tervezésnek, mert valójában az önkormányzati munka ad hoc jellegű döntések sorozata. A képviselők ellenérzését váltotta ki azért is, mert véleményük szerint a célok túlságosan konkrétá tételével az azoktól való eltérés is nyilvánvaló válhat, illetve tartottak attól, hogy az ellenfelek megakadályozzák a tervek megvalósítását.

A stratégiai tervezés megteremtése és alkalmazása az önkormányzati döntéshozatalban igényli annak folyamatként való szemléletét és követését. A tervezési, az ellenőrzési, a

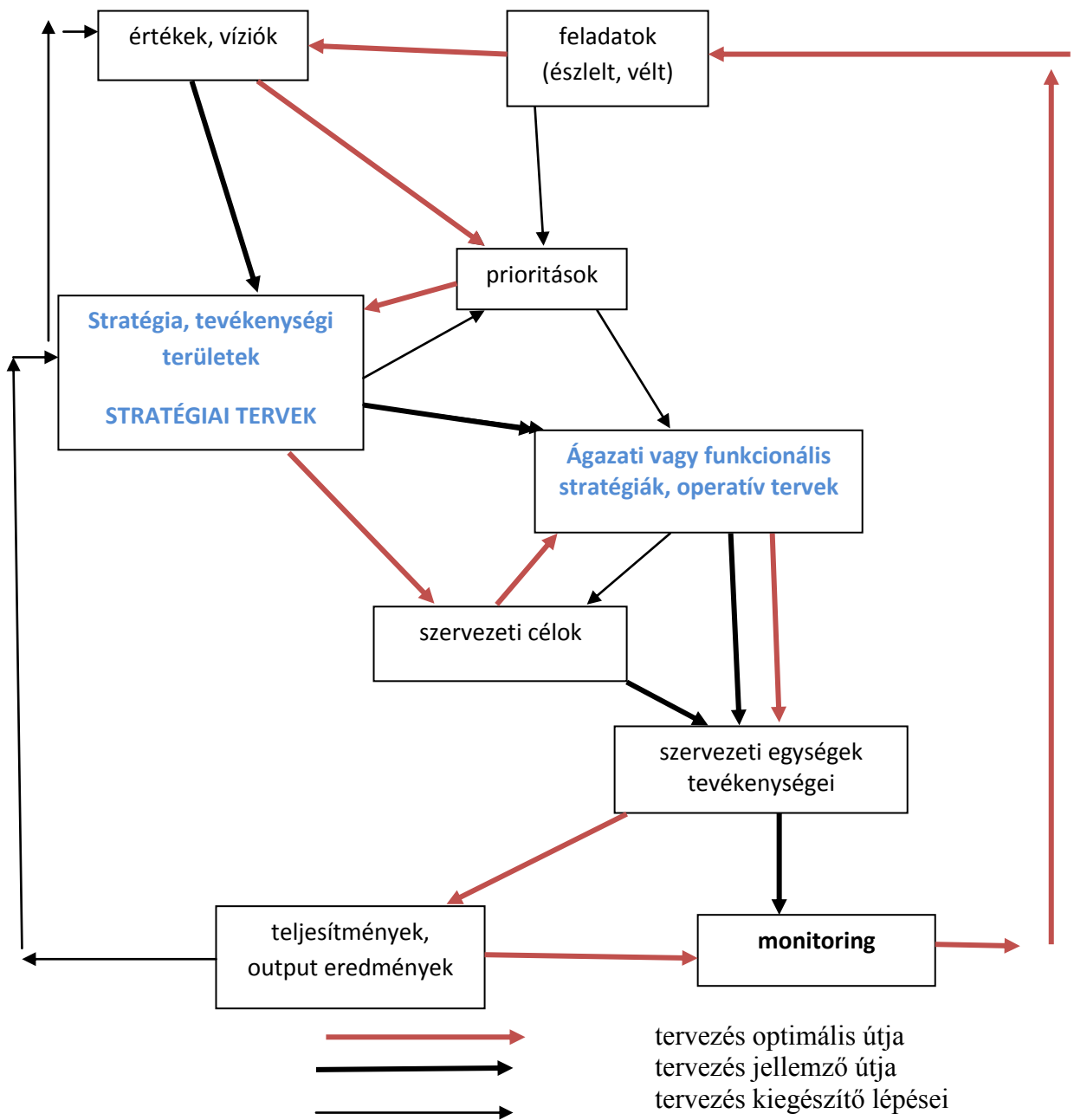
motiváló és szervezetfejlesztési szakaszként való értelmezése szerves kapcsolatot teremthet a célok meghatározása és a tervek (operatív vagy stratégiai) közötti döntések között.

A települési önkormányzatok alapvetően a saját (vélt vagy valós) feladataik alapján és a környezetükből érkező hatásokra reagálva határozzák meg értékeiket (Faragó 2007). Ezek egyértelműen befolyásolják céljaik prioritásait is, és ezen keresztül az általánosnak tekintett stratégiai tervet is. Optimális esetben stratégiai terveket bontják tovább ágazati vagy funkcionális stratégiákra, operatív tervekre, azonban a vizsgált önkormányzatoknál előfordult, hogy az operatív terveket tekintették általános terveknek, és a szervezeti célok meghatározását is ennek vetették alá. Ez leggyakrabban a költségvetési politika kapcsán fordult elő.

A stratégiai tervektől akár közvetlenül (oktatáspolitikai döntések), akár a prioritások „közbeiktatásával” (*ifjúsáspolitikai* döntések) jutnak is el az operatív tervek meghatározásáig, az értékek és az önkormányzatok által megfogalmazott missziók elsődlegesnek látszódnak.

A vizsgált közpolitikai döntési folyamatok közül a *kisebbséspolitikai* terveknél a prioritások azonnal ágazati (esetünkben kisebbségi önkormányzati szintre átadott, átengedett) tervezéseket eredményeztek. Ebben az esetben a tervezési egységet ritkán tekintették a nagy egész részének, túlnyomóan annak különállását és autonómiáját hangsúlyozták. Bármelyik utat is járják be a közpolitikai döntések tervezésekor az önkormányzatok, az eredmények akár közvetlenül a stratégiákra, illetve az értékekre, akár a feltárt feladataikra óriási hatással vannak. (24. ábra)

Az önkormányzati döntéshozatalban számos terv, koncepció és stratégia szerepel(het), amelyet vagy törvényi szabályozás hatására, vagy önkéntességi alapon készítenek el. Ez utóbbi típusba tartozók többsége olyan, amelynek elkészítését különböző támogatási alap pályázati kiírása motiválja.



24. ábra: Stratégia készítése – célok meghatározása

Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 30 település

A rendezési, a költségvetési, valamint a környezetvédelmi tervek kötelező készítése mellett hangsúlyosabban vizsgáltam a gazdasági és ciklusprogramokat, az oktatási, az ifjúsági, valamint az esélyegyenlőségihez sorolt kisebbségekkel kapcsolatos döntéshozatalt segítő koncepciókat.

V.2. A tervezés alapvető szemlélete, prioritási rendszere a szakpolitikákban

A települések eltérő arányban rendelkeztek az önkéntesen vállalt stratégiákkal. Gazdaságfejlesztési, - vagy ahogyan a legtöbb településen nevezték - ciklusprogram a településtípusoktól függetlenül mindenhol megjelent, ezt tekintették annak az általános irányító elvnek, amely a többi, ágazati stratégiának a létrejöttét szabályozta.

Az önkormányzatoknak törvényben (1990. év LXV. törvény 91.§) rögzített kötelezettsége, hogy rövid határidőn belül (6 hónap) elkészítsék a gazdasági programjukat. A gazdasági program tükrözi leginkább az önkormányzat szemléletét, pl. a fejlesztési elképzeléseket, adópolitika célkitűzéseit, szolgáltatások helyi szintű biztosítását. A gazdasági program az önkormányzatok részére meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőséggel összhangban helyi társadalmi, környezeti adottságok figyelembe vételével, a térségi területfejlesztési koncepciókhoz illeszkedve az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatok fejlesztését szolgálják.

A programok tervezetének alapja a polgármesterek (képviselő testületi határozattal jóváhagyott) következő választásig szóló munkaprogramja, amelynek visszatérő gondolata az otthonteremtés, az élhető környezet biztosítása. A gazdasági programok szemléletükben előtérbe helyezik a nyilvánosság biztosítását és a kommunikáció használatát a helyi társadalommal. Elkülönítettek általános és stratégiai célkitűzéseket, valamint fejlesztési feladatokat. Mind a három területen az állampolgároknak való megfelelés jelenik meg, a lakosok számára elérhető (földrajzi és anyagi értelemben is) közszolgáltatások különböző beruházások (pl. útfelújítás) kilátásba helyezése régi igényt elégít ki majd.

Település nagysága meghatározó a tervek számát és komplexitását tekintve. Az alacsony lélekszámú (3000 főig) település esetén jellemzőbb volt az átfogó, vagy több terület irányítására is kiható tervek, így például az oktatásit az ifjúságpolitikaival, és gyakran az esélyegyenlőségi koncepcióval összevontan készítették el. A nagyobb településeknél ehelyett az ágazatonkénti külön szabályozásokkal találkoztam. Azoknál a településeknél, amelyek a létszámában ugyan nem, vagy csak alig haladták meg a

3000 főt, de korábban elnyerték a városi rangot, a funkcionális/ágazati stratégiák voltak a jellemzőek.

A települési önkormányzatok ciklusprogramjának elkészültét több tényező nehezítette meg, a számtalan új és új jelenség, több esetben a hirtelen kialakuló helyzet, és az állandó környezeti változás már a tervezés időszakában bizonytalanságot adott. Ezért kétféle módszert használtak, vagy túl általános megfogalmazásokkal éltek, vagy a közeli, és könnyen megvalósítható célokat határozták meg. Nehezítette a tervezést, hogy a környezet is egyre összetettebbé vált, a döntéshozatali folyamatban egyre több szereplő jelent meg, akik a tervezés több szakaszában is érdekeiket érvényesítve léphettek be. Ráadásul a folyamatok felgyorsultak, és az információk mennyisége is jelentősen megnövekedett. A vizsgált önkormányzatok egy része a tervezésüket, bár stratégiainak tekintették, ténylegesen nem viselte magán annak jeleit: rövidtávban gondolkodtak, a folytonosságra és a meglévő működtetési módszer fenntartására törekedtek, és hiányzott az alternatívák közötti választási lehetőség. Az önkormányzatok ebben a környezetben többféle viselkedést tanúsítottak. A leggyakoribb volt – és elsősorban a 3000 fő *alatti* kistélepülésekre volt ez jellemző –, hogy a felmerülő igényekre, hatásokra egyedi, egyszeri megoldásokkal válaszoltak, ad hoc jelleggel döntöttek.

Nagyobb előkészítést igényel a témák vagy problémák köré épített döntések (és döntések befolyásolásának) végig vitele. A problémák feltárását és módszeres kidolgozását jelenti, amely az önkormányzattól egyfajta változtatási kényszert is követelnek. Ez a probléma-megoldási tervezés gyakori az önkormányzatoknál, hiszen akkor, amikor a probléma többé-kevésbé látható, és a helyi társadalom számára fontos annak megoldása, a nem stratégiai gondolkodás állandó döntési spirálba kényszeríti a képviselőket. Ekkor az adott problémában közvetlenül érdekeltek számára egyértelmű stratégiák és szerepek alakulnak ki, szinte ugyanazok az érdekek jelennek meg. Ebben az esetben a döntések befolyásolásánál természetesen lehetnek a szereplők ugyanazok, de kiválasztódhatnak ők is eseti jelleggel. Abban az esetben, ha a környezet nem változik (pl. jogszabályok), akkor az érdekek oszloposodnak, és a szerepek is kettétörnek. A település életében természetesen kialakulhat olyan veszélyhelyzet is, amikor a probléma rövid távon is kérdésessé teheti az önkormányzat tevékenységének

hitelét. Ennek a helyzetnek van a legnagyobb veszélye a döntéshozatalra, akár kritikussá válhat a „szervezet túlélése” is.

Az általam vizsgált szak- vagy ágazati politikák tervezési folyamatát és az ehhez kapcsolódó döntési célok meghatározását kívánom bemutatni. A gazdasági-költségvetési, az oktatási, az ifjúsági, valamint a kisebbségi politikákban megjelenő elsődleges megközelítések hasonlóságai és eltérései sajátos arculatát adja az önkormányzati döntések vizsgálatának.

V.2.1. A költségvetési politika prioritása

Az önkormányzati gazdálkodás megújításának lehetősége több külső körülménytől és azok eltérő mértékű hatásaitól függ, ezt egészíti ki az önkormányzati gazdálkodás szemlélete. A döntéshozatali folyamatban alapvetően ez az elvrendszer jelenik meg. A helyi önkormányzatok szintjén óriási feladat és kihívás a biztonságos gazdálkodás feltételeinek megteremtése: az önkormányzati gazdálkodás vállalt alapelve többek között az *autonómítás* és a *szubszidiaritás*. Ez a két alaptétel szorosan összefügg, és leginkább a gazdálkodásban van szerepe az önállóan, a legmegfelelőbb szinten meghozott döntéseknek.

Leggyakrabban a biztonságos gazdálkodás és település működtetése a vezérlőelv a döntésekben a településeken településnagyságtól és településtípustól *függetlenül*. Természetesen az önkormányzati rendszer gazdálkodására nagy hatással vannak az államháztartási rendszer elvei is, ezt a jogszabályoknak való megfelelés, a bevétel orientáltság és az Uniós lehetőségek kihasználása erősítheti meg. Meghatározó elem továbbá a nyitottság és a kontrollálhatóság, a kötelező feladatok finanszírozásának biztosítása, a térségi kapcsolatok erősítése. Ezek az alapelvek azonnal prioritásként jelennek meg, amelyek elsődleges stratégiát jelöltek ki a döntéshozatal számára. (25. ábra)

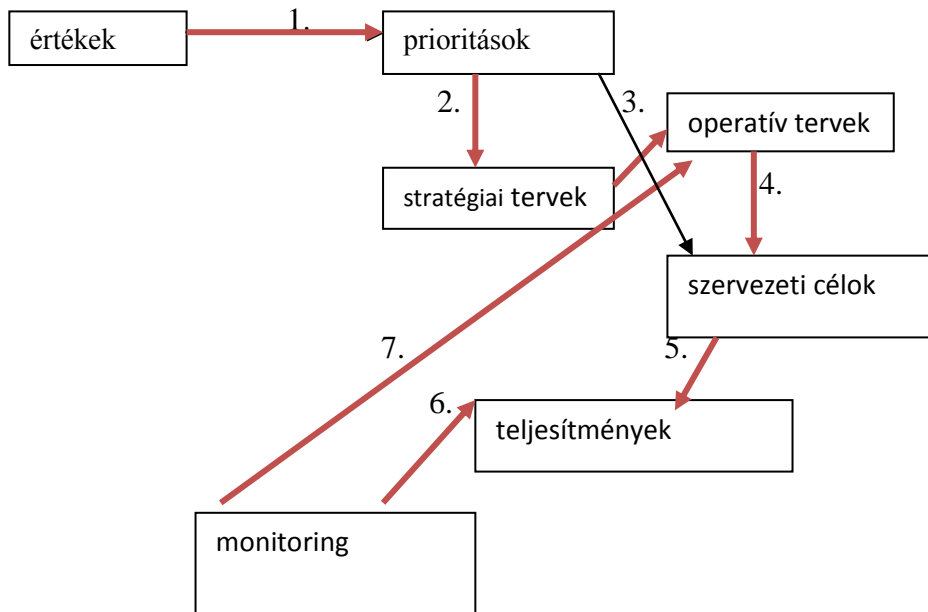
A gazdálkodásban lényeges elem, hogy az önkormányzat döntéshozatalában mit tekint elsődlegesnek: az „*ügyfelet*”, azaz a lakosságot (mely nem elhanyagolható módon a választópolgárként megjelenik), vagy a *profitot*, vagy a *stratégiát*. Bármelyik szempont jelenik meg, az önkormányzat hatékonysága mérhető módon emelkedik, mintha az önkormányzat csupán követné a külső környezet állandó változásait. A külső környezet

egyrészt az állami, jogszabályi változásokat, követelményeket foglalja magába, másrészt az adott település esetében a közeli város helyi politikájának változásait, amely állandó hatással van a falu döntéseire. A vizsgált önkormányzatoknál ebből a szempontból döntő volt a település mérete: a kistelepüléseknél leginkább az ügyfél (és a választópolgárnak való vélt megfelelés) volt olyan mértékben fontos, hogy ez a bizottsági és a testületi üléseknél is megváltoztathatta az eredeti előterjesztést. Pl. egy önkormányzat tulajdonában lévő és egyébként kihasználatlan terület eladása hiúsult meg azért, mert tartottak a lakosság várható negatív reakciójától.

Az operatív tervekben már a szervezeti célok is tetten érhetőek voltak. Az önkormányzat saját bevételi körének és összértékének növelése az adott település számára létkérdés. A település költségvetésének tervezése, megalkotása és végrehajtása évenkénti feladata a helyi politikának (Vigvári, 2007). A testület hatáskörébe tartozik a helyi adók bevezetése, módosítása, a költségvetés, a zárszámadás, a gazdasági ciklus program elfogadása, a hitelfelvétel, a vagyonelemek besorolása, a vagyon gazdasági társaságba való bevitele vagy kivonása, és különböző támogatások igénylése.

A teljesítmény mérését egyértelműen a hatékonyság vizsgálata alapján tették meg. A monitoring is elsősorban erre, illetve ebből kiindulva az operatív tervek készítésére vonatkozott, és nem érintették visszamenőlegesen a prioritások témakörét, hiszen az stabilan volt továbbra is jelen. A lényegi szempontok a döntéshozatalban a verseny, a hatékonyság, a gazdaságosság, az állami választás, és azok a jogalkotási döntések, valamint a vezetői gyakorlat, mely megmutatja, milyen módon működik a hagyományos, állampolgár-központú kormányzat. Aberbach és Christensen szerint az állampolgárok növekvő szerepének magyarázata, hogy a demokrácia hangsúlyos részévé vált az ügyfél-központúság, amely már lényeges mértékben túlmutat a választópolgári szerepen (Aberbach és Christensen, 2005).

A prioritások alapján megfogalmazott stratégiai tervekből jönnek létre az operatív tervek, majd a szervezeti célok megvalósításai. (25. ábra) A monitoring lépésen egyrészt ezt, másrészt visszacsatolási funkcióval az operatív terveket érintik. Ezek nem futnak be minden esetben teljes kört, az értékek, prioritások és a stratégiai tervek készítésének kényszere leginkább az új döntéshozatali szereplők esetében lehetséges.



25. ábra: A gazdasági tervezés céljainak meghatározása

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés

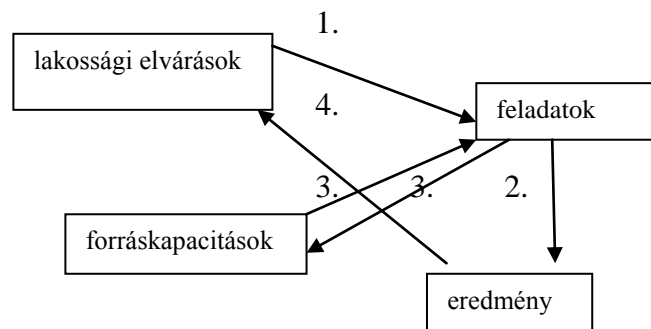
n= 30 település

Az önkormányzatok gyakran szembesülnek azzal a problémával, hogy a *hatékony* településfejlesztés – és működtetés közép- és hosszútávon igényli a költségek tervezését, ugyanakkor állandó bizonytalansági faktort eredményez a folyamatosan változó jogszabályi környezet. A hatékonyság olyan iránytű, amely arra való, hogy a támogatást biztosítson abban a döntéshozatali folyamatban, hogy melyik lehetséges alternatívát válassza. Leggyakoribb kérdés ebben a folyamatban: *megéri-e a befektetés? Megtérül-e mindez?* (Vigvári, 2007; ICMA 2007) Az eredményt leginkább a befektetett energia (input) és a megtérülés (output) alapján számolják.

A hatékonyság mindig kiemelt szerepet kap a döntéseknél. Deborah Stone a *Közpolitika paradoxona* című könyvében azt írja, hogy a „hatékonyság mint közpolitikai cél önmagában nem értelmezhető,” mindig viszonyításra, és értékek rendszerére van szükség az igazi eredmény felismeréséhez. A választópolgár és a politikus számára is prioritást élvez az eredményesség, ezt kérik számon a döntéshozókon: „A hatékony választással a legtöbb hasznossághoz jutunk.” (Stone, 2002:37; Jenei, 2007). A hatékonyságot mindenki igényli, azzal a feltétellel, hogy a jogok ne sérüljenek, az igazságosság megmaradjon. A javak elosztásánál azonban konfliktus léphet fel, hiszen nem mindenki részesedhet egyenlően azokból. Általános

az a vélekedés, miszerint a versengés inkább kapcsolódik a hatékonyság eszméjéhez, mint a méltányossághoz, viszont ez az ellentmondás feloldható azzal, hogy akkor lehet a méltánytalanságot felróni a döntéshozóknak, ha az azonos pozíciókhoz eltérő javak társítanak (Jenei- Gulyás, 2002). A hatékonyság biztosításánál kiindulópont, hogy a rendelkezésre álló erőforrások korlátozottak, és a döntéshozók ezekből állítják elő a lehető legjobb választ (Stone, 2002).

A tervezés kiindulópontját leggyakrabban a *lakossági elvárások* adták, azaz a környezetből érkező ingerek. Ezeken a vizsgált településeken jelentős mértékben befolyásolták a célok és ebből következően a feladatok meghatározását. Föl kell tenni a kérdést a tervezés során, hogy olyan elvárás van-e, amely reálisan megvalósítható: a fenntartást és a finanszírozást egyszerre vizsgálva. (26. ábra)



26. ábra: A tervezés közvetlen környezete

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés
n= 30 település

Éppen az előzetes költségek miatt az önkormányzatok a stratégiák készítésébe bevonták a képviselőt, és az állampolgárokat: fórumokat tartottak egy-egy fejlesztés előtt. A pénzügyi bizottsági üléseken gyakorta megfogalmazódott az, hogy olyan fejlesztéseket vállaljanak fel, amelyben nagyobb – anyagi és / vagy eszmei értelemben – értéknövekedés várható, mint amibe kerül, vagy olyan értékek is keletkezzenek, amiért kiadott összegek nem ütköznek majd lakossági rosszallásba. Gyakorlat volt ez az útépitésnél is, ahol a kommunikált cél az állampolgárok türelmének kérése, valójában az összegek – előbb a kiadási, majd a haszonösszeg – bemutatása is. Az önkormányzatok igyekeztek a közszférában rendelkezésre álló forrásokat kihasználni és ezek mellett további támogatásokat mozgósítani: így a pályázati kiírások alapján szűrték meg a feladatokat. Az eredményekben egyértelműen a manifesztálódott

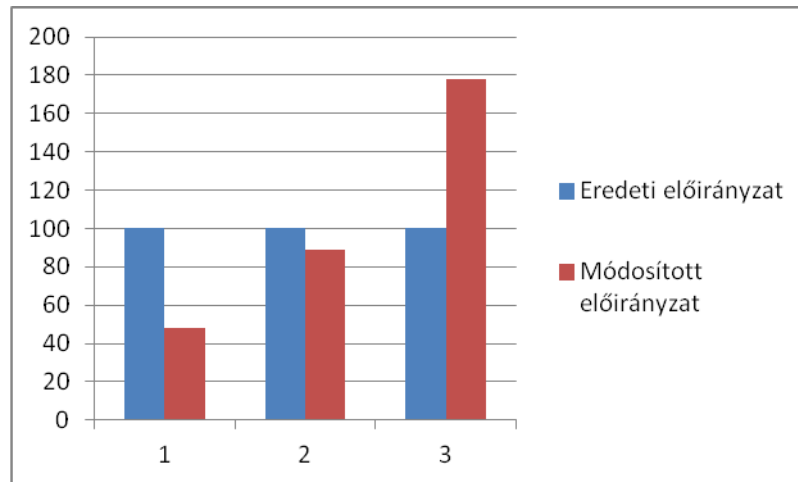
értéknövekedést preferálták, és ilyen megfontolásokból vállaltak együttműködést, például egy Leader-csoportban. A fentiekből következik, hogy a tartalmi és a pénzügyi tervezés nem választható el egymástól (Vigvári, 2007). A pályázatokra való támaszkodás több ok miatt is kockázatosnak bizonyult a költségek tervezése idején: a sikertelen pályázatok miatt teljesen meghiúsulhat a beruházás, emiatt a lakosság (választópolgár) támogatását elveszítheti az önkormányzati képviselőtestület. Másik veszély viszont a sikeres pályázat során léphet fel, mivel a haszon a projekt befejezése után realizálódik, az önkormányzatnak meg kell előlegeznie számos költséget: tervezési, szervezési kiadásokat, utófinanszírozás esetén a teljes beruházás költségét is. Ennek érdekében a vizsgálatba vont települések az ún. gördülő technikával „védekeztek”: a jövőbeli hasznot előzetesen költségvetésben a kiadásra fordítja. Így a sikeres pályázat esetén láncreakció indulhat meg újabb fejlesztések felé.

A vizsgált településeken a hatékonyságot alapelveként tekintik. A polgármesterek nyilatkozata szerint a helyi közösségek komplex feladataiból következően az önkormányzatok szabályozásának alapvetően a forrásszabályozás szerint kell működnie, úgy, hogy elismeri az önkormányzatok bevételi érdekelttségét. *Gazdasági hatékonyság* érdekében a többcsatornás finanszírozási rendszert kell megtartani, ezért minden részben több támogatót alkalmaztak.

Mi az igazi eredmény? Mi a viszony az egyenlőség – hatékonyság – méltányosság fogalmi között? A gazdasági programokban több helyen is szerepel, hogy a döntés és a politika „fogyasztója” az elsődleges szempont. A fogyasztóorientált (ön)kormányzat esetében az ügyfél igényei a fontosak, nem a bürokráciáé (Osborne – Gaebler, 1994). E nézet alapján a minőséget (és ebből következően az eredményességet) csak a fogyasztó határozza meg. Az önkormányzati döntéshozatalban a fogyasztó maga az állampolgár, ebből következik, hogy a döntések elsődleges mozgatórugója a nekik való megfelelés. Az egyenlőség és a hatékonyság kapcsolatát gyakran zéró összegű játékként kezelik (Stone, 2002). A viták ebből következően arról zajlanak, hogy az egyenlőtlenséget és a hatékonyságot hogyan lehet a legoptimálisabban vegyíteni, illetve melyikből kell áldozni a különböző dimenziókban. Oldása a konfliktusnak az, hogy az egyenlőtlenség és a hatékonyság viszonyát nem zéró összegű játéknak kezeljük, és Robert Kuttner nézete alapján (Kuttner, 1984). azt mondhatjuk, hogy az egyenlőség és a gazdasági teljesítményre irányuló törekvéseket össze lehet békíteni, sőt meg kell találni azokat a

helyzeteket, ahol az egyenlőség – hatékonyság – méltányosság triumvirátusa sajátos komplexitásként létezhet és szolgálhatja a közjó érdekét.

Nagyon fontos alapelv és követelmény, hogy az önkormányzatok tegyék lehetővé a kötelezően előírt feladatok finanszírozhatóságát, és ezzel teremtsenek kiszámítható feltételeket a helyi közösségek által önként vállalt és saját erőből finanszírozott programok megvalósítására.



27. ábra: Civil szervezetek támogatásának aránya
(az eredeti előirányzatokat 100%-nak véve)

Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

Nagy körültekintéssel kell a helyi közösségek különböző szervezeteinek támogatását tervezni és azt megvalósítani. Az eredeti előirányzatok alapján az önkormányzatok a településeken működő civil szervezetek számára eltérő módon biztosítottak keretet. A 27. ábrában az eredeti előirányzatban abszolút értékben szereplő 100 %-ot vettem alapul, és mutattam be, hogy az egyes települések milyen mértékben tértek el ettől a módosítás során. Ennek alapján 3 csoport körvonalazódott. Egyes településen a módosított előirányzat alapján a szervezetek számára biztosított keretet csaknem a duplájára emelték, ennek következtében számos feladatot is átruházva rájuk, - ők az ábrában a 3. csoportként jelennek meg. Az 1. csoportba tartozók a módosított előirányzat dokumentumában változatlanul hagyott keretet csupán 48%-ban

teljesítették, sajnos, a többi szervezet és intézmény számára ebből a kiszámíthatatlanság üzenete jelent meg. A 2. csoportba tartozók az eredeti előirányzathoz képest kevésbé módosítottak, igyekeztek azt teljesíteni.

Az interjúkban a polgármesterek szerint a helyi közösségek komplex feladataiból következően az önkormányzatok szabályozásának alapvetően a forrásszabályozás szerint kell működnie, úgy, hogy elismeri az önkormányzatok bevételi érdekelttségét. Gazdasági hatékonyság érdekében a *többszatornás finanszírozási rendszert* kell megtartani, ezért minden részben több támogatót alkalmaztak (Hajnal és Gajdusчек, 2002). A folyamatos gazdasági és gazdaságpolitikai változások szinte megkövetelik, hogy az önkormányzatok bevételi kereteiben a belső arányokat tekintve hangsúlyosabb a saját forrás váljon. Ezt a vizsgált önkormányzatok többletbevételek híján a hitelek felvételével tudják teljesíteni, hiszen az állami támogatások és pályázatokkal megszerezhető összeg egyre kevesebb, egyre alacsonyabb az önkormányzat adóerő-képessége is.

Elvként jelent meg, hogy a gazdasági működtetés során átláthatóvá és kontrollálható legyen az önkormányzatok tevékenysége, ezzel a teljesítménye, sőt hatékonysága, társadalmi hasznossága mérhető lesz. A költségvetési szabályok szerint működő önkormányzati rendszer sajátos problémája, hogy a számviteli és információs rendszer nem teszi átláthatóvá, hogy mi mibe kerül, illetve milyen hatékonysággal működik. A vizsgált években a költségvetés a településeken átlagosan évi 10 alkalommal volt napirendi pont, illetve 4 alkalommal volt önálló ülés (rendes, rendkívüli) témája. Ezen kívül a bizottságok ülésein rendszerint érintették a költségvetés valamelyik sorát, illetve a tervezés – végrehajtás – ellenőrzés folyamatnak is részesei voltak. Bármelyik eseményt vizsgálva a döntéshozók több tízoldalas dokumentumot kaptak, melynek részei: szöveges elemzés, általában 40-40 további táblázatos melléklet, illetve az ellenőrzést végző auditáló cég véleményezése – újabb mellékletekkel és hivatkozásokkal. Mindezekben temérdek adat található, amely kibogozásához, értelmezéséhez mindenképpen gazdasági szakértelem és könyvelői gyakorlat szükséges, illetve nagyon sok idő az áttanulmányozáshoz. Ilyen módon a képviselőtestület számára és majd a választópolgárok számára is teljesen átláthatatlanná válik az önkormányzat gazdálkodása.

V.2.2. Oktatáspolitikai tervezés alapelvei

Az önkormányzatok település-földrajzi jellegzetessége, a társadalmi csoportok térbeli elhelyezkedése, és ezek alapján térszemlélete, valamint ebből eredő döntéshozatala eltérő. A társadalomszervezési céljaik alapvetően az adott, „saját” településük közigazgatási körén belüli térben tervezettek. A jelenlegi önkormányzati rendszer (különböző méretű települések akár az azonos településtípuson belül is) ugyanazzal a közszolgáltatási tartalommal rendelkezik, viszont a különböző közszolgáltatási funkcióknak más megoldási módra és „üzemméretre” lenne szükség a differenciáltság elvén alapulva.

A helyi oktatáspolitikai különböző eszközökkel tudja befolyásolni az iskolák működését. A közoktatási intézmények intézményfenntartói feladatát az erről szóló törvény (1993. évi LXXIX. törvény módosításai) adja meg. A fenntartó dönthet a közoktatási intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, nevének megállapításáról, az indítható tanulócsoporthoz számát és létszámát, valamint engedélyezheti a maximális létszámtól való eltérést. (1993. LXXIX. tv. 102§ (2), (3) bek.) Önkormányzati döntések legnagyobb hatása mégis a közoktatási intézmények költségvetésének meghatározásában található. Ezek a folyamatok már a tervezésben elindulnak. A kutatás során meggyőző eredményt kaptunk arra vonatkozóan, hogy a döntések között jelentős hányadot képviseltek az oktatási költségvetést érintő alkufolyamatok.

A döntési folyamat elindítását az oktatási intézmények a Közoktatási és a Költségvetési törvény előírásaihoz való igazodás miatti részbeni korrekciója illetve továbbfejlesztése indukálta. Az iskolák koncentrációja az 1990-es évek közepén a szabad iskolaválasztás által vált először motiválttá, majd a demográfiai lejtő hatására felerősödött, mindemellett a központi oktatáspolitikai elvek is az oktatás integrációs folyamatának erősítését szolgálták. Az önkormányzatok számára az oktatás központi témává vált, hiszen a lakosság minden településen (településnagyságtól és demográfiai arányoktól függetlenül) elvárta az iskolák támogatását tartalmazó döntéseket. Az önkormányzati rendszer elaprózottságából következően a kistépelülések iskoláiban az oktatás költségei fajlagosan magasak, a normatíva folyamatos változtatása átalakította az optimális

iskolaméretéről alkotott fogalmakat (Hajnal, 2006). A helyi szinten kötelező feladatok egy része a kis települési méret miatt nem oldható meg hatékonyan. Hiányzik a megalapozott döntés-előkészítés *szakmai* háttere, mert az egyiskolás önkormányzatok nem foglalkoztatnak oktatásügyi szakembert. Ráadásul az iskolában ellátandó feladatok egy részéhez szükséges alkalmazottak (például gyógypedagógus, fejlesztő pedagógus) foglalkoztatására települési szinten nincs fedezet. Ezek a kapacitások csak térségi szinten, több település esetén használhatók ki hatékonyan.

2007-től egy diskurzus alakult ki az oktatáspolitikai terén, amely konfrontációt eredményezett a vizsgált települések között. A központi oktatáspolitikai alapelvek hatására olyan ellenérdekeltség került a felszínre, amelynek feloldására eltérő eszközöket használtak. A megoldási kísérletek különbözőségének alapvető oka az volt, hogy másként határozták meg döntési céljaikat és az ebből eredő mozgásterüket is. A Gyermekesély és Oktatási Kerekasztal a McKinsey-jelentés alapján a döntési célok között prioritásaként a hatékonyságot emelik ki (McKinsey & Company, 2008). Hangsúlyozták, hogy átfogó változtatások nélkül nem lehetséges minőségi, versenyképes oktatási rendszer, ebből következően azt a reformot támogatják, amely a társadalmi környezet változásaihoz jobban képesek alkalmazkodni. Ezzel ellentétes vélemény körül létrejött szerveződés – Élőlánc a Kisiskolákért – felveti az előző vélemény negatívumait: a túlzott fiskális szemléletet, a szegregáció erősödésének veszélyeit, a tényleges strukturális átalakulás elmaradását. A 2007-től folyamatos változások a diskurzusokat is átalakították. Az iskolai migráció következtében „ elvesztett ” gyermekek és normatívák átalakították a döntési célokat, településméret alapján élesen kirajzolódottak a különbségek. Elterjedt a kistelepülések körében a szabad iskolaválasztás ellenesség, és azzal a nézettel, hogy a városi iskoláknak önmérsékletet kellene tanúsítania a környező településeken lakó, de nem ott iskolába járó gyermekek felvételével kapcsolatban, a városi önkormányzatok nem tudtak mit kezdeni. A városi önkormányzatok magyarázatai minden esetben az volt, hogy a kereslet alapján határozzák meg az iskolák által indítható osztályok számát. Ezt a konfliktust, ami már a probléma megfogalmazásakor is érzékelhető, különböző módszerekkel igyekeztek a szereplők enyhíteni: külön megállapodások (mikrotársulások) létrehozatala, tagiskolák létrehozatala, az iskolák pedagógiai módszereinek átalakítása, tagozatos iskolák létrehozatala.

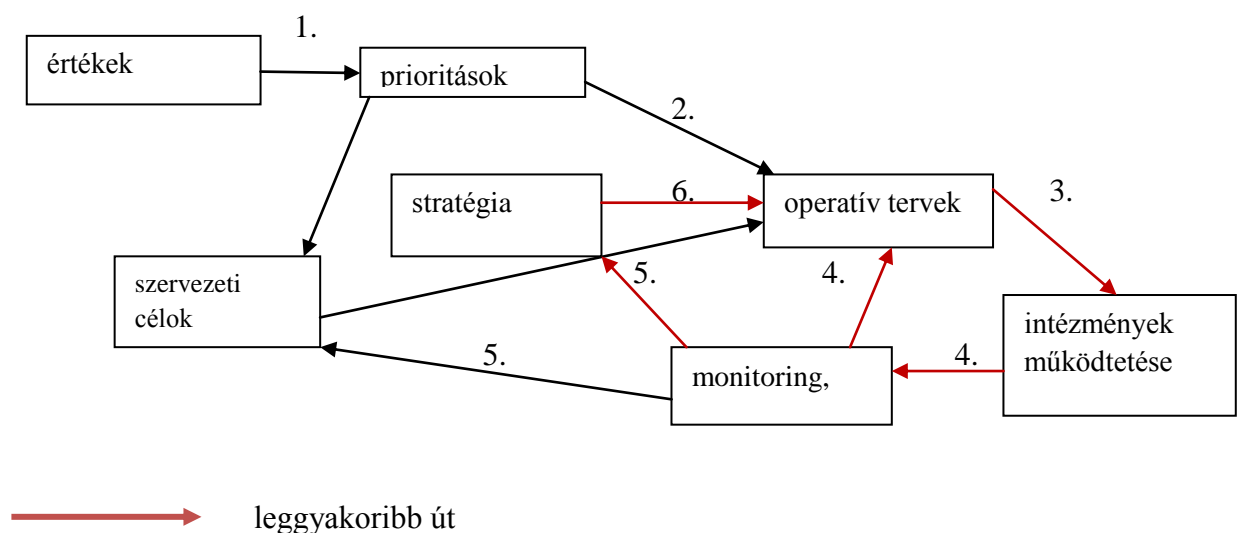
A döntési spirált és a stratégiák változásait egy olyan helyzetben kívánom bemutatni, amely tipikusan két modellben történt. Közös volt, hogy a problémát kívánták alaposan definiálni. Ez azért volt fontos, mert a döntéshozók preferenciái világosak voltak ebben az ügyben: a közszolgáltatások biztosítása. A települési önkormányzatok éves munkarendjében 2007-től szerepel kiemelt stratégiai helyen az oktatási rendszerrel kapcsolatos problémák megoldása. Ez az időszak – bár nem annyira látványosan, mint a rendszerváltás után, mégis – jelentős hatással volt a települések oktatásirányítására. A rendszerváltáskor az intézmények fenntartásával kapcsolatos felelősség az önállósággal rendelkező helyi közösségekhez került, valamint a szakmai munka meghatározásának jogkörét is megkapták. A nagymértékben decentralizált rendszerben az intézményfenntartó önkormányzatokra jelentős felelősség hárult. 2005-től kezdődően az oktatásfinanszírozásban kormányzati szinten adódtak olyan változások, amelyek az intézményfenntartó önkormányzatokat döntési spirálba kényszerítette, amelynek jelentős hatása 2007-ben erősödött föl. A törvénymódosítás formális keretet szabott a települési oktatásirányítók döntéseinek, ugyanakkor nem szabályozta tartalmában azt, hogy az oktatási integrációt milyen feltételek mellett valósítsák meg, és milyen tartalommal töltsék meg. A módosított közoktatási törvény értelmében egyrészt a szabad iskolaválasztás meghagyása mellett beiskolázási körzethatárokat állapítottak meg, amelyek az intézmények fenntartására is hatással vannak, másrészt az oktatási intézmények normatíváinak megállapításakor a – folyamatosan – változó Költségvetési törvényhez való igazodás ad változtatási kényszert.

Egyik legnagyobb problémát az intézmények működtetése okozza. Leginkább az oktatási és a kulturális intézmények (az általános iskola és a Művelődési Ház) kihasználatlansága volt szembetűnő. Probléma megoldásaként több esetben választották a HR teljes átvilágítását, esetlegesen a létszámleépítést. A tapasztalatok alapján ezzel azonban az intézmény kihasználtsága nem növekedett, és az önkormányzat csupán tüneti kezelést hajtott végre. Az oktatási intézményekkel kapcsolatos döntési folyamatot nemcsak a belső, működésbeli ésszerűsítések indukálták, hanem a külső, környezetbeli változások.

2005-től és 2007-től a települések társulásokat hoztak létre az oktatási problémáik megoldása érdekében. Céljuk a társulásban az intézmények összehangolt fejlesztése, egyes térségi közszolgáltatások biztosítása, fejlesztése, szervezése, valamint az

intézmények közös fenntartása és ezáltal azok költséghatékony működtetése volt. Ennek alapján a vizsgált települések körében 2005 áprilisában két mikrotársulást hoztak létre, míg 2007-ben további hetet. A 2005-ös társulás meghozatala egy városi és egy községi, illetve két, nem szomszédos községi önkormányzat között jött létre. 2007-ben az intézményfenntartó társulások létrehozatalának döntés-előkészítése rövidebb időtartamban történt meg, mint a két évvel korábbiaké, viszont sokkal intenzívebb tárgyalási szakaszok előzték meg. A társulni kívánó önkormányzatok fiskális kényszerhelyzetükből adódóan szinte mindenáron keresték lehetséges partnerüket. Ebben az időszakban számos olyan terv került napvilágra, amelyet sokszor túlzónak éreztek a települési önkormányzatok vezetői.

A probléma azonosítása a két időszakban (2005., 2007) eltérő ütemben segítette a döntéshozatalt. A szervezet döntéshozói felismerték azt, hogy a jelen helyzete eltér a kívánatostól, és döntöttek arról, hogy meg kívánják oldani ezt. A két időszakban elindított döntéshozatali folyamatot megkülönbözteti az is, hogy a döntéshozók mennyire voltak érzékenyek a problémára. 2005-ben társulók – ezt a későbbi helyzetek is igazolták – megfelelő időben lépték be a döntéshozatali folyamatba, megelőzve a többieket, és egy időre kikaput nyitva hagyva saját maguk számára a megszorításokkal szemben. 2005-ben a társulás még nem egyértelműen a döntési kényszerhelyzetben jött létre, míg 2007-ben a kistelepülési iskolák további léte csak társulásban volt lehetséges.



28. ábra: Oktatási tervezés prioritásai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés
n=30 település

A döntéshozatali értékek kijelölték a prioritásokat, azonban ezek stratégiákban nem manifestálódtak. Az azonnali operatív tervek létrejöttét az időhiány vagy a döntési kényszer indukálta. Az intézmények működtetését, az operatív terveket a monitoring később is befolyásolja, ahogy az így elkészülő koncepciókat is. Az „optimális utat”, miszerint az értékek és prioritások határozzák meg a szervezeti célokat, majd ebből keletkeznek az operatív tervek stb., a települések közül azok tudták bejárni, amelyek nem voltak kitéve oktatási kérdésekben kényszerdöntéseknek. A leggyakoribb utat 3 – 6. jelentette. (28. ábra)

A társulási megállapodások több pontjában is egyértelműen a társult önkormányzatok elnevezést használják, azaz mellérendelt szereppel és hatáskörrel ruházta fel az önkormányzatokat a közös intézményfenntartás céljából. A megállapodás egy pontja kimondja továbbá azt is, hogy ez a megállapodás nem minősül a Köznevelési törvény paragrafusai szerinti intézmény-átalakításnak, pusztán a tervezett közös fenntartású Intézmény fenntartói részről történő működési alapjainak, feltételeinek meghatározására, biztosítására szolgál. Ott, ahol társultak, minden esetben az előnyösebb költségvetési támogatás miatt történt meg az általános iskola tagintézménnyé alakítása. Pozitívumként jelent meg, hogy a tagiskolai státusz fenntartása költségvetés számára bevételt jelent, illetve, hogy az egységes tantestület kimondásával a munkaerő-megtakarítás a teljes szakos ellátás mellett lehetővé vált. Az óvodával kapcsolatban az integrálódás ritkább esetben vetődött fel, és ahol felvetődött, ott rendszerint meghiúsultak a képviselőtestület döntése miatt.

A jogszabályi környezet többszöri változása folyamatosan igényelte az oktatási rendszerrel, és a költségvetést érintő területével való foglalkozást. A kutatás időszakában, 2007 szeptemberét követő változások a finanszírozásban a társulások esetében: a Kt. 3. sz. melléklete II/3. pont szerinti előírásokat az átlaglétszám számítás és a támogatás szempontjából is figyelembe kell venni. 2008 szeptemberére ez további változást hozott: az átlaglétszám-követelmény érinti a 7, 8. osztály mellett az 5. és 6. osztályt is. A költségvetésről szóló törvény 3. számú melléklet „16.6.2. *Intézményi társulás óvodájába, általános iskolájába járó gyermekek, tanulók támogatása*” jogcím vonatkozásában 2008/2009 tanévben az 5. évfolyamon, 2009/2010 tanévben az 5-6. évfolyamon az előírt létszámfeltétel teljesülését (átlaglétszám 60%-a) intézményi szinten kell vizsgálni. Ez amennyiben a tagiskolákban nem teljesül, akkor az „anya”iskolának kell „pótolnia” a hiányt, azaz a tanulócsoportokat összességében

nézve kell az átlagléttszámot számítani a 2006 *előtt* társultaknál. Azok az önkormányzatok, amelyek a társulás lehetőségét nem a megfelelő időben használták ki, ezt az összesített számolást nem használhatták – számukra a társulás nem hozott hosszú távon előnyöket: az integráció végérvényesen befejeződött - iskolabezárásokkal. A 2005-ben társultak számára is új helyzetek alakulnak ki 2008-tól napjainkig folyamatosan. Ezek a stratégiák állandó és kényszerű változását hozták. Két nagy döntési helyzetet kényszerített a jogszabályi környezet 2008-ban, majd mintegy válaszként a tervezési nehézségekre egy harmadikat.

2008 őszén az önkormányzatok ismét döntési helyzetbe kerültek / kényszerültek. Indukálta ezt egyrészt a mikrotársulási szerződés lejárta, amelynél a döntési pozíció most az, hogy az önkormányzatok kívánják-e megújítani újabb 3 évre azt. Az önkormányzatok az előzetes egyeztetésen szóban már kinyilvánították abbéli szándékukat, hogy szeretnék továbbra is közösen fenntartani az általános iskolát. Azaz céljuk a mikrotársulási szerződés megújítása, a közös működtetés feltételeinek megtartása. *A gesztortelepülések indoka* akkor az volt, hogy a neki már presztízssérdeke fűződik a közös intézményfenntartáshoz. Ugyanekkor a társult települések *indokaikban hangsúlyozták*, hogy az együttműködtetésre itt nemcsak presztízssokokból van szükség, az iskola stabil léte függ ettől. Ezért ez az önkormányzat mindenképpen alárendeltebb pozícióban kezdte meg a tényleges tárgyalásokat. Két jelentős alternatíva volt jelen: (a) fenntartás / megújítás: közös működtetés feltételeinek biztosításával (b) megszüntetés: önálló intézményfenntartás visszaállítása. 2008-ban a stratégiai kiindulópont azonban most mégis a más volt, mint korábban: *fenn kívánja tartani, de nem mindenáron*.

A másik döntési helyzet a költségvetési törvény fentebb hivatkozott pontja alapján áll fenn, abban az esetben, *ha a szerződés megújítása mellett döntenek*. A helyi társadalmakat vizsgálva látható volt, hogy osztályonként, évfolyamonként lényegesen kevesebb gyermek iratkozik be várhatóan a következő tanévben az intézménybe. Tehát a probléma mindkét önkormányzatnál jelen volt, ha nem is ugyanazon súllyal és következményekkel.

Azokon a településeken, ahol a gyermeklétszám csökkenést kényszerűen ugyan, de elfogadott tényként kezelték, ott a teljes integráció egy másik intézménybe nagyon gyorsan (egy döntéshozatali folyamatként) lezajlott. A lakosság ezeken a településeken kényszeredetten fogadta el a döntést, nagyobb tiltakozást, vagy esetleg demonstrációt

egyetlen esetben sem eredményezett. Az új célok kitűzését előkészítették: az iskola teljes vagy részleges bezárása helyett az integrációra és a magasabb minőségű szolgáltatások igénybevételére helyezték a hangsúlyt. Több esetben bizottsági ülésen, illetve szülői fórumon vázolták a helyzetet, a képviselőtestületi üléseken a rövid indoklás után következett a döntéshozatal.

Azokon a településeken, ahol különböző indíttatásból ugyan, de a teljes integrációt, vagy a megszüntetést nem támogatták, ott hosszú döntéshozatali folyamatot vállalt magára a döntéshozó. A többször előkerülő oktatási döntéshozatal során az elemzések kitértek a szabad iskolaválasztás problematikájára, mintegy onnantól eredeztetve a (a kistelepülések esetében) a problémák elindulását. Olyan diskurzust hoztak létre, amelyben az oktatás miatt kialakuló migrációban megjelenítették a szegregáció jelenlétét is. A vizsgált települések esetében az oktatási migrációt nem követte ugyanolyan mértékű térbeli migráció, ez több esetben visszás helyzetet eredményezett: a fejlettséget és folyamatos demográfiai fejlődést mutató város környéki települések oktatási intézményei fejlesztési gondokkal küzdöttek a csökkenő gyermeklétszám miatt. Ezt az agglomerációban lévő települések lakói nehezen tudták elfogadni, itt többször találkoztunk iskolai fórummal, demonstrációval, viszont a lavinaszerű iskolai elvándorlás megállíthatatlanná vált.

Az önkormányzati döntéshozók céljai között és elemzésekben gyakran tűnik fel az a távlati cél, hogy az állam/civil társadalom és az államon belüli felelősségi köröket újratárgyalják. Ebben a helyzetben különbséget fedezhettünk fel az ún. egyiskolás és a több iskolás önkormányzatok céljai között. A kistelepülések viszonyulása a szabad iskolaválasztáshoz negatív, míg a több iskolával rendelkező önkormányzatok számára több szempontból is előnyös és pozitív. (28. ábra)

A képviselőtestületek döntésükkel biztosítani kívánták a legmagasabb szintű oktatást a költséghatékonyság figyelembevételével, a szigorú törvényi szabályozás kritériumainak betartásával, mindemellett fontos az önkormányzati döntések legitimitációjának megtartása. Az eltérő alternatívák sorra vételével láthatóvá vált az a kockázat, amelyben kérdéses volt, hogy mennyire tartható meg a döntések legitimitációja. A megoldáskeresés során a fő kérdés az volt, hogy melyik biztosítja inkább a lakossági támogatottságot. Mindehhez a stratégiát kívánták és az ehhez

kapcsolódó kommunikációt megfelelően kidolgozni. A racionális döntéshez két dolog feltétlenül szükséges: egyrészt a megbízható információk, másrészt a megszerzési módszereinek ismerete (Hajnal, 2002).

A helyi önkormányzati döntések racionalitása megköveteli, hogy az információ teljes, valamint hogy hiteles legyen. Mindkét feltétel teljesüléséhez szükséges a megfelelő információk biztosítása és/vagy szerzése. A vizsgált szakpolitikák mindegyikében prioritást jelent a kvantitatív és kvalitatív adatokkal való rendelkezés, mindez befolyásolhatja a folyamatot és annak végeredményét is. A kutatás igazolta, hogy erőteljes a tudatos információszerzés – illetve használat az önkormányzati tervezés és célok meghatározása során. A döntéshozók már a konfliktusok lehetősége esetén a felkészültek a lehetséges helyzetekre, gyakori volt, hogy a döntéshozatali folyamatban „folyamatábrát” készítettek, és információkat gyűjtöttek különböző módokon. A közoktatási döntéseknél a tervezési folyamatban elsőként a *statisztikákhoz* fordultak, hiszen ezek az adatok állnak leginkább az önkormányzatok rendelkezésére: nyomon követték a kistélepléseken a költözések arányát, városokban a településre költözés mellett a környékbeli falvak lakosságváltozását is, mert nagy annak a valószínűsége, hogy az alapfokú oktatást is a városokban veszik majd igénybe. Fókuszáltak az óvodába járók létszámára éppúgy, mint a születések számának változására is. Azokon a településeken, ahol az oktatási helyzet még ambivalens, vagy még alakítható, ott az információk naprakészsége nagyobb, mint ahol már pl. eldöntött az iskola bezárása, vagy ez a veszély nem fenyeget. A statisztikák mellett szakértőket is bevonhat a tervezésbe. Két, város közeli településen kérdőíves felmérést végeztek azt kutatva, hogy mi a szülők véleménye az iskola oktatási programjáról és a továbbfejlesztéséről. A kutatás mindkét esetben segítette a döntés meghozatalát, erősebb támogatottságot biztosítva a változtatásnak a szülők részéről. A megfigyelés technikáját vegyítették az esetelemzéssel a várhatóan nagyobb társadalmi ellenérzést kiváltó helyzeteknél. Azok a települések, ahol iskolabezárásokat, vagy mikrotársulásokat oly módon tervezték, hogy annak más településen történő tanulása az eredménye, a tervezés időszakától kezdve más települések tapasztalatait gyűjtötték és elemezték. A vizsgált település egyike erre stratégiát (megoldási alternatívát) modellezett, és a hozzá kapcsolódó kommunikációt dolgozott ki. Két modell egymással ellentétes. (A) 1-8. évfolyam indítása helyben, ebben az esetben az 5. évfolyamot a létszámkorlát miatt nem tudják

indítani, viszont a többi évfolyamot igen. Az 5. évfolyam indítása városban történne, törekedve az „egyben tartásukra”. (B) Az iskola áttér az 1-6. osztályos képzésre. A 7. és 8. osztály oktatása városban történne. Ezzel a létszám korlátban egy másik csoportba kerülve rendeződne az iskola létszámkövetelménye.

„A” verzió esetén *hátrány lehet* az akkori 5. évfolyam kiesik, annak az évfolyamnak a hiánya végigkíséri a soron következő tanéveket is. Veszély adódhat abból, hogy más évfolyamokról is elviszik a gyerekeket városba ezt az intézkedést meghallva, hiszen egy olyan tanulócsoporthoz mozgatása történne meg, amely a szülők felé a „megszűnik a felső tagozat” üzenetet vinné. *Előny*: a többi évfolyam oktatása maradhat helyben, a bejövő évfolyamok nagyobb létszámaik esetén biztosíthatóvá válna a teljes képzés községben történő igénybevétele.

„B” verzió esetén *hátrány lehet* korábbi vállalással ellentétben, - miszerint az önkormányzat mindent megtesz a teljes spektrumú oktatásért - bár a jogszabályok változása miatti kényszerhelyzetből adódóan történik a beiskolázás a következőkben. Veszély adódhat abból, hogy más évfolyamokról is elviszik a gyerekeket ezt az intézkedést meghallva. Sőt, odáig gyűrűzhet a helyzet, hogy a létszámok alapján 2 *tanéven* belül már csak alsó tagozatos képzést tud indítani. Jobb létszámok esetén nehezzé (majdnem lehetetlenné válna) az 1-8 évfolyamos képzésre való visszatérés. *Előnyként lehet megnevezni azt*, hogy nincs folyamatos döntési kényszer az önkormányzaton. (havonta előkerülő napirendként, azaz minden képviselőtestületi ülésen) Az alternatívák értékelésekor azt a körülményt is figyelembe kell venni, hogy 2 tanévben is a korábbiaktól jelentősen magasabb volt már a beiskolázási létszám az alsó tagozaton, amely a megváltozott marketingnek köszönhető. Továbbá az óvodai létszámok és előzetes mérések alapján prognosztizálható a következő tanévekben a hasonló létszámú osztályok indításának lehetősége. A többi évfolyam számára a létszámok megmaradása esetén a jelenlegi törvényi szabályozás alapján az Önkormányzat helyben kívánja az oktatást biztosítani. (A, alternatíva)

A jogszabályi változásoknak eleget kell tenni, ezért bármennyire is igyekezett a képviselőtestület, illetve az intézmények vezetősége a 7. és 8. évfolyam nem tartható helyben. Számukra a városi intézményben biztosítanak helyet, ahol a középiskolára való felkészítést is segítik. (B, alternatíva)

Az alternatívák közötti választást nehezítette, hogy a város hivatalos stratégiája akkor, amikor a községi önkormányzatnak döntést meg kellett hoznia, *még nem látszott*, ezért annak az alternatívának a kiválasztása, amellyel az összhaszon maximalizálható, („A” vagy „B” verzió) nem történhetett meg (Zoltayné, 2002). A döntéskor rendelkezésre álló információ alapján a társadalmi támogatottság az „A” verzió választása esetén sérül kevésbé, ezért az önkormányzat hajlott a társulási szerződés megújítására, de annak következményei (autonómia sérülése, tanulócsoportok létszáma, normatíva „visszaosztása”) még nem tisztázott.

V.2.3. Ifjúságpolitikai prioritások

Az önkormányzatok ifjúságpolitikai tevékenységének közvetlen jogforrása az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, amelynek 8.§-ban a települési önkormányzatok feladatai között felsorolja a gyermek- és ifjúsági feladatok ellátását is. Hiánya a törvénynek, hogy nem fogalmazza meg kötelező érvénnyel a teendőket. A szabadon vállalható önkormányzati feladatok között nevesíti ugyan az ifjúsági feladatokat, de sem ez, sem más ágazati törvény nem határozza meg pontosan a feladatok tartalmát, teljesítésének mértékét az önkormányzatok belátására bízva. A centrális hatalomnak egy egészséges társadalomban a törvényi háttér, az önszerveződés lehetőségének és az anyagi források egy részének biztosítására kell korlátozódnia az ifjúságpolitikát illetően is. A többi feladatot a helyi önkormányzatoknak és a civil társadalomnak kell megoldania. A kutatás idején interjúkat készítettem a mintába került települések polgármestereivel, jegyzőivel, tanáraival, az ifjúsági alapítványok képviselőivel, önkormányzati képviselőkkel, illetve ahol volt, ott az ifjúsági referenssel, gyámügyi előadóval, illetve azzal a köztisztviselővel, akinek a feladatkörébe tartozik a gyermek- vagy az ifjúsági „politika”. Első lépésként helyzetelemzést végeztem, és betekintést kértem a készülő vagy a már elkészült ifjúságpolitikai koncepcióba, illetve a velük kapcsolatos önkormányzati intézkedési tervzetbe.

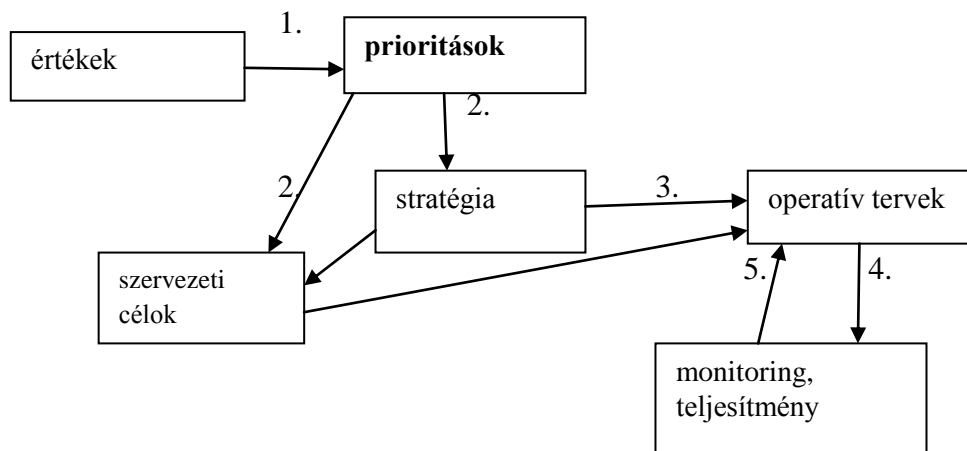
Az intézményeket és a törvényeket, rendelkezéseket vizsgálva megállapíthattam, hogy elsősorban központi hatáskörbe utalva, egyre inkább centrális intézkedéseket fogantatosítottak. Ugyanakkor az ifjúság élethelyzetéből adódó legfontosabb problémái helyi szinten jelennek meg, ezért a helyi szinten meghozott döntéseknek van a

legnagyobb hatása a fiatalok mindennapi életére. Az ifjúságpolitika terén tehát nemcsak elvi szinten, hanem a hatékonyság érdekében is fontos alkalmazni a szubszidiaritás elvét, a döntéshozás jogának helyi szintre való átruházását, ahogy azt az EU is megkívánja.

Az önkormányzatok, ha meg akarnak felelni a kihívásoknak, kénytelenek differenciáltan kezelni az egyes problémákat. Ezért azt vallották, hogy amennyiben nincs arra mód, hogy minden egyes kérdés tárgyalásakor megjelenjenek a fiatalok, mint szempont, szükség van egy integráló (és a végrehajtást koordináló) ifjúságpolitikára vagy inkább ifjúsági stratégiára. Ez lehetne a garancia arra, hogy az ifjúságot bevonják a döntésekbe. Az elmúlt évekhez képest egyre jellemzőbbé vált a települési szintű ifjúságpolitikai koncepciók elkészítése, de legalábbis az igény ezek elkészítésére. Konkrét tevékenységi tervzet elkészítése ritka. (cél – eszköz – módszer – esemény vonatkozásában a szakpolitikai területek összekapcsolásával). Néhány önkormányzat kihangsúlyozta, hogy a fiataloknak nem arra van szükségük, hogy mások képviseljék érdekeiket, vagy hogy mások oldják meg helyettük a problémáikat. Sokkal inkább arra, hogy önszerveződési lehetőségek birtokába jussanak, és ezzel élni is tudjanak. Ebben a pontban találkoztak az ifjúság igényeivel.

Az ifjúsági terület szerteágazó volta és a koncepcióban felölelt időszak nagysága miatt a felmerülő problémák, igények és az ezekhez kapcsolódó megoldások az alábbi területekben csoportosíthatók: oktatás, képzés, egészségügyi, szociális és mentálhigiénés ellátás, szabadidő, kultúra, sport, érdekérvényesítés, érdekképviselés, pályaválasztás, munkavállalás, ifjúsági mobilitás, nemzetközi kapcsolatok. Az önkormányzati koncepció a hangsúlyt az ifjúság *önszerveződésének* elősegítésére, az értelmes szabadidőtöltés feltételeinek biztosítására helyezi, ezt *prevencióként*, megelőzésként kiemelt fontosságúnak tartja. Mint minden stratégiai elképzelés, helyzetkép felvázolásával indul, melyben az ifjúság minden életszférájára vonatkozóan, és megpróbálja felmérni az igényeket, szükségleteket, valamint az ezeket „kiszolgáló” intézményeket, szervezeteket.

Az ifjúságpolitikában a szemlélet alapja a prioritások meghatározása, amely alapján egyrészt közvetlenül szervezeti célokat jelölnek meg, vagy stratégiákat (2), amelyek alapján az operatív tervek jönnek létre (3). (29. ábra)



29. ábra: Ifjúságpolitikai tervezés céljainak rendszere

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés
n= 30 település

Az ifjúsági koncepciók megalkotása után a stratégiák és az operatív tervek alapján alkotják meg a tényleges programokat, és jellemző volt az is, hogy a monitoring nem vitt vissza a stratégiák megalkotásáig, hanem csupán az operatív tervekig. A vizsgált településeken nem volt arra példa, hogy a stratégiák változtak volna, de az operatív tervek évenkénti felülvizsgálata gyakori volt.

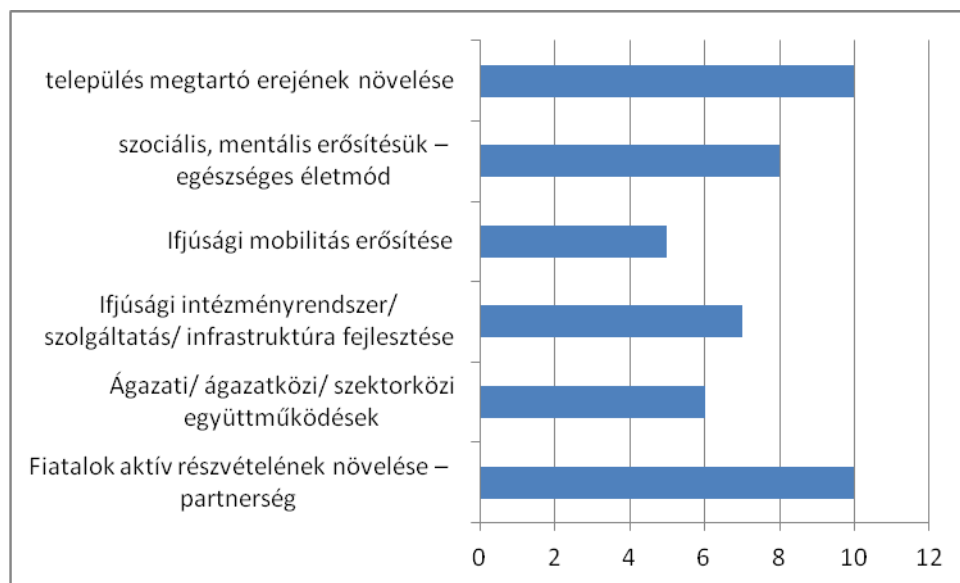
A helyzetképből kiindulva a koncepció vázolja a célokat, meghatározza a célokból adódó feladatokat. Több önkormányzatnál is megtaláltuk, hogy az ifjúságpolitika nem más, mint gondolkodásmód, melyet a döntéshozók követnek munkájuk során. Célként a fiatalok aktív részvételének növelését, a partnerség megteremtését, a település megtartó erejének növelését határozták meg az ifjúsági cselekvési tervek készítése során. (30. ábra)

Az önkormányzatok a koncepciók készítésekor fontosnak tartották a fiatalok bevonását a közösségi életbe, valamint ugyanilyen erővel jelent meg a településen a fiatalok ott-tartása is. „A fiatalok részvétele a közösségi ügyekben lehetőség, hogy teljes életet éljenek helyi közösségükben. Ez alapvető feltétel, ha aktív szerepet kívánnak játszani a társadalmi változásokban. Segítséget nyújt a társadalomba való beilleszkedésükhöz,

elősegíti a változás igényét, a felelős gondolkodást, a megoldások keresését. A társadalom feladata megteremteni a feltételeket ahhoz, hogy a fiatalok részt vállalhassanak az őket érintő döntésekben.”(Európai Tanács 237. határozata, 1992.)

Az ifjúságpolitikai célkitűzések megvalósításának másik alappillére a szektorok közötti együttműködés kialakítása és megerősítése (Bartal, 2005). Minderre azért van szükség, mert jelenleg nem biztosított az önkormányzati szintű feladatellátás finanszírozási és szabályozási háttere, így sok esetben nehézkes felvállalni az ifjúsági korosztály szükségleteihez igazodó szolgáltató-rendszer kialakítását, működtetését.

Alapvető gondot okoz a fiatalok problémaként való kezelése, ami bár csökkenő mértékben, de még jelen van a közgondolkodásban. Abban az esetben, ha az ifjúságra, mint erőforrásra, a jövő zálogára gondolunk, könnyen belátható, hogy nem maradhat megoldatlanul a helyi szintű gondoskodás sem (Zinnecker, 1993).



30. ábra: Ifjúsági cselekvési terv készítésének alapelvei

(Mennyire fontos...? 1 – 10-es skálán mérve)

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés

n=30 település

A szolgáltatásainak bővítésével, munkalehetőségek teremtésével, megfelelő infrastrukturális háttér biztosításával, szektorok, ágazatok közötti együttműködéssel

növelhető a települések megtartó képessége, a képzett, gazdaságilag aktív fiatalok helyben tartása. Az önkormányzatok tevékenységükkel direkt és indirekt módon is hatnak a fiatalokra, a közéleti tevékenységük alapján mindenképpen adnak egy mintát számukra. Az önkormányzati ifjúságpolitikai programnak arra kell irányulnia, hogy a települések megfelelő környezeti feltételeket jelentsenek a felnövekvő fiatal korosztályok számára, ahol otthonosan érzik magukat, vagyis ahol kiszámíthatóak az életviszonyaik, ahol problémák esetén szakértő segítséget találnak azok megoldásához, és ahol felkészülhetnek felnőtt életükre (Stumpf, 1994). Ez az alapkövetelmény teljesítése viszont problémát okozhat, ha kizárólagosan a településnagysággal és településtípussal kapcsolódik össze.

Több önkormányzatnál is megtaláltuk, hogy az ifjúságpolitika nem más, mint gondolkodásmód, melyet a döntéshozók követnek munkájuk során. Ezekben a gondolkodásmódokban több típust is felfedezhetők. Egyik, amelyik számára az ifjúság a „szükséges rossz”, a másikba a „róluk és nem nélkülük” elv követői tartoznak.

„Szükséges rossz”

Ebbe a kategóriába jellemzően azok az alacsony lélekszámú (3000 főig) települések kerültek, amelyeknél az ifjúság aránya a 20-30% közé esik. Általánosnak mondható ebben a típusban az az önkormányzati vélemény is, hogy a helyi fiataloknak „nincs igényük” a tartalmasabb szórakozásra, csupán randalíroznak, kocsmaznak, vagy a közeli, esetleg távolabbi városba járnak el. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol a fiatalságról alkotott vélemény egyértelműen negatív, ott a velük kapcsolatos programok kimerülnek az általános iskolai programokban és a gyermekvédelemben, esetleg a segélyezésben.

Az önkormányzatok vezetői a beszűkült mozgásterüket érzékelték, de a legtöbb helyen nem tudnak tenni ellene. A szabadidős programok és más feladatok szervezése csak fontosabb eseményekkor (ünnepeken, évfordulókon) kerülnek előtérbe. Az ifjúságot megmozgató programok közül csak nagyon kevés valósul meg, mondván a fiatalok nem aktívak a települések rendezvényein. Ez alól kivételek a helyi általános iskola és óvoda növendékei. Ezért az önkormányzatok nem fordítanak nagyobb gondot a további szervezésre.

Az önkormányzatok próbálkozásai sorra kudarcba fulladtak, és véleményük szerint ezért kénytelenek voltak a további rendezvényeket beszüntetni. Az adatfelvételt végző hallgatók véleménye szerint e rendezvények szervezésébe a fiatalokat nem vonták bele, és nem a tényleges igényeknek megfelelően készültek a programok: pl. közös videofilm-vetítéseket szervezett az egyik település, holott a legtöbb fiatal családjában már van video, DVD berendezés (Szabó, Bauer & Laki, 2002).

Kutatásunk során találtunk olyan települést is, amely az elmúlt években jelentős mértékben növekedett a lélekszáma, alig egy évtized alatt az 1500 fős település további ezer fővel növekedett, ami elsősorban a közeli városból való kiköltözésnek volt köszönhető. Elsősorban gyermekes családok építettek itt új családi házakat, ilyen módon ez a település jelenleg csaknem az adott megye legfiatalabb átlagéletkorával rendelkezik. Tanulságos volt, hogy ennél a településnél éppúgy érezhető a beszűkült mozgástér láttatása az önkormányzat részéről, mint annál a településnél, ahonnan a fiatalok folyamatosan elvándorolnak. Az említett település önálló iskolát sem tud már fenntartani, a helyi általános iskolába járók száma 100 fő alatti, míg a településről naponta eljáró diákok száma a 400 főt is kiteszi. Itt is jelentkezett az az ellentmondás, hogy az önkormányzat csak a helyben tanuló, vagy a helyi általános iskolából kikerült fiatalok számára alakít ki programokat. Ezekről a nem helyben tanulók nem, vagy csak későn értesülnek.

A másik ellentmondás ebben a típusban ott érzékelhető, ahol az önkormányzatok kizárólag az általános iskolások számára szervezik a programokat, pontosabban itt az iskolai programok jelennek meg települési szinten. Az elemzés során többször volt feltehető az a „költői” kérdés, hogy mi a helyzet az általános iskolából kikerült hallgatók érdekeinek, élethelyzeteinek szem előtt tartásával. Nemcsak a település vezetőinek, hanem a település lakóinak is jellemzően negatív a véleménye itt a fiatalokról. Sokszor ezekben az *etnikai* előítéleteik is nyíltan megjelentek. Több település esetében az önkormányzatok olyan adatokat is szolgáltatottak – pedig erre *nem terjedt* ki az adatfelvétel -, hogy a fiatalok hány százaléka roma származású. Ahol ez meghaladta a 30%-ot az önkormányzat véleménye és adatszolgáltatása alapján, ott ezzel magyarázták a települési ifjúságpolitika elmaradását, és kizárólag a gyámügyi, vagy a szociális előadóval, esetleg a gyermekvédelmi szakemberrel való interjú felvételét javasolták. A legnagyobb probléma tehát abból adódott, hogy nincs integráló

kezdeményezés, és a gyermek, ifjúsági ügyek egy szűk kérdéskör (pl. az oktatás vagy a szociális ellátás) keretein belül maradtak.

„Róluk és nem nélkülük”

Másik gondolkodásmódot az ifjúságról a fenti elvhez lehetne leginkább kötni. Ennél a kategóriánál már sokkal összetettebb a kép alakult ki. Míg a negatív vélemény kizárólag a 3000 fő alatti településnél jelent meg, ez a szemlélet nem az 5000 fő fölötti településeket jellemzi egyértelműen és kizárólagosan. Több olyan 3000, sőt 1000 fő alatti települést is találtunk, amely hatékony ifjúságpolitikát hirdetett és valósított meg, viszont minden 5000 fő fölötti település esetében megjelent az önkormányzati tevékenységlistában az ifjúsági feladatrendszer, és ezzel kapcsolatos megoldási javaslatok sora. Mivel a törvényekből nem derül ki, hogy pontosan milyen ifjúsági feladatai vannak az önkormányzatoknak, alapvető fontosságúnak tartották, hogy a települések önkormányzatai kidolgozzák saját ifjúsági koncepciójukat. Kiindulási alapjuk az volt, hogy a települési önkormányzat ifjúsági feladatok ellátása szempontjából elsősorban *szolgáltató*, nem pedig közhatalom-gyakorló szerv.

Az ifjúságról való koncepción, stratégián alapuló gondolkodás feladata, hogy garantálja a fiatalokkal mint egésszel, mint komplex jelenséggel való foglalkozást – *integráltan* kell tehát kezelni a gyermek és ifjúsági korosztály kérdését: nem mint elszigetelt problémát, hanem mint az élet minden lényeges kérdésében érintett korosztályt. Az *integráció* más részről azt is jelenti, hogy a fiatalokat be kell vonni az őket érintő kérdések megvitatásába, a rájuk vonatkozó, velük kapcsolatos döntések meghozatalába. *Az integráció megjelenési formái* a viszonylag rugalmas jogszabályi háttérnek köszönhetően különbözőek lehetnek. Az ifjúsági ügyek a vizsgált helyi önkormányzatokban önálló bizottsági szinten jelentek meg, vagy más bizottságokhoz integrálva (nevesítve vagy anélkül), illetve ifjúsági referens által képviselve.

Kistelepüléseken elsősorban a gyermekjóléti szolgálatra hárulnak a feladatok megvalósítása, illetve koordinálása. Ehhez mindegyik településen a tárgyi feltételeket biztosítják, úgymint pályaválasztási tanácsadásban való segédkezés, táboroztatások megszervezése. Jellemzően ezek a táborok nemcsak a 14 éves korig állnak a rendelkezésre, hanem segítenek a fiatalok bevonásával „ifjúsági” táborokat szervezni

23-25 éves életkorig. Az önkormányzatok Közösségi Házat vagy Tele Házat működtetnek, itt tanulószobát alakítottak ki lexikonokkal, szakkönyvekkel, iskolai segédanyagokkal. Ezen kívül pár ezres könyvtárat is működtetnek, ezeket nem kizárólag a fiatalok számára. A Tele Házakban az internet hozzáférés is biztosított. A fiatalokat más rendezvények szervezésébe is bevonják: pl. kiállítások, drogprevenciós előadásorozat, önismereti tréning, vagy az egyik legsikeresebbnek ítélt programba, ahol a helyi televíziós adás egy részét a fiatalok szerkesztik, készítik. Ezeken a településeken a sportélet is igen aktív, de ez jellemzően kimerül a fociban. Ami hiányként és igényként megjelent a fiatalok részéről, az az, hogy a döntéshozatali folyamatban a részvételük igen nehézkes, és csak a szervezésben vesznek részt.

Az 5000 fő fölötti települések kategóriájában alakult ki a legösszetettebb kép. Ezeknél a településeknél ifjúságpolitikai koncepció, vagy valamilyen szintű önkormányzati tevékenységi terv az ifjúságra vonatkoztatva már létezik. Az adottságokhoz és lehetőségekhez mérten készítették el ezeket a stratégiákat, de nem minden esetben a település fiatalságának bevonásával. Az iskolákban diákönkormányzatok működnek, települési szinten azonban ezeknek kicsiny a mozgásterük. A diákönkormányzatok működése a tapasztalatok alapján formálissá vált, sokszor az azokat vezető pedagógus véleménye a döntő.

A szociális hátrányok leküzdésére és az esélyegyenlőség megteremtésére koncentrálnak. Ebben nagy segítségükre van a rendőrség, amely ezeken a településeken a megelőzési munka keretében különös gondot fordított a család-, a gyermek-, és ifjúságvédelem területére. Fontos feladatként jelölték meg a kábítószer fogyasztás megelőzését, visszaszorítását. Ezzel kapcsolatban a településeken kivétel nélkül elindították a DADA programot, illetve ezt már az általános iskolára is kiterjesztették. Néhány helyen ennek a programnak a szülőkre való kiterjesztését is javasolták, hiszen ők azok, akiknek legnagyobb szerepük van a gyermek szocializációjának sikerében.

További lehetséges pont a szociális ellátó rendszer stabilitásának megteremtése. Ebben nemcsak a hátrányos helyzetű fiatal támogatására nyílik lehetőség, hanem a különböző Ifjúsági Alapok létrehozásával a tehetséges fiatalok továbbtanulásában, pályakezdésében is segítettek, illetve ezekből az alapokból finanszírozták az életút-követés költségeit is. Néhány önkormányzatnak megadatott az a lehetőség is, hogy a

fiatalok első lakáshoz jutását támogatni tudja. Ezek a forrásokat elsősorban pályázatokkal teremtették elő. Ezek a Fecske Házak kedvezményes bérleti díjai azonban nem minden esetben vállalhatók azoknál a fiatal családoknál, ahol a szülők egyéb anyagi támogatást nem tudnak nyújtani.

Az ifjúsági szervezetek száma változó a településeken. Több olyan alapítványt találtunk, amelyek névleg szóltak a fiatalságról, viszont igazi tartalmuk nem volt. Tapasztalatunk alapján legerősebben azok a szervezetek tudtak működni, amelyek valamilyen politikai párthoz, mozgalomhoz tartoznak, illetve valamilyen egyéb érdekképviselőt folytatnak. Ezek a civil szervezetek lehetnek azok a színterek, amelyeken keresztül az iskolarendszertől kilépett fiatalhoz lehet szólni. Ezeken keresztül lehetne bevonni a fiatalokat a helyi szintű döntések előkészítésébe. A nem politikai töltetű szervezetek további lehetőségeinek kiaknázására kellene összpontosítani, hiszen rengeteg pályázat létezik akár az érdekképviselő, akár az oktatás, a mobilitás stb. területén. A településeken lévő civil szervezetek azonban egymással nem, vagy alig folytatnak párbeszédet, így az együttműködés teljes hiányáról beszélhetünk. Az önkormányzatok több-kevesebb sikerrel ugyan igyekeznek létrehozni köztük egy kapcsolatot, ezek inkább csak egy-egy rendezvényre szóltak, hosszú távon még nem hoztak eredményt. Kákai László kiemeli, hogy a helyi politikában való részvételük sajátosan összefügg a települések nagyságával és típusával (Kákai, 2006). A községek 60%-a nem rendelkezik a részvétel semmilyen formájával, és csupán 2%-uk szerepel állandó meghívottként. A városoknál a kép sokkal szórta: a civil szervezetek 39%-ának nincs kapcsolata, 19%-ának csak bizonyos szervezetekkel, és már 17%-uk állandó meghívotti státusszal rendelkezik. Ezeknél a településeknél is központi helyen található a sport. Léteznek Diáksport Egyesületek különböző szakosztályokkal. A fiatalok a kutatás során kifejezték azt a véleményüket, hogy leginkább a 18 évet betöltők maradnak ki a sportkezdeményezésekből. A legnépszerűbb sportágak (kosárlabda, gördeszka, kerékpár, korcsolya és egyéb extrém sportok) műveléséhez nincsenek meg az alapvető feltételek sem.

A vizsgálatban egy olyan 5000 főt alig meghaladó települést találtunk, amely nemcsak a saját ifjúságpolitikai koncepcióját készítette el és valósítja meg évek óta sikerrel, hanem a térségi ifjúságpolitika összehangolásán is fáradozik. Ez a tevékenysége már kinőtte a térségi határokat is, hiszen évről évre itt rendeznek itt nemzetközi ifjúsági

fesztivált. Ez a település méltán hangoztatja azt a konfuciuszi mondatot: „Mondd, és én elfelejtem. Mutasd meg és én eszembe vésem. Hadd, hogy tegyem, és én megértem.”

10 000 fő fölötti települések közül több hivatalosan *nem* rendelkezik ifjúságpolitikai koncepcióval. Közös ezeken a településeken, hogy az ifjúság helyzetét sokrétűen és komplex módon látják, nem kizárólag az oktatási intézményeken keresztül kívánják megoldani azokat, és a települések nemcsak az ott élő fiatalok, hanem az ott tanuló, vagy oda dolgozni járó fiatalok számára is programokat és *érdekképviseletet* kínálnak. Több egyesület működik, léteznek Városi Diák Tanácsok, Városi Ifjúsági Tanácsok stb. Ezek munkája azonban a városokhoz valamilyen módon kötődő fiatalok számára nem ismertek. Az önkormányzatok a nagyszabású, országos adatfelvételeken túl az adott városra nézve reprezentatív felmérést végeztek. Ezek nemcsak az ifjúság élethelyzetét, igényeit, problémáit térképezték fel, hanem kitértek az ifjúsággal kapcsolatos intézmények vizsgálatára is. Elsősorban a problémák és a megoldási lehetőségek oldaláról közelítették meg azokat. Következő időszak nagy kihívása, hogy ezek a papíron meglévő megoldások mennyire tudnak realizálódni. Vallják, hogy a „nem többet, hanem másképp” tételmondat alapján kell az együttműködést felépíteni.

Ezeknek a következő állomásait jelölték meg: (A) Ifjúságkutatás: Első és legfontosabb cél megismerni a településen élő fiatalok valós igényeit, véleményét arról, hogy ezek az igények hogyan nyernek, vagy nyernek-e kielégítést a létező szervezeti- intézményi keretek között. Fontos továbbá megismerni a gyermek és ifjúsági korosztály életkörülményeit, egészségi, szociális és mentális állapotát, érdekei érvényesítésére vonatkozó elképzeléseit.

(B) Oktatás, képzés: (a) A halmozottan hátrányos helyzetű, tanulási és beilleszkedési nehézségekkel küszködő fiatalok esélyegyenlőtlenségének megszüntetése vagy legalábbis csökkentése. (b) A fiataloknak az iskolában elsajátítható tudáson túl egyéb irányú ismeretek nyújtása: az állampolgári illetve diákjogokkal, életvezetéssel kapcsolatos, valamint pályaorientációs képzések keretében. (c) Nemcsak a diákok, hanem a velük foglalkozó szakemberek folyamatos képzésére is szükség van.

(C) Egészségügyi, szociális és mentálhigiénés ellátás: (a) Az ellátás korszerűsítése, különös tekintettel a gyermekpszichiátriai és drogrehabilitációs intézményekre. (b) A

gyermek- és ifjúság-egészségügy prevenció munkájához a törvényben előírt feltételek biztosítása: tárgyi, személyi feltételek, finanszírozás, az iskolai mentálhigiénés hálózat fejlesztése. (c) A szabadidő-szervezésben az egészséget támogató programok ösztönzése, a szabadidő színtereinek biztosítása, ellenőrzése az ifjúság testi-lelki egészségvédelme szempontjából, valamint a gyermek- és oktatási intézmények érdekeltségének megteremtése a szabadidő-szervezés egészséges modelljeinek közvetítésében.

(D) Szabadidő, kultúra, sport: (a) El kell érni, hogy az ifjúság szabadidejének hasznos eltöltésére szolgáló intézmények rendszere ne szűküljön, hanem a lehetőségek a jövőben növekedjenek. Az ifjúsági kulturális, szabadidős, információs és tanácsadási feladatok ellátására Ifjúsági Irodát kell létrehozni, melynek feladatai lennének: az ifjúsági és diák érdekérvényesítő szervezeteknek (diákönkormányzat), valamint az ifjúság önszerveződő csoportjainak közösségi teret biztosítani (az Ötv.-ben megfogalmazott feladat), információszolgáltatás (szabadidő, kultúra, művelődés, stb.), tanácsadás: diákjogi, mentálhigiénés, szociális ügyekben; felkért szakemberekkel.

(E) Érdekérvényesítés, érdekképviselés: A koncepció fontos célja, hogy a fiatalok képviselőtének a városi közéletben megfelelő teret biztosítson. Az ifjúság részvételével olyan partneri viszony alakulhat ki a fiatalok és a felnőttek társadalma között, mely a kölcsönös előnyök alapján a másik felet erőforrásként és nem problémaként kezeli. Cél egy olyan közéleti atmoszféra megteremtése, mely elősegíti egy Gyermek és Ifjúsági Érdekegyeztető Fórum létrejöttét, illetve ezt vagy az ifjúság érdekeit képviselő megfelelően széles fórumot partnernek tekinti az ifjúságot érintő döntések meghozatalában. Fontos annak kimondása és vállalása, hogy a megfogalmazott célok és feladatok, a részvétel formái minden fiatalra vonatkoznak etnikai, faji, szociális és kulturális különbségtétel nélkül.

(F) Pályaválasztás, munkavállalás: (a) Az ezen a területen dolgozó szervezetek, intézmények közötti hatékony és naprakész információ-áramlás kialakítása. (b) Az oktatási intézményekben a pályaválasztási tanácsadó rendszer visszaállítása vagy hatékonyabbá tétele (a Munkaügyi Központ és a Kamarák bevonásával). (c) A cégek fokozottabb bevonása az iskolai vagy iskola melletti szakképzésbe.

A felmérés a fiatalok közéleti szerepvállalásáról azt mutatja, hogy a gyermek és fiatal korosztály vágyik a vélemény-nyilvánítás lehetőségére, érdekeinek érvényesítésére, azonban a közösségi szerepvállalást nagyban befolyásolja a családi háttér és a kortárs-csoport nyomása.

A stratégia, esetleg a koncepció és a megvalósítás nem fedi egymást teljes mértékben vagy egyáltalán nem közelít hozzá. Jelentős probléma ott jelentkezett, ahol nem volt integráló kezdeményezés, ha a gyermek és ifjúsági ügyek egy szűk kérdéskör (pl. az oktatás vagy a szociális ellátás) keretein belül maradtak. Érdekképviseltek hiánya, vagy szerepüknek a csökkenése is tapasztalható volt, a fiatalokat általában kihagyták még az ifjúságot érintő döntéshozatali folyamatokból is. A fiataloknak nem arra van szükségük, hogy mások képviseljék érdekeiket, vagy hogy mások oldják meg helyettük a problémáikat, sokkal inkább arra, hogy eszközöket és mozgásteret kapjanak ehhez, hogy önszerveződési lehetőségek birtokába jussanak. Természetesen ezzel élni is tudni kell, ezért válik fontossá a politikai szocializáció folyamata (Somlai, 1997). Nem tisztázott (még a fiatalok körében sem) a diákönkormányzatok szerepe: sokan elsősorban programszervezőnek tekintik, talán a hasznos programok egyébként jellemző hiánya miatt.

Az önkormányzatok tevékenységükkel direkt és indirekt módon is hatnak a fiatalokra, a közéleti tevékenységük alapján mindenképpen adnak egy mintát számukra.

Az önkormányzatok az ifjúságpolitikájuk alapján is rendkívül sokszínűek. A vizsgálatunk során több pontban is kényszerhelyzetet találtunk. Legnagyobb problémaként a fiatalokról való koncepcionális gondolkodás teljes hiánya jelent meg. Ezek a települések ugyan érzik a településről való elvándorlást, ebből kitörni nem tudnak. Az ifjúságpolitika elsősorban iskola- és rendezvényközpontú jellegekor az intézményi rendezvények íródnak át települési rendezvényekké. Ez elsősorban a kistépülésekre volt a jellemző. Az önkormányzatok elsősorban a helyben tanuló vagy az óvodás, általános iskoláskorú fiatalokra koncentrálnak a könnyebb elérhetőség miatt. Alapvetően a sportot és az ifjúságot kapcsolják össze az intézkedési tervezetekben. Az ilyen kizárólagos együtt járások azt a téves képzetet keltik az önkormányzatoknál, hogy az ifjúságpolitika egyenlő azzal, hogy sportrendezvényeket tartanak a településen, vagy a másik oldalról, hogy a sport csak a fiatalok „kiváltsága”.

Az önkormányzati ifjúságpolitikai programnak arra kell irányulnia, hogy a települések megfelelő környezeti feltételeket jelentsenek a felnövekvő fiatal korosztályok számára, ahol otthonosan érzik magukat, vagyis ahol kiszámíthatóak az életviszonyaik, ahol problémák esetén szakértő segítséget találnak azok megoldásához, és ahol felkészülhetnek felnőtt életükre. Ez az alapkövetelmény teljesítése viszont nem szabad, hogy összekapcsolódjon településnagysággal és településtípussal. Az önkormányzati ifjúságpolitikában a település szemléletmódja tükröződik: mennyire fontos számára a fiatal: „mert övök a jövő” – a mai felnőttek is.

Ezek ismeretében nem szükséges bizonygatni, hogy elengedhetetlen a hatékony ifjúságpolitika, amely különböző szakmák, ágazatok összehangolt, együttes cselekvését kívánja meg. Ez az ifjúságpolitika épít(hetne) a családok, az iskola, a helyi közösségek, az önkormányzatok és az állami intézmények összefogására is, és nem utolsósorban a fiatalok aktív részvételére is. A hatékonyság továbbá azt is jelentené, hogy a rendelkezésre álló forrásokat és intézményeket úgy kell felhasználni, hogy azok katalizátorai legyenek a fiatalok életének, ne csupán szabályozói.

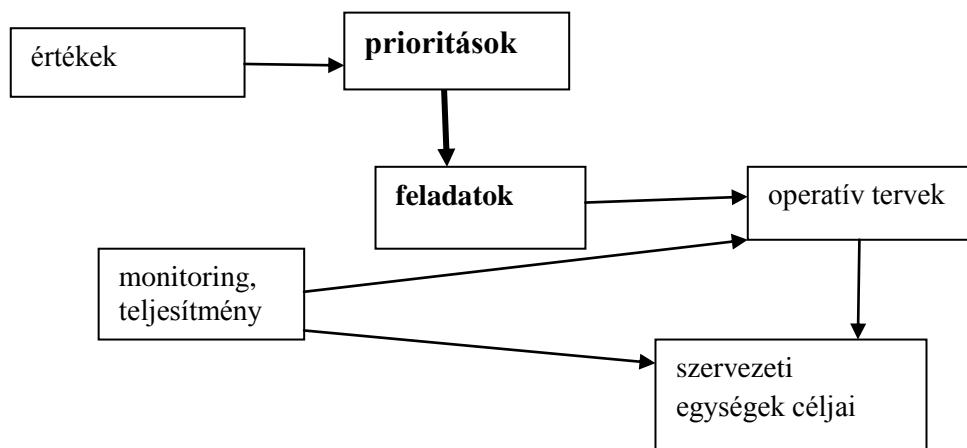
V.2.4. Alapelvek a kisebbségpolitikai stratégiák tervezésekor

Ebben az alfejezetben célokom annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos stratégiák készítésekor mely alapelveket tekintenek követendőnek, a települési önkormányzatok hogyan viszonyulnak a különböző kisebbségi önkormányzatokhoz, illetve *tapasztalható-e eltérés az alapelvek vonatkozásában a cigány és az egyéb (szlovák, német, lengyel, görög, örmény stb.) kisebbségi önkormányzatok esetében.*

A kisebbségekkel kapcsolatos stratégiák nagyfokú ambivalenciát mutatnak a településeken. Egyrészt a települési önkormányzatoknak a nemzetiségekkel kapcsolatos stratégiák készítési követelménye nem jelent meg nyíltan, egyértelmű igényként az ágazati stratégiák között, azaz a korábban bemutatott stratégiáktól eltérően írásos dokumentum, koncepció nem készült. Ugyanakkor a megjelenő kommunikációkban kiemelt szerepet tulajdonítanak a kisebbségi (elsősorban roma kérdésként definiált) területnek, testületi és bizottsági ülések sorozatát tartva a probléma tárgyalásához. A települési önkormányzatok a stratégia készítésének jogát és/vagy kötelezettségét a

kisebbségi önkormányzatoknak, mint szereplőknek tulajdonították, delegálva ezzel a feladatot és a felelősséget is, mindemellett a települési képviselők a prioritásokat egyértelműen közvetítették feléjük.

A prioritások a feladatokat írják elő, amelyek megvalósításához az operatív terveket hoznak létre tényleges stratégiák nélkül. (31. ábra) A tervezés alapvető elveiben nagymértékű különbséget találtam azzal kapcsolatban, hogy mely nemzetiségre vonatkoztatható.



31. ábra: Kisebbségi / esélyegyenlőségi stratégiák célrendszere

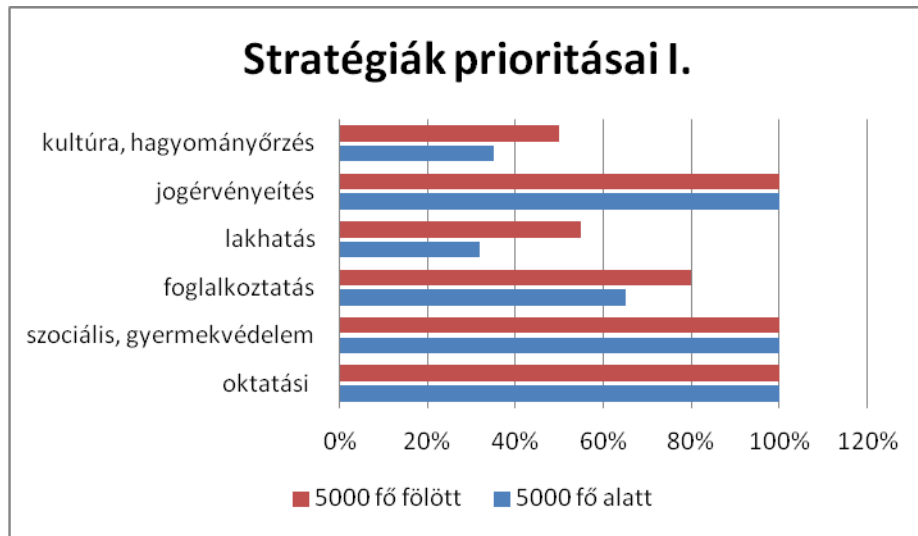
Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés

n=11 település

A települési önkormányzati képviselők szerint a kisebbségi önkormányzatok terveinek készítését alapvetően saját közösségük határozza meg, elsősorban az, hogy milyen problémákra kell választ adniuk. A képviselők szerint ez a romák esetében szinte kizárólag a szociális helyzet megoldása, az oktatás kérdése, míg a más nemzetiségek számára a hagyományőrzés és a kultúra továbbvitele. (32. ábra)

Még szembetűnőbb a különbség annak fényében, hogy a települések mintába kerülésének egyik szempontja az volt, hogy a cigány kisebbség mellett más kisebbség is éljen az adott településen. A cigány kisebbséggel kapcsolatos stratégiák tervezett prioritásai között az oktatás, a szociális, és a gyermekvédelem jelent meg egyértelműen hangsúlyosan, valamint a jogérvényesítés településtípustól függetlenül, míg a többi

nemzetiség stratégiai terveinek prioritásaiban ezek a területek célként való megjelölése egyértelműen alacsony.



32.a) ábra: A települések cigány kisebbségre készített stratégiáinak javasolt prioritásai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
n=11 település



32.b) ábra: A települések a nemzeti kisebbségekre készített stratégiáinak javasolt prioritásai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés
n=11 település

A cigány kisebbséggel kapcsolatos stratégiai tervek ajánlott prioritásai az Országgyűlési határozat (68/2007. VI. 28. OGY határozat) értelmében a társadalmi, gazdasági integráció feltételeinek megteremtése. Ezzel összefüggésben öt prioritási területet fogalmaz meg: oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, egészségügy és jogérvényesítés. A települési önkormányzatok e kategóriák közül leginkább az esélyegyenlőségi koncepció készítése során az oktatási területekre fókuszáltak. A tervezés alapelvei a működés során tapasztalt problémák alapján körvonalazódtak: az oktatási intézmények finanszírozásának elégtelenségei, (amelyben nagyrészt közrejátszott az a tény, hogy a kisiskolák elveszítik a nem roma tanulóikat), és az iskolai infrastruktúra fejlesztésének elmaradása. Az önkormányzatok felismerték a változó környezetből adódó célkitűzések átalakításának szükségességét. Számukra legnagyobb problémát az jelentette, hogy az iskolai célokra felhasználható erőforrások (humán, anyagi) végesek, nagymértékű az oktatás feltételrendszerének egyenlőtlensége is. Ezért nem kerülhetők el azok az intézkedések, amelyek alkalmasak lehetnek egy olyan stratégia részévé válni, amely az alapfeladatok optimális kielégítésére szolgálhat.

A megkérdezett önkormányzatok úgy vélték, hogy minél inkább ütközik nehézségbe az iskola működtetése, annál inkább van arra esély, hogy az elindul a szegregáció útján. További problémát okozó összefüggésnek vélték továbbá azt is, hogy a finanszírozási nehézségekkel rendelkező oktatási intézmény kevésbé tudja támogatni a pedagógusainak szakmai és továbbképzését. Az elkészült esélyegyenlőségi koncepciókba azonban nemcsak ezt a két markáns, ugyanakkor elsősorban a külső környezettől függő jellemzőt szerepeltették, hanem ezek mellett megjelentek a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek oktatásának és segélyezésének (!) ritkábban támogatásának elveit is. Különböző eszközöket használtak a hátrányok leküzdése és az esélyegyenlőség megteremtése érdekében, ezek egy része pedagógiai, más része szociális jellegű intézkedés. Leggyakoribb volt a felzárkóztató programok, korrepetálások szervezése, illetve a szociális területen az ingyenes tankönyv és étkeztetés biztosítása.

A települési és kisebbségi önkormányzat önálló szervezeti rendszer, amelyek a törvény értelmében nem állnak hierarchikus viszonyban egymással (Majtényi, 2005). Ennek ellenére a tervezési és döntéshozatali folyamatban a települési önkormányzat hatalmi dominanciája érvényesült, bár eltérő erővel és hatásfokkal – helyzethez és kisebbséghez

vonatkoztatva. A többségi és kisebbségi társadalom eltérő értékrendjéből eredő távolságtartás az önkormányzatok szemléletében is érezhetőek voltak. A települési önkormányzat természetesnek vette a kisebbségi önkormányzat feletti felügyeleti jogot, a döntéseibe való beleszólást, anyagi forrásainak figyelemmel kísérését, és gyakran a kisebbségi önkormányzat is igényelte a segítségét a „nagy” önkormányzattól.

A települési önkormányzatoknál a tervezéskor a kisebbségi önkormányzatok kizárólagosan az adott kisebbségeket érintő kérdésekben igen, ugyanakkor nem jelentek meg a település egészét érintő kérdésekben partnerként. A kisebbségi önkormányzatok, a kisebbségek szervezetei kevésbé épültek be a települési önkormányzati rendszerbe, illetve a település vérkeringésébe. Ez nem jelenti azt természetesen, hogy a településeken egyáltalán nem jelentek meg a kisebbségi ügyek képviselője. Azokat bizottságokhoz rendelték, leginkább a szociálishoz és az oktatáshoz, illetve képviselők közül többen eseti jelleggel ugyan, de vállalták egy-egy probléma megoldását.

Jellemzők	cigány	lengyel	görög	örmény	szlovák	német	ukrán	ruszin
Fenntartások a települési önkormányzat felé	2,86	1,5	1,8	2,5	2,6	1,9	1,6	2,5
Feszültség megjelenése az önkormányzatok között	3,83	2,7	2,6	2,1	2,1	3,15	1,5	2,6
Véleménykülönbség	4,06	3,5	3,8	3,5	2,5	3,6	2,1	2,5
Javaslatkérés tőlük	2,3	1,5	1,66	2,2	2,5	2,1	2,6	2,6
Útmutatás kérése a települési önkormányzattól	1,56	1,9	2	2,3	2,1	2,6	2,3	2,4
Útmutatás kapása a települési önkormányzattól	1,43	2,8	2,4	1,4	2,2	2,6	2,3	2,6
Véleménynyilvánítás a települési önkormányzat részére	3,2	3,5	3	3,2	3,6	2,6	2,1	1,2
Javaslattevél települési önkormányzat felé	4,73	3,8	3,96	3,1	3,2	3,5	2,9	1,5

26. táblázat: Mennyire érzékeli a kisebbségi önkormányzatok részéről? –

(1-5 skálán) n= 11 település

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

A véleménynyilvánítás a másik fél számára a települési önkormányzat részéről egy teljesen magától értetődő folyamat, és mint ilyet szükségszerűnek is tartott. A települési önkormányzat gondolkodás nélkül „segít” a kisebbségi önkormányzatnak. Úgy vélték, hogy a CKÖ-k számára szükség van a „törvényességi és működési felügyeletnek”, pályázatoknál, költségvetés elfogadásánál szinte vétójoggal éltek, több esetben a jegyző vagy polgármester aláírására is szükség volt pénzügyi utalásoknál.

A települési önkormányzatok szerint a cigány kisebbségi önkormányzatok működnek legkevésbé hatékonyan, és ezzel nem a kisebbségi közösséget, hanem annak kisebbségi közösségi elitjét bírálták. A menedzseri/menedzsmenti értékeket kizárólag a fejlesztésorientált, vállalkozó szemléletű települési önkormányzatok esetében lehet felfedezni. Ebben a szemléletben olyan az önkormányzat, mint egy élő szervezet: önmagát képes fenntartani, irányítani, egyensúlyát megtartani (Osborn – Gaebler, 1998). Természetesen egy irányító „agyra” is szükség van. A települési önkormányzat esetében ez maga a képviselőtestület, a polgármester. A felmérés tanulsága szerint a kisebbségi közösség esetében a kisebbségi önkormányzatoktól várják azt, hogy ezt a szerepet betöltse.

V.3. A társadalmi egyeztetés a stratégiai tervezés során

Az önkormányzati szféra tervezési folyamatában a helyi társadalmi hatások hangsúlyosan jelennek meg. Az önkormányzatok politikai legitimitásának kérdése Magyarországon a felhatalmazás mozzanatához és a felhatalmazással kapott legitimitációhoz kapcsolódik.

Az innovációk eredménye, hogy az önkormányzati szolgáltatások színvonala lényegesen kevésbé romlott, mint az önkormányzatok központi finanszírozási pozíciója (Hajnal,2002; Jenei, 2007). A települési önkormányzatok – a közvetlen társadalmi felelősség miatti kényszerhelyzetben – keresik a stabilizálási lehetőségeket, lehetőség szerint törekednek a szolgáltatások színvonalának fenntartására. Addicionális erőforrásként kapcsolják be a civil szervezeteket és a magánkezdeményezéseket, innovatív módon kezelnek regionális fejlesztési és olyan alapvető társadalmpolitikai problémákat, mint a foglalkoztatási gondok, a munkahelyek biztonsága, a szegénység,

az egészségügyi ellátás. Egyik oldalon található az az igény, miszerint a szereplők koordinált, integrált stratégiákon alapulva készítik cselekvési terveiket, amelyben a politikusnak és a köztisztviselőnek egyaránt szerepe van. Másrészt prioritásnak tekintik az önkormányzatok annak a kérdésnek a megválaszolását is, hogy mely témákat, kérdéseket kell, illetve ajánlott a társadalmi egyeztetés szintjére vinni, mely eszköz az, amely még ekkor is a kisebb konfliktust eredményezheti. (26. táblázat)

Stratégiai folyamat jellemzői	gazdasági stratégia	oktatási stratégia	ifjúsági stratégia	kisebbségekkel kapcsolatos stratégia
<i>hol hangsúlyos a külső szereplők érdekképviselete</i>	Megoldandó probléma kiválasztása, konkrét döntéseknél	Döntéseknél. Későn értesülnek a szereplők a tervekről, lépésekről, ezért visszafelé történik az érdekképviselet. Megoldási tervek, alternatívák, alapelvek.	Folyamatban végig	Alapelvek meghatározása,
<i>társadalmi egyeztetés alapelvei és fóruma</i>	nyilvánosság, hatékonyság érdekében, hosszú legitimitáció bizottsági ülések, civil és egyéb kerekasztalok, fórumok	legitimitáció megtartása, intézmények működtetésének biztosítása. Iskolaszék, fórumok, konzultációs egyeztetések	célok erősítése: fiatalok részvételének segítése, politikai szocializáció befolyásolása. Fórumok, tréningek, konzultációk.	legitimitáció erősítése, döntések befolyásolása. Média, megbeszélések kisebbségi közösségek.
<i>hibák a stratégiákban</i>	Prioritások, kulcskérdések kiemelése, hiányos, súlypontosítás	Végrehajtási garanciák, terv lebontása programra.	Ki fogja újra áttekinteni, Stratégiai irányok milyen működésbeli változásokat tesznek. Végrehajtási garancia hiánya, időkeretek, erőforrások konkretizálására	Ellenőrzések, mérföldkövek hiánya. Feladatok és hatáskörök pontos meghatározásának hiánya

			k hiánya.	
<i>javítási esélyek</i>	stratégiai tervek és az operatív programok szoros kapcsolódása a prioritásokhoz. visszacsatolás	tervek lebontása, stratégiai tervek alapelveihez való ragaszkodás.	operatív programokká való alakítása	tényleges együttműködés és partnerség megteremtése

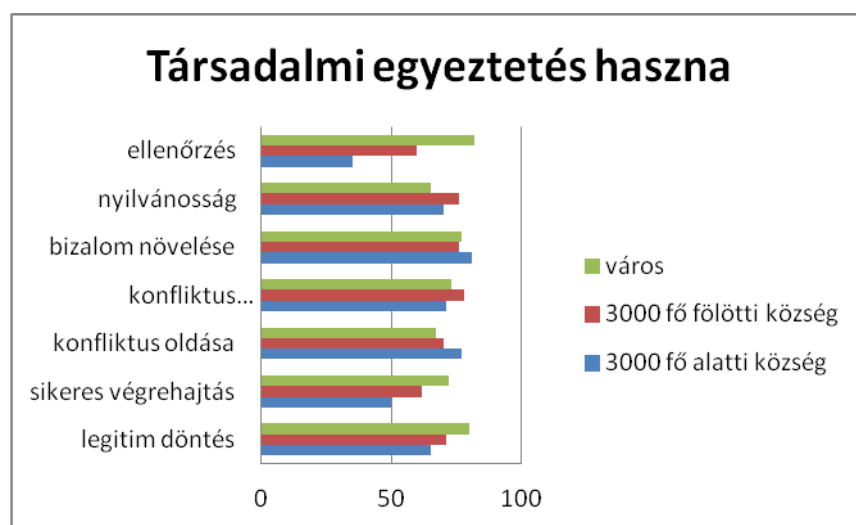
27. táblázat: A stratégiai folyamatok jellemzői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés
n= 30 település

A stratégiaalkotás és a tervezés több szálon és több szinten folyhat. Alapja mindenképpen az a közösségi felhatalmazás, amelyet a helyi társadalom juttat el a döntéshozókig. Ugyanakkor a konkrét teljesítmények és eredmények erősíthetik vagy gyengíthetik a döntéshozók és a menedzsment támogatottságát. Az önkormányzati szféra területén számos olyan döntési, döntés-előkészítési, tervezési stb. folyamat van, amely társadalmi egyeztetést igényel, vagy indukál, mert súlyánál, az érintettek nagy számánál, társadalmi jelentőségénél fogva szükségszerűen kapcsolódik hozzá társadalmi érdeklődés. Ezen kívül bizonyos esetekben szokássá alakult, hogy a gazdasági-társadalmi szereplők érvényesítsék a folyamatban saját igényeiket, érdekeiket, megjelenítsék, becsatornázzák az általuk jelentősnek ítélt problémákat, és megköveteljék megoldásukat.

A társadalmi egyeztetésnek a tervezés során kiemelt szerepe lehet. A megfelelően végigvitt konzultációs folyamattal, a társadalmi környezet véleményének beépítésével sok esetben megelőzhető a konfliktus, illetve a kialakult érdekellentét rövidebb idő alatt és biztonságosabban oldható. Az önkormányzati szereplők vallják, hogy az ilyen folyamat képes figyelembe venni a helyi társadalom érdekét. Ez mindenképpen erősítheti a civil szektor problémafelvető funkcióját. A kutatásban a kérdőívek segítségével feltártam, hogy a képviselők mit tekintenek a társadalmi egyeztetés pozitív hatásainak. (33. ábra) Megállapítható az ábra alapján, hogy a tervezés során történő egyeztetés pozitív hatásának leginkább a bizalom növelését, illetve a konfliktus megelőzését tartották. Az előzőekben már láttuk, hogy a tervek száma és azok

komplexitása és / vagy funkcionalitása leginkább a település lélekszámával függ össze, ezért megvizsgáltam, hogy a tervezés során megjelenő társadalmi egyeztetés során ez a relevancia megjelenik-e. Az ábrán jól látható, hogy bizonyos jellemzőknél településtípusi összefüggés nem tapasztalható, hiszen a bizalom növelése és a konfliktus megelőzése mindhárom kategóriában közel azonos százalékos támogatottságban jelent meg. A legitimitás, az ellenőrzés növelésében, valamint a sikeres végrehajtás érdekében végzett egyeztetésnél találtunk lényegi eltéréseket, amelyeknél nemcsak a település nagysága, hanem a településtípusa is közrejátszott. (33. ábra)



33. ábra: A társadalmi egyeztetések pozitív hatásai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés
n= 30 település

A társadalmi egyeztetésre szükség van, ezt leginkább a helyi társadalom igényli. Az egyeztetés során az önkormányzati döntéshozatalban a döntéshozókon kívül álló civil szervezet a döntés meghozatala előtt a várható döntéssel kapcsolatos információhoz jut, a döntéshozóval közli erre vonatkozó véleményét, melyet ez utóbbi a döntés meghozatalakor figyelembe vesz, és a döntésbe beépít, ellenkező esetben a mellőzés okait megindokolja, majd a véleményezés eredményét értékeli. A helyi önkormányzatokról szóló törvény 8. § (5) bekezdése csak általánosságban vázolja fel az önkormányzat és a civil társadalom együttműködést. „A települési önkormányzat a

feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a képviselő testület és bizottságai ülésein.” (Ötv. 8§ 5 bek.) A törvény konkrét feladatokat és módszereket nem jelöl ki, és a törvény indokolása is megmarad az általánosságok szintjén. Mindenképpen elfogadható az a törvényi előtételzés is, hogy a helyi közösségek bevonásával eredményesebben, hatékonyabban oldhatók meg az önkormányzati feladatok. Ennek érdekében a helyi társadalom szerveződésének támogatása lényegessé válik, hiszen e közösségek is közvetítik a lakossági igényeket. Tájékoztatásukkal, a velük való párbeszéddel könnyebben megértethetők és elfogadtathatók a képviselő-testületi elképzelések, koncepciók, tervek. Kölcsönhatás is érezhető akkor, ha ezeket a terveket az egyeztetés folyamán a civil társadalom átalakítja. A helyi társadalom ilyen mértékű bevonása mindenképpen előnyös a döntéshozatal szempontjából. A képviselő-testület építhet e közösségekre, részt vállalhatnak az önkormányzati feladat-megoldásban. A nyitott kormányzás és a társadalmi aktivitás a kormányzati döntések hatékonyságát és minőségét növelik, a konszenzusos döntéshozatal eredményeképpen meghozott döntések általában legitimebbek, jobb minőségűek, sikeresebben végrehajthatóak, megelőzik a társadalmi konfliktusokat, demokratikusabbak, és erősítik a társadalmi szereplők egymás iránti bizalmát. Optimális esetben minden olyan tervezési, döntéshozatali folyamatban megjelenhet az egyeztetés, amely a helyi társadalom életét befolyásolhatja. Ennek különböző eszközeit és formáit írhatja elő a Szervezet és Működési Szabályzat, amelyben leginkább az önkormányzat által kiválasztott szervezetek részére biztosítja a tanácskozási jogot az egyébként is nyilvános képviselő-testületi, illetve bizottsági üléseken. Ez a gyakorlatban azonban nem mutatott valódi partnerségi kapcsolatot.

Társadalmi egyeztetés jellemzőit az alábbi táblázat mutatja be a szereplőktől származó vélemények alapján: a társadalmi egyeztetést a szereplők jellemezték a kutatás során, az általuk megadott válaszok alapján csoportosíthatjuk azt, hogy miért tartották fontosnak a társadalmi egyeztetést. (28. táblázat)

Leggyakoribb érvelés a döntés minőségére és eredményére vonatkozott. Eltérő volt a szemlélete ennek: a döntéshozók a társadalmi egyeztetés alapvető céljában a

társadalom szereplői közül minél szélesebb réteg szakértelmének, igényeinek, információinak felhasználásával jobb és hatékonyabb döntést hozzanak létre. Feltételezhetjük, hogy az információk mennyiségi növekedése, amennyiben hatékony feldolgozási módszerekkel párosul képes a megoldások minőségét javítani.

Szereplők	Pozitív vélemény	Negatív vélemény
Polgármester	A döntés elfogadottabbá válik, legitimitása nő. Jobb minőségű döntés születhet. Az állampolgári igények, a helyi társadalom igényei és elvárásai jobban megismerhetők.	A nem érintett társadalmi csoportok eltávolodnak az önkormányzati munkától. Túlsúlyossá válhat egy-egy csoport az érdekérvényesítésben.
Képviselők	Információszerzés lehetősége nagyobb, a döntések elfogadottsága növekszik. Konfliktus-megelőzés vagy – megoldás. Bizalom erősödik a döntéshozók és a helyi társadalom között.	A megoldás időben elhúzódhat. A konfliktus már az egyeztetésben megjelenik, ez lassítja a döntések meghozatalát.
Köztisztviselők	Hatékonyabb végrehajtás, több információ a döntés előtt. Ez segíti a végrehajtást.	Lassúbb a döntéshozatal,
Civil szervezetek	A döntések meghozatalába, a tervek elkészítésébe beláthatnak, információk birtokában könnyebb az érdekérvényesítés.	Sok a látszólagos egyeztetés, ami csak formailag az, valójában nincs esély az érdekartikulációra. pl. civil fórumok
Állampolgárok egyéb szervezetei (pl. Iskolaszék)	Információ megléte, a döntés előkészületének ismerete	Korábbi eredménytelen, vagy a látszólagos egyeztetések nyomán

		kudarcként élik meg az új egyeztetéseket.
Intézményvezetők	Információszerzés lehetősége, érdekartikuláció. A döntések lényegét és hátterét könnyebb megérteni.	Intézmények „vetélkedésének” szintere lehet. Hátteralkukat nehezíti.

28. táblázat: A társadalmi egyeztetés gyakorlatának jellemzése

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007-2009 kutatás (saját szerkesztés)

n= 30 település

A társadalmi egyeztetések eredményeképpen jobb döntések, tervek, szabályozások, stb. szülehetnek. Ezzel párhuzamosan javítják a társadalmi egyeztetésben résztvevő szervezetek munkájának hatékonyságát, vállalt feladatainak magasabb szintű, jobb minőségű teljesítését. A meghozott döntések legitimitása növekedik azáltal, hogy társadalmi egyeztetési folyamat eredményeképpen jön létre, konszenzuson illetve szélesebb körű egyetértésen alapul, csak a társadalmi egyeztetéssel támogatott döntési folyamat képes figyelembe venni minél több érintett fél érdekét. (28. táblázat) A megfelelően végigvitt társadalmi egyeztetési folyamat során, a társadalmi környezet véleményének integrálásával sok esetben megelőzhető a társadalmi csoportok és a közigazgatás közötti konfliktusok kirobbanása. Az ilyen konfliktusok és azok megoldása gyakran sokkal több időt és erőforrást igényel, mint amennyi a társadalmi egyeztetéshez szükséges lett volna, mindeközben ezek a konfliktusok a társadalom és a közigazgatás közti bizalmatlanság növekedésével is jártak. Azzal, hogy a döntéshozatali eljárás során folyamatosan és eredményesen együtt működhetnek, növelhető az együttműködés hatékonysága, eredményessége más területeken is. Az egyeztetés elmaradása veszélyhelyzetet jelenthet, hiszen a kérdések társadalmi vitájának elmaradása, ezek tovább rontják a döntések minőségét, és eredményezik azok minimális társadalmi elfogadottságát és beágyazottságát, amit végül „megkoronáz” a közbizalom általános hiánya.

V.4. A tervezés folyamata és befolyásolása

Ahhoz, hogy a tervezés sikeres legyen, figyelembe kell vennie azt a befolyást, amelyet a szereplők, az intézményvezetők, és egyéb szereplők fejtenek ki a határozatok meghozatalában és végig vitelében. Ideális esetekben az elvárt szerepek összességében optimális keretet adnak az önkormányzati döntéseknek. A döntések egyik legfontosabb szereplője a polgármester, akinek szerepe az összekapcsolás, az összehangolás, a kompromisszumkeresés, a konszenzusra segítés, valamint az általános stratégiák képviselése. Természetesen a döntéshozatali folyamat mindegyik szakaszában lényeges szerepe van: előterjeszt, véleményez, döntést előkészít stb. A képviselők szerepe a problémafelvetés, a munkacsoportokban, bizottságokban az egyes problémák és problématerületek vizsgálata, képviselése, javaslatok előkészítése a megoldásra, a képviselőtestületé a döntéshozatal, és a stratégia deklarálása, ellenőrzése. A bizottság mint szereplő a stratégia kidolgozásának terepe, koordinál, előkészít, konszenzust teremt és elemez. A jegyző a stratégiai tervezésben szakmai, jogi felelősség, a hivatal munkájának összehangolása, kiinduló adatok biztosítása és a jogi korlátok vagy a mozgástér tudatosítása, az operatív és a stratégiai működés, valamint a prioritások illeszkedésének vizsgálata. Fontos szerepe van az ellentmondások feltárásában is. A politikai döntések egyik forrása az önkormányzati alkalmazottak körében található. A köztisztviselő a stratégiai tervezés operatív szereplőjeként vesz részt: szövegez, formába önt, kidolgoz, előkészít, ellenőriz. Ők azok a kik döntés-előkészítésben újszerű javaslataikkal felerősíthetők a folyamatok. Szakmai tapasztalatukkal és tudásukkal segíthetik az önkormányzati vezetőket a döntési alternatíváik végiggondolásában. Ők szinte az első szűrők, akik határozati javaslatoknak az eredményét is keresik. Ha az önkormányzatnak nincs megfelelő szakértője a saját munkatársai között a politikai határozati javaslatok szűréséhez, különféle döntési lehetőségek kidolgozásában, akkor az önkormányzati vezetőknek más úton kell megszereznie ezt a technikai támogatást a munkájukhoz. A külső szereplők közül jelentős hatása van/lehet az intézmények vezetőinek, akik több esetben a kezdeményezést, a tervek előkészítését is irányíthatják – saját intézményükre vonatkozóan. Az intézményvezetők ebben az esetben egymás versenytársaivá válnak. (29. táblázat)

A stratégiában megjelenő szereplők	gazdasági stratégia	oktatási stratégia	ifjúsági stratégia	kisebbségekkel kapcsolatos stratégia
polgármester	Alapvető.	stratégia alapelveinek „közlése” és megadása. A bizottsági munka alpműködésének irányítása – kistelepüléseken folyamatos részvétel a bizottság munkájában és az egyéb egyeztető fórumokon.	Másodlagos, alapvető meghatározó szerepe nincs.	Jelentős szerepe van nemcsak a stratégia készítésénél, hanem a meghatározásánál, hanem a konkrét működésnél is.
állampolgárok	Nem karakteres, ritka. Utólagos „elfogadás” vagy véleményezés. A tervek készítésekor nincsenek jelen.	Krízishelyzetekben döntő szerepe van az érintett állampolgároknak/szülőknek.	Igény van az állampolgárok bekapcsolására. Az ifjúsági cselekvési tervek készítésekor több helyen példás a bekapcsolás és a bekapcsolódás.	Kisebbségi konfliktusokkal terhelt településeken jelentős az állampolgárok jelenléte. Önszerveződés, spontán kezdeményezések, segélyezések befolyásolása.
civil szervezetek	nem egységes fellépés, egymást versenytársnak tekintik	oktatási kerekasztal, konzultációs testület létrehozatalakor megjelennek. Ekkor intézményesített, formalizált, de a környezet változásai miatt állandó szereplés	stratégia készítésben erős, jelentő szerep. Feladatátengedés.	Jelentős. Elsősorban a kisebbségi civil szervezetek jelennek meg, illetve az oktatási és szociális témáknál más civil szervezetek is.
képviselők	erősen személyfüggő és helyzetfüggő	erősen személyfüggő. Közvetlen érintettség esetén erős.	erősen személyfüggő. Közvetlen érintettség esetén erős.	Nem kívánnak a stratégiában megjelenni.
köztisztviselők	Jelentős szerep a koordináció, szervezethez, folyamatos a tervezés, megvalósítás, ellenőrzés szakaszában	kitelepüléseken nem tekintik szakmai referenciának. Városokban, ahol van oktatási iroda, lényeges irányító szerep a stratégia készítésekor és a végrehajtáskor egyaránt.	Hiányzik a hivatali kezdeményezés, önállóság.	Nem kívánnak megjelenni. Esélyegyenlőségi szakpolitikához kapcsolt stratégiák fontosságának tekintik.

kisebbségi önkormányzat ok	Nincs jelentős szerepe, mozgásteret.	Feladatát helyezés, vétőjoggal véleményezés.	élés, Nincs jelentős szerep. Kizárólag szociális téren jelenik meg.	Jelentős, de sokszor konfliktussal terhelt.
----------------------------------	---	--	--	--

29. táblázat: A stratégiai tervezés szereplői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás – saját szerkesztés

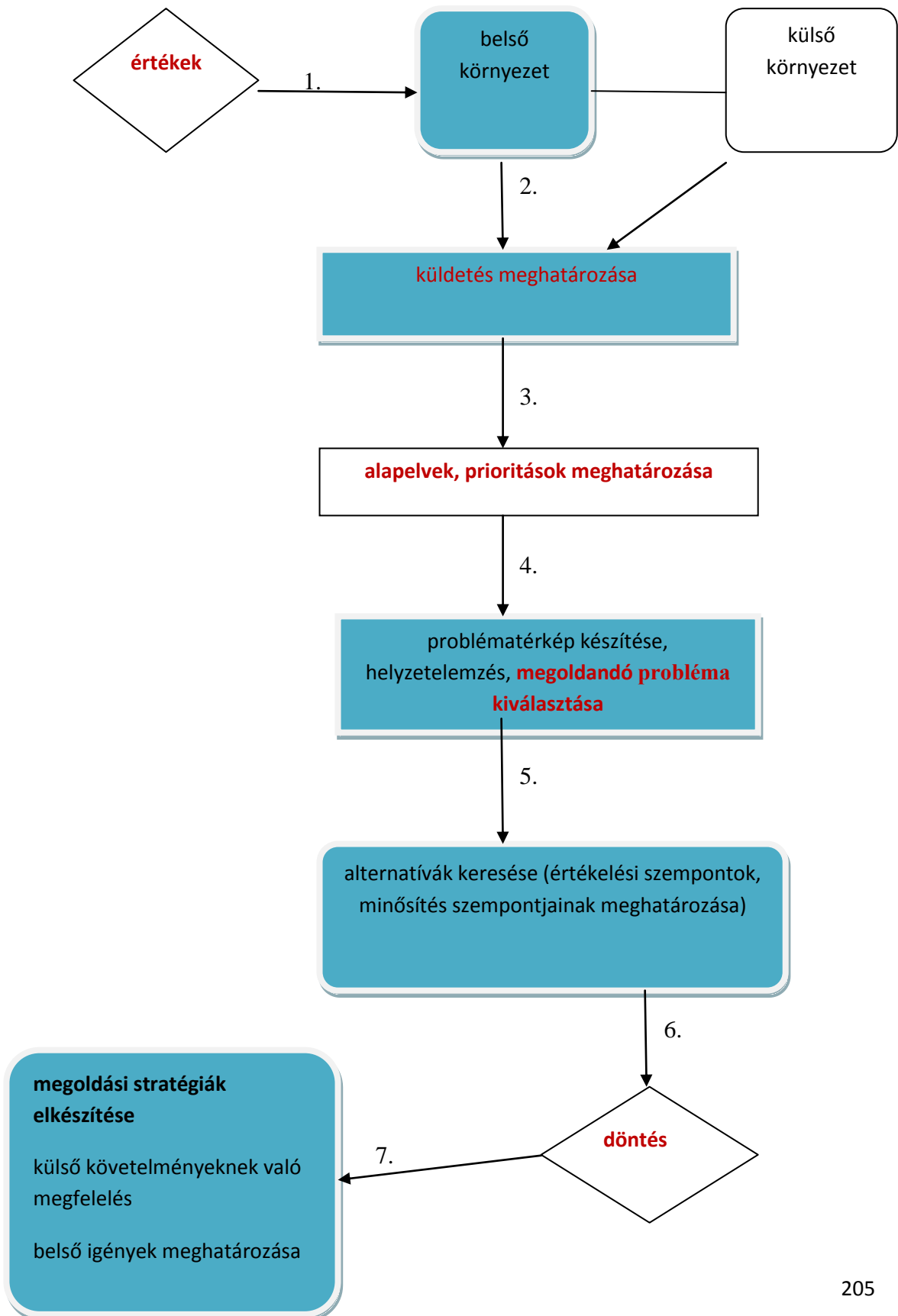
n=30 település

Az eredményes egyeztetés másik fontos alapfeltétele, hogy erős civil társadalom létezen, amely képes véleményét artikulálni, érdekeit érvényesíteni, valamint biztosítottak legyenek azok a csatornák, amelyekben a szereplők kapcsolatba lépnek egymással és kommunikálnak. A civil szervezetek a tervek elkészítése során optimális esetben minden szakaszban véleményt nyilváníthatnak, leggyakoribb megjelenésük leginkább a stratégiák véleményezésekor van, hasonlóan a más szakmai szervezetekkel. Az állampolgárok az igényeik meghatározásával és artikulálásával befolyásolhatják a terveket, a javaslatok elkészítése már sokkal ritkább. A stratégiai terveket, és az elkészült ciklusprogramot a települések ún. társadalmi vitára bocsáthatják, az állampolgároknak lehetőségük adódik a véleményük kinyilvánítására az elfogadás előtt, illetve közvetlenül utána. (29. táblázat) Az információ akkor elégséges, ha alapot ad az érdemi részvételre. Fontos összetevője az egyeztetésnek, hogy lehetőség szerint hosszabban zajló, nem egyszeri közreműködésről van szó. A partnerség létrejöttének követelménye, hogy a részvétel formái szabályozottak legyenek. A részvétel alapvető célja a döntés befolyásolása, amelynek egyik módja a racionális ráhatás, az érvek bemutatása. Értelemeszerűen az egyeztetésnek meg kell előznie a döntéshozatalt, ezt azonban nem elégíti ki egy olyan részvételi eljárás, amely a szűken vett döntési folyamatot előzi csak meg, de nem ad teret az egyeztetésnek a tervezési fázisban. A társadalmi részvétel egyértelmű előfeltétele a megfelelő informáltság, az információhoz való hozzáférés. Itt kétféle információról van szó: a döntés-előkészítési folyamatra vonatkozó és a döntésre vonatkozó információról, mindkettő ismerete elengedhetetlen a tényleges részvételi jogok gyakorlásához.

A tervezés során nagyon fontosak a külső szereplők jelenléte: a vállalkozások befolyásolási erejét nem szabad figyelmen kívül hagyni, ebben nem csupán kis- és középvállalkozások jelentek meg. Sajátos eltérés azokban a helyzetekben van, amikor

a településen egy multinacionális vállalat gazdaságpolitikája és CSR-politikája befolyásolja az önkormányzat tervezését. A vizsgált szakpolitikák közül egyértelműen a vállalkozások a gazdaságfejlesztési irányok befolyásolásában jelentek meg. Az értékek – ahogy azt fentebb már láttuk – a tervezés alapjául szolgálnak, melyek mindenképpen hatással vannak a belső környezetre. Az értékek alapján határozzák meg – a döntéshozók, elsősorban a polgármester – a küldetést. (34. ábra) A vizsgált települések többségében ebben a szakaszban a bizottságok szerepe megnövekedett, a küldetés elvének üzenetét elfogadva, kisebb mértékben módosítva azt. Ezt később a nyilvánosság valamely eszközével, például fórumok, szóróanyag, riportok (tv, rádió) a lakosság tudomására hozzák, mintegy utólagos legitimációt kérve arra. Az alapelv, miszerint a partnerek megkeresése során az egyeztetés lebonyolítója törekedjen arra, hogy minden érintett érdekcsoport megszólításra kerüljön, a településeken a szándék része volt, amennyiben az egyeztetés a jobb minőségű döntés és a legitimáció megteremtésének sajátos egyvelege volt. Ennek megfelelően a társadalmi egyeztetés formáit és kommunikációs csatornáit úgy választották meg, hogy véleménynyilvánításra, konzultációra motiválták partnereiket. A társadalmi egyeztetés formájának kiválasztásakor figyelembe kell venni a következő tényezőket: társadalmi egyeztetés a lehető leghatékonyabban szolgálja a döntéshozatali folyamat adott fázisában kitűzött célt, és a döntési fázisban legyen biztosított a civil mozgáster. A vizsgált időszakban két olyan jellemző esetet találtam, amelyben nyilvánvalóvá vált, hogy az egyéb szereplőktől (állampolgár, civil szervezet) érkező nyomásra módosult egy-egy szakpolitikában a küldetés tartalma, a teljes stratégiára azonban ez nem volt lényegi hatással. A civil és egyéb szervezetek számára mozgásteret az önkormányzatok a problématerkép elkészítésénél nyitották meg. Itt különböző eszközöket használtak: kívánságládák, ötletbörzék, civil fórumok majd kerekasztalok, lakossági fórumok segítségével kívánták felmérni az igényeket. A megoldandó probléma kiválasztását bizottság – a köztisztviselő javaslatára – maga tette meg, vagy egy szűk körű team a rendszeresített „munkaértekezleteken”. A munkaértekezletek gyakori formái voltak a döntés-előkészítés azon részének, amely a problémák és azok közötti választást tartalmazza.

34. ábra: Az önkormányzati stratégiák készítésének befolyásolása



A döntés szakaszában a társadalmi egyeztetésnek formailag már nincs szerepe, mégis ebben a szakaszban nyilvánul meg, hogy a részvétel során elhangzott álláspontok mennyiben kerültek integrálásra a döntésbe, vagy a vélemények beemelésének elmaradását mi indokolta.

Az alternatívák keresésének időszakában több szereplő számára is adott lehet a befolyásolás: bizottságok – akiknek tevékenységének körébe a konkrét téma tartozik -, szakértők – akiket véleménynyilvánításra felkérnek -, civil szervezetek, pártok és egyéb szerveződések – ha megfelelő információval rendelkeznek magáról a tervekről és a probléma természetéről. Az önkormányzati stratégiák készítésének ebben a szakaszában a kölcsönösségen alapulva adott a lehetőség, de eltérő annak felhasználása. Azokon a településeken, ahol a helyi társadalom, pártok, civil szervezetek által behálózott, ott gyakoribb a tervezési stratégiák értékelésének a befolyásolása. Ehhez azonban mindenképpen fontos az önkormányzat nyitottsága és az információk átadása.

Összegzés:

A stratégiai tervezés alapkövetelménye az önkormányzati döntéshozatal folyamatként történő szemlélete. A települési önkormányzatok általános jövőképei jelentek meg a hosszú távú terveikben, de ezek a tervek általánosságukból adódóan tág mozgásteret hagytak a döntéshozóknak. A tervezés legfontosabb körülményévé az értékek és a prioritások kijelölése vált, amelyek optimális esetben megelőzik a stratégiai tervek, valamint az ágazati tervek elkészültét. A kutatások azt bizonyították, hogy a szakpolitikák megalkotása előtt az arra vonatkozó célok gyakran hiányoztak, vagy általánosak maradtak. A vizsgált önkormányzatoknál előfordult az is, hogy az operatív terveket tekintették általános terveknek, és a szervezeti célok meghatározását is ennek vetették alá.

A célok meghatározásakor településtípustól és településnagyságtól függetlenül hasonló *metodikával* éltek: a helyi társadalom elvárásai szerinti távoli jövőképet mutatták be. Az önkormányzatok esetében a tervezés lényeges pontja volt annak a meghatározása, hogy a cél mire vonatkozik: a *szükségesre*, a *lehetségesre*, vagy a *fejlesztendőre*. A szükséges kategóriába a kötelező feladatok ellátása tartozott, azok teljesítéséről nem

nehéz meggyőzni a külső és belső szereplőket, mert ezeket a jogi normák és a helyi társadalom elvárásai is erősítik. A fejlesztések területén is olyan, a település számára lényeges célokat határoznak meg, amelyekben az állampolgárok támogatására bizton számítanak, illetve egyezik a lakosság elvárásaival.

A szükséges, fejlesztendő és a lehetséges tartalmának változtatásaiban a helyi társadalomnak való megfelelés és a külső körülményekre történő reagálás egyaránt jelen volt, azok konfliktusa döntéshozatali kényszerhelyzeteket és spirálokat okoztak. Különböző volt a célokhoz való ragaszkodás mértéke, a célok az idő elteltével módosultak a környezet változásainak hatására, de a legitimáció megtartására akkor is törekedtek. Az önkormányzatoknak döntéseikben figyeltek arra, hogy a döntéssel támogatókat nyerjenek a megvalósításához, számoltak az egyének és csoportok érdekével.

A vizsgált szakpolitikákban a prioritások alapján megfogalmazott stratégiai tervekben jöttek létre az operatív tervek, majd a szervezeti célok megvalósításai.

A tervezés folyamata a választott szakpolitikákban eltérést mutatott: a költségvetési politikában optimális esetben a stratégiai terveket bontják le operatív tervekre. Az oktatáspolitikai döntéseknek a döntési kényszer – ami a kormányzat felől érkezett – gyorsította föl a tervezés folyamatát. Az ifjúsáspolitikai tervezésében a prioritások, a szemléletek voltak döntő jelentőségűek. A „szükséges rossz” vagy a „róluk és nem nekik” kijelölik a szakpolitika tervezési és megvalósítási folyamatát. A kisebbségpolitikában mindezzel ellentétben a prioritások azonnali operatív tervezést indukáltak, kihagyva a stratégiák szakaszát.

A költségvetési politikában leggyakrabban a biztonságos gazdálkodás és település működtetése volt a vezérlőelv településnagyságtól és településtípustól *függetlenül*. Önkormányzati döntések legnagyobb hatása a közoktatási intézmények költségvetésének meghatározásában voltak tapasztalhatóak, a döntések között jelentős hányadot képviseltek az oktatási költségvetést érintő alkufolyamatok.

Az oktatáspolitikai tervezésekor a döntéshozói értékek kijelölték a prioritásokat, a tervezéssel egy időben operatív terveket hoztak létre a döntési kényszerből adódóan. Az intézmények működtetését, az operatív terveket a monitoring később is befolyásolta, ahogy az így elkészülő koncepciókat is. Az „optimális utat”, miszerint az

értékek és prioritások határozzák meg a szervezeti célokat, majd ebből keletkeznek az operatív tervek stb., a települések közül azok tudták bejárni, amelyek nem voltak kitéve oktatási kérdésekben kényszerdöntéseknek.

Több önkormányzatnál is megtaláltuk, hogy az ifjúságpolitika nem más, mint gondolkodásmód, melyet a döntéshozók követnek munkájuk során. Az ifjúságpolitikában a hangsúlyt az ifjúság *önszerveződésének* elősegítésére, az értelmes szabadidőtöltés feltételeinek biztosítására helyezték. Mint minden stratégiai elképzelés, helyzetkép felvázolásával indult, melyben az ifjúság minden életszférájára vonatkozóan, és megpróbálták felmérni az igényeket, szükségleteket. A prioritások alapján közvetlenül szervezeti célokat jelöltek meg, illetve stratégiákat, amelyek alapján az operatív tervek jöttek létre. Az ifjúsági koncepciók megalkotása után a stratégiák és az operatív tervek alapján alkotják meg a tényleges programokat, és jellemző volt az is, hogy a monitoring nem vitt vissza a stratégiák megalkotásáig, hanem csupán az operatív tervekig.

A kisebbségekkel kapcsolatos stratégiák készítési követelménye nem jelent meg nyíltan, ugyanakkor a kommunikációkban kiemelt szerepet tulajdonítanak a kisebbségi (elsősorban roma kérdésként definiált) területnek. Ez az ambivalens hozzáállást tovább bonyolította az, hogy a települési önkormányzatok a stratégia készítésének jogát és/vagy kötelezettségét a kisebbségi önkormányzatoknak, mint szereplőknek tulajdonították, delegálva ezzel a feladatot és a felelősséget is.

A szakpolitikai stratégiák jellemzőinek, hasonlóságainak és eltéréseinek elemzésében több szempontot használtam. Az egyik a külső szereplők jelenléte a tervezésben, vagy annak egy szakaszában. Azt tapasztaltam, hogy a tervezés teljes hosszában az ifjúságpolitikákban vannak jelen, ugyanakkor a kisebbségpolitikánál csupán az alapelvek meghatározásánál. A lényegi területnek tartott költségvetési és oktatáspolitikai tervezésben a mozgásterük erősen korlátozott volt. A társadalmi egyeztetés alapelveként az összes szakpolitika a hatékony működtetést nevezte meg, a célja azonban a legitimitáció biztosítása / erősítése volt különböző eszközök használatával. (fórumok, konzultációk, média) Másik szempontként a stratégia készítés hibáit és javítási lehetőségeit elemeztem. A hibák leginkább a tervezés módszertani hiányosságaiból eredtek: a súlypontok megadásában, a tervezés és az operatív programok távolságában és összekapcsolásának elmaradásában.

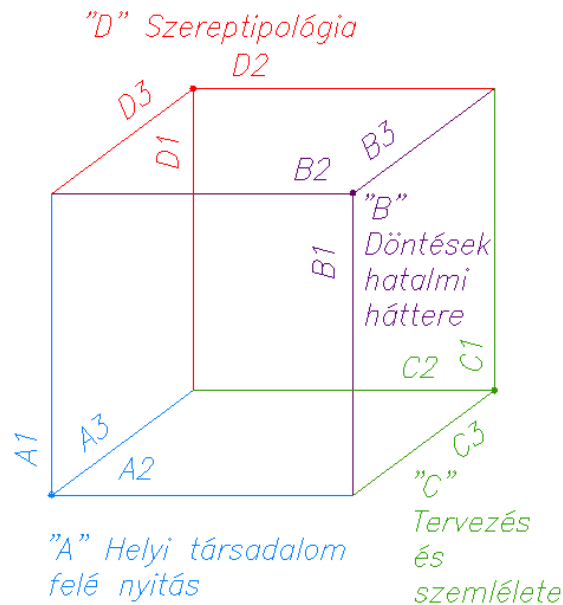
A meghozott döntések legitimitása növekedett azáltal, hogy társadalmi egyeztetési folyamat eredményeképpen jött létre, konszenzuson, illetve szélesebb körű egyetértésen alapult. Pozitív hatásának tudható be az is, hogy a társadalmi egyeztetéssel támogatott döntési folyamat alkalmas a bizalom növelésére, a legitimitás növelésére. Ugyanakkor a megfelelően végigvitt társadalmi egyeztetési folyamattal, a társadalmi környezet véleményének integrálásával sok esetben megelőzhetőek volt konfliktusok.

A tervezés folyamatába a belső és külső szereplők egyaránt megtalálhatóak. Amiben eltérések tapasztalhatóak az a feladatuk, a mozgásterük, a felelősségük, valamint az, hogy mennyire tekinthetőek mérvadónak ezekben a véleményük, mennyiben tudják befolyásolni a döntéshozatalt. A döntés szakaszában a társadalmi egyeztetésnek formailag már nincs szerepe, mégis ebben a szakaszban nyilvánul meg, hogy a részvétel során elhangzott álláspontok mennyiben kerültek integrálásra a döntésbe, vagy a vélemények beemelésének elmaradását mi indokolta.

A döntéshozatal vizsgálata során hibákat leginkább a stratégiai, tervezésbeli hiányosságokban és a rendszerszemlélet hiányában tapasztaltam. Nem folyamat részeként jelennek meg a szereplők tevékenységében az adott egyeztetéshez kapcsolódó feladatok, így komolyabb erőfeszítéseket, leterheltséget, ad hoc megoldások választását eredményezi a szereplők részéről a társadalmi egyeztetésbe való bekapcsolódás. Ezért módszertanilag, tematikusan, időben nem tervezhetőek ezek a feladatok a szereplők számára. Nem készültek el előre, a folyamat beindítását megelőzően azok a konkrét egyeztetési tervek, amelyek ismertté tennék a szereplők számára saját feladataikat, lehetőségeiket, felelősségüket, ez az alapvetően ad hoc megoldásokra épülő munka komolyan akadályozza az egyeztetést, rontja annak minőségét, eredményességét, hatékonyságát. Gyakori hiba, hogy az egyeztetés megkezdésekor annak „napirendje” még kidolgozatlan. Így az első szakaszban az egyeztetés tervét kell elkészíteni a szereplőknek – ez gyakran egybeesik és összemosódik a problématerkép elkészítésével. Mindezeket nehezíti, hogy a közigazgatás zárt struktúrája sok esetben nem teszi lehetővé, hogy beépítsék az előzetes elképzeléseikhez, terveikhez (és az ehhez igazodó technikai, anyagi, szakértői és időbeli kapacitásukhoz) nem illeszkedő minőségű és mennyiségi igényeket, információkat. A helyi társadalom nem tudja használni a visszacsatolásban rejlő lehetőségeket, nem tudnak az általában jellemző időhiány okán, vagy informálódási

nehézségeikből kifolyólag reagálni az újabb és újabb beérkező impulzusokra, a szereplők és a környezet változásaira.

A tervezés és annak szemlélete alapján a térbeli dimenzionálásban három irány tapasztalható.



A **C.1**-ben a prioritások megfogalmazása korrekt, világos, és településmérethez igazított. Helyi társadalom tud a tervekről, léteznek egyeztetések, a média segítségével is akár, de nem válnak automatikusan elfogadottá ezek. Helyi intézmények érdekeik alapján elfogadják a terveket, konfliktusmentesnek tűnő kapcsolat a döntéshozókészítőkkel. Külső szereplőkkel partneri viszony, de sérül a mellérendeltség a multinacionális vállalat esetén. SWOT és PESTLE elemzéseket készítenek, megjelenik a koordináció az egymásra fűzött stratégiák esetén, és jellemző a megvalósulás ellenőrzése is. **C.2** csoportban a középtávú tervezés a jellemző, némely esetben párhuzamosak a költségvetés és az akciótervek sorozata, ezért sokszor konfliktussal terhelek. Ágazati stratégiák léteznek, de kevés a kapcsolat, koordináció közöttük. Kommunikációja hiányos, többször sérül a társadalmi támogatottsága. Készülnek megvalósíthatósági / hatástanulmányok, gyakori a SWOT-elemzés elkészítése is. A

HR-átvilágítások kényszerítettek költségvetés miatt. **C.3** irányban a jövőkép nem meghatározott, konzultáció jelen van, de nem karakteresen és nem rendszeresen. Jellemzően rövid (egyéves) távon gondolkodtak, mérföldkövek/felelősök nem pontosan meghatározottak. Egy-egy terület kidolgozott, de a szemlélet nem vihető át egyik területről a másikra.

VI. Összegzés

Az önkormányzatiság szakmai és politikai diskurzusok központi témája, amelyekben eltérő hangsúlyokkal, érvekkel emelik ki az önkormányzatok működésének pozitívumait, vagy éppen a hiányait.

A disszertáció a 2007 – 2009 közötti kutatássorozatra alapozva foglalta össze az önkormányzati döntési folyamatok és módszerek használatát: kiemelten a döntési célok és stratégiák megalkotását, a szereplők jelenlétét, a szerepek egymáshoz kapcsolhatóságát és a rendelkezésre álló szinterek használatát. Fontos területe volt a vizsgálatoknak, hogy a döntéshozó testület kapcsolatai mennyiben befolyásolói a döntések meghozatalának. A dolgozat az elméleti háttér feltárása mellett e három nagy területre fókuszált: a döntéshozatal (a) szervezeti és működési területe, (b) szereplői és szerepeik, (c) a tervezés folyamatának irányítása.

Az adatfelvétel során többféle módszert használtam: kérdőíves felmérést az önkormányzatok döntéshozatali folyamatának, annak szereplőinek megismeréséhez, interjúkat a szereplők mozgásterének, kapcsolatrendszerének, valamint a tervezés folyamatának feltárásához. Mindemellet dokumentumokat gyűjtöttem különböző kiadványokból, jegyzőkönyvekből, határozatokból és rendeletekből, valamint megfigyeléseket végeztem a testületi és bizottsági üléseken, közmeghallgatásokon és egyéb fórumokon.

A döntéshozatal több területet foglalhat magába. A szakirodalmak eltérő aspektusból elemzik az önkormányzati döntéshozatali folyamatot: a public choice a szereplők döntéseiben a racionális választásokat hangsúlyozza, míg a leadership elméletben a befolyásolás a központi elem. A közösségi döntések hangsúlyos területe a társadalmi hálózatok, a szociális interakciók és a társadalmi támogatottság biztosítása, hiszen az

önkormányzat nem képes a települést hatékonyan irányítani, ha a helyi erőfeszítések nem találhatóak meg.

A döntéseméleti modellek és módszerek központi kérdése, hogyan lehet egy szervezet sikeres, hogyan tudja a keletkezett problémákat hatékonyan kezelni. A döntéshozatali szemléletek és prioritások vizsgálatával bizonyítottá vált az, hogy nem a megoldási alternatívák képezték a vita tényleges alapját, hanem maguk a megközelítések, ami azt igazolta, hogy az önkormányzatok működésében a szereplők értékrendszere elsődleges. A problémák megközelítései/artikulációi kijelölték a használható módszereket, ennek legjobb bizonyítékaként megjelent, hogy a prioritások meghatározása után – amelyeket a vezetők szemlélete jelölt ki - a megoldási alternatívák jelentősen szűkültek, és rendre ugyanazon folyamat mentén alakultak. Az új alternatíva bekerülése konfliktussal terhelt volt, vagy patthelyzet esetén a probléma megoldása igényelt új szemléletet. A szakpolitikai döntések vizsgálatával is az igazolódott be, hogy a szereplők közötti konfliktus ezekből az eltérő megközelítésmódokból származtak. Nehezítette a folyamatok eredményes végig vitelét az, hogy az alternatívák teljes körű számbavétele nehézkes, a szereplők a nem kívánatos alternatívákat háttérbe szorították, vagy egyáltalán meg sem említették, és a legjobbnak tűnő megoldási módot tüntették fel egyedüli támogathatóként.

Az önkormányzati döntéshozatal olyan hatalmi erőternek bizonyult, amelyben a szereplők a kapcsolatrendszerükből, információikból adódóan a külső hatásokra reagálva meghatározott mozgástérrel rendelkeztek. Az önkormányzatok a döntéshozatali folyamatukhoz különböző szintereket használtak. A jegyzőkönyvek vizsgálatával, illetve a különböző terek (testületi ülés, bizottsági ülés) megfigyelésével tártam fel a szabályok és elvek használatát. Lényegi terület volt az SZMSZ-ek vizsgálata is - a képviselőtestület működési terének meghatározása miatt -, valamint a napirendi pontok tárgyalásának módja, a határozatok típusa. A településnagyság, illetve a településtípusok vizsgálatával azokat jellemzőket foglaltam össze, amelyek megadhatják a helyi önkormányzatok döntéseinek sajátos csomópontjait.

A testületi ülések / közgyűlések formájában a települések nagyságát, vagy típusát tekintve nem találtam eltéréseket, a rendes ülések számában sem voltak tapasztalhatók szignifikáns különbségek, ahogyan a rendkívüli ülések esetében sem. Minden

településen rendkívüli ülésként jelent meg a költségvetés módosítása, amelyet rendre a nyári időszakra *terveztek*. Ezt az anomáliát a központi költségvetés módosítása indukálta a vizsgálat éveiben. A szinterek vizsgálata során eltérést az mutatott, hogy a kistépüléseken a költségvetés mellett az oktatás jelent meg a rendkívüli ülések témájaként, amit tovább erősített az, hogy a 2007-es évtől a kormányzat oktatáspolitikai döntései a helyi költségvetés folyamatos módosítását indukálták.

3000 fő alatti község	3000 és 5000 fő közötti város	5000 fő fölötti város
<i>n= 18</i>	<i>n= 5</i>	<i>n= 7</i>
Testületi ülések		
rendes ülések száma 11, rendkívüli ülések leggyakoribb témája a költségvetés és az oktatás	rendes ülések száma 12, rendkívüli ülések leggyakoribb témája a költségvetés és pályázatok, közbeszerzések	rendes ülések száma 12 rendkívüli ülések leggyakoribb témája a költségvetés, pályázatok, közbeszerzések
Helyi társadalom bekapcsolása		
konfliktusfelmérések nem jellemzőek, a helyi közvélemény-kutatások ritkák, társadalom bevonása látszólagos és témafüggő. Civil szervezetek atomizáltak, pártok szerepe csekély, de erősödő tendenciát mutat 2009-ig	konfliktusfelmérések, és a helyi közvélemény-kutatások ritkák, társadalom bevonása témafüggő, nem szervezett. Civil szervezetek atomizáltak, pártok szerepe erősödő tendenciát mutat 2009-ig	konfliktusfelmérések jellemzőek, a helyi közvélemény-kutatások rendszeresek, társadalom bevonása több területen elindított, szervezett, tapasztalatai később stratégiában használt. Civil szervezetek jelen vannak, de súlytalanok, rétegérdekeket képviselték leginkább, pártok szerepe erős.

Döntés-előkészítések, előterjesztések gyakorisága		
Polgármesteri előterjesztés jellemző, ezen kívüli sorrend: bizottság, jegyző, képviselő	Polgármester bizottság, jegyző, képviselő (pártfrakció), köztisztviselő, civil szervezetek, állampolgárok	Polgármester, pártfrakciók, bizottság, képviselő, köztisztviselő, jegyző, állampolgár, civil szervezet
Sürgőséggel tárgyalt előterjesztések témája: vis mayor, egyéb témák: napi működtetés (Eredménye elfogadás)	Sürgőséggel tárgyalt előterjesztések témája: vis mayor. Eredménye elfogadás. Egyéb esetekben módosítás utáni elfogadás	Sürgőséggel tárgyalt előterjesztések témája: vis mayor (eredménye elfogadás), egyéb esetekben elnapolás, illetve módosítás utáni elfogadás.
Tárgyalás módja		
jellemzően egyedi tárgyalás (oktatás esetén folytatólagos a külső környezet változása miatt) Egyedi tárgyalás gyakorisága: ifjúságpolitika* – *ahol megjelent – 100%, költségvetési 84%, kisebbségpolitika 70%, oktatáspolitika 60%	egyedi tárgyalás, folytatólagos tárgyalás fennálló konfliktus esetén Egyedi tárgyalás gyakorisága: ifjúságpolitika 93%, kisebbségpolitika 88%, költségvetési 77%, oktatáspolitika 69%	egyedi tárgyalás az oktatáspolitikai döntéseknél is Egyedi tárgyalás gyakorisága: kisebbségpolitika 93%, ifjúságpolitika 88%, költségvetési 74%, oktatáspolitika 55%
Egyéb döntéshozatali terek használata		
Közmeghallgatáson alacsony létszámban vesznek részt. Fórum témája fejlesztés, illetve konfliktus-helyzet megoldása	Közmeghallgatáson növekvő létszámban vesznek részt, alkalomszerű fogadóórák Fórumok témája fejlesztés, illetve konfliktus-helyzet	Közmeghallgatáson jelentős mértékben növekedett meg a résztvevők száma, Fórumok témája fejlesztés. Kezdeményezői:

Fogadóórák (polgármestert kivéve) nincsenek.	megoldása	leggyakrabban frakciói	pártok
--	-----------	---------------------------	--------

30. táblázat: A döntési terepek települési sajátosságai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

Láthatóvá vált a kutatás során, hogy a társadalmi egyeztetési folyamat a helyi társadalom rétegződéséből, hálózatosodásából, civil szervezetek és a pártok jelenlétéből adódóan különbözőek. (30. táblázat) A döntés-előkészítés minden településen lényegi feladatként volt jelen, ezt az is bizonyította, hogy a lélekszámtól és a településtípustól függetlenül elsősorban polgármesteri indítvánnyal történtek meg az előterjesztések. A pártok számára is egyre lényegesebbé vált a döntés-előkészítés, az 5000 fő fölötti településektől a határ áttevődött az 5000 fő alatti város kategóriájához. Változó volt a sürgőséggel tárgyalt napirendek esetében azok eredménye is, a városokban ez nem hozott egyértelműen elfogadást a vis mayor helyzeteket kivéve, míg a községek ezzel az eszközzel gyakrabban tudták a döntést kikényszeríteni.

Az önkormányzat tevékenységének nyilvánosságát alapvető demokratikus értéként kezeljük, azonban számos területen tetten érhető volt az önkormányzatok bezárkózására és láthatatlanságára tett kísérlet.

3000 fő alatti község	3000 és 5000 fő közötti város	5000 fő fölötti város
<i>n= 18</i>	<i>n= 5</i>	<i>n= 7</i>
A döntések nyilvánossága		
zárt ülés tartásának oka: felmentés, vezetői kinevezés, ingatlan-fejlesztés Állampolgárok nem vettek részt a testületi üléseken. Hangfelvételek készítése	zárt ülés tartásának oka: közbeszerzés, személyi ügyek Állampolgárok alacsony számban, ad hoc jelleggel vettek részt az ülésen. Hangfelvételek készítése,	zárt ülés tartásának oka: közbeszerzés Állampolgárok alacsony számban rendszeresen vesznek részt az ülésen. A részvétel megnőtt bizonyos

Tartalom szerinti jegyzőkönyv	esetlegesen helyi tv számára is.	helyi tv szerinti	témák hatására. Az ülések televíziós rögzítése, közvetítése. Tartalom szerinti jegyzőkönyv a jellemzőbb.
-------------------------------	----------------------------------	-------------------	--

31. táblázat: A vizsgált szakpolitikák nyitásainak modelljei
 Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás
 n=30 település

Tapasztalatom alapján az állampolgári ellenőrzést és a befolyásolás lehetőségeit az állampolgárok nem használták ki megfelelően, viszont ennek változtatására nincs készletés sem részükről, sem az önkormányzati szereplők részéről. A helyi társadalom aktivitását az önkormányzati döntéshozatali folyamatban több tényező befolyásolta, bizonyos témák hatására erősödtek és más témákkal erősítették a helyi társadalom részvételét.

A szakpolitikai döntések eltérő megítélését a szerepek és a szereplők súlya, a célok kijelölése és az érdekérvényesítés manifesztálódása határozza meg. A terepek súlyát, használatának gyakoriságát is befolyásolták mindezek. Az alapján, hogy az önkormányzat mennyire nyitott a helyi társadalom felé, mennyire igényelte a döntések legitimitációját, a vizsgált szakpolitikákban három típust alkothattunk. A 32. táblázatban a szakpolitikák megjelenésének csoportjait mutatom be. Az (A) csoportban a kötelező közmeghallgatáson túl előre tervezett lakossági fórumot nem szerveztek, a (B) csoportban az önkormányzatok néhány esetben használtak fórumot, vagy egyéb kommunikációt a tájékoztatáshoz, a (C) csoportban az állampolgárok a döntési folyamatot végigkísérhetik. (32. táblázat)

3000 fő alatti község	3000 és 5000 fő közötti város	5000 fő fölötti város
<i>n= 18</i>	<i>n= 5</i>	<i>n= 7</i>
Szakpolitikák nyitási modelljei		
Oktatási: - ahol működik iskola, jellemzően (B) - iskola nélküli: (A) Ifjúsági: (A) Kisebbségi: (B) Költségvetési: (A) vagy (B)	Oktatási: - jellemzően (B) Ifjúsági: (B) Kisebbségi: (B) Költségvetési: (B)	Oktatási: - jellemzően (B), de néhány esetben (C) Ifjúsági: (C) Kisebbségi: (B) Költségvetési: (B)

32. táblázat: A vizsgált szakpolitikák nyitásainak modelljei

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás n= 30 település

A vizsgálatok (dokumentum-elemzések, megfigyelések) igazolták azt, hogy az önkormányzati érdekképviselői szinterek használata, kiválasztásuk módja jelentős hatással volt a helyi (szak)politikai döntésekre, és az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal befolyásolták a döntéshozatal végeredményét.

A dolgozat az önkormányzati **szerepek és szereplők** kérdéseinek vizsgálatakor feltárta annak komplexitását. A kutatás során megtartott fórumokon és megbeszéléseken, valamint az esettanulmányok kapcsán a döntéshozatali csapdákra, hibákra, problémák megoldási lehetőségeinek bemutatására is mód nyílt. Bizonyítottá vált az, hogy a település szereplőinek összetettségét és pártosodottságát mind a település mérete, mind a település típusa befolyásolja.

Az, hogy a döntések egy *folyamat* eredményeként születtek meg, egyértelműen igazolást nyert, és axiómaként volt a későbbiekben jelen. Változó volt viszont, hogy a folyamatban hány szereplő vett részt, és ehhez kapcsolódva egyéni, csoportos, vagy szervezeti szinteken jöttek-e létre a döntések. Optimálissá akkor vált a döntéshozatal, amikor a kommunikáció zavartalan volt a szereplők között, illetve a szerepek is átadhatóknak bizonyultak. Az önkormányzat belső szereplői számára a

döntéshozatalban betöltött funkciók szerepeket indukáltak, amelyek közül az **irányítást** tekintették a legfontosabbnak, és itt öltött egyértelműen testet a polgármesterek hatalmi dominanciája. A képviselőtestület, a polgármester és a köztisztviselői kar kapcsolata ennél a funkciónál egyrészt nagyon szorosnak, másrészt sajátos módon egymás kiegészítéseinek bizonyultak. Az erős polgármester – gyenge képviselőtestület, illetve a gyenge polgármester – erős képviselőtestület formációban jelent meg a szereplők szabályozó ereje, azonban a szakpolitikák rendszerében ezek eltérhettek, ekkor láthatóvá váltak a kialakult erőviszonyok időleges átalakulásai. A szakpolitikák közül a polgármesterek leginkább a költségvetési folyamatban voltak meg meghatározók, azonban, ha a helyzet a helyi társadalom számára vészhelyzetként definiálódott, a többi szakpolitikában is elsődleges irányítókká léptek elő. Beigazolódott az a feltevés is, miszerint a szereplők magukat a szakpolitikákat is hierarchiába rendezik, és eszerint választják ki saját szerepeiket. A 4 szakpolitika közül – és a 4 bizottság közül – minden településen a költségvetési / pénzügyi bizottság volt a legerősebb. Egy-egy kérdés kapcsán változhatott a testületi „hierarchia” időlegesen, de az „eredeti egyensúly” a probléma megoldása után, vagy a probléma megoldhatatlanságának / elhúzódásának észlelése után visszaállt.

Az **ellenőrző** szerepet több probléma nehezítette meg: egyrészt nagyfokú polihisztorságot kellett a szereplőknek tanúsítaniuk, másrészt ezt a szerepet távolították maguktól leginkább, mert kényelmetlennek tartották azt. Gyakori volt, hogy az ellenőrzés során megtalált hiátusok miatt újabb döntéshozatali folyamatot indítottak el az előzőt függőben hagyva, jelentős mértékű végrehajtási úr generálásával. A **koordináló** funkcióban a partnerség elősegítése és a helyi közösség építése egyaránt megtalálható volt. A szereplőknek eltérő módon volt lehetőségük bekapcsolódni a döntéshozatali folyamatba. A döntésbefolyásolás mozgásterét az érdekérvényesítő képességének ereje, és a szereplők egymáshoz való viszonya jelölte ki. Az előfeltevessel ellentétben az vált bizonyítottá, hogy az egyes csoportok érdekeik érvényesítéseikkel alapvetően az intézményes mechanizmusban jelentek meg, bár érezték az intézményes keretek között gyakorolható technikák hiányos voltát. Más esetben, akik érzékelték alacsony befolyásolási képességüket, és rendszerint alulmaradtak a korábbi mechanizmusokban, jelenlegi helyzetüket szinte reménytelennek ítélték meg. A korábbi szerepek pozitív eredménye meghatározta a jelen teljesítményét azáltal, hogy erőteljes érdekbefolyást tett lehetővé.

A közpolitikai folyamatokban rejtett konfliktusok is munkáltak, amelyek különböző mechanizmusok következtében nem tudtak a felszínre törni. Ez a konfliktus áthatotta a választópolgár – képviselőtestület, képviselők - köztisztviselők közötti aktív kapcsolatrendszerét. Mindezt tovább árnyalta az a tény, hogy az érdekek partikuláris jellegéből adódóan másként jelentek meg a célok a döntési szereplők és az érintett csoportok számára.

Az önkormányzat vezetői aktív szerepet játszottak abban, hogy döntéshozatali folyamatokat indítottak el és vittek végig. A települési döntéshozatal szereplőinek szociometriájával azonosíthatóvá vált a döntések központi szereplőinek csoportja. A vizsgálat alapján a településtípustól és nagyságtól függetlenül a polgármester bizonyult a központi szereplőnek, viszont az őt követő tényleges „erőrangsort” nehezebb megalkotni. A szereplők tényleges mozgásterét az adott politikai helyzet és a működés hagyományai is meghatározták. A település nagysága, típusa és a többi szféra hálózatosodása jelenős hatással volt az önkormányzati döntéshozatalra, hozzájárult a közösségi tervezésben és végrehajtásban szereplők mozgásterének növeléséhez és a társadalmi aktivitás igényének alakításához. (33. táblázat)

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Szereplők szociometriája		
<i>szervezeti sűrűség</i> <ul style="list-style-type: none"> • centralizált szervezeti rendszer, a központban a polgármester • civil szervezetek száma alacsony, kapcsolódásuk 	<i>szervezeti sűrűség</i> <ul style="list-style-type: none"> • centralizáció (polgármesteri középponti szereppel), dekoncentráció elemeivel • civil szervezetek, differenciált érdekképviseleti 	<i>szervezeti sűrűség</i> <ul style="list-style-type: none"> • erősödő decentralizáció a feladatoknál, a dekoncentrációt a pártok frakciói és a polgármesterek is igénylik • Civil Háló létrehozatala, ebben

<p>egymáshoz elhanyagolható</p> <ul style="list-style-type: none"> • eseti szövetségek • polgármesteri hivatal koordinációja jelentős • külső szereplők érdekképviselője a gazdasági döntéseknél jelentős. 	<p>szándék</p> <ul style="list-style-type: none"> • egymáshoz kapcsolódásuk az azonos érdekek alapján történt • közvetlen információs rendszer használata • polgármester mellett tanácsadó szerep megjelenése • külső szereplők érdekképviselője a gazdasági és ifjúságpolitikai döntéseknél jelentős 	<p>az önkormányzat katalizátorként történő jelenléte</p> <ul style="list-style-type: none"> • szektorok közötti közvetítés szándékával tanácsadó-hálózat létrejötte • polgármester mellett tanácsadó szerep megjelenése • külső szereplők érdekképviselője mind a 4 vizsgált szakpolitikai döntésnél jelentős
<p><i>társadalom aktivitása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • lakossági vélemények azonnali, spontán megnyilvánulásai jelentősek • a fórumok, eszközök csekély használata • politikai pártok hatása az állampolgárok alapértékeinél érzékelhető, ez a helyi 	<p><i>társadalom aktivitása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • pártok aktivizáló tevékenysége • lakossági vélemények differenciáltak • a média növekvő szerepe 	<p><i>társadalom aktivitása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • pártok aktivizáló tevékenysége és érdekaggregációja • spontán lakossági reakciók ritkák, • információforrás: média

politikában nem aktivizál • önkormányzat konzultációs szándékai döntést igazolóak		
--	--	--

33. táblázat: A szereplők szociometriája

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A települési önkormányzatoknak a katalizátori szerepe azáltal volt erősíthető, hogy a belső és külső kapcsolatrendszerét stabilizálta. Kisebb település esetén ez egyszerűnek és ugyanakkor bonyolultnak is bizonyult, mert a döntéshozatal belső szereplői összefonódtak a helyi társadalommal. Az önkormányzati vezetők több módon is hozzájárultak a szférák együttműködéséhez, a vállalkozások, pártok szerepe is erősebbé vált a településeken, a városok (a lélekszámtól függetlenül) egyértelműen a pártok érdeklődésének középpontjába kerültek. Az önkormányzatok egy-egy kérdés kapcsán igényelték a külső szereplők jelenlétét, a hatékonyság érdekében néha kényszerűségből ugyan, de fenntartották kapcsolati hálót.

Fontos terület volt, hogy mi legitimálja a szereplőket, a felelősség átruházható-e a polgárokra a részükről érkező nyomásgyakorlás esetén, az érdekérvényesítési folyamatok közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásai milyen legitimációs problémákat eredményezhetnek. Mivel a részvételi demokrácia az önkormányzatiság éltetője, fontosnak tartották annak társadalmi megerősítését, a szervezeti sűrűség mindenképpen növelte a társadalmi részvétel esélyeit és eredményét. Ezek során bizonyítottá vált, hogy a szakpolitikai döntések eltérő megítélését a szerepek és a szereplők „ereje”, a célok kijelölése és az érdekérvényesítés manifesztálódása határozta meg, ahogyan a színterek súlyát, használatának gyakoriságára is hatottak.

Az önkormányzat szereptipológiáját több szempont alapján határoztam meg. A módszertan, a döntéshozatal szemlélete, a prioritások rendszere és az azokhoz való ragaszkodás mértéke, a döntéshozatal dinamikája, a kapcsolódások, valamint a

döntések során tapasztalható konfliktusok jelentették azokat az aspektusokat, amelyek hozzájárultak a szereptipológiákat kijelölő dimenziók létrehozatalához. A 3-K tipológia alapján – konszenzusra, kompromisszumra, koalícióra törekvés - koncentráltak az önkormányzati döntéshozatali folyamatok szereplői. (34. táblázat)

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Szereptipológiák		
<p>Jellemzően kompromisszumra törekvés, a konzultáció esetleges és témafüggő. Az önszerveződések lobbijereje alacsony, megoldandó problémák esetén szerepük felerősödik. A döntés célja a hatékony működtetés, szemlélete közgazdasági és a filozófiai egyvelege. Akut döntési helyzetben a normatív szemlélet, túl sok információ esetén a szemeteskosár szemlélet. Külső szereplők elsősorban a csekély számú vállalkozásokból adódtak.</p>	<p>Jellemzően kompromisszumra törekvés, témafüggően koalíció kiépítésével. Önszerveződések az informális döntésbefolyásolásban jelennek meg, prioritásokban a közösségi érdekek hangsúlyozásával. Szemlélet közgazdasági, racionális és normatív. A legitimáció biztosításának szándéka folyamatosan jelen van, döntési folyamatot generál.</p>	<p>Jellemzően konszenzusra törekvés, kommunikációban is ezt jeleníti meg. A döntéshozatal hagyományos szereplőin túl külső szereplők (tanácsadók, szakértők, civil szervezetek) kapcsolódása jelentős. Megközelítésmód, szemlélet: közgazdasági. A kapcsolati rendszerben a polgármester inkább integrátorként és koordinátorként jelent meg. Legitimációt a kapcsolódó külső szereplőkön keresztül tartja fenn. Informális egyeztetések jelentősek.</p>

34. táblázat: Szereptipológiák települési sajátosságai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A normatív szabályok csak kijelölik a testületek, bizottságok pályáját, de a mozgásterét és tényleges működését ezek nem írták elő, azt saját maguk – és nem kevésbé külső, gazdasági és politikai körülményeik – határozták meg. Ambivalens az a működés, amely az önkormányzatoknál jelen van, egyszerre a kényszerpályával – hiszen folyamatosan ki van téve központi döntéshozatalnak -, és autonómia szemléletükkel, igényekkel. A disszertációban elemzett témakörök alapján egy térbeli dimenzionálásra vállalkoztam, amelyben a sarokpontok kijelölését azok a lényegi pontok adták, amelyek a döntéshozatali folyamatban leginkább meghatározónak találtam. Az egyik ilyen a helyi társadalom felé nyitás (A), a másik a döntések hatalmi háttere (B) – III. fejezetben, a tervezés és annak szemlélete – IV. fejezetben (C), végül a szereptipológia – V. fejezetben (D). A 18. ábra mutatja be a térbeli modellezés keretét, sarokpontjait és irányait.

A disszertációban bemutatott 4 vizsgálati pont a különböző irányával számtalan döntési modellt és elemzési lehetőségét biztosította. Az önkormányzatokról ezek alapján **egyedi** rajzolatukat – helyüket a térben alkothatjuk meg. A vizsgált önkormányzatok ezen a képzeletbeli kockán belül szórtan jelentek meg, a sarokpontok és az azokhoz tartozó jellemzők nem adtak számukra egy-vagy több pontban megjelenő koncentrációt, csupán enyhén sűrűsödő halmazoknak lehettünk tanúi: A.2 – B.3 – C.3 - D.2 koordinációban. Ezeknél a településeknél nem teljes körű a lakosság tájékoztatása, és a képviseleti demokrácia dominál – ez a kettő jellemző gyakran járt együtt. Mindemelllett a jövőkép nem hosszú távra meghatározott, egyéves időtávokra szól, sokszor a vis mayor helyzetek ezt is felülírják. Mindezek alapján a kompromisszumok segítik a döntéshozatalt. A másik sűrűbb megjelenési hely az A.1 – B.3 – C.2 – D.1 területen tapasztalható. Azaz a legitimitás biztosítása miatt a tájékoztatás gyakoribb, lényegi különbség abban volt a települések között, hogy mi adja meg a „végső készletet” a pl. lakossági fórum megrendezéséhez – ahogy ezt láttuk az oktatáspolitikai döntéseknél. A képviseleti demokrácia itt is dominált, míg a tervezés már középtávra is terjedt – de ezek mindig konfliktusokkal terheltek voltak, ahogy ezt a költségvetési politikánál láttuk. Ezekhez hozzájárult a szereplők koalícióra való törekvésük (kényszerük), amely azért lesz szinte törvényszerű, mert a döntési folyamatot így tudták biztosítani.

Ez csupán néhány a több száz lehetséges típus közül, amelyben a felsorolt négy tényező (és a hozzájuk tartozó 3-3 irány) alapján a koordinátahelyzetük meghatározható. Véleményem szerint ez a modellezési módszer az önkormányzat döntéshozatalának típusait megadhatják általában is, de akár a szakpolitikákra nézve is – az idő egy adott szeletében.

Az önkormányzati célokat és terveket a szereplők érdek- és értékpreferenciái, valamint a társadalomnak való megfelelés igényei befolyásolták. Az önkormányzatok célja a döntéshozatali folyamatban a törvények betartásán túl az integráció és a konszenzus ösztönzése volt, amelyekben különböző érdekekre összpontosítottak, egyre nagyobb teret engedve a társadalmi támogatottságot generáló döntéseknek. A képviselőtestület döntése a célokat tették törvényessé és megszabták a cselekvés módjait, a választott testületek legalizálták a hosszú távú elképzeléseket, ez adta meg a keretet a fejlesztési és politikai célmeghatározásokhoz. Az önkormányzatok esetében a tervezés lényegi pontja a célterület besorolása volt: a szükséges, a lehetséges és a fejleszthető kategóriába. A szükséges teljesítésének fontosságáról nem nehéz meggyőzni a külső és belső szereplőket, azokat a jogi és az elvárt erkölcsi normák is segítik.

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Stratégiai folyamatok jellemzői		
<p><i>Gazdasági:</i> prioritás a hatékonyság és a költségvetési egyensúly biztosítása. Pénzügyi/költségvetési bizottságok szerepe a stratégiaalkotásban nagy.</p> <p><i>Oktatási:</i> Szakbizottság mellett pénzügyi bizottság dominanciája a</p>	<p><i>Gazdasági:</i> Operatív tervek és a stratégiák kapcsolata. Döntési alapelv a hatékonyság, jellemzően megjelenik a normatív szemlélet is.</p> <p><i>Oktatási:</i> Bizottságok és szakértők szerepe nagy. Térségi központ jellegűből</p>	<p><i>Gazdasági:</i> Gazdasági stratégia koncepcióra alapozott és operatív tervekre bontott. Gazdasági stratégia meghatározza a többi szakpolitikai stratégiát is.</p> <p><i>Oktatási:</i> Oktatási bizottságot szakelőadók segítik a döntéshozatali folyamat</p>

<p>stratégiaalkotásban. Hosszú, visszatérő döntési folyamat. <i>Ifjúsági:</i> Szemlélet: „szükséges rossz”, ifjúságpolitikai stratégiák nem készültek, koncepció az esélyegyenlőségibe épített. <i>Kisebbségpolitikai:</i> A döntéseknél a kisebbségi önkormányzatokra való hagyatkozás. Koncepció, stratégia hiánya. Konfliktusmentességre való törekvés.</p>	<p>adódóan oktatási stratégiák megalkotásában a környező településekre is figyelemmel vannak. <i>Ifjúsági:</i> Fiatalok bekapcsolása a stratégia készítésébe, de a folyamat nem következetesen végigvitt. A stratégia monitoringja és az operatív tervei nem biztosítottak. <i>Kisebbségpolitikai:</i> Feladatok és mérőföldkövek meghatározásának hiánya.</p>	<p>teljes hosszában. Agglomerációban lévő településekkel folyamatos egyeztetés a stratégiára jelentős hatással van, a koncepciót azonban nem változtatja meg. <i>Ifjúsági:</i> A koncepció, a stratégia és az operatív tervek nem válnak el egymástól. Végrehajtási garancia hiányzik. Szemléletük: róluk és nem nélkülük. <i>Kisebbségpolitikai:</i> Külső szereplők jelenléte a stratégiák megalkotásában, kutatások alkalmazása.</p>
--	--	---

35. táblázat: Stratégiai folyamatok jellemzői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 30 település

A települések nagyságával és típusával nem függött össze a *célok kijelölésének* módszertana, azonos módon a képzelt és az elvárt távoli jövőben érhetőek el. Azonos volt a célok *tartalma* is minden településtípuson, de eltérő volt a célokhoz való ragaszkodás mértéke és a tervek készítésének módszertana is. A stratégiai tervek készítése a vizsgált szakpolitikáknál némiképp eltérést mutattak a célok, a szakpolitika külső környezet általi meghatározottságában és a szereplők értékrendszerének a döntési prioritásai közötti relációban. Az elkészült szakpolitikai tervekhez is eltérően viszonyultak a külső szereplők: minden településen magasán meghaladta a többi vizsgált szakpolitikai tervezési folyamat iránt tanúsított érdeklődést és a róluk szóló ismeretet is.

A tervezés során az addicionálás erőforrásaként kapcsolták be a civil szervezeteket, csoportosulásokat. A stratégiaalkotás és tervezés több szálon és több szinten folyt, amelynek alapját a közösségi felhatalmazás adta. A tervek alapján elkészített előterjesztések vizsgálata igazolta, hogy a konkrét teljesítmények és az eredmények hatottak a szereplők legitimitációjára, erősítették vagy éppen gyengítették őket, ezért a tervezés során és azok végrehajtásának folyamatában is igényelték a társadalmi egyeztetést. Annak hasznát eltérően ítélték meg, leginkább a bizalom növelését és a konfliktusok megelőzését látták benne, és kevésbé az ellenőrzést. A döntési helyzet strukturálásával, a jövőbeni lehetséges események feltárásával a döntés eredménye, hatékonysága fokozható, mindezekkel a döntések legitimitása növelhető.

Véleményem szerint az önkormányzatok a túlzott bizonytalanságot és a kockázatokat, valamint a legitimitás elvesztésének veszélyét nehézkesen kezelik, helyette a rövid távon is megmutató eredményekre összpontosítanak, ezért a helyi társadalom nyomásgyakorlása a helyi döntéshozatalra sikerrel jár. A vizsgálat éveiben erősödött, hogy a folyamatosan változó támogatási keretek, a feladatok decentralizációja és a jövedelem-elvonás egyre nehezebb helyzetbe hozta az önkormányzatokat. Két érdek ütközött markánsan: önkormányzati – amely az elvonások csökkentését szeretné – és a központié – amely az elvonások további emelését hozná magával.

A kormányzat részéről 2010-től megmutató, 2011-ben erősödően önkormányzatok átalakítási szándéka fragmentált viszonyok között jelentkezik. Az önkormányzatok a nehéz gazdasági helyzetet, a túlzott feladatokat, a beszűkült anyagi mozgásteret problémának tekintették, mindemellett ragaszkodtak az autonómiájukhoz. Másik közös pont egyben az eltérésük is, ez az egyediségükben, a település sajátosságaiban ölt testet: eltérők a földrajzi, a gazdasági, a szociokulturális adottságaik, az etnikai összetételük, a helyi társadalom rétegződése és a gazdasági aktivitásban betöltött szerepük. Amíg a döntési terek leginkább a keretet jelölték ki, láthatóvá vált, hogy a legnagyobb különbség a döntéshozatali folyamatban az önkormányzati szereplők, vezetők értékrendszerében és szemléletében kereshető, amelyek a döntés összes aspektusára jelentős hatással vannak.

Felhasznált irodalom:

1. A. Gergely András (1996): *Identitás és etnoregionalitás*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete.
2. Aberbach, J. D.- Putman, R. D. and Rockman, B. A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
3. Ágh Attila (2000. április): A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. *Comitatus*, pp. 5-12.
4. Barakonyi Károly (1999): *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
5. Bartal Anna Mária – Kákai László – Szabó István (2005): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe Debrecen város fejlesztésében*. Budapest, Századvég Civil Akadémia.
6. Bartal Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek és modellek*. Budapest, Századvég Kiadó.
7. Beluszky Pál (1999): *Magyarország településföldrajza*. Budapest – Pécs, Dialóg-Campus Kiadó.
8. Berényi Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel Kiadó, pp. 203.
9. Bernstein, Henry (ed.) (1978): *Underdevelopment and development: the third world today*. New York, Penguin Books.
10. Blanchard, Ken - Carlos, John P.- Randolph, Alan (2007): *Empowerment. A felelősség hatalma*. Edge 2000 Kiadó.
11. Bohman, Jon – Rehg, Write (1992): *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts Institute of Technology.
12. Bóhm Antal (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Budapest. Vidékfejlesztők kiskönyvtára.
13. Buchanan, James M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság: válogatott tanulmányok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.
14. Buis, Hans – Musch, Arne (2003): *Public participation processes in urban development projects in South Africa and in The Netherlands*. Den Haag: VNG International.

15. Butler, Glenys (2006): *Sustainable communities: the important role of local governments in building social capital*. Political Studies Association Annual Conference Papers.
16. Child, John (1982): *A szervezetről vezetőknek: útmutató gyakorlati problémák megoldásához*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.
17. Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap.
18. Coleman, James S. (1994): Társadalmi tőke. In: Lengyel György – Szántó Zoltán (szerk.): *A gazdasági élet szociológiája*. Budapest: Aula Kiadó. pp. 99–129.
19. *Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
20. Connolly, William, E. (1984): *Legitimacy and the State*. New York: New York University Press. pp. 20.
21. Corpus, C.- Bottom, K. (2007): Independent politicians: Motivations for seeking election to council. ESRC Seminar Series (3): *The Future of Political Parties in Local Government*. Conference Papers.
22. Corpus, C. (2010): *Do hung councils in English local government really mean coalitions exist? The role of party politics were no overall majority exists*. 61st Political Studies Association Annual Conference Papers.
23. Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (1993): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.
24. Csefkó Ferenc (1997): *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus.
25. Dahl, Robert (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris Kiadó.
26. Dahrendorf, Ralph (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat Kiadó.
27. Evaluating Public Sector Organizational Network, *Public Administration Review* 61(4): pp. 414-423.
28. Faragó László (1997): Tervezéselméleti alapvetések. *Tér és Társadalom* 3. pp. 1–15.
29. Faragó László (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

30. Fogarasi József (1995): Egy modern önkormányzati menedzsment körvonalai. *Comitatus* 3. pp. 21–35.
31. French, Jim (1992): *Reflections on public office*. Texas Town and City.
32. G. Fekete Éva (1997): A kistérségi tervezés néhány sajátossága. *Tér és Társadalom* 3. pp.101–105.
33. Gábor Kálmán (1993): *Civilizációs korszakváltás és az ifjúság*. Budapest. Oktatókutató Intézet.
34. Gáspár Mátyás (1995): *Helyi önkormányzati menedzsment*. Helyi önkormányzati know-how program. Csákberény.
35. Gazsó Ferenc – Stumpf István (1995): *Vesztések. Ifjúság az ezredfordulón*. Budapest, Hungaropon.
36. Gazsó Ferenc - Laki László (2004): *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Budapest, Napvilág Kiadó.
37. Gulyás Gyula – Jenei György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula Kiadó.
38. Hajnal György – Gajdusчек György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások*. Magyar Közigazgatási Intézet. pp. 142.
39. Hajnal, György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (“Advancing available knowledge on Hungarian policy failures”). Budapest, KSZK
40. Horváth Gyula – Rechnitzer János (2000): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
41. Horváth Gyula (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus szakkönyvek. Studia regionum. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
42. Horváth Imre (1999): *Közigazgatási szervezés – és vezetéstan*. Budapest – Pécs. Dialóg-Campus Kiadó.
43. Horváth M. Tamás (1994): *Helyi önkormányzati szabályozás és újítások*. Közigazgatási füzetek. 12. Különszám. Magyar Közigazgatási Intézet.
44. Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus szakkönyvek. Dialóg Campus tankönyvek. Studia regionum. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
45. Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus tankönyvek. Institutiones juris. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

46. Horváth M. Tamás (1999): A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében. *Jogtudományi Közlöny*. pp. 30.
47. Hudon , Raymond –Hébert, Benoit Paul: Miért kellene a fiataloknak a politika iránt érdeklődniük? Im. *Politikai szocializáció*. Szerk.: Szabó Ildikó és Csákos Mihály. pp. 247-265.
48. Huelsberg, Nancy A. –Lincoln, William F. (1985): *Successful Negotiating in Local Government*. ICMA International City/County Management Association.
49. Ifjúság 2000 és Ifjúság 2004, 2008 kutatás Gyorsjelentései
50. Jenei György (2006): Adalékok a „public policy” szemlélet értelmezéséhez. In: *Politikusok és köztisztviselők a közpolitikai döntéshozatalban*. T047043 OTKA kutatás alapján. Eger, Grafotip. pp.17-32.
51. Jenei György - Ráczné dr. Horváth Ágnes - Zsebéné Dobó Marianna (szerk.) (2007): *Politikusok és köztisztviselők a közpolitikai döntéshozatalban*. EKF.
52. Jenei György (2008): *Közintézményi menedzsment*. Századvég Kiadó.
53. Jones, G. and Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government*. London, George Allen and Unwin.
54. Józsa Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernitás*. Dialóg-Campus.
55. Kákai László (2003): A civilek által létrehozott fórumok, kerekasztalok. *Comitatus*. 1-2.sz.
56. Kákai László (1996): Egy nagyvárosi önkormányzat működési mechanizmusai. In: Horváth M. Tamás – Kiss József (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány.
57. Kákai László (1997): Hatalomváltás dimenziói a helyi politikában. *Társadalmi Szemle*. 6. sz. pp. 71-85.
58. Kákai László (2003): Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. *Comitatus*. 4.sz.
59. Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég Kiadó.
60. Keményné Koncz Ildikó (2005): PPP projektek önkormányzati területen. In: Vigvári András (szerk.): *Félúton: tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest, Települési Önkormányzatok Szövetsége. pp. 169–184.

61. Kenneth, Thomas (1975): *Conflict and conflict management*. The Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Vol. II. Chicago. IL.: Rand McNally.
62. King, Desmond S. –Pierre, Jon (ed) (1990): *Challenges to Local Government*. SAGE Modern Politics Series Volume 28.
63. Kooiman, Jan – Eliassen, Kjell (1997): *Managing Public Organization*. SAGE Publications. London.
64. Kozma Gábor (2002): Az önkormányzatok költségvetésében megfi gyelhető sajátosságok és főbb időbeli változások az 1990-es évtizedben. *Pénzügyi Szemle* 5. pp. 439–463.
65. Lackó László (1988): *Területi fejlődés, politika, tervezés*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. Területi és Települési Kutatások 2. Budapest, Akadémiai Kiadó.
66. Lidblom, Charles (1959): *The science of mudding trough „Public Administration Review”*.
67. Lipset, Martin (1995): *Homo politicus*. Budapest, Osiris Kiadó.
68. Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás* 2006/11.szám.
69. Lőrincz Lajos (1996): *Közigazgatás-tudományi antológia*. 1-2 kötet. ELTE. Budapest.
70. Lőrincz Lajos (szerk) (2009): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. pp. 300.
71. Luhman, Niklas (1987): *Válogatás írásaiból*. Szociológiai Füzetek.
72. Mabileau, Albert – Moyser, George – Parry, Gareth – Quantin, Parry. (ed.) (1989): *Local Politics and Participation in Britain and France*. Published by the Press Syndicate of the University of Cambridge.
73. Mead, George Herbert (1934): *A pszichikum, az én és a társadalom*. Mind, Self, and Society.
74. Molnár Péter: Hagyományos és modern jövőkép mint pedagógiai érték. *Új Pedagógiai Szemle* 2002/11.
75. Naisbitt, John (1982): *Megatrends: The New Directions Transforming Our Lives*. New York.
76. Némedi Dénes (szerk) (1991): *Talcott Parsons a társadalmi rendszerről*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet és Továbbképző Központ.

77. Osborne, David. –Gaebler, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
78. Page, Edward - Goldsmith, M. J. (eds) (1987): *Central and Local Government Relations*.
79. Page, Edward (1992): *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. Harvester Wheatsheaf.
80. Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus.
81. Pálné Kovács Ilona (1997): Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon az ezredfordulón*. Budapest.
82. Pálné Kovács Ilona (2005): Önkormányzatok és hatalommegosztás. In: Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Aula Kiadó.
83. Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus szakkönyvek. Területi és települési kutatások. *Studia regionum*. Budapest – Pécs: Dialog Campus Kiadó.
84. Pápay Zsuzsa (szerk) (1987): *Helyi hatalom, helyi társadalom*. Művelődési Minisztérium Vezetőképző és Továbbképző Intézete.
85. Parker, John –Bradley, Greta (2003): *Social Work Practice: Assessment, Planning, Intervention and Review .Transforming Social Work Practic*. Lerning Matters Ltd.
86. Perry, James - Kraemer, Kenneth (1986): *Research Methodology in the "Public Administration Review," 1975-1984*. *Public Administration Review*. Vol. 46. No. 3. pp. 215-226.
87. Péteri Gábor (1995): *Önkormányzati gazdálkodás: új lehetőségek, gyakorlati módszerek*. Budapest: „Helyi Demokrácia és Újítások” Alapítvány.
88. Pratchett, Lawrence (2002): *Location: democracy and place in metropolitan governance*. ECPR. pp. 22-27.
89. Pratchett, Lawrence: *Towards a separation of local autonomy and local democracy* ECPR 6-11 April 2001Press.
90. Provan, Keith & Milward, Brinton (2001): *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks*. www.jstor.org/stable/977503. A letöltés dátuma 2008. október 10.

91. Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
92. Rogers, Steve (1990): *Performance Management in Local Government*. LONGMAN. LGTB.
93. Simon Zoltán (2008): *Érdekérvényesítés az közösségi döntéshozatalban*. L'Harmattan Kiadó.
94. Somlai Péter (1997): *Szocializáció*. Corvina Kiadó.
95. Somlyódy Edit (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus szakkönyvek. Területi és települési kutatások. 21. Studia regionum. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
96. Soós Gábor – Tóka Gábor – Wright, Glen (eds.) (2002): *State of local democracy in Central Europe*. Initiative: Open Society Institute. LGI books. Budapest: Local Government and Public Service Reform.
97. Stewart, John (1986): *The New Management of Local Government*. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.
98. Stoker Gerry (1996): *Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy*. in King D., and Stoker G., (Ed) *Rethinking Local Democracy*, Macmillan
99. Stone, Deborah, Kuttner, Robert: (2002) *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Justice* (Boston: Houghton Mifflin, 1984.) 267.p.
100. Stone, Deborah: *A közpolitika paradoxona*. Közszolgálati Tanulmányi Központ.
Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. 3.fejezet. pp. 1.
101. Stumpf István: Politikum, alternativitás - önszerveződő közösségek. *Ifjúsági Szemle*. 11. pp. 87-93.
102. Stumpf István: Generációk és pártok. *Társadalmi Szemle*. 12.szám. pp. 44-53.
103. Szabó Andrea, Bauer Béla, Laki László (2002): *Ifjúság 2000*. Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Ifjúságkutató Intézet.
104. Szabó Máté: Alternatív társadalmi mozgalmak és reformok Magyarországon. *Ifjúsági Szemle*. 6. pp. 24-37.
105. Szabó Máté (2004): *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Budapest, Századvég Kiadó.

106. *The Benefits to Your Municipality. Professional Local Government Management.* ICMA (International City / County Management Association) 2007.
107. Woodhouse, Edward (ed) (1993): *The Policy-Making Process*, 3rd. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
108. Thomson, Ann Marie – Perry, James (2007): *Conceptualizing and Measuring Collaboration.* Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access.
109. Tóbiás László (szerk) (1999): *Együtműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között.* Demnet Kiadó. pp. 210.
110. Tönnies, Ferdinand (2000): Gemeinschaft und Gesellschaft. In: Felkai – Némedi – Somlai (szerk): *Szociológiai irányzatok a XX. Század elejéig.* Budapest: Új Mandátum Kiadó. pp. 441-459.
111. Verebélyi Imre (2001): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel el a megyék regionális célú megerősítésére. In: Szigeti Ernő (szerk.): *Régió, közigazgatás, önkormányzat.* Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. pp. 145–177.
112. Verebélyi Imre (1996): *Public Administration Reform Program.* Government Commissionr for Modernisation of Public Administration. Budapest.
113. Weber, Max (1967): *Gazdaság és Társadalom.* KJK. Budapest. pp. 257.
114. Wilson, Wodrow (1987): *The Study of Administration.* *Political Science Quartly.*
115. Würtenberger, Thomas (1982): Legitimitat und Legalitat. In: *Geschickliche Grundbegriffe.* pp. 43.
116. Zinnecker, Jürgen (1993): *A fiatalok a társadalmi osztályok terében.* Szeged: Szociológiai Műhely.
117. Zlinszky János (1994): *Ius Publicum.* Osiris Kiadó.
118. Zoltayné Paprika Zita (2000): *Döntésmélet.* Budapest: Alinea Kiadó.
119. Zupkó Gábor (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón.* Budapest: Századvég Kiadó.