



Közigazgatási reformperspektívák Magyarországon



Készült a Táncsics Alapítvány támogatásával



**Közigazgatási
reformperspektívák
Magyarországon**

Közigazgatási reformperspektívák Magyarországon
Reform Perspectives of the Hungarian Public Administration

Szerkesztő: Szuper József

A kiadvány a Táncsics Alapítvány támogatásával készült.

© Antal Ágnes, Balogh Bence, Flamm Benedek László, Nagy Marianna, Schneider Gábor,
Szuchy Róbert, Szuper József, Zsemba Orsolya

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

Kiadó: Generáció 2020 Közhasznú Egyesület

Felelős kiadó: Páva Zoltán

Budapest, 2007. 03. 28.

ISBN szám: 978-963-06-2388-9

Tartalomjegyzék

<i>Szuper József:</i> Előszó / <i>Preface</i>	4
<i>Szuper József:</i> Közpolitikai ajánlások / <i>Policy Recommendations</i>	5
<i>Schneider Gábor:</i> Policentrikus regionális fejlesztéspolitika és közigazgatási reform / <i>Reform of the Hungarian Public Administration:</i> <i>Policentric Regional Development Policy</i>	8
<i>Flamm Benedek László:</i> Régiók, modernizáció, fejlesztéspolitika / <i>Regions, Modernisation and Development Policy</i>	18
<i>Szuchy Róbert</i> A PPP szerepe és lehetőségei a közszolgáltatások fejlesztésében / <i>Role of PPP in the Development of Public Services</i>	28
<i>Antal Ágnes:</i> Az állami feladatellátás decentralizációja: a középszintű közigazgatás megerősítése / <i>Decentralising the Tasks of the State: Strengthening the Meso-Level</i>	34
<i>Balogh Bence:</i> Modern humán erőforrás-megoldások a közigazgatásban: a képzési, kiválasztási rendszer újragondolása / <i>Modern Human-resource Solutions in the Public Administration:</i> <i>Rethinking the Training and Selection Systems</i>	42
<i>Nagy Marianna:</i> A társadalmi szervezetek szerepe az állami (köz)szolgáltatások ellátásában / <i>Role of PPP in Public Service Development</i>	54
<i>Zsemba Orsolya:</i> A fejlesztéspolitika központi intézményrendszere a 2007-2013 közötti programozási időszakban / <i>Institutions of the Development Policy</i> <i>in the Programming Period of 2007-2013</i>	60

A versenyképességre vonatkozó szakirodalom rendre megállapítja, hogy a magyar versenyképesség, a gazdasági növekedés legfőbb gátja az állami működés hiányosságában gyökerezik. A magyar állam és központi közigazgatás többek között (1) nem működik hatékonyan és eredményesen, (2) nincsen definiálva egyértelműen, hogy mely közszolgáltatásokat lássa el az állam, melyekben csak „piacszervezőként”, minimum standardok érvényesítőjeként lépjen fel, (3) fragmentált, nem kezeli integráltan a közpolitikákat, (4) nincsenek kiépítve azok az intézményi kapacitások, amelyek szükségesek az EU-ban való eredményes tagsághoz, az EU-transzferek hatékony felhasználásához, (5) a közszolgáltatások nyújtásának területi rendszerre (vertikális feladatmegosztás) nem megfelelő, (6) magas adminisztratív terhet rak az állampolgárok és az üzleti élet szereplőinek vállára. Többek között ezek a főbb megállapítások tehetők a mai magyar közigazgatásra, amelynek mélyreható reformja, minőségi európaizációja még várat magára.

A modern, globalizálódó világunk egy sor kihívást támaszt az állammal szemben, amelyeknek megfelelő kezelése a jövőbeni siker egyik nem elhanyagolható tényezője lesz. Magyarország közigazgatását, tágabban az egész állami szerepvállalást újra kell gondolni, nagyon leegyszerűsítve kettő irányt követve. Egyrészt a „tartalmat”, azaz az állami/közigazgatási feladatokat időről-időre felül kell vizsgálni, mert az állami feladatokat nem szabad statikusan kezelni,

figyelemmel kell lenni arra, hogy a külső kihívások miatt számos új feladat jelentkezik, és régi feladatok válnak feleslegessé. Azt gondoljuk, hogy jó irány az állami feladatokról egyfajta katasztert készíteni, és áttekinteni az állam, szűkebben a közigazgatás „vállalásait”. A tartalom mellett azonban „forma”, azaz a közigazgatás egészének szervezetrendszere is felülvizsgálatra szorul, ugyanis a közigazgatás egészének, illetve az egyes közigazgatási szervek hatékonysága nem megfelelő: véleményünk szerint alkalmazni kellene azokat a működési menedzsment módszereket — szervezetfejlesztési elveket, módszereket, amelyeket az üzleti életben használnak. Természetesen ezt nem lehet egy az egyben adaptálni, mert a közigazgatás funkciói specifikusak, de a menedzsment elvek, a munkaszervezési módszerek, a teljesítményértékelés bevezetése számos működési diszfunkciót megoldana.

A Közpolitikai elemzések III. e meglehetősen szerteágazó terület néhány vonatkozásáról ad képet a döntéshozók, és a szakértők részére. A témák lehatárolásakor nem törekedhettünk a teljességre, a megoldandó területek nagy száma miatt csak azokat a főbb problémákat, dilemmákat elemeztük, amelyek a központi közigazgatás működésére, a központi közigazgatás fejlesztéspolitikai funkcióira vonatkoznak. A kiadvány „Közpolitikai ajánlások” részében összefoglaljuk a Szerzők főbb javaslatait, amelyeket egyben vitaindítónak is szánunk.

KÖZPOLITIKAI AJÁNLÁSOK A DÖNTÉSHOZÓK SZÁMÁRA

1. Egy társadalmilag összetartó, gazdaságilag versenyképes Magyarország megteremtéséhez a modernizáción keresztül vezet az út. A döntéshozóknak törekedniük kell arra, hogy a közigazgatás átalakításakor, a nagy elosztó rendszerek átfogó korszerűsítésének véghezvitelkor, a politikai szempontokat ötvözzék a társadalmi szolidaritással, a környezeti fenntarthatósággal, a gazdasági racionalitással, valamint a versenyképességgel. Ez az igény összhangban áll az Európai Unió regionális-strukturális támogatási gyakorlatával, amellyel összeilleszthető egy hosszú távú progresszív kormányzati politika, miként ezt az uniós példák is igazolják. A modernizáció az egyetlen alternatíva arra, hogy összekösse a régóta halogatott belső megújulást az EU-tagságból eredő feladatokkal és a globalizáció hatásainak a kezelésével. A modernizáció összehangolhatja az állampolgárok, a helyi közösségek szükségleteit, valamint az ország fejlesztési céljait egy pozitív jövőképhe ágyazó haladó szellemű politikával.
2. Véleményünk szerint erősíteni kell a hazai társadalmi részvételt a modernizációs folyamatban. A szerepvállalás a kormányzás átláthatósága és demokratikus ellenőrzése biztosításának egyik alapfeltétele. A civil szektor olyan humán tőkét képes mozgósítani, amely hozzájárul a szolidaritást, a versenyképességet és a megújulás képességét optimális mértékben ötvöző progresszív kormányzás társadalmi alapjainak a megerősítéséhez. Azt gondoljuk, hogy a progresszív kormányzás megteremtéséhez egy haladó rendszerű, a társadalmi szervezetek irányában nyitott közigazgatással kell rendelkezünk. A nyitottság egyben azt is jelenti, hogy több állami feladatot kell átadni a társadalmi szervezeteknek és meg kell szüntetni a központi költségvetés és a civil szektor közötti egyoldalú függőség dilemmáját.
3. A közigazgatás fejlesztési funkcióját tovább kell gondolni. Véleményünk szerint a hazai fejlesztéspolitikának 2 területi szintre kell koncentrálnia: a kistérségekre és a fejlesztési régiókra. A kistérségi együttműködések mentén az eddigieknél sokkal hatékonyabb funkcionális városi térségek kialakítása szükséges, amely a győri-, veszprémi-, székesfehérvári-, pécsi-, szegedi-, debreceni- és miskolci térségek megerősítését jelenti. Ugyanis e nagyvárosok a legalkalmasabbak a regionális pólusközpontok jelentette feladatok ellátására.
4. A fejlesztési régiókban meg kell erősíteni az alulról építkező (bottom-up) folyamatokat, és a partnerség elvének érvényesülését. Mindez elengedhetetlen feltétele a regionális identitás kialakulásának, és a régiókban jelen lévő gazdasági-társadalmi potenciálok felszabadításához.
5. Magyarország hosszú távú versenyképességének javítása érdekében egymással kooperáló és hálózati rendszerben együttműködő policentrikus pólusok (policentrikus fejlesztési háló) kialakítása szükséges. E pólusoknak ugyanakkor a nemzetközi metropoliszrégiók hálózatának is aktív részesei kell hogy legyenek. Létre kell hozni az intézményi „hálózatok hálózatát”.
6. Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a hazai regionalizmus és az ehhez kapcsolódó fejlesztéspolitika csak akkor válhat sikeressé, ha a regionális adottságokat és előnyöket célzottan támogató ösztönzés valósul meg (régióspecifikus célok meghatározása és célzott támogatása). Világosan definiálni kell az adott régiók profiljait és az ehhez szükséges eszközöket. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy fejlesztési támogatásokat az elmúlt időszakhoz képest sokkal célirányosabban és célorientáltabban kell felhasználni.

7. Világosan meg kell határozni, hogy mely régiók alkalmasak tudásalapú technológiák alkalmazására, és mely régiók esetén szükséges a hagyományos ipari és szolgáltatási szektorok fejlesztése. A policentrikus fejlesztés ugyanis nem jelenti azt, hogy minden térség és régió a legfejlettebb technológiák átvételét és alkalmazását valósítja meg. Ez ugyanis tíz-tizenöt éves távlatban sem elérhető realitás. A policentrikus fejlesztés olyan gazdasági pólusok kialakítását jelenti, amely az adott régió komparatív gazdasági versenyelőnyeit kihasználva fejlesztési motor a térség egésze számára.
8. A fejlesztés és a regionális vonzerő mellett egyfajta kiegyenlítő szerep ellátása is szükséges, amellyel a nagy gazdasági centrumok, a metropoliszrégió gazdasági és kulturális vonzerejét mérsékelni tudják, a regionális identitás és sajátosságok mentén egyedi gazdasági képességeket tudnak felmutatni.
9. A metropolisztérségek fejlesztése a nemzetközi versenyképesség szempontjából nélkülözhetetlen: Ki kell mondani, hogy Magyarország egyetlen metropolisztérsége a főváros és gazdasági vonzáskörzete, a többi régióknak térségi gazdasági központként szükséges pozicionálnia magát. Ezen központok működésének elengedhetetlen feltétele a hálózati struktúrában való együttműködés, továbbá a nemzetközi — határokon átnyúló feladatokra való társulás.
10. A régióinkat el kell helyezni a külpolitikai horizonton. Számos EU-tagország régiója „önálló” külpolitikát folytat. A nem uniós tag Norvégia régiói is fontos résztvevői ennek a folyamatnak. Egyúttal a gyakorlat azt is igazolja, hogy megalapozott szakmai munkával a regionális sajátosságokat és az innovációt ötvöző politikát is sikerre lehet vinni. Kiváló példa erre Finnország esete. A régiók, az állami szintet kikerülve, önálló politikai kezdeményezéseket indítottak el az európai uniós és más partnerek irányába. Gazdasági és politikai érdekeiket a partnerországban, régióban felállított saját intézményein keresztül érvényesítik, nagy jártasságot szerezve többek között a hivatásszerű lobbizás területén.
11. Magyarország esetében az EU — a balkáni térséggel, valamint Ukrajnával és Oroszországgal kapcsolatos — politikája jelenthetne egy olyan hosszú távú stratégiai szerepet, amelyben a regionális keretekben társult megyék vagy a fejlesztési régiók érvényesíthetik a földrajzi helyzetükből, valamint a történelmi, kulturális kapcsolataikból származó előnyeiket. A hazai döntéshozóknak ajánlott nyomon követni a balkáni országokban kezdeményezett stabilizációs és EU-támogatásokból finanszírozott programokat. Számos uniós ország már aktívan tevékenykedik a térségben és — felhasználva a különböző uniós forrásokat — intenzíven bekapcsolódott a balkáni államok gazdasági és társadalmi felzárkóztatásába.
12. A regionális fejlesztési koncepcióknak a térségi adottságok és realitások talaján kell maradniuk. Világos és egyértelmű célkitűzések szükségesek a fejlesztéspolitikában. E ponton jelentkezik a területi közigazgatás-fejlesztés döntő szerepe. Integrált kistérségi programokkal biztosítható az alapfokú és középfokú szolgáltatások területi egyenlőségének elve. Másképpen fogalmazva kistérségi szinten olyan közigazgatási, egészségügyi, szociális és iskolai szolgáltatási rendszert kell kialakítani, amely az ország bármely térségében élő állampolgár számára egyenlő esélyeket jelent a felsőfokú tanulásban, a munkavégzésben és az időskori ellátásban. E feladatok túlnyomó része ugyanis nem regionális kompetencia. Magas és egyenletes színvonalú szolgáltatás térségi szinten, kistérségi társulások formájában biztosítható.
13. A mielőbbi fejlesztéspolitikai szemléletváltás megvalósítása nem várhat tovább. Az új fejlesztéspolitikai modell megvalósítása nagy felelősség, mert egy régi közigazgatási és fejlesztéspolitikai rendszert mozdítanak meg. Azonban nemcsak valami újat, hanem valódi hozzáadott értéket hozhatnak létre: egy átfogó, nagyléptékű reform keretében megalapozzák Magyarország fejlődési pályáját 2020-ig, elősegítve a hazai tudásbázis, gazdasági, társadalmi potenciál kiaknázását, a valóban élhető ország megteremtését, hazánk nemzetközi pozíciójának erősítését. A Fejlesztéspolitikai Minisztérium — mint központi intézmény — valós alternatíva a jelenlegi rendszerrel szemben, mivel elősegítheti a hazai és uniós fejlesztési források hatékony, összehangolt felhasználását. Fontos, hogy valódi partnerségen alapuló, széleskörű politikai, gazdasági, társadalmi elfogadottsággal bíró új modell kerüljön kialakításra. Véleményünk szerint az önálló régiók és a központi koordináció nem zárják ki egymást!
14. A fejlesztéspolitika új közmenedzsment fel fogás szerinti megvalósítása lehetőség és felelősség. Fontos, hogy a változtatások eredményeképp idővel az egész fejlesztéspolitikai rendszer átálljon a „kevesebb működési forrás — hatékonyabb működés” modelljére, képes legyen részben önműködővé, fenntarthatóvá válni, költséghatékonyabban elősegíteni a források szabályos, szakmai alapú felhasználását. Véleményünk szerint az új fejlesztéspolitika pillérei a következők: (1) Szemléletváltás az új közmenedzsment tükrében, (2) A fejlesztéspolitikai intézményrendszer modernizációja, különös tekintettel az uniós és hazai források felhasználásának koordinációjára, (3) A közigazgatás rendszerének korszerűsítése, a területi intézmények fejlesztéspolitikai vonatkozásaira fókuszáltnan
15. A közigazgatás menedzsmentjének átalakítását mielőbb meg kell változtatni. Jó út lehet az alkalmazottak ki- és belépésének, teljesítményértékelésének pusztán adminisztrálásával foglalkozó személyügyi osztályok helyett valamivel nagyobb méretű és kiterjedtebb hatáskörű humánpolitikai osztályok működtetésével megoldani. A felső vezetés alá rendelt humánpolitikai egység munkatársai egyrészt oktatási tervek szerint járnak a szervezetet, de megjelenéne az eseti problémák kezelése során is. Konfliktuskezelési, problémamegoldási képzéseik során lezajló beszélgetések során fel is mérhetnék a szervezetben uralkodó hangulatot. Az eseti jelleggel felmerülő működési zavarok, hibák, késések szintén biztos jelei egy háttérben bújó problémának. A humán erőforrás szakemberek igény esetén meghallgatnák a probléma okait is. Emellett belső elégedettségi vizsgálatokat is rendszeresen kell végezni. A nyílt vélemény nyilvánításhoz nem szokott hazai szervezeti kultúrában könnyen konfliktust okozhatna ha az alkalmazottak titkos értékelései a megkritizált vezetők tudomására jutnának. A túlzottan újszerű viselkedés kezdetben sok konfliktus forrása lehet.
16. A tervezéssel és teljesítményméréssel foglalkozó Balanced Scorecard (BSC) osztályok mutatóinak értékelése, rendszeresítése nagyban hozzájárulhatna a minőségi közigazgatás megteremtéséhez. BSC rendszereket már sok állami vállalatnál és intézménynél bevezettek. A BSC rendszerek elvont és szigorú módszertan szerint készült értékelései, a humánpolitikai vonzattal is járó döntéseknek kedvezőbb pszichikai támogatást, és így jó esetben nagyobb szervezeti legitimitációt biztosítanak.

A POLICENTRIKUS FEJLESZTÉS A KÖZIGAZGATÁS MODERNIZÁCIÓJÁNAK TÜKRÉBEN

Helyzetkép: A magyarországi fejlesztéspolitika előtt álló kihívások

A hazai fejlesztéspolitika legfőbb kihívása versenyképes gazdasági térségek megteremtése, valamint az elmúlt évtizedekben felgyorsuló területi különbségek csökkentése és hosszú távon kiegyenlítése. E tanulmány a fejlesztéspolitika és a területi közigazgatási reform összekapcsolásának szükségességét kívánja kiemelni. A globális kihívásoknak megfelelő „sikeres Magyarország” a területfejlesztés és a térségi közigazgatás hosszú távú cél- és eszközrendszerének összekapcsolásával biztosítható.

Célom olyan uniós koncepciók bemutatása, amelyek átvételével Magyarország sikerebb szereplőjévé válhat a nemzetközi versenynek, valamint ezzel párhuzamosan igazságosabb és egyenletesebb társadalmi és gazdasági struktúra alakítható ki. Ennek érdekében röviden bemutatom a policentrikus fejlesztés jellemzőit, valamint a kohéziós politikában egyre növekvő súlyú metropolisztérségek sajátosságait. A tanulmány az ún. legjobb módszerek bemutatásával olyan integrált fejlesztési sémákat kíván ábrázolni, amellyel a nagyvárosi térségek és a rurális térségek közötti együttműködés tovább javítható, egyben új felzárkózási lehetőséget kínál a vidéki térségek számára. E megközelítés alapelve a nagyvárosi térségek és a vidéki térség fejlesztésének összekapcsolása oly módon, amely a térségi specialitások figyelembevételével a nagyvárosi gazdasági centrumok „motor-funkcióján” alapul.

A nagyvárosi térségek növekvő dominanciája az uniós kohéziós politikában

A régiók és térségek fogalma mára sokkal komplexebbé vált. Értelmezésem szerint a ré-

gió legfőbbképp versenyképességi és gazdasági vonzáskörzet, amely a legtöbb esetben eltér a közigazgatási értelemben kialakított regionális lehatárolástól, illetve a fejlesztési régiók fogalmától. A megfelelő fogalmi használat érdekében röviden néhány regionális lehatárolási formát jellemez. A **tervezési-statisztikai régiók** az Unióban NUTS 2-es és NUTS 3-as szinten¹ kerültek kialakításra. A magyarországi régiók is NUTS 2-es szintűek.

Gyakran használt társulási forma a nagyvárosi régió fogalma, mint például a Greater-London, Greater-Lyon fogalma, amely egy nagyváros és agglomerációjának szoros együttműködésén alapul. A szakirodalom ezeket a térségeket jelöli a **funkcionális városi térségek** (functional urban areas) fogalmával, mert nagyváros és agglomerációjának térségi együttműködéseként alakultak ki. A **metropoliszrégiók** fogalma azonban e térségeken is túlmutat vonzáskörzetük és gazdasági kisugárzásuk tekintetében. A nagyvárosi térség és az agglomeráció mellett ugyanis tartalmazza azokat a térségi fejlesztési centrumokat (Wachstumsgebiete), vidéki térségeket, amelyek a metropoliszrégió közvetlen gazdasági vonzáskörzetébe esnek. E metropoliszrégiók sajátossága a hálózati kapcsolatokon alapuló együttműködés.

Funkcionális városi térségek a területfejlesztés homlokterében

A kohéziós politika középpontjában a nagyvárosi térségek kerültek. Az Európai Unió miniszteri tanácsa az 1999-es német elnökség óta kiemelt szinten kezeli a kohéziós politikában a nagyvárosi térségek és régiók sajátos fejlesztési szempontjait². Minden valószínűség szerint az elkövetkezendő időszak regionális politikájának homlokterében a városi térségek fejlesztése kerül, a német elnökség törekvései és célkitűzései is ezt támasztják alá.

Az EU **versenyképes városi térségeknek** a százötvenezres lakosságát meghaladó térségeket tekinti, metropoliszrégióknak az ötszázéves lakossággal rendelkező centrumokat. E térségek a korábban említett funkcionális városi térségek, amelyek jelentősége a hatékonyabb térségi feladatellátásban van. A funkcionális városi térségek hatékonyabban képesek ellátni a közszolgáltatási feladatokat és olyan átfogó célokra, mint a közlekedés, a környezetvédelem és a szociális- és gazdasági kihívások térségi szintű választ tudnak adni.

A városi térségek legfőbb kihívásai a környezetvédelem és környezetmenedzsment, a közlekedés, a fenntartható várostervezés és a megfelelő városrendezési politika. Ezért olyan integrált térségi megközelítési módok kialakítása szükséges, amelyek például a környezetvédelem terén a lég-, a zaj- és vizek szennyezésére, valamint a megnövekedett közlekedési forgalom kezelésére képesek. A hagyományos szociális egészségügyi és oktatási szolgáltatások mellett a nagyvárosi térségeknek az alábbi jelentős problématicák kezelésével kell szembenéznük:

• integrált környezetvédelem: víz, levegő, talaj és zajtartalok térségi szintű kezelése;

• közös ivóvíz használat és szennyvíztisztítás. A nagyvárosok többsége agglomerációs térségével közös ivóvízbázissal rendelkezik és a víztisztítás is közös feladat;

• hulladékkezelés;

• természetes és mesterséges környezet aránya;

• energiateljesítmény és gazdálkodás;

• városi közlekedés térségi kiterjesztése — az elővárosi vonalak összekapcsolása;

• fenntartható várospolitikai fejlesztés az agglomerációs térségekkel közösen.

- integrált környezetvédelem: víz, levegő, talaj és zajtartalok térségi szintű kezelése;
- közös ivóvíz használat és szennyvíztisztítás. A nagyvárosok többsége agglomerációs térségével közös ivóvízbázissal rendelkezik és a víztisztítás is közös feladat;
- hulladékkezelés;
- természetes és mesterséges környezet aránya;
- energiateljesítmény és gazdálkodás;
- városi közlekedés térségi kiterjesztése — az elővárosi vonalak összekapcsolása;
- fenntartható várospolitikai fejlesztés az agglomerációs térségekkel közösen.

Mindezek a feladatok a nagyvárosok speciális gazdasági, társadalmi és szociális sajátosságaiából következnek. Korábban a nagyvárosok által kezelt feladatok — azok összetettsége miatt például: a szuburbanizációs folyamatok, a gazdasági és szolgáltatási dimenzió, a város és vonzáskörzetének integrációja — oly mértékben komplex kérdéskörre váltak, amelyek megoldása már csak térségi összefogásban lehetséges. A funkcionális városi térségek kialakulásának alapját is az egyre összetettebb városi feladatok jelentették.

Összegezve elmondható, hogy általános uniós tendencia a városi térségek közös feladatellátásában a települési önkormányzati szintről való fokozatos **elmozdulás a térségi feladatellátás irányába**. Az együttműködés hiányából kiindulva, a tematikus együttműködések át az integrált városi térségekig, a kooperáció széles formája bontakozott ki. Az EU által nyilvántartott több, mint 460 nagyváros körülbelül felében alakult ki valamilyen mértékű együttműködési forma a város és vonzáskörzete között. (METREX, 2005)

A funkcionális városi térségek együttműködésében meglévő problémák a térségi együttműködés hiányára, egy-egy nagyváros túlságos erőfölényére, valamint a közigazgatás túlságos széttagoltságára és párhuzamosságaira vezethetők vissza, amelyek a következőkben összegezhetők:

- **A horizontális együttműködés hiánya.** Elsősorban az egyes közpolitikákban megmutatkozó „különutas” magatartás az, amely ennek az előidézője. Nincsenek kellően definiálva a térségi érdekek és célok. Megoldás a feladatok térségi szintű áttekintése és harmonizálása, amelynek érdekében térségi szinten intézményesített döntéshozatali testület kialakítása szükséges. Hazai viszonylatban a horizontális együttműködés problematikája igen komoly feszültségforrás.

¹ A NUTS rendszer olyan területi statisztikai nyilvántartás, amely lakosság szám alapján különböző kategóriákat különböztet meg. A NUTS rendszer legfontosabb gyakorlati jelentősége az uniós pályázati rendszerben jelenik meg, a legtöbb uniós pályázat NUTS 2-es szintű, a határ menti együttműködések és az INTERREG pályázatok NUTS 3-as szintűek.

² 1999-ben a német elnökség alatt kialakításra kerültek az Európai Területfejlesztési Koncepció keretfeltételei, az ún. EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept), amely a nagyvárosi térségek speciális problémáival kiemelten foglalkozik. A funkcionális városi térségek fejlődéséhez további lendületet adott a Götterbörgi Stratégia és a Lisszaboni Stratégia, amely a térségi és regionális szempontokat kiemelten kezeli. E térségek versenyképességének fejlesztését tartalmazták a 2004-es Rotterdami Megállapodás, valamint a 2005-ös Bristol Megállapodás és a luxemburgi elnökség zárónyilatkozata. Ezen uniós dokumentumok a fenntartható várostervezés és térségi szintű szolgáltatás ellátás komplexebb, térségi szintű elemeket tartalmaznak.

A regionális központok kialakítása a 3 megye alkotta fejlesztési régiók esetében több helyen is komoly súrlódással jár. A konfliktus megoldása kompromisszumos megoldást igényel, amely az intézményesített csatornákon keresztül, tárgyalásos úton érhető el.

- **A vertikális együttműködés alkalmával** keletkező különbségek. Ez a probléma az erőteljes túlsúlyban lévő nagyváros és vonzáskörzete között meglévő feszültségek-ből adódik. Eltérő, önös érdekek alapján cselekszik az agglomeráció és a nagyváros is, nincsen térségi szinten politikai döntéshozatali szerv. A probléma leegyszerűsítendő egy koordinációs feladatra. A leghatékonyabb megoldás itt is az érintett települések bevonásával kialakított intézményi csatornák. Emellett törekedni kell arra, hogy az agglomerációs térségben minél több integrált fejlesztési centrum — a német területfejlesztés az Oberzentrum fogalmát használja erre — jöjjön létre. E probléma Budapest és agglomerációja tekintetében lényeges elsősorban.
- **Az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás túlságos bürokratizmus.** Ez gyakran a párhuzamos intézményi működéssel is együtt jár. Tipikusan ilyen problémák jelennek meg az elővárosi közlekedés integrációja alkalmával, a térségi szemét és hulladékgazdálkodás, a közműellátás és a szennyvíztisztítás térségi feladatmegosztása alkalmával. Párhuzamosan futó rendszerek, amelyek koordinálatlanul működnek.

A közigazgatási reform modernizációja nem teremtett világos és átlátható intézményrendszereket Magyarországon. A közigazgatási és a területfejlesztési feladatok továbbra is elkülönült csatornákon futnak. Megoldásként a policentrikus fejlesztést ajánlom, amelynek alkalmazásával a közigazgatás térségi modernizációja összekapcsolható a területfejlesztéssel.

A versenyképes régiók legfontosabb ismérvei

Minden régió olyan egyedi tőkével rendelkezik, ami a térségnek sajátos kisugárzást ad. Ez az ún. „territorial capital”. Ez azt is jelenti, hogy általános értelemben nem létezik olyan modell, amely a versenyképességet átfogóan bemutatná, ugyanakkor vannak olyan dimenziók, amelyek a regionális versenyképességet jelentős mértékben meghatározzák.

A Lisszaboni Stratégia és a területi kohézió alapján készített felmérések egybehangzóan alátámasztják, hogy a magas urbanizáltságú régiók versenyképessége a legkedvezőbb. Nem véletlen, hogy ezekben a régiókban a legmagasabb az egy főre jutó GDP nagysága, a szolgáltatási szektor dominanciája, amely a magasan képzett és jelentős számban a régióban lévő humán erőforrás koncentrációval magyarázható.

A magas urbanizáltságú régiók térségi fejlesztési centrumok, ún. „hotspotok”, ahol magas az innováció és K+F aránya, valamint jelentős számú klaszter működik. Ezen „hotspot régiók” további sajátossága, hogy a tudásalapú gazdaság és technológia magas aránya mellett kulturális központokként működnek, emellett közigazgatási centrum funkcióját is betöltik. A hagyományos szolgáltatási szektor jelentős aránya is meghatározó. Sok európai metropoliszrégió előkelő helyét a versenyképességben a magas szintű szolgáltatási szektorának, valamint kiemelt kulturális és turisztikai vonzerejének köszönheti, nem pedig az ún. negyedik szektor, vagyis az infokommunikációs szektor kiemelt arányának. A szektorspecifikus klaszterek kialakítása és hatékony működése ugyanakkor minden nagyvárosi térség jellemzője.

A policentrikus fejlesztés és regionális gazdasági központok kialakítása egyben kiváló lehetőség a Lisszaboni Stratégia összekapcsolásával. A Lisszaboni Stratégia és a fenntartható fejlődés alapelvei ugyanis nemzeti és regionális szinten

egyenlőre jól kezelhető fogalmak. A célok definiálása és a szükséges eszközök hozzárendelése a térségi szereplők kompetenciájának növelését hordozza magában.

A magas urbanizáltságú régiók sajátossága, hogy szolgáltatási, képzési és oktatási központok is egyszerre, így jelentős a szakképzett és magasan kvalifikált munkaerő aránya. A KKE-i térségben ilyen magas urbanizáltságú régiók elsősorban a fővárosi térségek. A térség valamennyi fővárosi régiójára elmondható, de kiemelten a Pozsonyi- és a Közép-Magyarországi Régióra, hogy itt a legmagasabb a külföldi működőtőke beáramlás (FDI) aránya.

Magyarországnak egyetlen metropoliszrégiója van, Budapest és agglomerációja, a Közép-Magyarországi Régió. A magyarországi régiók közül egyedül e térség rendelkezik olyan gazdasági, politikai, infrastrukturális és kulturális adottságokkal, amellyel a nemzetközi nagyvárosi régiók versenyébe eredményesen be tud kapcsolódni. Ez ugyanakkor nem jelent feltétlen versenyhátrányt a többi térség számára. Policentrikus központok kialakítása, valamint hatékony regionális hálózati struktúrákkal számottevő módon növelhető e térségek versenyképessége.

A hazai területfejlesztés előtt álló kihívások kétoldalúak. A globális versenyhelyzet, az európai területfejlesztési tendenciák nagyvárosi térségek, metropoliszrégiók együttműködését és versenyét ösztönzik. A fokozatos innovációs kényszer, a tudásalapú társadalom a szakképzett munkaerő jelentős nagyságú koncentrációját igényli, amely bázisát a metropolisztérségek adják. E térségek gazdasági vonzerejükkel fogva a régiót meghaladó gazdasági kisugárzással rendelkeznek. A területfejlesztés feladata a metropolisztérség motorfunkciójának ösztönzése és hálózati együttműködések révén a metropoliszrégió gazdasági vonzáskörzetbe eső fejlesztési centrumok és vidéki térségek hatékonyabb bekapcsolása a gazdasági folyamatokba.

Másodsorban a policentrikus fejlesztés ösztönzése, regionális sajátosságok kialakítása. Kiemelkedő jelentősége van a régió belüli hálózati működések és kooperáció fokozásának, amely funkciók mentén történő (funkcionális) társulásokat és együttműködéseket jelent. Ez erőteljes infrastruktúrafejlesztéssel, régiókon belüli fejlesztési centrumok kialakításával biztosítható. Ehhez elengedhetetlen ugyanakkor a regionális összefogás és egy térségi profil kialakítása, amely a komparatív előnyök szinergiáján alapul. Az egyes régióknak világosan definiálniuk kell azon pontokat, amelyben versenyképesek tudnak lenni, és ahol térségi együttműködéssel hatékonyabb működést tudnak kialakítani. Ez a területfejlesztés lágy, azaz „szoft eszköztára”, amelyhez elengedhetetlen a térségi közigazgatás modernizációja, integrált kistérségi programok kialakítása, ugyanis ezzel fejleszthetők a térségi együttműködések, és végső soron a regionális identitás. Az alulról szerveződő, „bottom-up” együttműködések a mozgatórugói a regionális profilnak és identitástudatnak.

Összefoglalva elmondható, hogy az infrastruktúra fejlesztés kiemelt szempont a policentrikus fejlesztés ösztönzésében. Jól működő térségi centrumokat azonban csak alulról szerveződő közösségek összefogásában lehet kialakítani.

A német metropoliszrégiók mintája: a hálózati együttműködés szinergiájának kihasználása

A policentrikus fejlesztési modell klasszikus példái a német metropoliszrégiók. A német közigazgatás és politikai berendezkedés alappillére a föderalizmus, amely jelentős politikai, gazdasági és kulturális autonómiát ad a tartományoknak. A német metropoliszrégiók gazdaságilag kiegyenlített, többpólusú nagyvárosok alapjain alakultak ki. E nagyvárosok felismerték a térségi érdekérvényesítő képességben rejlő kiaknázatlan lehetőségeket, és versenyképessé-

gük fenntartása, illetve továbbfokozása érdekében metropoliszrégiókat alakítottak ki.

A német területfejlesztés és gazdaságpolitika a 90-es évek elején a globalizációs és az uniós bővítés jelentette kihívások, valamint a kelet-német tartományok felzárkóztatása érdekében új gazdaságpolitikai célok kialakítását tartotta szükségesnek: a metropoliszrégiók létrehozását. Elsődleges szempontként Németország nemzetközi versenyképességének fejlesztését jelölték meg. Ez jelentős eltérést jelentett a korábbi területfejlesztési irányelvektől, amelyek a vidéki térségek és a területi különbségek teljes kiegyenlítésére irányultak.³ A megváltozott nemzetközi versenyhelyzet, a fent említett gazdasági és politikai tényezők azonban a korábbi területfejlesztési irányelvek felülvizsgálatát indokolták. A nemzetközi tendenciákat alapul véve világos céllá vált, hogy funkcionális alapon szerveződő gazdasági központok létrehozása szükséges, amelyek politikai és gazdasági motorjai térségüknek, kisugárzásukkal újabb impulzusokat tudnak adni a tágabban értelmezett régió számára.

A metropoliszrégiók feladata lett olyan integrált feladatok ellátása is, mint: a közlekedési hálózatok kialakítása és fenntartása; gazdaságösztönzés és az ehhez kapcsolódó klaszterpolitika; kutatás-fejlesztés — tudományos centrumok kialakítása; térségi marketing; regionális turizmus; regionális sport és kulturális feladatok.

A nagyvárosok és vonzáskörzetük gazdasági, kulturális és lakókörnyezeti integrációja olyan funkcionális nagyvárosi térségek létrehozását tette szükségessé, amelyek funkcionális kapcsolatok mentén alakulnak ki, alulról szerveződnek és a térségi feladatok mentén válnak fokozatosan összetettebb társulásokká.⁴ A térségi társulások elsősorban gazdasági és társadalmi nyomásra alakulnak ki, ami a regionális identitástudat és az alulról szerveződés klasszikus

megnyilvánulásai. Nagyváros és térségének egységes gazdasági régióvá alakításával olyan metropolisztérség alakítható ki, amely hálózati rendszerben áll a hasonló elv alapján létrejövő többi nagyvárosi régióval. A koncepció lényege, hogy nagyváros, illetve nagyvárosok és a hozzá gazdaságilag és kulturálisan kapcsolódó térségek együttműködve homogénebb és kiegyenlített térségi struktúrát alakítsanak ki. A korábbi városhálók laza szövetségéből mára olyan gazdasági politikai és kulturális centrumok alakultak ki, amelyek egy, esetleg két nagyváros vonzáskörzetében állnak.

Lényeges strukturális különbségek mutathatók ki a policentrikus és a monocentrikus metropolisztérségek között. A többpólusú nagyvárosi térségeket kiegyenlített struktúra jellemzi. Ilyen metropolisztérségek a Rhein-Neckari-, a Hannover-Göttingen-Braunschweigi-, a Nürnbergi Régió, valamint a Stuttgarter Régió. A többpólusú metropoliszrégió jellemzője, hogy a pólusok nyomán a gazdasági, kulturális és politikai tényezők lényegesen kiegyenlítetté válnak, amely az infrastruktúra egyenletes fejlettségében, a szimmetrikus térségi feladatellátásban és a kiegyenlített demográfiai mozgásokban is megmutatkozik.

A policentrikus nagyvárosi térségek legfőbb versenyelőnye, hogy a gazdaság és lakosság egyenletes módon oszlik el, kiegyenlített mechanizmusok alakulnak ki a térség városai között, ami rendszerint ösztönzi a térségi együttműködéseket. Kutatócentrumok sora és a szektorális klaszterek a régióon belül egyenletesen oszlanak meg. A policentrikus térségekre különösen jellemző a helyi erősségek regionális szintű kihasználása, azaz az ún. „stärken der Stärken”, valamint az így nyert szinergiák hasznosítása. Vagyis a regionális szinten mért teljesítmény a térség komparatív előnyeinek összegéként alakul ki.

Az egyközpontú nagyvárosi térségek esetén, mint például a Hamburgi- és a Müncheni Régió kiemelt szerepet kapnak a nagyváros és agglomerációja közötti intézményesített csatornák hatékonysága. A nagyváros és agglomerációjának együttműködése térségi tanácsok, szövetségek keretében történik. Ezen intézmények látják el többek között a térségi hulladék és szemét szolgáltatás koordinálását, a térségi stratégia és területfejlesztés elkészítését, a régió gazdaságának ösztönzését, valamint felügyelik a térségi közlekedési társaságot.

A metropoliszrégiók⁵ olyan fejlesztési központok, amelyek kellő gazdasági súllyal rendelkeznek ahhoz, hogy nemzetközi téren is önálló gazdasági szereplőként jelenjenek meg, így egyszerre funkcionális feladatokat integráltan ellátó régiók, másfelől térségi szintek. (*Blotevogel, 2006*) A metropoliszrégiók a térségi feladatellátás és koordinálás mellett a nemzetközi kereskedelem fontos csomópontjai.

A német metropoliszrégiók nemzetközi versenyképességét két tényező mentén lehet jellemezni:

- a régió jelentősége (Bedeutung);
- a régió kisugárzása és attraktivitása (Ausstrahlung).

Az egyes régiók kisugárzása az infrastrukturális fejlettség és az ehhez kapcsolódó hatékonysággal, a gyorsasággal (idő) és kapacitással (árutömeg vagy személyszállítás) viszonyával jellemezhetünk. Az infrastruktúra fejlettsége és a régió „híd” szerepe szorosan összekapcsolódó fogalmak, amelyben döntő szerep hárul a közlekedési kapacitások nagyságának és a gyorsaságnak.

A német metropoliszrégiók hatékonysága a policentrikus fejlesztés eredményességét mutatják. A témában folytatott kutatások azt igazolják, hogy nagyon komoly gazdasági és tár-

sadalmi megalapozottsága van a koncepciónak. Nem hagyható figyelmen kívül az a több évtizedes fejlesztéspolitikai koncepció, amely a nagyvárosok mellett vidéki térségekben alakított ki fejlesztési centrumokat, valamint az ehhez szükséges gazdasági, közlekedési és szellemi infrastruktúrát.⁶ Mindezek birtokában a helyi gazdasági szereplők nyomására egyre jelentősebb arányú hálózati együttműködés bontakozott ki. A német metropoliszrégiók elsődleges feladata olyan közigazgatási és koordinációs struktúra kialakítása, melynek keretében hatékonyabb gazdaságösztönzés, közlekedés- és térségfejlesztés, regionális tudományos hálózat, regionális turizmus, kultúra és szabadidős programok alakíthatók ki. Mindezekhez párosul egy erős település- és székhelyeket fejlesztő marketing tevékenység. Amit korábban egy-egy város, település látott el több kevesebb sikerrel, azt most a regionális érdekeket szem előtt tartva egy hálózati együttműködés végez. Ilyen együttműködéssel sokkal eredményesebb nemzetközi image-t lehet kialakítani, hatékonyabb marketing feladatok végezhetőek a kulturális programok régióon belüli és nemzetközi népszerűsítésében, vagy a térség nemzetközi vásárainak összehangolásában. E néhány gyakorlati példa, amelyet a Nürnbergi, a Stuttgarter vagy a Frankfurter Metropoliszrégiók életéből vettem híven érzékelteti a hálózati együttműködésekben rejülő kihasználatlan kapacitásokat.

Ki szeretném emelni, hogy a metropoliszrégiók nem a vidéki kis települések ellehetetlenítői. Helytelen az a koncepció, amely a fejlett gazdasági centrumokat és a vidéki térséget egymással szembeállítja. A fejlesztéspolitikának nem arról kell döntenie, hogy vagy az egyik vagy a másik térséget támogatja, hanem arról, hogy miként tud együttműködést kialakítani. A vidéki térségek önmagukban ugyanis valóban nem tudnak versenyképesek lenni a globalizált versenyben. A metropolisztérségeknek viszont

³ Németországban nincs klasszikus értelemben vett országos területfejlesztési koncepció. Szövetségi szinten irányelvek megfogalmazására kerül sor, a területfejlesztés azonban teljes mértékben tartományi kompetencia. A szövetségi és tartományi szempontok egyeztetése érdekében ülésezik a Területfejlesztéssel foglalkozó Miniszteriális Konferencia az ún. MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung). E testület fogadta el az új irányelveket is, amely a metropoliszrégiók prioritásait tartalmazza (MKRO, 2005).
Az ún. egyenlőségi és elvek (Gleichwertigkeitsprinzip) filozófiája a vidéki térségek erőteljes támogatását jelentette, amely tartományonként eltérő mértékben valósult meg. Igazán látványos eredményt ért el például a 2005-ben megalakuló Nürnbergi Metropoliszrégió Chartája a következő fő pontokat tartalmazza a térségi együttműködés kapcsán:
szabadlanság, szubszidiaritás, nyitottság és dinamizmus, konszenzusra törekvés, demokratikus irányítás, egyenlő szavazati jog és hálózati kapcsolatok a gazdaság, a tudomány, a kultúra és a közigazgatás szereplőivel (Metropolregion Nürnberg, 2005:3-4).

⁵ A metropolisztérségek tulajdonságait elemezve három lényeges funkcióval rendelkeznek:

- Politikai és döntési funkciók,
- innovativitás és versenyképességi tényezők,
- az ún. „Kapu” azaz Gateway-funkció (Raumordnungsbericht, 2005: 177-183).

E három funkció kiegészítéseként jelenik meg a régió szimbolikus funkciója, amellyel a térség regionális identitása és profílija meghatározható. Ilyen tulajdonságok építészeti jelképek vagy építészeti stílusok, speciális média és kulturális események vagy sportrendezvények.

⁶ A témával foglalkozó uniós tanulmányok megállapítják, hogy a KKE-i térségben a rendszerváltás után felgyorsultak a regionális különbségek, a nagyvárosi térségek hatalmas erőfölénybe kerültek (ESPON, 2006:9). Meglátásunk szerint ez elsősorban az új termelési szerkezetnek, a szolgáltatói szektor magas arányának és a globalizált világkereskedelem jelentette versenykihívásokkal magyarázható.

demográfiai, kulturális és környezeti szempontok alapján is szüksége van a vidéki térségekre. Az „élhető régió”, természetes és mesterséges környezet aránya — vagyis a fenntarthatóság — is egy integrált együttműködést tesznek szükségessé.

Mindezen tényezők infrastruktúra fejlesztést, átfogó klaszterpolitikát és a vidéki térségek sajátosságainak hangsúlyosabb megjelenítését teszik indokoltá. Téves az a nézet, amely a klasztereket a csúcstechnikát igénylő IKT szektorral párosítja. Agrár és élelmiszer klaszterek is rendkívül hatékonyan működhetnek, ha földrajzilag koncentrált részen találhatók, megfelelő innovációval rendelkeznek, amely kellő szakképzett munkaerő és tudományos centrum kialakítását teszi indokoltá. A rurális térségek a metropoliszrégiókhoz történő bekapcsolásának további lényeges szempontja olyan infrastrukturális háló kialakítása, amellyel a térség jól elérhető, valamint az itt termelt termékek könnyen szállíthatók. Ez utóbbi szempont egy integrált logisztikai megközelítést igényel.

ÖSSZEFOGLALÁS

Meglátásom szerint a hazai fejlesztéspolitikának 2 területi szintre kell koncentrálnia: a kistérségekre és a fejlesztési régiókra. A kistérségi együttműködések mentén az eddigieknél sokkal hatékonyabb funkcionális városi térségek kialakítása szükséges, amely a győri-, veszprémi-, székesfehérvári-, pécsi-, szegedi-, debreceni- és miskolci térségek megerősítését jelenti. Ugyanis e nagyvárosok a legalkalmasabbak a regionális pólusközpontok⁷ jelentette feladatok ellátására.

A jelenlegi fejlesztési régiók előnye, hogy a megfelelő méretű lakosságsszámmal rendelkeznek, viszont hiányzik az alulról építkezés, a partnerség elvének gyakorlati megjelenése,

nincsen megfelelő regionális identitás. Az egyes régiókon belül dúló politikai küzdelem a regionális központ pozíciójának, illetve státuszának megszerzésére jelentős mértékben hátráltatja a közös térségi identitás kialakítását.

Policentrikus fejlesztési háló magyarországi kialakítása

Magyarország hosszú távú versenyképességének javítása érdekében egymással kooperáló és hálózati rendszerben együttműködő policentrikus pólusok kialakítása szükséges. E pólusoknak ugyanakkor a nemzetközi metropoliszrégiók hálózatának is aktív részesei kell legyenek.

Régióspecifikus célok meghatározása és célzott támogatása

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a hazai regionalizmus és az ehhez kapcsolódó fejlesztéspolitika csak akkor válhat sikeressé, ha a regionális adottságokat és előnyöket célzottan támogató ösztönzés valósul meg. Világosan definiálni kell az adott régiók profiljait és az ehhez szükséges eszközöket. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy fejlesztési támogatásokat az elmúlt időszakhoz képest sokkal célirányosabban és célorientáltabban kell átalakítani.

Világosan meg kell határozni, hogy mely régiók alkalmasak tudásalapú technológiák alkalmazására és mely régiók esetén szükséges a hagyományos ipari és szolgáltatási szektorok fejlesztése. A policentrikus fejlesztés ugyanis nem jelenti azt, hogy minden térség és régió a legfejlettebb technológiák átvételét és alkalmazását valósítja meg. Ez ugyanis tíz-tizenöt éves távlatban sem elérhető realitás. A policentrikus fejlesztés olyan gazdasági pólusok kialakítását jelenti, amely az adott régió komparatív gazdasági versenyelőnyeit kihasználva fejlesztési motor a térség egésze számára.

A fejlesztés és a regionális vonzerő mellett egyfajta kiegyenlítő szerep ellátása is szükséges, amellyel a nagy gazdasági centrumok, a metropoliszrégió gazdasági és kulturális vonzerejét mérsékelni tudják, a regionális identitás és sajátosságok mentén egyedi gazdasági képességeket tudnak felmutatni.

A metropolisztérségek fejlesztése a nemzetközi versenyképesség szempontjából nélkülözhetetlen

Ki kell mondani, hogy Magyarország egyetlen metropolisztérsége a főváros és gazdasági vonzáskörzete, a többi régióknak térségi gazdasági központként szükséges pozícionálnia magát. Ezen központok működésének elengedhetetlen feltétele a hálózati struktúrában való együttműködés, továbbá a nemzetközi — határokon átnyúló feladatokra való társulás.

A fővárosi metropolisztérségnek valódi fejlesztési központként kell működnie a vonzáskörzetébe eső térségek számára. Ez elsősorban az agglomerációs térséggel való térségi feladatok összekapcsolását jelenti, ugyanakkor a vonzáskörzetébe eső rurális térségek számára is új impulzusokat kell adnia.

A fejlesztési pólusok számára kiaknázatlan lehetőségek tárháza jelenik meg a határon átnyúló együttműködésekkel.

E téren számos fejlődési lehetőség mutatkozik, az INTERREG programok széles tárháza áll a régiók rendelkezésére. Az eurorégiós projektek száma az elmúlt években folyamatosan növekedett, azonban e téren további fejlesztések lehetségesek. A kohéziós politika egyik legkiemelkedőbb eredményeként tekinthetjük a határon átnyúló együttműködések ösztönzését, amely a kelet-közép-európai térség régióinak felzárkózásának egyik biztosítója.

A regionális szinten kialakítandó policentrikus gazdasági térségek fejlesztésénél az alábbi szempontok érvényesítését tartom lényegesnek:

1. A regionális identitás kialakítása. Az egyes régiók fejlődésének elengedhetetlen része a regionális identitástudat fejlesztése. Ehhez ugyanakkor elengedhetetlen, hogy a 3 megye alkotta régiók esetében világosan definiálva legyen a regionális központ.

2. A policentrikus fejlesztés újfajta infrastruktúra kialakítását igényli, amely a térségi elérhetőség, azaz a „gateway-funkció” Magyarországon eddig nem használt formáját jelenti.

- A régió belüli közlekedési rendszer javítása. Jelentős mértékben javítani kell a régió nagyvárosai közötti összeköttetést, amely nagymértékben megnöveli a régió belüli mobilitást. Hathatós infrastrukturális hálózat azonban csak úgy lehet kialakítani, amely az adott régió kistérségi központjait átszövő közlekedési hálóként működik. A térségi szolgáltatási központokat be kell kapcsolni a regionális áramlatba, amelynek döntően a regionális központba kell irányulnia. A centrális struktúrát olyan rácsos hálózati szerkezetnek kell kiegészítenie, amely az adott régió további alközpontjainak elérhetőségét javítja.

- Az egyes régiók közötti együttműködés hatékonyságának növelésének egyik legfontosabb eszköze az infrastrukturális összeköttetés javítása. Itt is érvényes a régió belüli hálózati struktúra horizontális fejlesztésének jelentősége. A hazai úthálózat teljes mértékben főváros centrikus, hiányzik a gyorsforgalmi közúti- és vasúti közlekedési hálózat az egyes térségek fejlesztési centrumjai között. Amíg ez nem valósul meg, addig a policentrikus fejlesztés is elsősorban egy ígéretes terv marad.

⁷ A jelenlegi fejlesztési régiókat alapul véve a regionális központ mellett 2-3 további pólus alakítható ki egy régióban. A többközpontú fejlesztési régió kialakítása a Közép-Dunántúli Régió esetében indokolt

3. A regionális fejlesztési koncepcióknak a térségi adottságok és realitások talaján kell maradniuk. Világos és egyértelmű célkitűzések szükségesek a fejlesztéspolitikában.

E ponton jelentkezik a területi közigazgatás fejlesztés döntő szerepe. Integrált kistérségi programokkal biztosítható az alapfokú és középfokú szolgáltatások területi egyenlőségének elve. Másképpen fogalmazva kistérségi

szinten olyan közigazgatási, egészségügyi, szociális és iskolai szolgáltatási rendszert kell kialakítani, amely az ország bármely térségében élő állampolgár számára egyenlő esélyeket jelent a felsőfokú tanulásban, a munkavégzésben és az időskori ellátásban. E feladatok túlnyomó része ugyanis nem regionális kompetencia. Magas és egyenletes színvonalú szolgáltatás térségi szinten, kistérségi társulások formájában biztosítható.

Felhasznált irodalom:

Blotevogel, Hans Heinrich (2006): *Die Bedeutung die Metropolregionen in Europa (A metropoliszrégiók jelentősége Európában)*, előadás, Berlin, 2006. május 2., elérhető: <http://www.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3772.de/Blotevogel.pdf>, letöltés: 2006.10.17

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): *Die Städte Europas — Eine vergleichende Analyse. Heft 115 Bonn 2004. (Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal: Európa városai — összehasonlító elemzés. 115. Füzet, Bonn, 2004)*

Council of Ministers (2005): *EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion Presidency Conclusions (EU informális miniszteri találkozó a területi kohézióról, elnökségi következtetések)*, Luxemburg, 2005. május 20-21. elérhető: <http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents-travail/2005/05/20regio/Min+DOC02+MinConcl0fin.pdf>, letöltés: 2006. 11. 05.

European Commission (2005): *COM (2005) 385 Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions (Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez)*, Brüsszel: 2006. 7. 13.

Europäische Metropolregion Nürnberg (2005): *Charta zur Regional Governance (A Nürnbergi Metropoliszrégió Regionális Együttműködési Kartája)*. Kiadvány Nürnberg, 2005

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2006): *Mapping regional competitiveness and cohesion: European and global outlook on territorial diversities (A regionális versenyképesség és kohézió feltérképezése: európai és globális kitekintés a területi különbségekre)*, ESPON Briefing No. 2, 2006. március, elérhető: <http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/855/file01500/espon-briefing2.pdf>, letöltés: 2006. 10. 25.

Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) (2006): *Die Kohesionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen (A kohéziós politika és a városok: A városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz a régiókban)*, IKM-Verband Region Stuttgart, elérhető: <http://www.deutsche-metropolregionen.org/0material/IKM-Stellungnahme - Cohesion% 20Policy %20and %20Cities 060216.pdf>, letöltés, 2006.10.10.

METREX (2005): *Towards a Polycentric Metropolitan Europe (Egy policentrikus metropoliszi Európa felé), Interim Report on the PolyMETREX Plus Project, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas*, elérhető: <http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Interim/EN0PolyMETRExplus0interim0report.pdf>, letöltés: 2006. 11. 5.

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2005): *32. határozat — Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien*

(Területfejlesztés politikai modellek és stratégiák továbbfejlesztése) Berlin, 2005.04.28., elérhető: <http://www.metropolregion.nuernberg.de/download/MKRO280405.pdf>, letöltés: 2006.11.08.

Raumordnungsbericht (2005) — *A 2005-ös Területfejlesztési Jelentés. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal) 2005.05.09.* elérhető: <http://www.bbr.bund.de/cln007/nn022548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2005/ROB2005Kern0ppt,templated0draw,property+publicationFile.ppt/ROB2005Kern0ppt.ppt>, letöltés: 2006.09.30

Helyzetkép

Döntő fontosságú kérdésként kell kezelni a hazai térségek és önkormányzatok szerepvállalását az Európai Unióban. A szerepvállalás összefügg a modernizációval, illetve ez utóbbi részének tekintett fejlesztéspolitikával. Ugyanakkor a modernizációtól nem lehet különválasztani a globális, az európai és a regionális kihívásoknak való megfelelést. A jelen írás célja az, hogy az alábbi javaslatokkal segítse a hazai fejlesztéspolitikát abban, hogy válaszokat adjon a modernizációs kihívásokra.

Egy progresszív kormányzás felé

Egy társadalmilag összetartó, gazdaságilag versenyképes és kulturálisan virágzó Magyarország megteremtéséhez a modernizáción keresztül vezet az út. A döntéshozóknak törekedniük kell arra, hogy az államigazgatás átalakításakor, a nagy elosztó rendszerek átfogó korszerűsítésének véghezvitelkor, a politikai szempontokat ötvözzék a társadalmi szolidaritással, a környezeti fenntarthatósággal, a gazdasági racionalitással, valamint a versenyképességgel. Ez az igény összhangban áll az Európai Unió regionális-strukturális támogatási gyakorlatával, amellyel összeilleszthető egy hosszú távú progresszív kormányzati politika, miként ezt az uniós példák is igazolják.

A modernizáció az egyetlen alternatíva arra, hogy összekösse a régóta halogatott belső megújulást az EU-tagságból eredő feladatokkal és a globalizáció hatásainak a kezelésével. A modernizáció összehangolja az állampolgárok, a helyi közösségek szükségleteit, valamint az ország fejlesztési céljait egy pozitív jövőképpé ágyazó haladó szellemű politikával.

A másik alternatívát a „karcsúsítás”, „költséghatékonyág”, „leépítés” jelszavai mögé búj-

tatott — sokszor kiforratlan, a társadalmi nyilvánosságot, partneri egyeztetést és nem utolsósorban az összehangolt kormányzati kommunikációt is nélkülöző — elképzelések összessége jelenti. Sajnálatos módon mindez a reform fogalmát is érinti, melynek eredeti jelentése lassan feledésbe merül, illetve óriási mértékben leértékelődött az utóbbi időben. Jól mutatja mindezt pl. a megyéről és a régiókról folytatott korábbi vita is, melyben a helytelenül értelmezett fogalmak, folyamatok és nem utolsósorban a rossz kommunikáció miatt sokan nem a fejlődés perspektíváját, hanem a munkahelyek, a történelmi hagyományok, a lokálpatriotizmus kényszerű feladását látják a nemzeti fejlesztéspolitikában. Továbbá komoly konfliktust eredményezett a hazai egészségügy átalakításának kommunikációja, melyben a közvélemény számára — hasonlóan a fent leírtakhoz — nehezen választható szét egymástól a „reform” és a „leépítés” jelentéstartama. Megjegyzendő azonban, hogy az előbbit a haladó és újító szándéktól vezérelt kormányzás egyik fontos elemeként látják több szomszédos EU-tagországban is.

Az európai szociáldemokraták példája

Progresszív szociáldemokrata kormányzási elvek felvállalhatók a fejlesztéspolitikában is; jó példa erre az európai szociáldemokraták gyakorlata.

A sikeres európai uniós országok szociáldemokratái többek között a közigazgatás racionális átszervezését, az állami hatáskörök újbóli elosztását hajtották végre. A területi önkormányzatok számát, kivétel nélkül csökkentették abból a célból, hogy a helyi közösségek számára biztosítsák az arányos képviseletet, a magas színvonalú közszolgáltatásokat, valamint ez utóbbiak ellátásához szükséges finanszírozást és intézményeket. Átfogó gazdaság- és társadalomfejlesztési koncepciójukat a hosszú

távú tervezés, a feladatok meghatározása alapozta meg. Skandinávia kapcsán külön is hangsúlyozni kell az esélyegyenlőségnek és a szolidaritásnak — a területfejlesztésben történő érvényesülését elsőbbségként kezelő — szociáldemokrata kormányzati politikát.

Régiók, megyerendszer és EU-támogatások Magyarországon

Mint ismeretes, az EU forrásaiból lehívható regionális támogatások címzettjei olyan statisztikai-tervezési egységek (az ún. NUTS-rendszer), melyeket Magyarország is megalkotott. A regionális támogatásokra azok a régiók jogosultak, ahol a GDP nem éri el az EU átlagának 75 százalékát. Ezek a megyei szint „felett” elhelyezkedő, NUTS 2 szintre sorolt regionális egységek Magyarországon 1998-tól működnek; az ország 19 megyéje és Budapest hét régióba szervezve tartozik ide.

Ezek a NUTS-régiók a következők: Észak-Magyarország, Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld és Közép-Magyarország. Kialakították továbbá azokat a szervezeteket, pl. regionális fejlesztési tanácsok, regionális fejlesztési ügynökségek, amelyek a területfejlesztési politika aktív szereplőivé váltak a 2004 és 2006 között lehívott, illetve a jelenlegi 2007 és 2013 közötti időszakban megpályázható uniós támogatások lehívásának folyamatában.

A megyerendszert nem kell megszüntetni az EU-támogatások miatt

A megye és régió kapcsán fontos leszögezni, hogy az EU nem kívánja megváltoztatni a tagországok közigazgatási hagyományait, és tiszteletben tartja az önkormányzatiság elvét. Tévhit, hogy az uniós támogatások lehívása csak a megyerendszert magába olvasztó régiók megléte esetén lehetséges. Ha így lenne, akkor Magyarország 2004-et követően nem részesült volna EU-támogatásokból. Az EU csupán azt

kötötte ki, hogy az általa felállított területi besorolási rendszerben alkossák meg azokat a NUTS-régiókat lefedő statisztikai mutatókat, tervezési folyamatot, valamint intézményrendszert, melyek segítségével lehívhatóak a regionális támogatások és az Unió részéről is ellenőrizhetővé válik felhasználásuk.

A megyerendszer, a régiók és az EU-források közötti összefüggések kapcsán szólni kell azokról a fejlesztési dokumentumokról, melyek az uniós strukturális és regionális támogatások odaítélésének az alapjául szolgálnak. Kétfajta tervezési dokumentumról van szó. Az egyik a Nemzeti Fejlesztési Terv, melyben ágazati, valamint az előbb említett regionális szinten használhatók fel a források. A másik az ún. Egységes Programozási Dokumentum, amely döntően a régiók által kialakított fejlesztési operatív programokat tartalmazza. Ez utóbbi esetben tehát a támogatásokra jogosult régió önállóan valósítja meg a fejlesztéseket, használja fel a forrásokat; a központi kormányzat mindehhez csupán technikai segítséget nyújt.

A hazai megyerendszert lefedő jelenlegi regionális szint számára a második dokumentum típusa kedvez, mivel ebben az esetben elvileg nem érvényesül a központi tervezés gyakorlata. Az 1. Nemzeti Fejlesztési Terv ugyanakkor a központi tervezés mellett egyaránt tartalmazott ágazati és regionális elemeket. A 2004 és 2006 közötti fejlesztési időszakban a hét hazai régió az ún. Regionális Operatív Programban kiírt pályázatokra nyújthatta be projektjeit. 2006 közepéig 124 milliárd forint összegben ítélték oda EU-támogatást a régióknak, ami jelentősnek mondható.

Számos uniós országban, ahol a közigazgatási reformot, az ezzel összefüggő decentralizációt és az ún. dekoncentrációt ésszerűen és széles politikai, társadalmi megegyezés útján valósították meg, a regionális operatív programokra épülő fejlesztési terveket, tehát egységes programozási dokumentumokat készítettek.

A 2007 és 2013 közötti időszakra Magyarország esetében is hasonló megoldást szorgalmazott az Unió, de az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) a központosított tervezés gyakorlatát részesítette előnyben. Hasonlóan az első fejlesztési tervhez, az ÚMFT is magába foglalja a regionális fejlesztési dimenziót azzal a lényeges különbséggel, hogy mindegyik régió saját fejlesztési programmal rendelkezik. Itt azt is meg kell jegyezni, hogy a — Budapestet is magába foglaló — Közép-Magyarországi Régió 2007 és 2013 között utoljára részesül olyan nagyságú fejlesztési forrásokból, mint a jelenlegi, az uniós átlagnál alacsonyabb GDP-vel rendelkező, régiók.

Határozzuk meg a feladatokat!

Megállapítható, hogy a hazai államigazgatási és önkormányzati rendszert terhelő problémák abban gyökereznek, hogy sok az önkormányzati szint és szereplő, ezért rengeteg a párhuzamosság, következésképpen nem hatékony a feladatellátás, alacsony a szolgáltatások színvonala és nem tartható fenn a jelenlegi finanszírozás. Lényeges kérdés az, hogy az új fejlesztéspolitikai környezetben, ahol az állami szerepvállalás csökkenni, a decentralizáció pedig növekedni fog, miként lehet megoldást találni arra, hogy a közigazgatás jelenlegi szintjei között olyan együttműködés alakuljon ki, amely hozzájárul a modernizáció sikeres befejezéséhez és ezáltal egy hosszú távú, haladó kormányzás tartóssá tételéhez.

E progresszív kormányzás megvalósításának egyik feltétele, hogy ésszerű — a fenntarthatóság, a szolidaritás és a versenyképesség szempontjait érvényesítő — döntések születnek, melyeket körültekintő tervezésnek, a feladatok és hatáskörök pontos meghatározásának, valamint széles körű szakmapolitikai és társadalmi egyeztetésnek kell megelőznie.

A területfejlesztési feladatok meghatározásakor a közigazgatás, a nagy elosztórendszerek korszerűsítésének területi szerveződéséből kell kiin-

dulni. E szerveződés a közösségfejlesztés alapja, melynek középpontjában a helyi közösség áll. A helyi közösség szükségleteinek a biztosításához magas színvonalú és könnyen hozzáférhető szolgáltatásokat, ezekkel összefüggő finanszírozást, működőképes intézményeket, valamint az arányos képviselőlet lehetőségét kell kialakítani. E feltételek megteremtéséhez kapcsolódnak az alkalmasnak ítélt szintek, nevezetesen a települési, települési társulási (kistérségi), továbbá a megyei szintű önkormányzati, valamint a területfejlesztést végrehajtó regionális szint.

Kistérségi társulások

A kistérségi társulások fenntartása indokolt, mivel ez a forma kapcsolódik a települési társulások rendszerének továbbfejlesztésére irányuló javaslatokhoz. A hatályos jogszabályok több lehetőséget tartalmaznak erre vonatkozóan. Ilyen pl. az intézményi társulás, melynek keretében az érintett képviselő-testületek megállapodhatnak több községet, illetőleg várost és községet ellátó intézmény vagy intézmények közös alapításában, fenntartásában és fejlesztésében.

Továbbá lehetőség van a települési önkormányzatok képviselő-testületei közötti társulások kialakítására is. Mindkét esetben fokozatosan megvalósítható az, hogy a társulások vegyék át a települési önkormányzatok korábbi feladatait, egyesítsék költségvetésüket, közösen tartsanak fenn intézményeket.

A konkrét javaslatokat illetően, a társulások hatásköreit olyan területekre célszerű kiterjeszteni, ahol ellátásukra valóban a helyi szint a legalkalmasabb. Ilyenek lehetnek pl. az alapfokú nevelés és oktatás, gyermekgondozás, gyermekvédelem, idegenforgalom, az integrált helyi fejlesztési programokkal kapcsolatos tervezés, végrehajtás és ellenőrzés, továbbá a közösségi és a kulturális tér biztosítása, a művelődés, a művészeti és a tudományos tevékenység támogatása.

A társulások számára biztosítani kell az állami támogatást; a központi költségvetés további pénzügyi kedvezményekkel ösztönözze a jelenlegi társulások működését, illetve újabb társulások kialakítását.

A megyék társuljanak

Az önkormányzati törvény módosításának elutasítása új helyzetet teremtett a megyerendszer jövőjével és a régiók továbbfejlesztésével kapcsolatos kormányzati politikában. A megyék esetében is megoldást kínálnak a társulási formák.

Hangsúlyozni kell, hogy a megyei társulások nem jelentik az önkormányzati jogok vagy éppen a helyi identitás feladását. Éppen ellenkezőleg, a társulásokkal a helyi közösségnek nyújtott szolgáltatások javulhatnak, főleg a jelenlegi helyzethez képest, amikor a közösségek magasabb színvonalú és könnyebben hozzáférhető közszolgáltatásokra tartanak igényt, miközben a finanszírozás nem gazdaságos, ésszerűtlen és hosszú távon sem fenntartható.

A megyei társulások könnyebben elláthatják azokat a funkciókat, ideértve az állami feladatok átvállalásával kapcsolatos tevékenységeket vagy a helyi közszolgáltatásokat, melyeknek végrehajtása nem optimális a jelenlegi megyei szinten. Ide sorolhatók az olyan kulcsfontosságú területek is, mint az egészségügyi és szociális ellátás, fogyasztóvédelem, csatornázás, úthálózat-fejlesztés, helyi tömegközlekedés, energiaszolgáltatás, foglalkoztatáspolitikai, lakásügy, közbiztonság vagy a rendvédelem.

A megyei társulásokat úgy tanácsos kialakítani, hogy azok összetétele illeszkedjen a jelenleg fennálló regionális statisztikai-tervezési egységekhez.

Végezetül, de nem utolsósorban, miként a kistérségi társulások esetében is, meg kell szerezni a megyei társulási formák kialakításához szükséges politikai támogatást!

Megyék vagy régiók?

Az önkormányzati törvény módosításának elutasításával akár eldöntött is lehet ez a kérdés. A megyéket egyébként nem lehet megszüntetni az egyik napról a másikra, még akkor sem, ha helyüket a költséghatékonyság és a magasabb színvonalú szolgáltatások jegyében, a választott regionális önkormányzatok foglalják el.

A megyerendszer megszüntetése nem biztos, hogy annyi megtakarítással járna, mint amennyit a regionális önkormányzatok felállításával feltételeznek. Minden átszervezés ugyanis többlet-ráfordítást eredményezhet.

A megyék összehangoltabb együttműködésére a területfejlesztés megközelítésében már korábban sor került. Az EU-támogatások felhasználásának folyamatába a regionális fejlesztési tanácsok mellett a megyei területfejlesztési tanácsok is bekapcsolódtak. Az EU regionális támogatásai a megyénél nagyobb lélekszámú és területi egységekben valósulhatnak meg a legkívánatosabb mértékben, ezért javasolt, hogy a megyei társulások vegyék át a korábbi megyei önkormányzati feladatokat. Ebben a struktúrában pedig a regionális fejlesztési tanácsok gyakorolják a területfejlesztési politikához kapcsolódó hatásköröket (tervezés, végrehajtás, monitoring). Ezen a területen a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek amúgy is értékes tapasztalatokat szereztek az elmúlt években.

A regionális fejlesztési tanácsok munkáját ugyanakkor az érintett régiókban található megyei területfejlesztési tanácsok küldöttei felügyelik. Európai uniós példák is alátámasztják, hogy a regionális fejlesztésekre jogosult területeken működő önkormányzatok képviselői napi, operatív szinten — pl. közös munkabizottságokon keresztül — ellenőrzik az adott régióban végrehajtandó projekteket.

Hány régiónk legyen?

A válasz első megközelítésben egyszerűnek ígérkezik. Maradjon a jelenlegi 7 régió vagy nem? A mostani felosztás mellett két, kényszer szülte érv szól.

1. A fejlesztéspolitikai tervezés számára rendelkezésre álló, igen szűk idő.

A kormány továbbra is a hét régióval számol, mivel ezekre épülnek az ÚMFT korábban említett regionális operatív programjai.

2. Igaz, hogy nem tökéletesek a jelenlegi régiók, de az EU tervezési és végrehajtási követelményeinek való megfelelés csak működőképes fejlesztési régiók kialakításán keresztül sikerülhet. A kormány ezért nem változtatott a mostani struktúrán; maradjon a hét régió, ráadásul értékes tapasztalatokat is szereztek a regionális támogatások felhasználásában. A tapasztalatokra igen csak szükség lesz a jövőben.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a kényszerből fakadó feladatok kezelésére kínált megoldások nem mindig azonosak az észszerűen átgondolt döntésekkel, főleg nem a demokratikus és a „jó kormányzás” elvével. Az elmondottakkal összhangban a tervezést sem felülről kell levezélni; nem mesterségesen kijelölt régióhatárookra van szükség. Földrajzilag, történelmileg és gazdaságilag összefüggő területekből kell kialakítani a régiók határait, ami új regionális felosztáshoz vezethet a 2013-at követő új fejlesztési időszakban.

Továbbra sem beszélhetünk a szó igazi értelmében vett régiókról; hiányzik a regionális identitás. Őszintén ki kell mondani: az állampolgárok, a megyék lakosai a mai napig nem tudják pontosan, hogy miért is kell régiókba tömörülniük. A legtöbben az uniós támogatások felhasználására gondolnak és az anyagi érdekeket, a forrásszerzés lehetőségét látják ebben. Ez a felfogás azonban a hosszú távú fejlesztéspolitika szempontjából tarthatatlan.

Állítsuk középpontba az elmaradott vidéki területeket, kistérségeket!

Számolni kell azzal, hogy az elkövetkezendő években a költségvetési egyensúly helyreállítása, az állami szerepvállalás csökkenése tovább fogja növelni a gazdasági, a társadalmi és a területi egyenlőtlenségeket. Ezeket tovább fokozhatja a globális és az uniós belső piaci verseny. Ezért döntő fontosságú, hogy a kormányzat az általános fejlesztéspolitika és ennek eszközrendszerén, a terület- és vidékfejlesztési politikán keresztül is segítse az elmaradott térségeket. Ezt szolgálja első helyen az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program.

Az uniós tagországok ugyanakkor igazolják, hogy más politikákkal is támogathatóak az elmaradott térségek. Ilyen pl. a szolidaritáson és az esélykiegyenlítésen alapuló adópolitika. Továbbá törekedni kell arra, hogy a hazai fejlesztéspolitikába erőteljesebben integrálják a vidékfejlesztést, aminek a 2007 és 2013 közötti programozási időszak is aktualitást nyújt.

Teremtsük meg a regionalitáson alapuló külpolitikát!

A megyék és a régiók kívánatos együttműködésének nem csupán területfejlesztési vonatkozásai vannak. A régiókat el kell helyezni a külpolitikai horizonton. Számos EU-tagország régiója „önálló” külpolitikát folytat. A nem uniós tag Norvégia régiói is fontos résztvevői ennek a folyamatnak. Egyúttal a gyakorlat azt is igazolja, hogy megalapozott szakmai munkával a regionális sajátosságokat és az innovációt ötvöző politikát is sikerre lehet vinni. Kiváló példa erre Finnország esete.

A régiók, az állami szintet kikerülve, önálló politikai kezdeményezéseket indítottak el az európai uniós és más partnerek irányába. Gazdasági és politikai érdekeiket a partnerországban, régióban felállított saját intézményein keresztül érvényesítik, nagy jártasságot szervezve többek között a hivatásszerű lobbizás területén. Több hazai régió is képviselteti

magát Brüsszelben. Ez indokolt, egyúttal dicséretes, ám nem kell ilyen messzire menni.

Magyarország esetében az EU — a balkáni térséggel, valamint Ukrajnával és Oroszországgal kapcsolatos — politikája jelenthetne egy olyan hosszú távú stratégiai szerepet, melyben a regionális keretekben társult megyék vagy a fejlesztési régiók érvényesíthetik a földrajzi helyzetükből, valamint a történelmi, kulturális kapcsolataikból származó előnyeiket. A hazai döntéshozóknak ajánlott nyomon követni a balkáni országokban kezdeményezett stabilizációs és EU-támogatásokból finanszírozott programokat. Számos uniós ország már aktívan tevékenykedik a térségben és — felhasználva a különböző uniós forrásokat — intenzíven bekapcsolódott a balkáni államok gazdasági és társadalmi felzárkóztatásába.

Ha nem csatlakozunk a kezdeményező államokhoz, akkor Magyarország rövid időn belül végérvényesen elveszíti helyzeti előnyét a balkáni térségben. A javasolt társult megyei és regionális szereplőknek kell felvállalniuk ezt a szerepet abban az esetben, amikor a külpolitikai vezetés erre nem képes. A regionális szerepvállalás, egyfajta regionális külpolitika kialakítására egyébként európai források is rendelkezésre állnak.

Érdemes megemlíteni az EU szomszédságpolitikáját (ENP) is, amely globális méretekben működve, szorosabb partneri viszonyra törekszik azokkal az országokkal, melyekkel korábban partnerségi, kereskedelempolitikai megállapodásokat kötött. Ide tartozik többek között Ukrajna és a mediterrán térség néhány országa. Kiváltképpen Ukrajna kapcsán lenne ajánlatos fokozni a magyar regionális részvételt a szomszédságpolitikában. A sort lehetne folytatni azokkal a kétoldalú együttműködésekkel, melyeket az EU olyan térségekkel és vezető államokkal alakított ki, mint pl. Japán, Kína, Latin-Amerika.

Mindez ígéretes perspektívát kínál a hazai fejlesztéspolitika és a regionális gazdasági,

tudományos és kulturális erőforrások kiaknázása számára. Jóllehet, a fenti kezdeményezésekben a lehetőségekhez képest aránytalanul kis mértékű magyar szerepvállalásról van tudomásunk. Az információs forradalom korszakában a földrajzi-fizikai határok nem állnak útjába az újszerű regionális kezdeményezéseknek.

Kisebbségi önkormányzatok

A jelenleg működő kisebbségi önkormányzatoknak is kiemelten fontos szerep jut. A kisebbségi önkormányzatok ügyét célszerű összekapcsolni a korábban bemutatott közigazgatási rendszerek korszerűsítését szolgáló javaslatokkal. Az önkormányzatoknak biztosítani kell a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítéséhez szükséges erőforrásokat és intézményrendszert.

Társadalmi tőke és bizalom — a civil szerepvállalás fokozása

Erősíteni kell a hazai társadalmi részvételt a modernizációs folyamatban. A szerepvállalás a kormányzás átláthatósága és demokratikus ellenőrzése biztosításának egyik alapfeltétele. A civil szektor olyan humán tőkét képes mozgósítani, amely hozzájárul a szolidaritást, a versenyképességet és a megújulás képességét optimális mértékben ötvöző progresszív kormányzás társadalmi alapjainak a megerősítéséhez. Ebben segíthet a hazai politikák európaivá tétele, például egy átlátható adópolitika, amelyben az állampolgárok nyomon követhetik minden egyes befizetett adóforintjuk útját.

Több állami feladatot kell átadni a civil szereplőknek és ehhez biztosítani kell a megfelelő jogi, pénzügyi keretet. Ilyen a környezetvédelem, fogyasztóvédelem, a kultúra, a szociális ellátás, a gyermek-, ifjúsági- és családvédelem, alapfokú oktatás, szakképzés, felnőttképzés ügye vagy a területfejlesztés. Ezekkel és más lépésekkel elnyerhető a társadalom bizalma és támogatása egy új, haladó szellemű kormányzáshoz. Valódi partneri viszonyra kell törekedni a civil szereplőkkel.

Nem utolsósorban, végérvényesen meg kell szüntetni a központi költségvetés és a civil szektor közötti egyoldalú függőség dilemmáját. A hazai civil társadalom többek között azért nem lép fel szervezettebb formában a modernizáció továbbvitelét illetően, mert úgy gondolja, hogy ezzel az államapparátussal összefonódott politikai csoportok vélt vagy valós érdekeit sérti, kockáztatva ezzel a számára elnyerhető állami támogatásokat.

Finanszírozás

Az átfogó reformok sikerét, úgy, mint a közigazgatás korszerűsítésének finanszírozását számos pénzügyi, jogi és politikai tényező határozza meg, így a központi költségvetés helyzete, az önkormányzati törvényben foglaltak és nem utolsósorban a széles konszenzus. Ez utóbbi kapcsán megemlíthető a modernizáció szükségességét, az innovatív szemléleten nyugvó fejlesztéspolitikát elfogadó, annak következetes véghezvitele mögött felsorakozó központi és megyei döntéshozók egységes politikai akarata.

A feladatok és hatáskörök megosztásakor a korábban javasolt települési, kistérségi és társult megyei szint finanszírozási rendszere a feladatok ellátáshoz szükséges központi normatív hozzájárulásokra, címzett és saját bevételekre, átengedett központi adókra, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekre épülhet.

Az érintett szereplők számára az ÚMFT keretében, ágazati támogatási programokon keresztül jelentős összegű pályázati pénzek fognak rendelkezésre állni (pl. elektronikus ügyintézés, e-közigazgatás). Kivételt képez az elmondottak alól a regionális szint, melynek a területfejlesztésből adódó feladatai és működési költségeinek tételei, szintén az ÚMFT keretében, EU-forrásokból finanszírozhatók. (Technikai Segítségnyújtás c. fejezet)

Az önkormányzatok és az önkormányzati társulások saját bevételeit növelni kell annak

érdekeiben, hogy átvállalhassanak állami feladatokat, magas színvonalú szolgáltatásokat nyújthassanak és fenntarthatassák intézményeiket. A helyi közszolgáltatásokban, pl. tömegközlekedés finanszírozásában nagyobb szerephez kell juttatni a magántőkét, miként ezt több hazai példa is alátámasztja.

A közigazgatás megújításával kapcsolatos finanszírozás azt is jelenti, hogy a működőképes szintekhez rendelt feladatok és hatáskörök kidolgozásával párhuzamosan jelentősen át kell alakítani központi támogatásokat is. A költségvetési juttatások átalakítása, miként azt az európai uniós példák is igazolják, társítható az ésszerűséggel, szolidaritással és az esélyegyenlőséggel kapcsolatos központi támogatási gyakorlattal.

A régiók és Budapest

A hazai regionális rendszer egyik érzékeny pontja a Közép-Magyarországi Régió, ezen belül Pest megye és a főváros viszonya. A hét régió közül egyedül a Közép-Magyarországi Régió az, amelyik az egy főre jutó GDP tekintetében 2013 után nem lesz jogosult regionális fejlesztési támogatásra. A régió több mint 400 milliárd forint EU-támogatásban részesül 2007 és 2013 között. Ennek az összegnek a felhasználását csak egy kellően felkészült, szakmai és anyagi értelemben egyaránt megerősített intézményrendszer és szakembergárda tudja eredményesen lebonyolítani.

A főváros esetében a közigazgatási rendszer ésszerűsítése jegyében, valamint a hosszú távú átfogó fejlesztések sikere érdekében csökkenteni kell a jelenlegi 23 kerületi önkormányzatot. Következésképpen, indokolt a kerületi önkormányzatok finanszírozásának nagy mértékű átalakítása is.

A kistérségi társulások példája alapján a fővárosi kerületi önkormányzatok esetében is megoldást jelent a társulás, miként erre az önkormányzati törvény is lehetőséget ad. A kerületi önkormányzati társulással párhuz-

osan a helyi feladatok ellátásához biztosított központi támogatások felhasználása is gazdaságosabbá, átláthatóvá válik.

A főváros tekintetében az önkormányzati társulás egyéb formája lehet a kerületi önkormányzatok és a fővároson kívüli helyi önkormányzatokkal történő főváros környéki (agglomerációs) társulások létrehozása, amire szintén lehetőséget nyújt az önkormányzati törvény.

Megalapozottak azok a kritikák, hogy a közigazgatási rendszer átalakításában a központi kormányzat mellett, a főváros vezetése is vállaljon kezdeményező szerepet.

Önkormányzatiság, regionális modellek és területfejlesztés az EU-ban

Érdeemes részletezni az EU-ban működőképes önkormányzati és regionális modelleket. Ezek esetében le kell szögezni, hogy a bemutatandó példákat számos tényező miatt nem lehet esetünkben teljes egészében hasznosítani, de lehetséges azoknak egyes elemeit átvenni. Az uniós példák az önkormányzati és közigazgatási rendszerek korszerűsítése mögött meghúzódó ésszerű szempontokra is rávilágítanak.

A mediterrán és a skandináv példa

Portugália

Portugália számos fejlettségi mutató tekintetében közel áll Magyarországhoz, ezért is érdemes megvizsgálni gyakorlatát. A mediterrán országban több mint 4000 a települési önkormányzat található, de közszolgáltatási feladataik jelentős részét átadták a középszintű területi önkormányzatoknak. Ez utóbbiak száma nem haladja meg a háromszázat. Ehhez a rendszerhez illeszkedik az EU regionális támogatásaira jogosult, regionális egységek létrehozása.

A portugál példa tanulsága, hogy a településrendszerben megteremthető a közszolgáltatá-

sok hatékony működtetéséhez szükséges optimális önkormányzati méret úgy is, ha a közszolgáltatások döntő részét, a települési önkormányzatok hatáskörének gyengítése, illetve összevonása mellett, a középszintű területi önkormányzatok veszik át.

Svédország

A skandináv államnak modellértékű a gyakorlata a területfejlesztés, továbbá az esélykiegyenlítővel összekapcsolt adópolitika és az önkormányzatok állami támogatásai terén. Az északi országban sem tűntek el a történelmi hagyományokkal rendelkező földrajzi és közigazgatási egységek; létrehozták a tartományi — „megyei”- önkormányzatokat. A települési önkormányzatok számát azonban, az ismert északi racionális gondolkodás jegyében, drasztikusan csökkentették. Számuk jelenleg 290.

Helyi bevételekből fizetik a választott települési és tartományi önkormányzati képviselőket. A bevételek meghatározó részét adja a jövedelemadó. A helyi adó mértékét a képviselőtestületek határozzák meg. A befizetett adóból arányosan részesednek az önkormányzatok és állami támogatás segítségével finanszírozzák az egészségügyi- és betegellátást, az idősek ellátását, gyermek- és családgondozást, az oktatást.

A helyi tömegközlekedést jelentős részben vállalkozói tőkéből tartják fenn. A befizetett állami adót, az önkormányzatokat megillető egyenlő gazdasági feltételek, valamint az „azonos szolgáltatások — azonos árak” biztosításának jegyében térítik vissza.

A visszatérítés egy kiegyenlítő rendszeren keresztül, ötfajta támogatási jogcímen történik a tartományi és helyi önkormányzatok felé: 1. adóbevételek-kiegyenlítő támogatások 2. strukturális kiegyenlítő támogatások 3. kiadások részfinanszírozása többek között az óvodák, iskolák működtetése, gyermek-, családgondozás, idősek ellátása területén 4. címzett állami

támogatások a központi támogatások nagyobb mértékű csökkenése esetében 5. „szabályozási segély” utalása, amennyiben a támogatások központilag kalkulált összege kevesebb az előzetesen megállapított állami hozzájárulásnál.

Ebből a bevétel kiegyenlítésből nem azonos mértékben részesednek az érintettek; vannak önkormányzatok és tartományok, amelyek kevesebbet kapnak vissza, mint amennyit átutaltak az államkincstárnak. A kompenzációhoz tartozik egy tisztán önkormányzati és tartományi befizetésekből fenntartott pénzügyi alap is, amely a fenti gyakorlathoz hasonlóan, az esélykiegyenlítés elve alapján működik.

Svédországban bevezették az ingatlanadót, melyet közvetlenül a központi kormányzatnak utalnak át az önkormányzatok. Az ingatlanadóból származó bevételek egy része viszont az előbb leírt kiegyenlítő rendszeren keresztül, visszaáramlik a gazdaságilag kedvezőtlenebb helyzetben lévő önkormányzatokba.

Miért tanulságosak a fent leírtak Magyarországra?

Kialakították a működőképes települési és a választott, középszintű területi önkormányzatokat. Az önkormányzati finanszírozás nagymértékben épít a racionalitáson, esélyegyenlőségen és az összefogáson alapuló állami kompenzációs rendszerre. Létrejötték a minőségi közszolgáltatásokat nyújtó önkormányzatok. Jellemző az erős decentralizáció és — az adóztatásban is kifejezésre jutó — önrendelkezés.

Az északi példa nem azt jelenti, hogy a felsorolt elemeket át kell venni; Svédország gazdasági teljesítményén, társadalmi fejlettségén, politikai kultúrájának hagyományain és mentalitásán alapul az előbb ismertetett esélykiegyenlítő rendszer. Itt egy olyan modellről van szó, melyben — összhangban a szociáldemokrata kormányprogram céljaival — ötvözték egymással az ésszerűséget, szolidaritást és az esélyegyenlőséget.

A fővárosi önkormányzatok példája

Városi önkormányzatok kapcsán számos példa említhető meg, pl. Bécs, London, Stockholm. Közös jellemzőjük, hogy a kerületi önkormányzatok hatáskörei távolról sem olyan szélesek, mint Budapest esetében. Bécs vonatkozásában a kerületi önkormányzatok bizonyos hatáskörét összevonták. Ennek részeként az egyes kerületek (átlagban három) pénzügyeit közösen kialakított szerv intézi. Budapest közigazgatásának korszerűsítése tekintetében az osztrák főváros, de számos más európai főváros példája is hasznos lehet.

Csehország esetében aláhúzendó, hogy a 2000-2006-os programozási időszakban Prága önkormányzata volt az egyik, a regionális fejlesztésekre jogosult NUTS 2 régió. Így Prága gazdasági súlya és teljesítménye nem befolyásolta hosszú távon kedvezőtlenül a fővárost övező területeket felölelő régió helyzetét az uniós támogatások felhasználása tekintetében.

Regionális modellek, területfejlesztési példák az EU-ban

A 2004-2006 közötti programozási időszakról elmondható, hogy Észtországban, Lettországon és Litvániában egységesen az ottani pénzügyminisztériumok a központi irányító, egyúttal a kifizetésekért is felelős hatóságok is. Lengyelországban a központi irányító hatóság a Gazdasági, Munkaügyi és Szociális Minisztérium. Csehországban és Szlovákiában a regionális fejlesztésekért felelős minisztérium (nálunk ez az új területfejlesztési tárca) a központi irányító hatóság.

A régebbi tagállamok közül megemlítendő Finnország és Svédország esete. Finnországban az ún. regionális állami irodák játszanak fontos szerepet a pályáztatásban és kifizetésekben. Az irodák ugyanakkor együttműködnek a támogatásokat felügyelő nem állami, hanem decentralizált, regionális szinten tevékenykedő irányítási bizottságokkal. Megjegyzendő, hogy a

fejlesztési források lehívását megelőző tervezés, illetve a későbbi végrehajtás a régiókban zajlik. Az államigazgatás feladata technikai, adminisztratív jellegű.

A központosítás igazán jellemző ellenpéldája Svédország, ahol az EU-források lehívása is az esélyegyenlőséget és a gazdasági-társadalmi összetartás elvét követi. A rendszer lényege, hogy Finnországhoz hasonlóan, nem központi, hanem regionális szinten tervezik a fejlesztési programokat. Hat regionális fejlesztési programon keresztül kapnak uniós támogatást az erre jogosult régiók.

Egy speciális esetet leszámítva, e régiókba tömörülnek az érintett tartományok is, átlagosan három. Viszont programonként csak egy tartományi vezető testület bonyolítja le az adott régióban felhasználható támogatásokat, intézi a kifizetéseket. Ezekre a hatáskörökre a vezető testület mellett, külön igazgatást állítottak fel, amelyben a többi érintett tartomány és a helyi önkormányzatok képviselői foglalnak helyet. A központi kormány nem irányítja az uniós források felhasználásának menetét, mindössze egy állami ügynökség útján végez koordinációs és értékelési feladatokat.

A PPP SZEREPE ÉS LEHETŐSÉGEI A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FEJLESZTÉSÉBEN

Vizsgálatom célja, hogy áttekintsem a hazánkban PPP (Public Private Partnership) konstrukcióban megvalósuló beruházásokat. A PPP rövid bemutatása után először azokat a beruházásokat vizsgálom meg, amelyek már megvalósultak, illetve amelyek már folyamatban vannak. Ezután megvizsgálom néhány olyan fontos területet, ahol kívánatos lenne a PPP-s konstrukció alkalmazása. Különösen azokra a területekre fókuszálok, amelyek reálisan megvalósíthatók a 2020-ig terjedő időszakban Magyarországon.

A PPP-konstrukció áttekintése

A PPP a legegyszerűbben megfogalmazva egy olyan együttműködés a privát és a közszféra között, ahol a befektetők átvállalják az állami feladatok teljesítéséhez szükséges beruházásokat, valamint az adott beruházásban megvalósított eszközök üzemeltetését és az állam által felvállalt szolgáltatások nyújtásának egy részét. Az állam a befektetőnek szolgáltatási díjat fizet, mely szolgáltatási díj magában foglalja az elvégzett szolgáltatások ellenértékét, a beruházás finanszírozásához kapcsolódó kamatköltségeket és törlesztő részleteket, valamint a befektető által befektetett tőkére számított elvárt hozamot. (Martinsen és Asbót, 2005)

A PPP-együttműködések keretében az állam a közszolgáltatások létrehozását a tradicionálisnál komplexebb módon bízta a magánszférára. Az állam és a magánszféra olyan együttműködési formája, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. A PPP-modell esetében — a hagyományos gyakorlattal ellentétben — az állam a közszolgáltatás hosszú távú — jellemzően 20-30 éves — biztosítását rendeli meg a magánszférától. A magántársaság felelőssége az infrastruktúra tervezése, megépítése, működtetése, valamint (legalább részben) a projekt finanszí-

rozása, míg az állam (és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője) szolgáltatási díjat fizet. (Felsen és Szabó, 2003)

A PPP-struktúrák alkalmazását egyfelől a nyújtott közszolgáltatások hatékonyságának növelése, másfelől a kormányzat pénzügyi erőforrásainak szűkössége indokolja. Nemzetközi tapasztalatok alapján a PPP-struktúra a magánszféra hatékonyságának, valamint a kockázatok optimális megosztásának, és a magánszféra fokozottabb kockázatvállalásának köszönhetően egységnyi befektetés mellett több értéket teremt. A PPP-modell Nagy-Britanniából ered (Bódi, 2004), ahol számos területen sikerrel alkalmazták. (Autópályaépítéstől a kórházépítésen át a műholdakig)

A PPP-szerződések különösen fontos eleme az adott projekttel kapcsolatban felmerülő összes lehetséges kockázat felsorolása és a kockázatviselő megnevezése, amelynek összeállítása komoly és részletes szakmai ismereteket igényelhet. Egy-egy projekt kapcsán lehetőség szerint optimális kockázatmegosztásra kell törekedni, ami azt jelenti, hogy az állami, illetve a magánszféra azokat a kockázatokat viseli, amelyeket sajátosságaiból adódóan a leghatékonyabban képes kezelni. Ebből az elvből következően a kockázatmegosztás gyakran alakul úgy, hogy az állami szféra minimális mértékű üzleti kockázatot, ellenben teljes mértékű politikai kockázatot visel. Az államot ideálisan tehát csak azok a kockázatok terhelik, amelyeket a magánszféra nem képes kezelni. A kockázatok elosztásakor különös figyelmet kell fordítani arra, hogy ne sérüljön az érdekeltségi rendszer. (Karakas et al., 2004)

A következőkben kövessük végig a PPP-szerződésrendszer résztvevőit.

Szereplői:

- **Állam (önkormányzat):** Az elvárt szolgáltatás meghatározója.
- **Tőkebefektető:** Az állam közvetett partnereként a PPP-projekt megvalósításában közreműködő befektető, a projektársaság alapítója.
- **Projektársaság:** A tőkebefektető által a PPP-projekt megvalósítására létrehozott társaság, feladata a beruházás kivitelezésének és a létrejövő létesítmény üzemeltetésének megszervezése, biztosítása (többségi magántulajdonú).
- **Kivitelező társaság:** A PPP-konstrukció keretében megvalósuló beruházás kivitelezője.
- **Üzemeltető társaság:** A PPP-projekt jellegétől függően akár önálló társaság, feladata a létesítmény üzemeltetési feladatainak operatív ellátása, amely ellenértékeként előre meghatározott mértékű díjra jogosult a projektársaságtól.
- **Bank, finanszírozó:** A PPP-projekt beruházásának jelentős részét (80-85%) finanszírozó pénzügyintézet.

Fejlesztési területek

A PPP-rendszer szereplőinek rövid bemutatása után, a teljesség igénye nélkül, megvizsgálom azokat a főbb területeket, ahol már megvalósultak, illetve folyamatban vannak PPP-s beruházások, illetve néhány olyan helyzetet elemezek, amelyben a PPP-konstrukció nagyobb társadalmi hatékonyságot eredményezhet.

Út és autópálya-fejlesztés

A közutak finanszírozásának fő forrását a legtöbb fejlett nyugat-európai országban ma még a költségvetési források jelentik, az utóbbi évtizedekben azonban számos országban elterjedtek a köz- és a magánszféra partnerségére alapozott megoldások az autópálya-építésekben. A közlekedési infrastruktúra fejlettsége kiemelt fontosságú eleme egy adott ország gazdasági növekedése mögött álló feltételrend-

szernek. Ugyanakkor a jelentős tőkeigény és a korlátozottan rendelkezésre álló költségvetési források miatt az államok arra kényszerülnek, hogy alternatív finanszírozási formákat is alkalmazzanak, mint például a magántőke bevonása és hosszú távú partnerségi megállapodások kialakítása.

Az Érdi-tetőtől Dunaújvárosig vezető M6 autópálya projekt az egyike az első valódi PPP-konstrukcióban megvalósuló, az állam és magántőke közcélú együttműködésével épülő infrastrukturális projekt Magyarországon. Az M6-os autópálya építési munkálatai 2004 októberében kezdődtek, majd az autópályát 2006. június 11-én helyezték ünnepélyesen forgalomba. A több mint 482 millió euró nagyságrendű M6 projekt finanszírozásához — amelybe beletartozik az autópálya kivitelezése, valamint üzemeltetése és a karbantartása 2026-ig — hosszú lejáratú kölcsönt vett fel a társaság. Az építkezés két fő részből áll: az M6 autópálya Érdi-tető — Dunaújváros között vezető szakaszából, valamint az M8 autópálya egy rövid szakaszából, amely a Dunaújvárostól délre épülő hídhoz vezet. (M6 Duna Autópálya honlapja)

A már PPP-programban megvalósult M6-os autópálya után kívánatos lenne a további az M4-es autópálya (Budapest-Szolnok-Románia) autópálya-beruházást is ilyen formában megvalósítani. Ehhez a projekthez az EU-s támogatások is hozzárendelhetők lennének. Európai uniós szinten lehetőség lenne az M3-as autópálya továbbépítésére is a Miskolc-Kassa útvonalon a két ország által közösen létrehozott, EU-s pénzekkel kiegészített PPP-s megoldás keretében.

Vasúti fejlesztések

A PPP egy újabb alkalmazási lehetősége a vasúti személyszállítás terén mutatkozik. A MÁV, mint tapasztaljuk, meglehetősen előregedett vasúti jármű-állománnyal rendelkezik. Ugyanakkor a MÁV által jelentősen felhalmozott adósságállomány megnehezíti, továbbá költségessé teszi az újabb hitelek felvételét, valamint a gyakran elő-

forduló állami garanciavállalás is a költségvetés helyzetét nehezíti. Ezzel egy időben azonban felmerül az igény az utazóközönség részéről az igényes, kulturált, európai színvonalú vasúti kocsikra. Rövid távon hatékony megoldás lenne, ha új személyszállító vagonok vásárlása helyett, a meglévő, előregedett kocsik felújításával gyorsan, gazdaságosan lehetne javítani a vasút színvonalát. Közbeszerzési eljárás keretében meg kellene hirdetni egy tendert, évente körülbelül 100 vagon felújítására, ami körülbelül 8 milliárd forintba kerülne, ugyanakkor látványosan javítaná a közlekedés minőségét. A tender nyertes felújító vállalat a vagonok felújításáért, valamint az állagmegőrzés érdekében további felújításukért körülbelül 15 éven keresztül éves rendelkezésre állási díjra lenne jogosult. Ez az éves díj csekély mértékben terhelne meg a költségvetést, ugyanakkor jelentős minőségváltás következne be a MÁV személyszállítási üzletágán belül.

A gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése mellett elengedhetetlen a vasútvonalak fejlesztése is. Erre megoldási javaslat lehet, ha egyes hosszabb pályaszakaszok felújítását PPP-konstrukcióban valósítanánk meg, majd a további üzemeltetésüket is egy szakértő, racionálisan vezetett, hatékony üzemeltetőtársaság kezére bízánk. Így arányos, kis összegű rendelkezésre állási díj mellett hatékonyan fenntartott vasúti pályákat kaphatunk, amelyek az egy egységnyi pénzt a legnagyobb hatékonysággal használhatnák ki.

Tömegközlekedés fejlesztése

Lehetőség lenne egyes nagyvárosok (pl. Miskolc, Debrecen, Szeged) esetében a korszerűtlen villamosvonalak felújítása, illetve további villamosvonalak fejlesztése során az építést és az üzemeltetést PPP-konstrukció keretében megvalósítani. Ez növelné a hatékonyságot, valamint környezetvédelmi szempontokból is előnyös lenne, továbbá több forrásból is rendelkezhető hozzá EU-s pénzek. Példaként említeném, hogy a Miskolcon megvalósuló „Villamos nagyprojekt”, amely a jelenlegi járműpark

rekonstrukciójából, a régebbi villamosok alacsonypadlós közbetéttel való ellátásából, a teljes villamospálya felújításából, a Diósgyőri villamos végállomás és Felső-Majláth közötti vonalhosszabbításból, illetve új járművek beszerzéséből áll, átalakítható lenne PPP-s konstrukcióba. Elképzelhető lenne, hogy a teljes Miskolci villamoshálózatot, a villamosokat, és a szükséges támogató infrastruktúrát a város egy projektársaságra bízza, amely a szükséges beruházások után a miskolci tömegközlekedést eddig is bonyolító MVK ZRt.-nek visszaadná üzemeltetés céljából, aki (illetve a fenntartó önkormányzat) rendelkezésre állási díjat fizetne a projektársaságnak. Ezzel elkerülhető lenne, hogy a városnak egyszeri nagy összegű hitelfelvételből kelljen fedeznie a költségeket.

Ha ennél tovább lépünk, még korszerűbb megoldás lenne, ha a projektársaság, később mint üzemeltetőtársaság üzemeltetné tovább a villamosvonalakat. Így az átadott infrastruktúra, valamint az üzemeltetési jogok meghatározott időre történő (20-25 évre) átengedése fejében az üzemeltetőtársaságnak csak minimális „rendelkezésre állási díjat” kellene fizetnie a városnak. A jegyárakat előre meghatározott indexálás segítségével lehetne megfizethető keretek között tartani. Így egy olyan korszerű, környezetbarát tömegközlekedési beruházás valósulhatna meg, amely csak kis mértékben terhelné meg a város költségvetését.

A Budapest észak-déli közlekedési problémáinak megoldására, valamint az elővárosi forgalomra kapcsolása céljából a Budapestből északra és délre kiinduló HÉV-vonalak magánkézbe adása, és az ezeket összekötő föld alatti vasút („5-ös METRÓ”) PPP-konstrukcióban történő megvalósítása is elképzelhető lenne. Így a projektársaság tulajdonába egy jelentős értékű infrastruktúra kerülne, továbbá az üzemeltetési jogok átadása is jelentős értékkel bír hosszú távon. A rendkívül költséges, ugyanakkor Budapest elővárosi közlekedését jelentősen javító beruházás így nem terhelne, vagy kevésbé terhelne a költségvetést, és a gazdasági haté-

konyságot a magánkézben lévő üzemeltetőtársaság hosszú távon biztosítani tudná.

Budapest közúti közlekedésének fejlesztése

Budapest kelet-nyugati gépjárműforgalma enyhítésére a meglévő hidak áteresztő-kapacitása nem elég. Felmerült a lehetőség, hogy a probléma megoldása céljából egy, esetleg több alagutat kellene építeni a Duna alatt a budai és a pesti oldal között. Az ilyen beruházások igen költségesek, amelyek a költségvetés szűkös forrásaiból rövid időn belül nem valósulhatnak meg. Azonban ha a PPP-t segítségül hívjuk, és egy társaságot bízunk meg azzal, hogy építse meg, tartsa karban, és üzemeltesse az alagutat, akkor a projekt megvalósíthatósága időben közelebb kerül hozzánk. Célszerű lenne viszonylag hosszabb időtávot (akár 30-40 évet) meghatározni az üzemeltetésre, hogy a beruházás a befektető társaság számára is vonzó legyen, és hogy a költségvetés számára is egyenes, kis összegű megterhelést jelentsen. Majd ezt követően az alagutak állami tulajdonba kerülnének. Alagutak esetén a befektetésből eredő kockázatok arányos elosztása miatt elképzelhető, hogy nem éves, fix összegű rendelkezési díjat kellene fizetnie az államnak az üzemeltetőtársaságnak, hanem az áthaladó forgalom alapján, a mért valós teljesítmény szerint. Így több különböző társaság által üzemeltetett alagút között még verseny is kialakulhatna, főleg a minőség és szolgáltatások terén.

Felsőoktatás fejlesztése

Először célszerű néhány, már sikeres példát felvonultatnunk. Az ország első, magántőkéből, PPP-konstrukcióban megvalósított diákkotthona (kollégiuma) Debrecenben kapott helyet. A Debreceni Campus Hotel az alapköteteltől számítva alig több mint egy év alatt készült el. 2005 augusztusában Debrecenben, a Campus Hotel avató ünnepségén az oktatási miniszter kiemelte: a Debreceni Egyetem követendő példa lehet, az új Campus Hotelbe jelentkező diákok száma pedig igazolja, hogy jó a kon-

strukció és versenyképesek az árak. A 930 férőhelyes, mintegy 17.000 négyzetméter hasznos alapterületű Debreceni Campus Hotel a szorgalmi időszakon kívül, illetve esetleges szabad kapacitásában, kereskedelmi szálláshelyként, háromcsillagos szállodai színvonalon várja a Debrecenbe érkező vendégeket. A diákszálló, amelynek tervezésénél Debrecenben a hallgatók véleményét is figyelembe vették, igen népszerű az egyetemisták körében. Ugyanígy valósult meg a Miskolci Egyetem új kollégiumi épülete is, amely a város, az egyetem és egy befektető társaság együttműködésének jó példája.

Ehhez hasonlóan megvalósítható az egyetemi előadók, könyvtárak építése, kollégiumfejlesztés folytatása, illetve egyetemi sportlétesítmények, uszodák építése PPP keretében.

Szintén hasznos megoldási javaslat lehet a nagyobb, koncentrált területen lévő épületekkel rendelkező egyetemek esetén (pl. Debrecen, Miskolc) a teljes fűtési rendszer PPP keretében történő felújítása. A távfűtési rendszerekről történő leválással, a saját, elektromos energiát is termelő gázmotoros erőmű építés esetén jelentősen csökkenthetőek lennének az egyetemek költségei. Ugyanakkor az ilyen beruházások rendkívül költségesek, amelyeket az egyetemek nem képesek megfinanszírozni. PPP keretében a projektársaság felépítené a saját gázmotoros erőművét, amely hő- és villamosenergiát szolgáltatna az egyetem felé (illetve a felesleges energiát értékesíti).

Az egyetem a korábbi fűtési és villanyszámlánál, a jobb hatékonyságból kifolyólag, kevesebb összeget fizetne a projektársaságnak, mint amit korábban a villany- és hőszolgáltatónak fizetett, amely így közvetlen megtakarítás jelent az egyetem számára. Az üzemeltetőtársaság haszna pedig az egyetem felé értékesített energiából, valamint a harmadik fél számára értékesített energiából származna, ugyanis a társaság az előállítási költségnél magasabb áron szolgáltatná az energiát. Egy ilyen jellegű beruházás környezetvédelmi szempontok-

ból is előnyös lehet, amelyhez akár támogatási források is hozzárendelhetők.

Egyéb oktatási intézmények fejlesztése

Nemcsak a felsőoktatásban lehet a PPP-s formákat alkalmazni. A középfokú oktatási intézmények beruházásai során a tőkeszegény önkormányzatok esetén is kívánatos lenne a PPP alkalmazása. Gondolunk itt egy általános, ill. középiskola rekonstrukciójára, tornaterem, tanuszoda építésére. A megépített infrastruktúrális beruházások építéséért, felújításáért, valamint karbantartásáért a fenntartók, illetve önkormányzatok rendelkezési állási díjat fizetnének, majd az épület egy meghatározott idő után visszakerülne az önkormányzat tulajdonába.

Büntetés-végrehajtás

Az állami és a magánszektor együttműködésében 700 fogvatartottat befogadó börtön épül Tiszalökön. Az uniós elvárásoknak megfelelő, korszerű tiszalöki börtönt a szegedi Közép-Európai Építő és Szerelő Kft. építi és működteti majd. A létesítmény 2007. június 1-jén kezdi meg működését, s a büntetés-végrehajtás másfél évtizeden át, évi 1,7 milliárd forint szolgáltatási díjat fizet a PPP-rendszer nyertes befektetőjének, a KÉSZ Kft.-nek. A beruházás ellenértékét így nem kell előre kifizetnie az államnak, s a projekt nem terheli meg jelentős mértékben a költségvetést. Az új börtönben 280 fős személyzet dolgozik majd, 59 büntetés-végrehajtási tiszt, 211 tiszthelyettes és 10 közalkalmazott. A börtön területén a fogvatartottnak olyan épületeket is létesítenek, amelyekben biztosított lehet foglalkoztatásuk büntetésük időtartama alatt. Az önkormányzat megteremtette a büntetés-végrehajtási intézet számára az infrastruktúrális csatlakozási lehetőséget is a település közműhálózatához. Mindemellett a helyhatóság vállalta, hogy olyan vállalkozások létrejöttét is segíti a börtön szomszédságában, amelyek foglalkozási lehetőséget biztosítanak a raboknak is.

A már folyamatban lévő PPP-konstruktív büntetés-végrehajtási intézményen túl a már meglévő felújítását, bővítését és üzemeltetését is célszerű lenne PPP-formában megvalósítani.

ÖSSZEFOGLALÁS

A PPP-struktúrát — a beruházások hatalmas finanszírozási igénye, a hasonlóképpen nagymértékű finanszírozási hiány és a hatékony közszolgáltatás nyújtásának igénye — vonzóvá teszi Magyarország számára is. Az Európai Unióban lehetőség van a magánszféra bevonására, a fejlesztések társfinanszírozására is. A Kohéziós Alapból részesülő tagállamokban nemcsak közpénzekkel egészítették ki a támogatásokat, hanem magánpénzzel is, így ez Magyarországon is megvalósítható. Az Európai Unióból származó forrásokat hatékonyan egészítheti ki a magánszférából származó tőke.

A PPP-beruházásokkal kapcsolatban nincsen általános képlet, nincs egy általánosítható formula. Minden egyes esetben a helyi igények, lehetőségek figyelembevételével, a rendelkezésre álló források hozzárendelésével határozható meg az optimális forma. Ebből kifolyólag a szerződések egyediesítése minden esetben elengedhetetlen. Ha figyelembe vesszük a felvázolt lehetőségeket, akkor elképzelhető, hogy a PPP segítségével az adófizetők pénzéből sokkal több, sokkal hatékonyabban működő beruházásokat tudunk megvalósítani az elkövetkező 10-15 évben, mintha kizárólag állami forrásokból gazdálkodhatnánk. Továbbá azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a PPP segítségével olyan beruházások is megvalósulhatnak, amelyekre egyáltalán nem, vagy reális időn belül nem lenne lehetőség.

Felhasznált irodalom

Bódi Gábor (2004): *PPP lehetőségek Magyarországon avagy az Egyesült Királyság tapasztalatainak hasznosítása a közszféra és a magánszektor együttműködésében* In: *Köz-politika*, ISSN 1218-1951 2004. (5. évf.) 1. sz. 25. old.

Felsen Gábor - Szabó Gabriella (2003): *PPP - public private partnership: a magyarországi meghonosítás kapcsán felmerülő kérdések*, In: *Cég és jog*, ISSN 1586-9989 2003. (5. évf.) 3. sz. 15-16. old.

Karakas Péter, Leiner Vera, Percze Róbert, Wagner Anna (2004): *PPP kézikönyv — A köz és magánszféra sikeres együttműködése*, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium; Sajtó és Protokoll Főosztály, ISBN 963 963 86641 3 4, Budapest, 2004. október, 17. ol.

M6 Duna Autópálya Koncessziós Zrt honlapja
<http://www.m6-duna.hu/company/6.htm>

Martienssen Enikő - Asbót Kristóf (2005): *PPP - egy ésszerű megoldás a magán érdekpартnerek bevonásával* In: *Informatika és menedzsment az egészségügyben*, ISSN 1588-6387, 2005. (4. évf.) 8. sz. 18. old.

ÁLLAMI FELADATMEGOSZTÁS A DECENTRALIZÁCIÓ ÚTJÁN: A KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁS MEGERŐSÍTÉSE

Helyzetkép: Az állami feladat- és hatáskörmegosztás elvei

A magyar közigazgatásban régóta napirenden szereplő téma a feladat- és hatáskörök megosztásának ésszerűsítése, valamint az önkormányzati rendszer korszerűsítése. A túlzottan hierarchikus és formalizált közigazgatásunkban alig figyelhető meg a horizontális kapcsolatok az állami feladatellátás szereplői, az önkormányzati és az államigazgatási szervek között. Az állami feladatok tagolása és intézmények átalakítása szükségessé vált, hiszen jelenlegi formájukban átláthatatlanok a velük kapcsolatba kerülő állampolgárok számára. A bonyolultság, a bürokratikus szemléletmód, az eljárások lassúsága nemcsak kellemetlenséget okoznak az ügyfeleknek, hanem a hazai vállalkozások versenyképességét is rontják.

Az állami feladatellátás szervezési alapelvei közül az alábbiakat tekintjük át: centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció és a szubszidiaritás elve.

A decentralizáció célja az, hogy a központi szervezetek hatáskörébe tartozó hatás- és feladatköröket az adott szervezet illetékességi területénél kisebb illetékességi területi egységgel rendelkező szervezetek számára adja át. Motivációs tényezői között a hatékonyabb feladatellátás biztosítása, az állampolgárhoz mind közelebb döntés és ügyintézés politikai, igazgatásszervezési törekvései húzódnak meg. A jelenlegi decentralizációs törekvések főként a kormányzati szintű feladat- és hatáskörök regionális, esetleg megyei hatáskörbe való telepítését célozzák. A centralizáció ezzel ellentétes irányú törekvés, azaz a központi kormányzat igyekszik feladat- és hatásköröket magához vonni.

A dekoncentráció eredménye az, hogy a területi-helyi szerv hierarchikus viszonyban áll a központi szervevel, döntéseit annak utasításai alapján hozza, tulajdonképpen egy adott ágazat hatósági jogalkalmazójának tekinthető. Jellemzői a későbbiekben részletesen is bemutatásra kerülnek.

A szubszidiaritás elvét először XII. Leó pápa 1891-ben meghirdetett „Rerum novarum” c. enciklikája tartalmazta. Az Európai Unió történetében a Maastrichti Szerződésben jelent meg, jelentését és alkalmazásának módját az Amszterdami Szerződéshez fűzött jegyzőkönyv pontosította.

A szubszidiaritás legáltalánosabban azt jelenti, hogy a döntések, feladatok, funkciók csak akkor láthatóak el a korábbinál magasabb szinten, ha azokat az alacsonyabb szint nem, vagy nem megfelelően képes ellátni.

A decentralizáció, valamint a szubszidiaritás annyiban hasonló fogalompár, hogy mindegyik az alacsonyabb szint jelentőségére mutat rá, annak szerepvállalását részesíti előnyben. Amíg a szubszidiaritás — a feladatellátáshoz még megfelelő — legalacsonyabb szintet preferálja, addig a decentralizáció a kívánatos szintre nézve nem foglal állást.

Nem azonos a két elv alkalmazása során megállapítható feladat és hatáskör-telepítés iránya sem. Amíg a decentralizáció esetén felülről lefelé irányuló telepítés figyelhető meg, addig a szubszidiaritás elve esetén — alapesetben — a felfelé irányuló telepítés, vagyis hatáskör-elvonás tilalmáról lehet szó, ugyanakkor lehetőséget biztosít a funkció, feladat átvételére is, ha az adott szint azt nem, vagy a magasabb szintnél nem jobban tudja ellátni.

A megyei önkormányzatok

A közigazgatási középszint elemzésekor nem hanyagolhatjuk el a megyei önkormányzatok és a dekoncentrált szervek jelenlegi állapotának elemzését, valamint a kialakulásuk okait.

A korábbi megyei és városi tanácsok közötti erőteljes hierarchikus viszony ellensúlyozása érdekében a rendszerváltást követően igyekeztek a középszintű igazgatást a lehető leggyengébb jogkörökkel ellátni, ezért sokáig bizonytalanság övezte a megyei és a települési önkormányzatok kapcsolatát. A megyei önkormányzatok élén az 1990-ben született önkormányzati törvény alapján delegált testületek álltak „gyenge” helyzetüket az 1994-ben elfogadott önkormányzati törvény (Ötv.) sem szilárdította meg jelentősen, azonban létrejöttek a közvetlenül választott közgyűlések.

Megyei önkormányzatok feladataikat tekintve leginkább intézményfenntartó funkciókat látnak el. Többek között középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátást biztosítják, de ezeket a feladatokat a települési önkormányzatok átválalhatják. Megyei levéltár, könyvtár működtetésével, pedagógiai és közművelődési szaknácádással, testnevelési-, és sportszervezési, valamint gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatok megoldására változatos megoldások születtek. A fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése, gondozása valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátás biztosítása 10-12 fő befogadására alkalmas lakásonthonokban, speciális iskolákban történik.

Kórházak fenntartásával teszik elérhetővé az alapellátást meghaladó szakellátást. Idősek otthonával, pszichiátriai betegek otthonával biztosítják szociális szakosított ellátás keretében rájuk ruházott feladatok ellátását és összehangolását.

A térségi területrendezésre vonatkozó koncepció kidolgozásával, az idegenforgalmi feladatokat turisztikai irodák létrehozásával, a térségi

szakképzés összehangolását és foglalkoztatási feladatokat, információs rendszer kialakítását a megyei munkaügyi központokkal szoros együttműködésben valósítják meg.

Területfejlesztéssel kapcsolatos funkciókat a megyei területfejlesztési tanács látja el, amely korlátozott pénzeszközeivel — tapasztalataim szerint — leginkább az egyes települési önkormányzatok intézményeinek felújításának sorrendjét képes befolyásolni, beruházásokat ösztönző, hatékony vállalkozásfejlesztési eszközei minimálisak.

Az önkormányzati alapjogok gyakorlása során a legnagyobb önállóság a kitüntetések, elismerő díjak alapításában és azok adományozásában figyelhető meg.

Amint láthatóvá vált, a feladatok ellátása leginkább különböző intézmények működtetésével valósítható meg, ehhez azonban indokolatlanul nagy létszámmal (kb. 40 fő) működő közgyűlések társulnak, munkájukat az önkormányzati hivatal segíti, élén a főjegyzővel. A hatékony intézményfenntartás gátját jelenti a testület indokolatlan átpolitizáltsága.

A megyei önkormányzatok változatos társulási formákat hoznak létre, Intézményi társulások a speciális feladatok ellátását teszi gazdaságossá. A külföldi megyékkel, régiókkal, tartományokkal kialakított partnerkapcsolatok jelentősége folyamatosan felértékelődött európai uniós csatlakozásunk folyamán. Sikeres pályázatokat adnak be megyéink a pályázatírásban gyakorlott korábbi tagállamok régióival, de társulhatnak csatlakozás előtt álló állam megyéjével vagy régiójával is. A külföldi kapcsolatok szimbolikus megjelenésére példa lehet Tolna megye és a közel tízmillió lakosú kínai Szecsuán tartomány '90-es évek óta tartó együttműködése.

A megyei jogú városok és megyei önkormányzatok közgyűlései közötti gördülékeny kapcsolatok kialakítása és a koordináció további problémát jelent. A megyei önkormányzatok

testületei a megyei jogú városban üléseznek, ott találhatóak a hivatalaik és intézményeinek jelentős része, pl. iskolák, kórház, könyvtár, levéltár stb. A választópolgárok számára sem világos a különbség közöttük, ez a megyei önkormányzat közmeghallgatásain is megfigyelhető, mert azon leginkább a megyei jogú város lakosai jelennek meg a települési önkormányzat hatáskörébe tartozó problémáikkal.

Az önkormányzatok gazdálkodása teljes egészében a központi kormányzat normatív, címzett támogatásainak és átengedett adóinak kiszolgáltatva működik. Saját intézményeinek működési bevételei csekélynek mondhatók, az illetékbevételek nem biztosítják a feladatellátás, új közfeladatok vállalásának széleskörű autonómiáját. Helyi adó kivételére nem jogosultak, vagyonukat nagyrészt felérték és jelentős működési célú hitelek felvételére szorulnak.

Területi államigazgatási szervek

A területi államigazgatási szervek elburjánzásának oka az, hogy a rendszerváltást követően a gyenge megyei önkormányzatok helyett az igazgatási feladatok ellátását nagyrészt a központi kormányzat szerveinek kellett megoldania. A folyamat eredményeként létrejött dekoncentrált szervek területi struktúráját a sokszínűség jellemzi, ez megfigyelhető jogállásuk, hatásköreik különbözőségében, feladataik sokféleségében és elnevezési gazdagságában, szervezetrendszerük térbeli tagozódásában, területi egységeik méretének és határainak eltérő vonásaiban. Gyakran tapasztalhatóak átfedések tevékenységi köreikben is.

A dekoncentrált szervek jellemzői a következők: az államigazgatási feladatok ellátása, a területi egységekben való működés kevés területi kötődéssel, erőteljesen kapcsolódnak a centrumhoz — ez leginkább vertikális kommunikációt jelent —, egyszemélyi vezetés alatt állnak, az átpolitizáltság, az általános hatáskör

helyett egy-egy ágazatot érintő tevékenységük, és működésük felett a lakossági kontroll hiánya. A kormány vagy az illetékes miniszter felügyelete, illetve irányítása alatt működő országos hatáskörű szervek, központi hivatalok területi egységei közé tartoznak: — a teljesség igénye nélkül — a Központi Statisztikai Hivatal megyei igazgatóságai, az Államháztartási Hivatal megyei hivatalai, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal megyei igazgatóságai, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat megyei intézetei, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár megyei igazgatóságai, az Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóság megyei igazgatóságai, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelet megyei felügyeletei, a Központi Közlekedési Felügyelet megyei felügyeletei, a Növény- és Talajvédelemlémi Központi Szolgálat megyei szolgálatai, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megyei igazgatóságai, az Országos Rendőr-Főkapitányság megyei főkapitányságai.

A közvetlen miniszteri irányítás alatt álló önálló területi (megyei) államigazgatási szervek, illetve szakigazgatási intézmények közé tartoznak a megyei munkaügyi központok, a megyei földhivatalok, a megyei földművelésügyi hivatalok, a megyei állategészségügyi és élelmiszerellenőrzési állomások és a megyei hadkiegészítő parancsnokságok.

A kormány általános hatáskörű szervei, a megyei közigazgatási hivatalok. A több ágazatot érintő döntések végrehajtását koordinálják, a területi dekoncentrált szervek ügyfélfogadási idejeinek összehangolását végzik, és szakmai támogatást nyújtanak az ügyfélszolgálati tevékenységek ellátásához. A hivatalvezető által összehívható megyei államigazgatási kollégium, amely a területi államigazgatási szervek vezetőiből áll, ezt a koordinációt segíti elő. A közigazgatási hivatalok legjelentősebb jogosítványa az illetékességi területükön működő önkormányzatok törvényességi ellenőrzése.

A közigazgatási reform, a regionális együttműködés kezdetei

Az Európai Unió csatlakozásunk folyamán egyre inkább előtérbe került a közigazgatási rendszer átalakításának, a régiók kialakításának igénye. Az uniós követelményeknek megfelelő többszintű kormányzás (multi-level governance) és társadalmi párbeszéd intézményesítésének megvalósítása jelentős deregulációval és decentralizációval jár. A folyamat szükségszerű eleme a kormányzati és önkormányzati szereplők közötti feladatok és hatáskörök megosztásának, ellátásuk finanszírozásának alapvető újragondolása.

Az EU strukturális és kohéziós alapjainak hatékony felhasználása a regionális intézményrendszer (NUTS 2) reformját vetítette elő a korábbi és az új tagállamokban.

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény bevezette a tervezési-statisztikai régió fogalmát, megalakultak a regionális fejlesztési tanácsok és a munkájukat segítő fejlesztési ügynökségek. A kiemelt térségekben térségi fejlesztési tanács kialakítása vált lehetővé, így jött létre például a Balaton Fejlesztési Tanács.

A létrehozott rendszer elősegítette a megyéken alapuló közigazgatás hagyományos kereteinek fellazulását, megjelentek a nagyobb, NUTS 2-es fejlesztési egységek a magyar közigazgatásban. A fejlesztési tanácsok tagjait a miniszterek, továbbá a régió területén működő önkormányzatok és érdekvédelmi szervezetek, szakmai kamarák delegálják, ez a legitimitáció hiányát jelenti. Működésük során megfigyelhető volt, hogy nem képesek az egész régióra kiterjedő gazdaságfejlesztési funkciót ellátni, továbbá rendezetlen státuszuk megnehezíti a külföldi, más EU tagország régióival horizontális partnerségi viszonyok kiépítését. Az erőfeszítések ellenére az európai és a magyar intézmények közötti eltérések gátolják az amúgy is nehézkesen működő magyar intézmények hatékonyságát.

A szervezeti eltérések a különböző területek fejlettségi szintje között tapasztalható szakadék további mélyüléséhez vezethet. (A Magyarországról készült országjelentések is megfogalmazták a rendszer átalakításának szükségességét.)

Napjainkban számos nehézség merül fel a reform végrehajtása során. A területi igazgatás hagyományos megyei keretek között tartása mellett érvelők a megyei közigazgatás történetét Szent István király koráig vezetik vissza.

A legnagyobb akadályt mégis az képezi, hogy a meghatározó politikai szereplők a legalapvetőbb társadalmi kérdésekben sem képesek konszenzus kialakítására. A közigazgatási reformhoz elengedhetetlen az Alkotmány és számos alapvető fontosságú kétharmados törvény (pl. Ötv.; választással kapcsolatos jogszabályok) módosítása, ilyen döntések meghozatalára azonban jelenlegi országgyűlésben esély sincsen.

Konszenzus hiányában a kormány a reformokat „felemás” módon, a dekoncentrált szervek működési területeinek regionális szintre emelésével próbálja megvalósítani. Ilyen körülmények között azonban nehezen elképzelhető a hatáskörök és feladatok ellátásának alapvető áttekintése és decentralizációja, pusztán a szervek működési költségeinek racionalizálása valósul meg a személyi állományuk esetleges csökkentésével.

2006-ban megindult a megyék dekoncentrált szerveinek regionalizálása működési területeik kiterjesztésével, először a közigazgatási hivatalok (a megyei kirendeltségek fenntartásával) és az APEH megyei igazgatóságainak átszervezésével.

Az államigazgatás szerveit területi illetékességük változtatásával egyidejűleg olyan követelményeknek kell megfeleltetni, mint működésük rendszeressége, megbízhatósága, előreláthatósága, ellenőrizhetősége és hatékonysága.

A reform megindulását követően a központi kormányzat részéről minisztériumi feladatok átgondolása, a központi adóbevételek átstrukturálása következtében a jelentős hatáskörátadás és az adóbevételek kiesése jelenthet további ellenállást.

A regionális önkormányzatok szerepe a magyar közigazgatásban

A fentiekben elemzett reformfolyamat végső célja a dekoncentrált szervek átszervezése köré épülő igazgatási feladatokat ellátó területi-statisztikai régióktól az igazgatási feladatokkal és jelentős döntéshozatali képességgel rendelkező választott regionális önkormányzatok felé történő elmozdulás.

A választott regionális önkormányzatok feladatainak és hatásköreinek meghatározásához szükséges áttekinteni a feladat és hatáskörök telepítésének lehetséges irányait:

- vertikális hatáskör-telepítés: minisztériumok, megyei önkormányzatok, kistérségek, megyei fejlesztési tanácsok, valamint a megyei hatáskörű dekoncentrált szervek vonatkozásában;
- horizontális hatáskör-telepítés: a regionális dekoncentrált szervek, regionális fejlesztési tanácsok, ifjúsági tanácsok, egészségügyi tanácsok stb. vonatkozásában vehető figyelembe.

Át kell azonban gondolni, hogy melyek azok a feladatok, amelyek a jelenlegi formában a dekoncentrált szervek vagy minisztériumok által hatékonyabban elláthatóak, felszereltségük, speciális szakismereteik miatt, pl. felügyeleti-ellenőrző funkciók, helyi érdekkel nem rendelkező tevékenységek, országosan egyetemesen intézendő feladatok. Előfordulhat továbbá az, hogy az önkormányzat helyi vagy területi parciális érdekei ellentétesek a feladatellátásához kapcsolódó érdekérvényesítésével. A regionális önkormányzatok az alábbi jellemzőkkel rendelkező igazgatási feladatokat oldhatják meg sikeresen:

- helyközelséget igénylő feladatok, ha ellátásuk nem igényel olyan speciális szakismertetet, amely az önkormányzatoknál „elérhetetlen”;
- kisebb költségigényű és jelentősebb műszaki (laboratóriumi) háttérrel nem igénylő feladatok;
- nagyobb végrehajtási önállósággal ellátandó feladatok;
- tradicionálisan önkormányzati feladatok (pl. szociális ügyek, kommunális ügyek, építésügyek);
- területi kontrollt;
- gyors ügyintézés;
- és integrált információs rendszert igénylő feladatok.

Mindezeket a funkciókat kiegészítik a megyei önkormányzatoktól átvett oktatási, szociális és kulturális intézmények, működtetésével kapcsolatos teendők, valamint azok finanszírozási háttérének megteremtése.

A vertikális feladatátruházás során a regionális területfejlesztési tanácsoktól az Európai Unió kohéziós alapjaiból származó pénzeszközök felhasználását, elosztását, a regionális operatív programok jóváhagyását, tervezését, adminisztrációját, a kis- és középvállalkozások támogatását és beruházások ösztönzését emelhetjük ki.

Az említett feladatellátás alapvető követelménye a régióknak a területükön található települési önkormányzatokkal és kistérségekkel folytatott folyamatos konzultációja, törekvéseik összehangolása.

A közszolgáltatások ellátása a helyi viszonyok ismeretében akár a civil szféra bevonásával, különböző közszolgáltatások kiszervezésével oldható meg. A versenyszféra módszereinek bevonásának előnyei az ellátás színvonalának növelése, a társadalmi kontroll erősítése, a bérezés rugalmassága mellett az adókedvezmények igénybevételeinek lehetősége.

A regionális intézményrendszer kialakítása során olyan alapvető további követelményeknek kell eleget tenni, mint a nemzeti-etnikai kisebbségek részvételének biztosítása a döntéshozatalban, a folyamatos társadalmi párbeszéd intézményesítése és a roma lakosság integrációjának elősegítése.

A regionális közügyek intézésének, közszolgáltatások biztosításának alapvető pillérei a rendeltetési jog, a saját működési rend kialakítása, a Szervezeti és Működési Szabályzat megalkotása, az intézményrendszer struktúrájának, a feladatellátás formájának megválasztása, a partnerkapcsolatok és érdekszövetségek létrehozása.

Az önkormányzatiság egyik alapvető elemét jelentő autonómia csak akkor valósítható meg, ha az önkormányzat gazdálkodása stabil, előre látható és hosszú távon tervezhető. A megyei önkormányzatok jelenlegi helyzetének elemzésekor láthattuk, hogy az állami költségvetéstől való nagyfokú függőség miatt kötelező feladataik ellátásán túl szinte egyáltalán nem rendelkeznek mozgásterrel, sőt gyakori, hogy jelentős működési célú hitelek felvételére szorulnak.

Az állami feladatok ellátásának átruházásával és átalakításával egyidejűleg elengedhetetlen a finanszírozás kérdéskörének új alapokra történő helyezése, például a helyi és központi adók rendszerének gyökeres átalakításával.

A saját bevételek növelése az adókivetés jogának biztosításával, regionális adónemek bevezetésével, az intézményeik működési bevételeinek, díjak, bírságok és illetékek beszedésével valósulhat meg. Mindezzel párhuzamosan a megosztott központi adók és állami támogatások arányának és mértékének csökkentése elkerülhetetlen. Az önkormányzatok bevételeinek elvonására kizárólag a központi állam területi kiegyenlítési törekvései, fejlesztési céljai és katasztrófhelyzetek elhárítása érdekében kerülhet sor.

A beérkező uniós támogatások felhasználása a tervezési a fejlesztési funkciók hatékony ellátásának pénzügyi alapját képezheti.

Természetesen az önkormányzatok továbbra is gyakorolhatják — az Alkotmány által biztosított — tulajdonosi jogait, valamint a megengedett keretek között vállalkozási tevékenység folytatására jogosultak. A nagyfokú gazdasági autonómia jól működő, megbízható ellenőrzési rendszer kidolgozását teszi szükségessé.

A társadalmi párbeszéd intézményesítése és a területi konzultáció megteremtése érdekében kétkamarás önkormányzatok létrehozását tartom ésszerűnek. A választott képviselőket tömörítő kamara mellett működő második kamarában vehetnek részt a települési önkormányzatok, kistérségi társulások, a legjelentősebb társadalmi szervezetek delegáltjai, nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői. Az önkormányzat mellett működő társadalmi és tudományos élet szereplőiből álló konzultációs testületek elősegítik a döntések alapos és szakemberi előkészítését. A regionális önkormányzat tevékenységét a hivatala támogatja, működésének törvényességét, igazgatási feladatainak ellátását a kormány ellenőrzése alá vonhatja.

ÖSSZEFOGLALÁS

Összefoglalásul elmondható, hogy a koordináció foka nem megfelelő a területi- vagy közép-szinten az önkormányzati és a területi államigazgatási szervek között. A dekoncentrált szervek túlsúlya erőteljesen megnyilvánul, és ellenőrzésük alá vonják a helyi közügyek ellátására létrehozott, közvetlenül választott megyei és települési önkormányzatokat.

Az állami feladatellátásba folyamatosan bekapcsolódó civil szereplők az állami szerveket versenyhelyzetbe kényszerítik, ami szemléletváltáshoz, állampolgárbarát, szolgáltató jellegű, átlátható, hatékony államigazgatáshoz vezethet.

A területi igazgatás megerősítése lehetővé teszi az önkormányzati és civil szféra közötti együttműködés megvalósulását, a helyi közösség kontrollját a területi közügyek intézése felett, új társadalmi csoportok bekapcsolását a döntéshozatali mechanizmusokba, a kisebb létszámú és hatékonyabban működő államigazgatás megvalósítását, az uniós támogatások megfelelő felhasználását.

Felhasznált irodalom:

Ágh Attila (2004): *Közigazgatási reform Magyarországon*, elérhető: <http://ffdf.mfb.hu/2003/4/kozigazgatasi-reform-magyarorszagon.pdf>

Ficzere Lajos (2004): *Magyar közigazgatási jog, Általános rész*, Osiris Kiadó

Finta István (2004): *A szubszidiaritás és decentralizáció elve az Európai Unió dokumentumaiban*, elérhető: http://www.nfh.gov.hu/doc/doku/IFM_tanulmanyok/IFM%202004/Finta_1_fintaifm.pdf

A felmerült nehézségek ellenére megállapítható, hogy hazánkban nincsen más lehetősége, mint az állami feladatvállalás és feladatmegosztás rendszerének teljes reformja, valamint az Európai Unió és a többi tagállam intézményeivel összehangoltan működő területi önkormányzatok és államigazgatás létrehozása.

Petrétei József (2002): *Magyar alkotmányjog II., Dialóg Campus*

Szigeti Ernő (2003): *Az államigazgatási dekoncentrált területi szervezetrendszer regionalizálásának kérdései*, IDEA

Vadál Ildikó (2004): *A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciálása*, elérhető: <http://web.b-m.hu/proba/elemez.nsf/1bedc2ebf76acc56c1256c47002d8619/b7049ec1f37414e7c1256e320027c484?OpenDocument>

MODERN HUMÁNERŐFORRÁS-MEGOLDÁSOK A KÖZIGAZGATÁSBAN: A KÉPZÉSI, KIVÁLASZTÁSI RENDSZER ÚJRAGONDOLÁSA

Helyzetkép: Az információs korszak kihívásai

A közigazgatás megújítása, az állami intézményrendszer reformja nem pusztán Magyarország és történelmi sorstársaink, Közép-Európa átalakuló országainak problémája. A '80-as években ugyanis nemcsak az államszocialista rendszerek kerültek krízisbe, hanem nyugati versenytársaiknál is nehézségek sokasága jelentkezett. A hagyományos közigazgatás az 1980-as években kezdődő gazdasági, társadalmi és politikai kihívások hatására válságba került. Az egyre differenciáltabb és minőségileg igényesebb társadalmi elvárások már a modern demokrácia politikai rendszerének legitimitását kezdték veszélyeztetni. A politika és közigazgatás oldalán egyaránt felismert legitimitációs válság az OECD országokban a két oldal szereplőit összefogásra készítette, és a probléma sürgős megoldása mellett kötelezte el. A széles társadalmi konszenzuson alapuló stratégiai szövetség eredményei ma már egyértelműen láthatóak, a nyugati országokban közigazgatási reformok valósultak meg, bár nem feltétlenül értek véget. (Jenei, 2004)

Miközben Magyarország a rendszerváltással „bajlódott”, addig nyugaton a közintézményi menedzsmentben és közpolitika készítés egész folyamatában paradigmaváltás indult meg. Az OECD-országok 1980 és 1995 lezajlott reformok eredményeként kialakult a javítási késztetések belső dinamikája, kialakult a közintézmények képessége arra, hogy a külső változásokra ne csak reaktívan, hanem proaktívan reagáljanak. Ez a paradigmaváltás a közpolitika készítés több területét is érintette kezdve egészen a politika és közigazgatás kapcsolódásának újra definiálásától a köztisztviselők napi munkavégzését meghatározó vezetési szemléletmód megváltozásáig, vagyis a stratégia alkotástól egészen az operatív végrehajtásáig.

A következőkben az operatív szint, a végrehajtók életét leginkább befolyásoló közigazgatási menedzsment reformról és a megváltozott emberierőforrás-menedzsmentről kívánok írni.

Korszerű vezetés gyakorlata

A modern — sőt már inkább a posztmodern — kor hatása abban a tényben áll, hogy a társadalmi cselekedeteket állandóan újra értékelik és megreformálják, még hozzá az alrendszerrel a működés és fejlesztés során beáramló információk alapján, mely rendszerek ezen önjavító hatásmechanizmuson keresztül folyamatosan változtatják természetüket. (Jenei, 2004) A társadalmi szereplők számára leginkább a magánvállalkozások szervezettsége, teljesítményük színvonala rendelkezik demonstratív hatással az államigazgatással szemben.

A korszerű, az információs kor kihívásainak megfelelő üzleti menedzsment gyakorlatában kiemelkedő helyen foglalkoznak a vezetők szerepével és az általuk betöltendő vezetői funkciókkal. Mivel a vezetők minden szervezetben, így az államigazgatás szervezeteiben is kulcsfontosságú tényezők ezért elsőként a vezetői funkciókat tekintem át, a terjedelmi korlátok miatt a humán erőforrás-gazdálkodás szempontjából lényeges szempontokat kiemelve. A vezetési funkciók áttekintése egyben lehetőséget ad arra, hogy megnézzük, hogy milyen feladatokat kell ellátni a vezetőknek. Amennyiben ezt nem, vagy rosszul látják, úgy érdemes őket inkább lecserélni, és inkább új vezetőt kinevezni. A vezető kiválasztás folyamata során pedig arról kell minél több információt beszerezni, hogy vajon képesek-e ezeket a funkciókat ellátni. A vezetési funkciók Fayoltól származó elhatárolása nagyjából máig megmaradt, bár apróbb változások, hangsúlyeltolódások történtek az idők során. Fayol a vezetési tevékenység öt jól elkülöníthető területre bontotta: tervezés, szerve-

zés, direkt irányítás, koordinálás, ellenőrzés. (BCE, 1999)

Tervezés és szervezés

A tervezés középpontjában egy olyan jövőbeli helyzet áll, amit a szervezet el kíván érni. A tervezés a célkitűzések tisztázásával indul, a legátfogóbb célokat pedig stratégia foglalja magába. A stratégia a jövőbeli cél elérésének vázlatos terve, a szervezeti stratégiából pedig le lehet vezetni a funkcionális stratégiákat. A stratégia fontos és több belső célt lehet elérni vele. Útmutatóul szolgál a személyi erőforrások mozgósításának irányát illetően, és egyben a motiválás eszköze is lehet. A tervezés termékei, a tervezés eredményeképpen létrejött mutatók egyben a kontroll folyamatok, így a teljesítménymérés inputjaiként is, és az operatív tervezés sarokszámaiként szolgálnak.

A szervezés a tervezési folyamat céljainak figyelembevételével, a tervezési folyamat lezárultával veszi kezdetét. Szervezés során racionálisan felépítjük a belső folyamatok, munkafázisok kereteit. A szervezés alakítja ki a belső munkamegosztást, a szervezeten belüli specializációt, szakosodás módját és intenzitását. Vagyis a célok elérése érdekében elvégzendő feladatokhoz a szervezés egyéneket rendel, szervezeti egységeket hoz létre, meghatározza a szervezet szélességi tagoltságát. A szélességi tagoltságot a struktúrát nagyban befolyásolja a szervezeti szereplők szaktudása, az elvégzendő feladatok nehézsége, folyamatok standardizáltsága. A vezetéstudomány a kontingencia elmélet alapján azt hangsúlyozza, hogy nincsen általában véve ideális szervezet, mert a megfelelő struktúra a szervezet környezetének függvényében alakítható ki. A struktúra megválasztására azért is kell különleges figyelmet fordítani, mert kialakított szervezet már önálló sajátosságokkal fog rendelkezni, a változásokkal szemben ellenáll. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a tervezés és szervezés elválasztása gyakorlatban sokkal inkább összemosódik, mint az elméletben. Vélhetően nem csak az államigazgatásban működő gyakorlat, hogy a feljebb vázoltakkal

ellentétben, nem a kijelölt célok és feladatok meghatározása után keresnének megfelelő embereket a pozícióra, hanem a meglévő személyi állományhoz próbálnak különböző feladatokat rendelni. Ez a gyakorlat viszont nem pusztán a vezetők gyarlóságának eredménye, hiszen jól működő humán erőforrás-gazdálkodás nélkül a vezetők információs gyakran elégtelenek a megfelelő munkaerő-toborzásához, ezért inkább a biztosabb információk mentén, egy szűkebb, viszont ismert belső vállalati körből választják ki a vezetőket és alkalmazottakat.

Közvetlen irányítás, utasítás, beosztottak vezetése (leadership)

Henri Fayol a közvetlen irányítás alatt a szervezeti célok elérése érdekében a beosztottakra gyakorolt befolyást értette. (BCE, 1999) Ez az a vezetői funkció, aminek minősége és alkalmazott technikai leginkább hatással van a beosztottak mindennapi életére. A beosztottak vezetésének célja minél jobb teljesítmény elérése. A beosztottak teljesítményt több tényező alakítja. A környezeti feltételek egy részét a szervezet nem képes befolyásolni, másik részét a munkahelyi környezet jelenti. Az emberek teljesítménye függ képességeiktől, melyek szakmai és egyéb ismeretekből, valamint az adottságnak tekinthető vele született készségekből állnak össze. Végül, de nem utolsónak kiemelkedően fontos a **motiváltság**, amire a vezetőknek komoly hatásuk lehet. (Dobák, 1999)

Eleinte, Taylor és Ford korában a közvetlen irányítás tevékenysége alatt a rendelkezéseket és a direkt utasításokat értették. Később a szocializmus eszméinek terjedésével, a szakszervezeti mozgalmakkal párhuzamban és azoktól talán nem függetlenül paradigma váltás következett be a menedzsment tudományokban is. A human relations irányzatok eredményeként a korábban domináns parancsnoklás (direct, command) jellegű tevékenységet kezdte felváltani a finomabb befolyásolás. Azt a vezetési szemléletet, ami hidat kíván építeni a szervezeti és egyéni célok közé leadership-nek nevezzük. A szervezeti erőforrások közül kitüntetetten az

emberierőforrással foglalkozik. Annak a képességét jelenti, hogy hogyan tudja a vezető a szervezet tagjait a szervezeti célok megvalósítására rávenni, befolyásolni, mozgósítani. **Leadership** vezetői szerepfelfogásának az alapja az, hogy a munkavállalók érettebbek, szükségleteik magasabb szintjének kielégítése motiválja őket, s azért tevékenykednek a szervezeti célok érdekében, mert ennek révén saját társas, elismertségi, olykor önmegvalósítási szükségleteiket kívánságaikat, vágyaikat is kielégíthetik. (Bakacsi, 2004)

A hatalmi erőn alapuló parancsnoklás ugyan igen erőteljes vezetői eszköz a beosztotti magatartás befolyásolásában, de nehezen vitatható, hogy motivációs hatása a végrehajtókra, a hatalom elszenvedőire minimális, vagy éppen negatív. Ellenben a saját célok elérése (motiváció), saját szükségletek kielégítésének vágya igen jelentős szervezeti erőforrás. Ezen a felismerésen alapul, hogy vezetői szempontból célszerű elmozdulni a hatalmi eszközök alkalmazásától a munkatársak céljait, motivációit is figyelembe vevő magatartás felé. (Bakacsi, 2004)

A szervezeti célok közvetítése aktívabb **kommunikáció** segítségével valósult meg, miközben a dolgozók elkötelezetté tételével kívánták ösztönözni magas teljesítményre. Hangsúlyossá vált a vezetők és a beosztottak között személyes kapcsolat, az ember egy különleges erőforrásként kezdték kezelni, amivel ennek megfelelően különlegesen kell bánni. A szemléletbeli változást jól tükrözi McGregor X-Y elmélete. A motivációs elméletek megállapították, hogy nem várható el jó eredmény az alkalmazottaktól, ha nincs meg bennük a belső késztetés, hogy munkájukat a legjobb minőségben és megfelelő intenzitással végezze. A motiváció tehát az a ciklikus folyamat, amely befolyásolja a belső szükségleteket és hajtóerőket, melyek kiváltják és fenntartják az alkalmazottak teljesítményére irányuló erőfeszítését. A motiváció célja az alkalmazottaknál a képességeinek megfelelő színvonalú munkára való belső késztetés kialakítása. (Dobák, 1999)

A vállalat csak akkor tud tartósan fennmaradni és hatékonyan működni, ha képes tagjait az egyéni és szervezeti célok együttes elérése érdekében motiválni, e cél szem előtt tartásával a korábban személyzeti ügyekkel foglalkozó területek munkáját kezdték kiszélesíteni, és a lezajlott szemléletváltást visszatükrözi, egy új tudományterület az emberierőforrás-menedzsment megjelenése. A személyzeti ügyek (staffing) napjainkra már annyira kiemelkedő jelentőségre tett szert, hogy bizonyos vezetési funkciókat tárgyaló tipológiák, már önálló területekként kezelik.

Az alkalmazottak befolyásolásához viszont nélkülözhetetlen az emberi szükségletek a motivációs eszközök és azok hatásainak ismerete, valamint a célokat megvalósító csoportok kialakítása és azok vezetése. A motiváció, a csoportok, a kommunikáció és az emberierőforrás-menedzsment komplex témájával a tanulmány következő fejezetében részletesebben is foglalkozom.

Koordinálás, ellenőrzés és kontroll

Koordinálás alatt a különböző szervezeti egységek céljainak és tevékenységeinek összehangolását értjük. Dobák a koordinációt a vezetők magtevékenységének tartja, ami mára már szinte egyet jelent a vezetéssel, nem más a többi tevékenység során alkalmazott eszközök megfelelő arányban történő összekapcsolása, a résztevékenységek összehangolása. (Dobák, 1999)

A kontroll az ellenőrzésnek a többi vezetési funkcióval erősen összhangban lévő változata, egyszerre célja a költségek szinten tartása, a vállalati részfolyamatok elszabadulásának megakadályozása, és egyben eszköz a felmerülő problémák gyengeségek gazdasági okainak feltárásában. A jó kontroll pszichológiai szempontból stabil és előrelátható környezetet teremt, növeli a vezetők számára a szervezet közben tartásának érzetét, kijelöli a beosztottak számára a munkavégzés kereteit, és elősegíti, hogy a feladatokra koncentrálhassanak.

A korai vezetés elmélettel foglalkozó munkák, még az ellenőrzés fogalmát használták, ehhez képest némileg eltérő, és új jelentéssel egészül ki a kontroll fogalma, ami az eltelt idő alatt bekövetkezett szemléletváltást is tükrözi. Míg az ellenőrzés pusztán az előzetes célok elérését vizsgálta, addig a kontrolling már sokkal inkább egy szabályozó jellegű irányítási funkció. A kontrolling magába foglalja az információgyűjtést, a beszámoltatást is, miközben az operatív tervezéssel is összekapcsolódva, a jövőbeni tervezéshez információkat szolgáltatva a szervezet egyre komolyabb fontosságot elnyerő irányítási részterületévé válik. Az ellenőrzési rendszer kialakítása során figyelembe kell venni, hogy önállóság és kreativitás csökkentő hatású lehet a túlstandardizáltság.

A kontrollformáknak három alapvető típusa létezik: a piaci, bürokratikus és a klán kontroll. A piaci kontroll jellemzően pénzügyi eredmények mérésén alapszik, piaci eredményekhez kötődő motivációval, versenytervezéssel. Minimális feltétele az elszámolás alapjául szolgáló árak kialakítása. Bürokratikus kontrollra akkor van szükség, ha nem lehetséges az árak kialakítása. A bürokratikus kontroll jellemzően a hierarchia alsóbb szintjein lévők tevékenységének megfigyelésére irányul és a felsőbb szinten lévők által meghatározott szabályok betartásának ellenőrzését jelenti. A klán kontroll kulturális normákon és szokásokon és ezek belsővé tételén, a szocializáción alapszik. Az ellenőrzés gyakran személyes, informális mechanizmusokon keresztül valósul meg, sikeréhez a normákkal való azonosulás szükséges, hátrányának tekinthető, hogy a szocializáció egy hosszabb folyamat és nem építhető ki azonnal.

Személyes tapasztalataim alapján azt jelenthetem ki, hogy a hazai vezetési gyakorlat jócskán le van maradva a feljebb vázolt elmélettől. A felsorolt funkciókat a vezetők nem látják el a tökéletesen, kisebb részüknel pedig olyan mértékű hiányosságok tapasztalhatók, hogy inkább csak rituális munkavégzésről beszélhetünk esetükben. A magas hozzáadott értéket jelentő vezetői funkciók felvállalása helyett a

vezetői feladatok kisebb nagyobb részét alsóbb szintekre delegálják. (Balogh, 2006)

Vezetők teljesítménye pedig gyakran példaértékű, ha a feladatok folyamatos delegálása, hozzá nem értés jellemzi őket, akkor az alsó szinteken magától értetődően fog kialakulni a teljesítmény visszafogás. Amit jellemzően az autoritás, a hatalom eszközeivel kíván megtorolni a vezető, aminek eredményeként viszont a bizalmi tőke fog elveszni. A pozicionális hatalmi erőfölényt, az információs helyzet javításával, az információk visszatartásával ellensúlyozzák a beosztottak, ami viszont tovább rontja a vezetői döntések minőségét.

A szervezeti magatartást befolyásoló tényezők, empowerment

A vezető szerepeinek rövid bemutatása után további fogalmak tisztázása szükséges a szervezeti szereplők magatartásának megértéséhez. A fejezet fókuszában az alkalmazott áll, az információs korszak köztisztviselője, akit a vezető irányít.

Motivációs elméletek

A közvetlen irányítás során azt kell tudni, hogy az alkalmazottakat motiválttá kell tenni, ki kell alakítani bennük a belső késztetést a szervezet céljainak elérésére. Ehhez azonban a vezetőknek ismerniük kell az alapvető emberi szükségleteket, az előforduló személyiségtípusokat és az alkalmazható ösztönzési formákat.

Az emberi cselekvések alapvető indítékai azok a késztetések, amelyeket valamely szükséglet hoz létre. A késztetéseket, amelyek a szükségletet csillapító viselkedésre irányulnak nevezük motivációnak. Késztetéseink alapvetően kétféle motívumból erednek. A biológiai motívumok (túlélési és szociális, pl. éhség, utódgondozás) mellett az ember motivációs rendszerében számos olyan motívum is van, amely tanulás és szocializáció eredménye (pl. elfogadás, elismerés, együttműködés igénye), ezek a motívációk nemegyszer erősebbek a biológiai moti-

vumoknál. A motiváció mindkét esetben az emberben fellépő feszültségi állapot csökkentésének igényéből fakad. *(Gyökér)*

Szocializáción alapuló szükségleteink gyakran magatartásunkat meghatározó hiedelmeken, értékeken alapulnak. **Hiedelmeink** nem velünk születettek, hanem változnak és fejlődnek. Hiedelmeink megváltoztatása ugyanakkor nem egyszerű, többnyire ragaszkodunk hozzájuk. Azonban ha sikerül megváltoztatni valakinek a hiedelmét, meggyőződését, az szinte mindig magatartásának megváltoztatását eredményezi. A folyamat viszont fordítva nem működik: a magatartás változásából nyert ismétlődő tapasztalat sem fog feltétlenül meggyőzni, hiedelmek megváltoztatásának szükségességéről. Az **értékek** olyan alapvető meggyőződések, amelyek az emberi élet végső céljaira (önmegvalósítás, szabadság, üdvözülés, egyenlőség), vagy az életvitel szélesan értelmezett módjára (becsületesség, barátság, erkölcsösség, bátorság) vonatkozó választásainkat, preferenciáinkat tükrözik. *(Bakacsi, 2004)*

A vezető a motiváció folyamata során feltérképezi a szükségleteket, erősíti a késztetést a szükségletek kielégítésére, miközben a szükséglet kielégítésére olyan lehetőséget kínál fel az alkalmazottnak, ami összhangban van a szervezet céljaival is.

McGregor X-Y elmélete

McGregor a vezetőknek a beosztottjaival való viselkedését tipizálja annak alapján, ahogyan a menedzser az emberek munkához való viszonyát elképzeli. Az elmélet szerint a vezető végző soron ehhez a viszonyrendszerhez alkalmazkodik, arra reagál, amikor választ a vezetés különböző típusai között és alkalmazza e típusok „fogásait” vezetői munkájában.

A hagyományos szervezet — melynek jellemzője a központosított döntéshozatal, felettes-beosztott piramis és a munka külső ellenőrzése — az emberi természetre és motivációra vonatkozó feltételezéseken alapul. Douglas McGre-

gor a feltételezések sorát vezette be, amelynek X és Y a végpontjai. Ezek ellentétes elképzelések arról, hogy mi motivál egy dolgozót.

Az X-elmélet szerint az alkalmazottak személyes céljai összeegyeztethetetlenek a szervezet céljaival. A hatalmat éppen ezért az irányítás és az ellenőrzés eszközeként használja fel. Az X-elmélet — McGregor szerint — három feltevésen nyugszik:

1. az átlagember természeténél fogva lusta, utál dolgozni, és hacsak tudja, elkerüli a munkavégzést;
2. az emberi természet e vonása miatt az embereket muszáj ellenőrizni, irányítani, büntetéssel fenyegetni ahhoz, hogy a szervezeti célok megvalósuljanak;
3. az átlagember elfogadja, ha irányítják, mert nem kreatív, nem szeret felelősséget vállalni, nincsenek ambíciói, és mindenképp felett biztonságra vágyik.

Az Y-elmélet ezzel szemben azt állítja, hogy az emberek sokat adhatnak egy szervezetnek, ha meggyőzhetőek arról, hogy céljait fogadják el. Az Y-elmélet azon a feltételezésen alapul, hogy

1. a fizikai vagy szellemi erő kifejtés éppoly természetes az ember számára, mint a játék vagy a pihenés;
2. a külső fenyegetés és a büntetéstől való félelem a visszajára fordítja a szervezeti célok megvalósítására tett erőfeszítéseket, amelyet viszont a belülről vezérelt és önmaga által kontrollált személyiség elkötelezett módon visz véghez;
3. a célok iránti elkötelezettség kialakítása a teljesítményhez társuló jutalmazás feladata (önmegvalósítás, önmegbecsülés);
4. megfelelő körülmények között az ember nemcsak elfogadja, hanem maga keresi a felelősséget;
5. a szervezet problémáinak megoldásában alkalmazott képzelőerő, leleményesség és kreativitás az embereknek nem csak szűk rétegét, hanem nagy részét jellemzi; és végül

6. a modern ipari társadalom csak részlegesen használja ki az átlagember intellektuális potenciálját.

Csoportok létrehozása

Különböző képességekkel rendelkező, eltérő szakmai specializációjú emberek együttműködésével, a feladatok szélesebb spektruma oldható meg. A csoporttagok sokrétű képességei az eltérő beállítódásaikból, egyéni magatartás-mintáikból, hiedelemvilágából adódóan csak jól koordinálva képesek a legteljesebb mértékben kihasználni a közös cselekvésből származó előnyöket. A vezetők feladata, hogy támogassák a csoportot a feladat végrehajtása során. A támogatás a korábban már felsorolt vezetői szerepek gyakorlását is jelenti. A vezetőnek részt kell venni a célkijelölés, információgyűjtés, kezdeményezés, strukturálás, véleménykifejtés szakaszában, a vélemények összegzése és a feladat kiosztás során, végül pedig az ellenőrzésnél. A vezetőknek személyes interakciók során a magatartási és érzelmi dimenziókban is szerepet kell vállalni. Ilyen interakció a konfliktusok kezelése, bátorítás, feszültségoldás, kompromisszumkeresés, elfogadás, követés, meghallgatás. Azonban ez nemcsak a vezetőkre, hanem minden csoporttagra is igaz, hogy valamelyik tevékenységben részt vesznek, a vezetők abban különböznek, hogy nekik kiemelten mindegyikben meg kell jelenniük, mert ha ezt nem teszik meg, akkor a hiányzó csoportszerepek betöltésére egy informális vezető emelkedik ki.

Kommunikáció

A menedzserek munkaidejük döntő részét kommunikációval töltik. A kommunikáció az információ, a tudás áramoltatásának az eszköze. Az egész szervezet szempontjából meghatározó az információs csatornák kiépítése, a kommunikáció során keletkező zaj — lényegtelen és hamis információk — kezelése, lehetőleg a legalacsonyabb szintre történő csökkentése. A vezetők egyik fontos feladata az információk gyűjtése, szűrése, szétosztása, az alkalmazottak

információs túlterheléstől való mentesítése. Ugyanakkor a felesleges információk kiszűrésének ellentmond, hogy a kommunikáció során személyes szükségletek is kielégítésre kerülnek, fenn kell tartani egy szervezeti céljait tekintve első látásra feleslegesnek tűnő rendszert, hogy a csoportok működéséhez nélkülözhetetlen szociális összetartóerő fennmaradjon. A hatékony személyes, írásbeli és e-mail-es kommunikációhoz, gyakran szükség van a kommunikáció utólagos ellenőrzésére, visszacsatolásra, és gyakran a másokkal való interakciók értékelésére, hogy ezáltal javuljon az információcsere hatékonysága. Az ilyen visszacsatolásoknak motivációs funkciója is van, alkalmas a mind a meggyőzés, mind az elköteleződés erősítésére is. *(HVG, 2004)*

Emberierőforrás-menedzsment (EEM)

Az emberierőforrás-menedzsment lényege, hogy az alkalmazottnak megfelelő munkafeladatot megtaláljuk, illetve a munkafeladathoz megtaláljuk a megfelelő embert. Az emberierőforrásokkal foglalkozó humánpolitikai osztályok feladata három fontos elemből tevődik össze. Egyrészt felelősségük, hogy a szervezet képes legyen magához vonzani, megtartani és képességeikben, ismereteikben fejleszteni a számára szükséges alkalmazottakat. Másrészt fontos a munkakörök, munkafeladatok által támasztott elvárások és igények valamint a munkát végző ismeretei, képességei és attitűdjei közötti minél tökéletesebb összhang megteremtése.

Végül a hagyományos szemléletű személyzeti munka keretein túllépő, stratégiai szemléletű emberierőforrás tervezését, kiválasztási és képzési feladatok elvégzését, végül pedig az elvégzett feladatok értékelésével záruló szervezeti kompetenciát emberierőforrás-menedzsmentnek nevezzük. EEM során közös döntési szempontrendszer alakítanak ki, részt vesznek a humán erőforrással kapcsolatos döntések előkészítésében, de úgy, hogy a döntés továbbra is a vezetőjénél maradjon, amihez szakmai segítséget kap.

Empowerment

A korunk menedzsmentje egy fejlődési pályát fut be, melynek kiindulópontja a klasszikus menedzsment filozófia, míg végpontja pedig egy nehezen magyarra fordítható vállalatvezetési filozófia, az empowerment, amit talán legjobban az alkalmazottak meghatalmazásával foghatunk meg röviden. A klasszikus szervezetek és vezetésirányítás jellemzője, hogy stabil, hosszú távra előre jelezhető környezetben tevékenykedik, amit képes irányítani, befolyásolni. A vállalat kulcstevékenysége jellemzően a termelés, és az ezt meghatározó technológia. A piaci verseny fokozódásával a hangsúly kezd áthelyeződni a termelésről a piacok marketing eszközökkel megdolgozására, de még így is csak egy köztes stádiumnak tekinthető.

A munkavállalókat jellegzetesen alacsonyabb rendű szükségletek kielégítése motiválja, nem feltétlenül rendelkeznek a sikerhez szükséges képességekkel és készségekkel, a szervezetnek kell fejleszteni őket. Nem szeretnek felelőséget vállalni, és nem kezdeményezők. (McGregor-i X emberkép). Ebben a szervezetben kulcsfontos szerepet játszik a vezető, aki kialakítja a célrendszert, szervezeti struktúrát, szabályokat. A vezetési stílus jellemzően az autokratikus, paternalista stílus. (Bakacsi et al., 2004)

A jövő idealisztikus paradigmája az empowerment: az önmegvalósításra törekvő, kezdeményező és felelőséget vállaló munkavállaló felhatalmazása és fejlesztése. A jövő szervezeti komplex, turbulensen változó és nehezen kiszámítható globális környezetben tevékenykednek. A piacokon a vevő a domináns. A termékek életgörbéje és így a szervezet lehetséges reakcióideje rövid, és jellemzően magas a hozzáadott értékben a tudás és információ aránya. A környezet változásaira történő megfelelően gyors reakció nem tesz lehetővé egy hosszú döntési folyamatot, de ebbe az irányba hat a fokozott specializálódás is, ami miatt a vezetőknek már gyakran nincs meg a megfelelő ismerete a döntéshozáshoz. A vezető jellemzően delegálja feladatokat, meghatározza a szükséges ma-

gatatartást és a teljesítménycélokat, melyek figyelembevételével a magasan képzett alkalmazott a probléma továbbítása nélkül helyben dönt. A vezetői szakma egyre inkább a nagy összefüggések, a környezeti kihívások felismerést és azokra adott szervezeti válaszok megtalálását az erőforrások elosztását, a feltételek biztosítását, a beosztottak fejlesztését és támogatását jelenti. A kritikus pont a szervezeti tudás, (tudás-menedzsment) a folytonos tanulásra való képes szervezet megteremtése. (Bakacsi et al., 2004)

A jelen a kettő között található, a politikai szinten meghozott hosszú távú fejlesztési döntések és feladatok függvényében gyakran átalakuló államigazgatási szervezetrendszer a gyorsan változó piac környezethez hasonlít, globális és rendkívül komplex. A termék életgörbék rövidek, a hozzáadott érték aránya magas, a szervezet folyamatos változásra vannak kényszerítve. A munkavállalók jórészt magasan képzettek, alacsonyabb rendű szükségletei kielégítettek. A különbség az, hogy a belső motiváció még nem az önmegvalósítás, inkább az elismertségre és státuszra való törekvés dominál.

A szervezeti és egyéni célok konvergenciája nem teljes, a vezető-beosztott viszony még az üzletkötő szinten marad. Partecipáció, a döntésben való részvétel esetén az alkalmazott hajlandó felelőséget vállalni, de részvétel híján nem tesz többet, mint amit elvárnak, és nem kezdeményez. (Bakacsi et al., 2004)

Magyarországi szervezeti kultúra

A vezetői szerepek és a szervezeti magatartás bemutatása során a hazai gyakorlat néhány problémáját is bemutattam. De még vannak további általános, makrokörnyezeti tényezők mint a munkaerőpiac és egy adott országra jellemző szervezeti kultúra tekintetében, amit érdemes figyelmembe venni.

Nyomás a munkaerőpiacról

Az állami szervezetek mind a köz, mind a szakmai vélemények szerint általában komoly haté-

konysági problémákkal küszködnek. Az alacsony munkaintenzitás, pazarlás, túl merev hierarchia, mindezekből következő lassú alkalmazkodás állandó kísérőjelenségei az állami szervezetek működésének, amit a benne dolgozók is érzékelnek. A menedzsment technikákat már széles körben tanítják, így nem csak a piacon tapasztalatokat szerzett menedzserei réteg, hanem a képzésben részesült és a fenti menedzsment szemlélettel újtára bocsátott friss munkaerő részéről is egyre nagyobb nyomás, hogy vezetéstudomány legújabb ismereteit alkalmazzák, jobb hatékonyságú és szervezettegű működést várnak el maguk is az államigazgatási intézményekben dolgozóktól.

Ennek egyik legbiztosabb jele a képzettebb és gyakran fiatalabb alkalmazottak és menedzserek államigazgatáshoz való viszonya. Ez a réteg tapasztalataim szerint nem pusztán az alacsonyabb fizetések miatt menekül, mert az alacsonyabb fizetések ellenére az államigazgatás versenyképes tud lenni a kisebb és kiszámítható munkaterhelésből következő több szabadidő, a biztonság — ez csökkenni fog — és az előnyös kiegészítő juttatások segítségével. A kilépés oka gyakran az elfogadhatatlan munkához való hozzáállás, amit se belső értékrendjük se a munkapiac nem biztos hogy tolerál. Ugyanakkor az államigazgatás különböző bugyrai erősen eltérő mikroklimával rendelkeznek, a mozgás nem egyértelműen a magánszféra felé irányul, hanem jobb hírnevű államigazgatási intézmények felé történik.

Hagyományos bürokrácia versus neoweberiánus bürokrácia

A bürokratikus szervezet megbízhatóságot vár el tagjaitól: módszeresen és fegyelmezetten, a szabályokat betartva végezzék munkájukat. Cserébe azt ígéri, hogy megvédi őket a szabályszerű cselekvés következményei esetén. Ez azonban azt is eredményezi, hogy a hangsúly a szervezet céljairól áthelyeződik a szabályok megkövetelte magatartásra: a szabályokhoz való ragaszkodás, amely eredetileg eszköz volt, öncéllá válik. Ez akár odáig mehet, hogy a

szabályok betartása keresztezheti a szervezet eredeti célját. E folyamat szélsőséges „terméke” a virtuóz bürokrata, aki minden cselekvését szabályokhoz köti, s ezért számos ügyfelén képtelen segíteni. (Bakacsi, 2004)

Ezzel szemben a neo weberiánus szemlélet a közigazgatás minimalizálása, piacosítása, modernizációja mellett olyan kritériumokat határoz meg amiből levezethető a fogyasztói orientáció, a hatékonyságra való törekvés. A neo weberiánus rendszer alapvető kritériumai a következők (Jenei, 2004):

1. a köztisztviselők nemcsak bürokraták és jogi szakértők, hanem tudományos szintű vezetési és szervezési ismeretekkel rendelkeznek és a teljesítményre a közszolgáltatás fogyasztóságára összpontosítanak;
2. a közszolgáltatási fogyasztói szerep az állampolgári szerepek részévé válik, elismerve a kereslet kínálati viszonyokat és mechanizmusokat melyek az előállítási folyamatot befolyásolják;
3. a kormányzati strukturált képviselő rendszer egyszerre védi az állampolgárt, miközben arra is hivatott, hogy a fogyasztói logikát kikényszerítse a közintézményekből;
4. a közjog továbbra is a fő elem a jogállam funkcionálásában;
5. a semlegesség és jogszerűség követelménye kiegészül a közpolitikai programok céljaival való azonosulással és eredményorientációval;
6. a belső ethosz és a külső késztetés az egyenlő elbánás és egyenlően alkalmazott eljárások mellett az állampolgárra, mint fogyasztóra és a hatékonyságra is kiterjed.

Mindezekből már logikusan következik — a piaci szervezetek vevőorientációját szolgáló eszközöket alapul véve — a hatáskörök decentralizációja a közszolgáltató intézményekben, a közvetlen lakossági kapcsolatban dolgozó köztisztviselők meghatalmazása, hatáskörüik, növelése. A szervezeti kulturális változások a szolgáltatások minőségének javítását és a közszolgáltató munkahatékonyságának növelését szolgálják.

Az új környezeti kihíváshoz alkalmazkodó vállalati kultúrák, vállalati hierarchiák már gyakran az empowerment irányába haladó újfajta szervezeti kultúra letéteményesei. Eddig még nem esett szó a szervezetek sikerét meghatározó fontos tényezőről a szervezeti kultúráról.

A szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések hiedelmek rendszere. Ezeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik, s az új tagoknak is átadják, mint a problémák megoldásának követendő mintáit, és mint kívánatos gondolkodási és magatartási módot. *(Bakacsi, 2004)*

A motiváció bemutatása során az egyéni magatartás egyik legfontosabb befolyásoló tényezőjének találtuk a hiedelmeket, azok közül is a kitüntetett értékeket, a további magyarázatra nem szoruló személyes preferenciákat. Az értékek hatása tartós, s ha ismerjük valakinek az értékeit, jól előre jelezhetjük jövőbeni viselkedését. Erre adott vezetői válasz az értékekre és szervezeti kultúrára alapozott átalakító vezetés (leadership), amely azzal tud kiemelkedő eredményt elérni, hogy a szervezeti célokat összhangba hozza magasabb rendű, általános emberi célokkal, értékekkel. *(Bakacsi, 2004)*

Azonban az erős szervezeti kultúrát nehéz felépíteni, ennél nehezebb feladat csak egy van: egy erős szervezeti kultúrát egy másik erős kultúrával felváltani. Ehhez meg kell ingatni olyan értékeket, és magától értetődő feltevéseket, amelyekhez az emberek ragaszkodnak. Ez nehéz, konfliktusos és nem egyszer fájdalmas folyamat, hiszen a jóról és rosszról, helyénvalóról és helytelenről alkotott elképzeléseinket nem lehet egyik napról a másikra szögre akasztani. A legtöbb szervezetre igaz, hogy a domináns kultúra mellett kialakulnak szubkultúrák is, amelyek a domináns kultúra értékeit az adott részlegre jellemző további értékekkel egészítik ki. *(Bakacsi, 2004)*

Az elmúlt néhány évben a magyar piaci szervezetek többsége átfogó változásokon ment keresztül, minek következtében belső értékrendje változni kezdett, de az új értékekre még nem talált rá. A vállalatokhoz hasonlóan az állami szervezetek mostanra kerültek nehéz pénzügyi helyzetbe, a kormányzat az államháztartási deficit mérséklése érdekében folyamatosan csökkent a költségvetésüket. Az ilyen krízis közeli helyzet menedzselése rendszerint inkább centralizált, autokratikus vezetésfelfogással jár együtt.

A központosított pénzügyek, az operatív beavatkozás nem a természetes magatartásminták része, hanem a válsághelyzet kezelése követeli így. Mindezek végül is oda vezetnek, hogy a régi magatartásminták lebontása és újakkal való felváltása helyett éppen a régi magatartásmintákat erősítik meg. A megerősítés pedig a változás képességének kialakulását késlelteti különösen az idősebb generációk esetében, akik igen jól ismerik a paternalizmust, tekintélyelvűséget és a presztízsszemponatok érvényesülését. Ez a kulturális vagy magatartási tehetlenségi nyomtaték a szervezeti tagok rezisztenciáját eredményezheti, ideértve minden szintet. Az ellenállás jól azonosíthatóan beépült a vezetők és munkavállalók motivációi és attitűdjei közé. Következményei lehetnek a tiltakozás, vagy a passzív kivárási és ritkán a kivonulás is előfordul. *(Bakacsi, 2004)*

Szervezeti kultúra a 80-as, 90-es évek Magyarországon

Varga Károly kutatása (1988) során a magyar vezetői gyakorlatot hasonlította össze a nemzetközi mintákban tapasztaltakkal. *(Bakacsi, 2004)*

A kutatás szerint a magyar vezetők:

- kevésbé tartották fontosnak, hogy döntéseik során melyik alternatívára esik majd a választás, milyen lesz döntéseik minősége;
- feltételezték, hogy beosztottaiknál a jó döntéshez szükséges információkból sokkal kevesebb van, mint a nyugati menedzserek, ill. beosztottaik esetében;

- kisebb fontosságot tulajdonítottak annak, hogy a beosztottak elfogadják a döntéseket;
- mégis magabiztosabban nyilatkoztak, hogy beosztottaik követik őket egyedül hozott döntéseikben;
- kevésbé bíztak mégis abban, hogy a beosztottaik a szervezet érdekeit szem előtt tartva és nem saját érdekeik alapján cselekszenek;
- erős hatalmi jogosítványokkal és a klasszikus autoritás eszközeivel rendelkeznek.

A nyugati menedzserek vezetői szituáció észlelését nevezhetnénk participatív vezetési kultúrának. Ezzel szemben a magyar inkább hatalmi kultúráként jellemezhető. Ennek megjelenési formái a paternalista — látszólag részvételi alapú, gyakorlatilag egyszemélyi — vezetői döntéshozatal. Hofstede több mint 40 országra kiterjedő modelljében a bizonytalanságkerülés és a hatalmi távolság alapján a magyar vezetési gyakorlatot a jól olajozott gépezet ideáltípusába sorolta Németország, Ausztria, Svájc Finnország és Izrael társaságában. Ez a kategória pozitívabb képet mutat Varga kutatásánál, a jól olajozott gépezetet ugyanis kis hatalmi távolság és erős bizonytalanságkerülés jellemzi. A jól olajozott gépezet tulajdonképpen egy munkafolyamatra orientált bürokrácia, ahol mindenki ismeri a teendőit, minden lehetséges változásra előre elkészített tervek vannak érvényben. Jó szabályozásnak köszönhetően egyedi utasításra alig van szükség, személyi konfliktusok kialakulása kevésbé valószínű. *(Bakacsi, 2004)*

Hofstede tipológiájának némileg ellentmond egy másik, már a rendszerváltás után készült értékutatás, ami sokkal individualistább szemléletről és adáz pozícióharcokról számolt be, nyilván nem függetlenül a gazdasági átmenet következtében fellépő egzisztenciális elbizonytalanodástól, a társadalmi kohézió ideiglenes meggyengülésétől. *(Bakacsi et al., 2004)*

ÖSSZEFOGLALÁS

Az ipari korszak versenyét egy új típusú verseny váltotta fel, az információs korszak versenye. Azonban az információs korszak nemcsak a vállalati, hanem a kormányzati szervektől új képességek kifejlesztését igényli a gazdaság jobb nemzetközi versenyképessége, az egész társadalom jóléte érdekében.

A piac és a piacon jelen lévő szervezetek működését egy tágabb összefüggési rendszerbe helyezve — a gazdaságpolitika szemszögéből nézve — azt is megállapíthatjuk, hogy a vállalatok versenyképességének meghatározója a hol szabályozó, hol kiszolgáló állami intézményrendszer. Ebben az államigazgatási, intézményi környezetben, szintén szervezetek tevékenykednek ezért indokolt a piacon sikeres szervezési vezetési technikák átültetése az egész közösség jólétének növelése érdekében.

A nemzetközi verseny mellett az új állampolgári kultúra, az állampolgárok közszolgáltatás fogyasztói szerepe együttesen teremti meg azt a komplex környezetet, ami kikényszeríti, hogy a korábbi lassan változó igényekre sikeres válaszokat adó merev hierarchiát egy gyorsabb és hatékonyabb reagálásra képes szervezeti megoldással próbálják felváltani.

A magánszektorban kialakult vezetési rendszerek azt szolgálják, hogy a szervezet szereplői könnyebben meg tudjanak felelni belső funkcióknak, így a vezetési irányítási rendszerek alapvetően a bemutatott vezetési funkciók minél hatékonyabb ellátását segítik, a tervezés, szervezés, és ellenőrzés intézményesített koordinálásért felelnek. Az emberierőforrás-menedzsment pedig az igen változékony és eltérő tulajdonságokkal, képességekkel rendelkező speciális humán erőforrást allokálja, kombinálja a vállalat optimális célérése érdekében. Végül a közvetlen irányítás során az embert/alkalmazottat, mint legfontosabb szervezeti erőforrást személyre szabottan befolyásolják a lehető legnagyobb egyéni teljesítmény elérése érdekében.

A magatartás szabályozásán alapuló ritkábban autoriter, jellemzően paternalista, a kor nyugati normáihoz képest még erősen parancsnokló szemléletű vezetési stílus már korszerűtlennek számít, ugyanakkor velünk élő gyakorlat. A kor a köztisztviselője már jól képzett, és hajlandó lenne a felelősségvállalásra, részterületekre vonatkozó szakmai tudása akár meg is haladhatja vezetője szaktudását is, ugyanakkor képességei általában kihasználatlanok. A jövő ideális vezetője azonban valamiben maga is szakember: mégpedig humán specialista, értékek segítségével és közös teljesítmény célkitűzésekkel orientálja alkalmazottját, miközben maga is részt vesz a vállalati szakmai stratégiák kialakításában. Az állami irányító szerv feladata a haladó nemzetközi trendekhez történő felzárkózás katalizálása, a társadalmi rendszerek természetes fejlődési sebességének felgyorsítása.

A hazai problematikus vezetési gyakorlatot többféle stratégia mentén is meg lehet újítani. Jó út lehet az alkalmazottak ki- és belépésének, teljesítményértékelésének pusztán adminisztrálásával foglalkozó személyügyi osztályok helyett valamivel nagyobb méretű és kiterjedtebb hatáskörű humánpolitikai osztályok működtetésével megoldani.

A felső vezetés alá rendelt humánpolitikai egység munkatársai egyrészt oktatási tervek szerint járnak a szervezetet, de megjelenéne eseti problémák kezelése során is. Konfliktuskezelési, problémamegoldási képzéseik során lezajló beszélgetések során fel is mérhetnék a szervezetben uralkodó hangulatot. Az eseti jelleggel felmerülő működési zavarok, hibák, késések szintén biztos jelei egy háttérben bújó problémának. A humánerőforrás szakemberek igény esetén meghallgatnák a probléma okait is.

Lehetséges jó megoldás belső elégedettségi vizsgálatok végzése. A nyílt vélemény nyilvánításhoz nem szokott hazai szervezeti kultúrában könnyen konfliktust okozhatna ha az alkalmazottak titkos értékelései a megkritizált vezetők tudomására jutnának. A túlzottan újszerű vi-

selkedés kezdetben sok konfliktus forrása lehet. Egy harmadik utat jelent a tervezéssel és teljesítményméréssel foglalkozó Balanced Scorecard (BSC) osztályok mutatóinak értékelése. BSC rendszereket már sok állami vállalatnál és intézménynél bevezettek. A BSC rendszerek elvont és szigorú módszertan szerint készült értékelései, a humánpolitikai vonzattal is járó döntéseknek kedvezőbb pszichikai támogatást, és így jó esetben nagyobb szervezeti legitimitációt biztosítanak. Ugyanakkor a BSC-k kialakítása során, hibák sokasága léphet fel, a stratégia megfelelő lebontásától kezdve, egészen a teljesítmény indikátorok rossz megválasztásáig bezárólag. (Kaplan and Norton, 2004)

A piacon működő tanácsadók véleménye sok mindenben egyezik az eddig leírtakkal: szerintük a csapatban, a munkatársakkal folytatott állandó kommunikáció révén számíthat arra a vezető, hogy cége sikeres lesz, és ezeknek a tulajdonságnak a hiányát tartják a hazai vezetők legnagyobb gyengeségének. Ha a cégvezetés szakít a kontroll és a szigorú ellenőrzés hagyományával, és partnerként kezeli a munkatársakat, nagyobb eséllyel fogja elérni a kitűzött célokat. Az önálló feladatokkal felruházott dolgozók például sokkal lelkesebben vetnek fel a vezetők által hasznosítható kreatív ötleteket. (Mfor-Üzleti Negyed)

A legsúlyosabb és leggyakoribb probléma, hogy a vállalatnál nincsenek kialakult hivatalos kommunikációs struktúrák és csatornák. Így senki sem tudja, hogy ki, miben és mit nyilatkozhat. Emellett rengeteg vezető azt gondolja, hogy az alkalmazottaknak nem kell tudniuk mindenről. Ráadásul az is bizonytalanságot okozhat, hogy a visszacsatolások hiánya miatt a dolgozók nem érzékelik munkájuk értékét. Szerencsés eset, ha a vezetői kompetenciák csírái már megvannak a leendő főnökben. A jó vezetővé válás azonban hosszú és sokszor fájdalmas folyamat, amely során például coaching (azaz személyre szabott készségfejlesztés) is szükséges lehet. (Mfor- Üzleti Negyed)

A képzési feladatok levezénylése az állami szervezetek a kormány személyzeti ügyekért felelős államtitkára vár. A frissen kinevezett államtitkár szavai számomra megnyugtatóan egybecsengenek a feljebb vázoltakkal és modern vezetési- és HR-szemléletről tanúskodnak. (Figyelő, 2006) Különös figyelmet kell fordítani arra is, hogy a modern menedzsment elképzelések gyakran csak névleg, a mindennapi gyakorlat változása nélkül kerülnek végrehajtásra.

Felhasznált irodalom:

Bakacsi Gyula (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés, Aula Kiadó*

Bakacsi-Bokor-Császár-Gelei-Kovács-Takács (2004): *Stratégiai emberierőforrás-menedzsment, KJK-Kerszöv*

Budapest Corvinus Egyetem: *Szöveggyűjtemény szervezeti- és vezetéselmélet tárgyhoz (Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Vezetési és szervezési tanszék, 1999)*

Dobák Miklós (1999): *Szervezeti formák és vezetés, Aula Kiadó*

Gyökér Irén: *Szervezeti viselkedés (BME MBA képzés – Power Point előadás)*
www.mba.bme.hu/data/jegyzet/gyokeriren/szv_02_motivacio_06_tavaszi.ppt

Jenei György (2004): *A közintézményi menedzsment-reformok hatása a közigazgatási modernizációra*

Robert S. Kaplan - David P. Norton (2004): *Balanced Scorecard, KJK-Kerszöv*

A kormányzati személyzetis (Figyelő, 2006/47. - november 23.)

Az itt leírtak pedig alátámasztják, hogy a változásokra reagálni képtelen urambátyám stílus nemcsak egy argentin multinál követel kultúraváltást, de ezt kívánja a kormányzattól a nemzetek globális versenyében állampolgárait és vállalatait kiemelkedő színvonalú közszolgáltatásokkal támogatni akaró fiatal és felelős köztisztviselők többsége is.

A motiváció Maslow-féle szükségletelmélete (Karrier Online)

<http://www.hr.karrier.hu/cikkek/maslow.php>
Vezetéstudomány XXXV. ÉVF. 2004. 7-8 SZÁM:

Norbert Thom - Adrian Ritz: *PUBLIC MANAGEMENT (2005) Egy innovatív koncepció az állami szektor vezetésére. Vezetéstudomány XXXVI. ÉVF. 2005. 7-8 szám*
Cukor és korbács (Mfor.hu –Üzleti Negyed)

<http://mfor.hu/cikk.php?articleid10672&pageid1>
Górélecke - Hét tipp az eredményes vezetővé váláshoz (hvg.hu - 2004. március 09.)

<http://hvg.hu/karrierepito/000000000541933veztvaltas.aspx>

Már nem elég a korbács a munkahelyen (Mfor.hu –Üzleti Negyed) <http://www.mfor.hu/cikk.php?article-33255&pat-14>

Balogh Bence: *Korszerű közintézményi menedzsment (Szakdolgozat, BGF Pénzügyi Számviteli Kar, 2006)*
A tanulmány a BGF-PSZF Kar posztgraduális képzését lezáró a Management tanszéken írt diplomamunkám rövidített és emberierőforrás gazdálkodást fókuszba állító változata.

A TÁRSADALMI SZERVEZETEK SZEREPE A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN, AVAGY KI A CIVIL A PÁLYÁN?

A társadalmi szervezetek — állami ösztönzésre — számos országban, így Magyarországon is bekapcsolódhattak a közfeladatok ellátásába azzal az állami előfeltételezéssel, hogy a szolgáltatások rugalmasabbak, szükségletorientáltabbak, költséghatékonyabbak lesznek. Ez az előfeltételezés részben a tapasztalatokon (a közösségi gyökerű, önszerveződő, főként kisebb civil szervezetek gyakorlatából levonva), részben a társadalmi szervezetek által önmagukról generált képen (mítoszon) alapult. A fejlett társadalmakban és a kelet-európai országokban egyaránt terjedő kiszervezési gyakorlat számos pozitív és esetenként a várttól elmaradó tapasztalattal is szolgált.

A nonprofit szektor és az állam kapcsolatának számos elemzése készült, de Lester M. Salamon — valamennyi közgazdasági elmélet egyfajta összegzését adva — a három szektor (piac, állam és nonprofit) egymáshoz való viszonyát újra értékelte a kilencvenes években. Kutatásai alapján azt állapította meg, hogy a modern társadalmak összetett problémáit, rendkívül sokszínű igényeit sem a piac, sem az állam, sem pedig a nonprofit szektor nem képes önállóan megoldani. Csak a három szektor együttműködése, előnyeik kölcsönös elismerése eredményezheti a társadalmi problémák hatékonyabb kezelését és a társadalmi szinten meg növekedő igények hatékonyabb kielégítését.

Magyarországon a nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való bekapcsolódását — ágazati eltérésekkel — a '90-es évek során született jogszabályok megteremtették. Az ágazati szabályozások közötti különbségek alapvetően abból adódnak, hogy a törvények milyen formában tették lehetővé a nem állami szervezetek számára a közfeladat-ellátást (közvetlenül, alapítóként vagy közvetetten, önkormányzatokon keresztül), illetve milyenek a fi-

nanszírozási lehetőségek és eljárások az egyes területeken.

A közfeladatokat a Ptk. 74/G §-a határozza meg, miszerint közfeladatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról — jogszabály alapján — az államnak vagy az önkormányzatoknak kell gondoskodni.

A rendszerváltást követő évek egyik legfontosabb feladatellátási, intézményszervezési elve a decentralizáció volt. A közigazgatásban megvalósult reform folyamatok szervező elve is alapvetően a központi hatalom számos részének alacsonyabb, helyi szintekre való delegálása volt. A kilencvenes évek elején lezajlott decentralizációs folyamatok (közigazgatásban, szolgáltatási rendszerekben stb.) a helyi szintek önállóságát növelték, és felerősítették az igényt az integrált megközelítésű többszereplős stratégiai gondolkodásra. A közhatalmi-közigazgatási rendszer decentralizációjának jogi keretét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi (többször módosított) LXV. törvény adta meg.

A nonprofit szervezetek és a települési önkormányzatok együttműködése folyamatosan formálódott. A magyar nonprofit szektor fejlődési tendenciája gyors extenzív szakasszal kezdődött, majd a kilencvenes évek közepétől egy intenzív, belső érési folyamat vette kezdetét. A nonprofit szervezetek nagyszámú megjelenése, mennyiségi ereje a nyolcvanas évek végétől még nem jelentette azt, hogy minden funkciójában erős, kiforrott szervezetek keletkeztek. Az új alakzatoknak maguknak kellett megteremteniük presztízst, szakmai pozíciójukat, társadalmi legitimációjukat, kiépíteni kapcsolatrendszeiket.

Az önkormányzatok és nonprofit szervezetek egymáshoz való viszonya ambivalens volt. Az

együttműködést inkább a nonprofit szervezetek tartották fontosnak, ugyanakkor az önkormányzatok elismerték: a nonprofit szervezetek költséghatékonyabb és rugalmasabb szolgáltatásokat nyújtanak, és ezért megéri együttműködni velük. A célcsoportokhoz való közelség is a nonprofit szervezetek oldalán mutató előny volt. Mindezek ellenére a civil szervezetek az együttműködés nehézségeiként élték meg az önkormányzatok személyfüggő és nem ritkán politikai indíttatású döntéseit.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) 1996-ban készített először elemzést a két szektor kapcsolatáról, majd ezt a vizsgálatot 2000-ben megismételték.

A vizsgálatok az alábbi tendenciákra mutattak rá:

1. Az önkormányzatok közel egyharmadának 1996-ban (28,1%) még nem volt semmilyen kapcsolata a nonprofit szervezetekkel. Négy évvel később már csak az önkormányzatok egyötöde (20,7%) ismerte el, hogy nincs semmilyen kapcsolata a helyi civil szervezetekkel.
2. Az önkormányzatok 64 százaléka nyújtott pénzügyi támogatásokat a kb. 15 ezer nonprofit szervezet részére, közel tizennégymilliárd forint értékben. A támogatottak köre 1996-hoz viszonyítva 20 százalékkal bővült.
3. A természetbeni támogatások már nem csak a városok, hanem a községek gyakorlatába is beépültek. Az önkormányzatok 35,4 százaléka támogatta 2000-ben természetben a nonprofit szervezeteket. A nonprofit szervezetek közül a számukra legfontosabb ingyenes ingatlan használatra 2717, kedvezményes ingatlanbérletre 537 szervezet kapott jogsultságot.
4. A politikai részvétel tekintetében is jelentős eredményeket értek el a nonprofit szerve-

zetek hiszen összesen 874 főt delegáltak sikeresen önkormányzati döntéshozói pozícióba. A tisztségek 4,1 százalékában polgármesteri, 4,0 százalékában alpolgármesteri pozíciót jelentettek. Az esetek 10,1 százalékában váltak a nonprofit képviselőkől elnökök a különböző önkormányzati bizottságokban, 37,4 százalékban szereztek képviselői helyet, és legnagyobb arányban 44,2 százalékban szakbizottsági kültagként funkcionáltak. A polgármesteri és alpolgármesteri pozíciók megszerzése dominánsan a községekre volt jellemző, a többi pozíció az 1000 fő fölötti községekben és a városokban fordult elő nagy gyakorisággal.

5. A nonprofit szervezetek közgyűlésre való meghívása állandó jelleggel 2000-ben kizárólag a városokra volt jellemző, mégpedig a városok egyharmadában. Az eseti meghívások tekintetében azonban már 50 százalék fölötti arányokkal találkozhatunk a városokban.
6. Az intézményes egyeztető fórum szintén kizárólag városi jelenségnek mutatkozott, a fővárosi kerületek felében (47,8%), a megyeszékhelyek közel kétharmadában (72,2%) és a többi város egytizedében (11%) fordult elő.
7. A nonprofit szervezetek a fővárosi kerületek 78,3 százalékban vettek részt a helyi döntések előkészítésében. Ez az arány a megyei jogú városok esetében 94,4 százalékos, míg a többi városnál 68,8 százalékos volt 2000-ben.

Az adatok a két adatfelvétel közben eltelt négyéves időszakra vonatkozóan tehát azt mutatták, hogy a kapcsolati formák előfordulási aránya jelentősen növekedett, és kiterjedt a kisebb településekre is.

Az önkormányzati és a nonprofit szektor kapcsolatának intézményesülése leginkább a szer-

zódéses feladatátvállalásban érhető tetten, amelynek feltételei — mint ahogy korábban utaltam rá — a kilencvenes években teremtődtek meg. Szerződéses kapcsolatnak azt vettem, ha az önkormányzat, saját hatáskörébe tartozó közcélú feladatok elvégzését részben vagy egészben — írásbeli szerződés alapján — tőle független nonprofit szervezetre ruházta át (tűzoltás, oktatás, szociális ellátás, stb.). A szerződéses kapcsolatokra vonatkozó elméleti és statisztikai összefüggések elemzésekor az alábbiak állapíthatók meg.

a.) A szerződéses kapcsolatok nagyságrendje

Az 1996-2000 közötti időszakban az önkormányzatok és nonprofit szervezetek között kötött szerződéses kapcsolatok száma csaknem megduplázódott. A KSH adatai szerint 1996-ban 338 települési önkormányzat (11%) állt szerződéses viszonyban összesen 905 nonprofit szervezettel, míg 2000-ben már 632 önkormányzatnak (20%) volt közfeladat-ellátási szerződése 1666 nonprofit szervezettel.

b.) Területi megoszlás

A legtöbb közfeladat-ellátási szerződés 2000-ben a Közép-Magyarországi Régióban jött létre (417 db), amelyben alapvetően a főváros és kerületeinek aktivitása játszik döntő szerepet (itt 307 szerződés született). Második helyen a Nyugat-Dunántúli Régió 251 szerződéssel, majd Közép-Dunántúl és Észak-Magyarország következett. A legkevesebb szerződéses kapcsolat Dél-Alföldön és Észak-Alföldön működött.

c.) Városi jellemző

Az adatok szerint a főváros, a megyeszékhelyek és a városok sokkal gyakrabban kötnek közfeladat-ellátási szerződést nonprofit szervezetekkel, mint a kisebb lakosságú községek.

d.) A szerződött nonprofit szervezetek szervezeti formái

A szerződött nonprofit szervezetek szervezeti forma szerinti megoszlása tekintetében az egyesületi forma dominanciája figyelhető meg, majd az alapítványok következnek. Bizonyos területeken (például szociális feladatok, ellátási formák) jelentős szerepet vállaltak a vallási szervezetek és az általuk létrehozott alapítványok.

e.) Tevékenység szerinti csoportosításuk

A szerződésben álló nonprofit szervezetek alapvetően — közel azonos arányban — öt tevékenységi területen működnek, ezek: oktatás, kultúra, egészségügyi és szociális ellátás valamint a sport, szabadidő, hobbi.

A Szocio East Egyesület Szociális Szolgáltató és Módszertani Központ 2005-ös országos szociológiai vizsgálata azt állapította meg, hogy az egyes tevékenységi területek megváltoztak és a legtöbb közfeladat-ellátási szerződést a szociális ellátások területén kötötték az önkormányzatok, és ott is az alapellátási feladatok dominálnak. A szociális ellátások területét a közművelődési-kulturális feladatok kiszervezése követi. Közel hasonló arányban jelennek meg az egészségügyi alapellátás és a közoktatás területén megkötött szerződések. A legkevésbé érintett önkormányzati feladatok között a gazdaságfejlesztés, a foglalkoztatás, a bűnmegelőzés, a településfejlesztés, a környezetvédelem és a közbiztonság védelme szerepel. Ezek a megoszlások hasonlítanak a KSH 2000-ben végzett felméréséhez, hiszen négy évvel korábban is az önkormányzatok kötelező feladatai közé tartozó humán szolgáltatások területén voltak a legjellemzőbbek a nonprofit szervezetekkel kialakított szerződéses kapcsolatok.

A 2005-ös kutatás azt is vizsgálta, hogy a nonprofit szektor mennyire felkészült a közfeladatok ellátására. A szerződéses viszonyban lévő civil szervezeti vezetőkkel készített interjúkban

több alkalommal is elhangzott az a vélemény, hogy a szerződéses kapcsolatokra alapvetően a mai civil szervezetek még nincsenek felkészülve. A közfeladatok ellátásához szükséges szakértelem, infrastruktúra és tapasztalatok még csak viszonylag kevés szervezet esetében adóttak.

A vizsgálat feltárta, hogy a már szerződéses viszonyban lévő szervezetek rendkívül jó infrastruktúrával rendelkeznek: évek óta végzik a szervezetek azt a tevékenységet, amelyet (a normatívához való hozzáférés motivációjával) később kiszerveztek az önkormányzattól. A korábbi tapasztalatokra alapozva a nonprofit szervezetekben a szerződéses feladatátvállalás nem okoz lényeges változásokat, mert a már meglévő szerkezetbe illesztik be a feladatot. Az önkormányzatok általában olyan civil szervezetekkel kötnek szívesen szerződést, amelyek már bizonyítottak. A pozitív tapasztalatok ösztönzik az önkormányzatokat a további feladatok kiszervezésére.

A professzionalizmus kapcsán felvetődik az a kérdés, hogy a kiszervezés okai között az is szerepet játszik-e, hogy a nonprofit szervezetekhez kötjük a profizmust, ellentétben a közigazgatással, ahol tulajdonképpen kimondjuk így az igazságtalan verdiktet, miszerint az állami szektor pazarló, rugalmatlan és nincs kapcsolata a célközönséggel, vagyis az állampolgárokkal.

A közigazgatási reform célkitűzései viszont pontosan azok, hogy az állami szektor legyen olyan költségtakarékos, rugalmas és együttműködő partner, vagyis legyen olyan, mint a nonprofit szektor legprofesszionálisabb szervezetei.

A profizmus látszatát és a szervezet pozitív imázsát a civil társadalom néhány tagja legalább olyan kiválóan építette fel, hogy a nagyvállalatok PR-esei számára is példát mutathatnának. A társadalmi szervezetek által önmagukról generált képe (mítosza) hozzájárul ahhoz, hogy az állami szektor még csak meg se kérdőjelezze hatékonyságukat. Minderre jó például szolgál a

Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (továbbiakban: MEOSZ), amely társadalmi, érdekképviseleti szervezet még 2001-ben kilobbizta, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Kormányrendelet alapján közreműködő szervezet legyen.

A lakáscélú állami támogatás (továbbiakban: LÁT), amely akadálymentes új lakás építéséhez, vásárlásához legfeljebb 250 ezer forint, meglévő lakáson végzett akadálymentesítéshez legfeljebb 150 ezer forint vissza nem térítendő állami támogatást jelent a súlyosan mozgássérült személynek, és legfeljebb 100 ezer forintot, ha az építető vagy vásárló által eltarított közeli rokon a mozgássérült.

A kormányrendelet úgy rendelkezik, hogy a támogatást a MEOSZ javaslata alapján folyósítja az erre felhatalmazott hitelintézet, vagyis egy nonprofit szervezet végzi a döntéshozatalt. A MEOSZ-nak könnyű volt megteremteni saját mítoszáit, miszerint: az, hogy mi az akadálymentes, azt csak és kizárólag a mozgáskorlátozottak érdekképviseleti szervezete tudhatja.

Kérdés, hogy az érintettség pótolja-e a szak tudást, és attól, hogy valaki kerekesszékre kerül, súlyosan mozgáskorlátozottá válik, egyből profi építésmérnökké vagy legalábbis rehabilitációs szakmérnökké válik-e. A válasz természetesen nemleges, mert az érintettség felvértezhet egyfajta speciális, tapasztalati tudással, de nem pótolja a diplomát. A mítosz — az érintett jobban tudja, mint a köztisztviselő, és a nonprofit szervezet jobban ért ehhez, mint az önkormányzat — viszont még mindig megkérdőjelezhetetlen.

A MEOSZ továbbá azzal is biztosította privilégizált és monopolizált helyzetét, hogy a kormányrendelet azt is előírja: „Az akadálymentesítési támogatás iránti kérelmet az igénylőnek a lakóhelye szerint illetékes mozgássérültek egyesületéhez kell benyújtania, a MEOSZ-hoz címzetten”. A helyi MEOSZ szervezet a kérelmet továbbítja a MEOSZ-hoz

— a központhoz — ahol a főtitkár a javaslatot hitelesíti, majd a teljes iratanyagot továbbítja a folyósításra felhatalmazott hitelintézethez (Magyar Államkincstárhoz). Miután a súlyosan mozgássérült kérelmezőnek folyósítják az állami támogatást, annak 120 napon belül írásban be kell számolnia a MEOSZ felé, amely szervezet a megvalósított akadálymentesítést ellenőrizheti.

A MEOSZ és tagegyesületei 2005. évi közhasznúsági beszámolója szerint 19.000 igényt regisztráltak, és ebből 18.159 igényt bíráltak el, vagyis ennyi támogatást fizettek ki. Ha csak 100 ezer forintjával számolunk, akkor ez több, mint 1,8 milliárd Ft, de ha a maximálisan adható összeggel számolunk, akkor ez a vissza nem térítendő állami támogatás akár négy és fél milliárd forint kifizetését is jelentheti a központi költségvetésből. A summa elég jelentős ahhoz, hogy a sorsát megpróbáljuk nyomon követni.

A monitoring azonban elég nehéz lenne, hiszen a kormányrendelet nem írja elő a MEOSZ számára annak kötelező ellenőrzését, hogy a beruházás ténylegesen megvalósult-e. Megengedően csak annyit mond, hogy „ellenőrizheti”. Az persze újabb és újabb kérdéseket vet fel, hogy hogyan. Van-e és lehet-e egy nonprofit szervezetnek „házkutatói engedély”, vagyis a kedvezményezett köteles-e és kötelezhető-e arra, hogy bárkit is beengedjen a lakásába. Kérdés az is, hogyan harmonizálható a közpénzek mozgásának, átláthatóságának elve (üvegzebe!) ezzel a gyakorlattal. További kérdés az is, hogy ez az eljárás nem járul-e hozzá a MEOSZ tagtoborzásához. Életszerű, hogy a súlyosan mozgássérült kérelmező — ha már egyszer a MEOSZ tagegyesületét felkereste — ha még nem tag, akkor azzá válik.

Kérelmezőként ugyan ki kockáztatna 250.000 vagy akár csak 100.000 forintot is azzal, hogy megtagadja a belépést? A hatalommal való visszaélés elvi lehetőségét miért pont itt záránk ki, főképpen akkor, ha jól tudjuk: teljes taglétszámuk 205.000 fő, így a MEOSZ egyben a legnagyobb taglétszámú érdekképviseleti szervezet.

A MEOSZ a kormányrendeletben leírt közreműködésért nem kap külön állami juttatást, de a taglétszám alapján, és hivatkozva a lakáscélú állami támogatási (LÁT) ügyek nagy számára a központi költségvetésből évről évre kap állami támogatást, amelyet a tagszervezetek tevékenységének támogatására fordít pályázat útján. A pályázat szempontjai között természetesen bírálati szempont a helyi szervezet taglétszáma és az elintézt LÁT-ügyek száma.

JAVASLAT

1. A közigazgatási reform kapcsán felül kell vizsgálni a társadalmi szervezetek szerepét a közszolgáltatásokban, mert a tanulmány csak egy kiragadott példa, a MEOSZ lakáscélú vissza nem térítendő állami támogatási ügyekben vállalt szerepe kapcsán számos kérdés és aggály (hatékonyosság, átláthatóság, stb.) vetődött fel.

2. A kormányzatnak az Állami Számvevőszéken és a Közigazgatási Hivatalokon keresztül ki kell építenie az átvilágítást és nagyobb szerepet kell vállalnia az állami és önkormányzati feladatátvállalás ellenőrzésében (monitoring).

Felhasznált irodalom:

A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Kormányrendelet

A MEOSZ és tagegyesületei 2005. évi közhasznúsági beszámolója (www.meosz.hu)

A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 1996 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1998.)

A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2000 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2002.)

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 2000 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2002.)

Bódi György-Jung Adrienn-Lakorovits Elvira (2003): Civil partnerség (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003.)

Kinyik Margit — Vitál Attila (2005): Közfeladatok ellátása közfeladat-ellátási szerződésekkel a civil szektorban (2005)

Kuti Éva (2001): Döntéshozók és döntéshozatali mechanizmusok a nonprofit szektor finanszírozásában (In: Közgazdasági Szemle, 2001. december)

Kuti Éva (1998): Hívjuk talán nonprofitnak... (Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998.)

Kuti Éva (2003): Kinek a pénze? Kinek a döntése? (Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 2003.)

Lester M. Salamon — Helmut K. Anheier (1995): Szektor születik (Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1995.)

Lévai Katalin (1996): Az önkormányzat és a nonprofit szektor közötti együttműködés (In: Esély 1996/1. szám)

A FEJLESZTÉSPOLITIKA KÖZPONTI INTÉZMÉNYRENDSZERE A 2007-2013 KÖZÖTTI PROGRAMOZÁSI IDŐSZAKBAN

Helyzetkép

Két és fél évvel Magyarország EU-csatlakozása után, a 2007-2013 közötti programozási időszak kezdetén új mérföldkőhöz érkeztünk, ami alkalmat ad arra, hogy mérleget vonjunk és létrehozuk a következő 7-15 év fejlesztéspolitikai alapjait és intézményrendszerét. Összeurópai és hazai szinten az egyik központi kérdés a lisszaboni és göteborgi célkitűzések megvalósítása. Ezen célok elérése érdekében nagyobb összhangra, új megközelítésre, erősebb koordinációra van szükség európai és nemzeti szinten egyaránt. Szükségünk van-e új fejlesztéspolitikai modellre? Hogyan valósítható meg a fejlesztési források hatékonyabb felhasználása hazánkban? Milyen elvek, bevált módszertanok szerint mentén javasolt kialakítani a központi fejlesztéspolitikai intézményrendszert? Ezen kérdésekre keresi a szerző választ, bízva abban, hogy a tanulmány új ötletek, szakmai koncepciók forrása lesz.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer modernizációja és a közigazgatási reform összefüggései

A Lisszaboni Stratégia hazai vonatkozásai

A reformok, változások iránti összeurópai igény és elkötelezettség deklarálta a 2000-ben útjára indított, 2005-ben felülvizsgált **Lisszaboni Stratégiában** is megjelenik, melynek nemzeti leképezése az akcióprogram, országspecifikus, makro- és mikroszintű fejlesztési elképzelésekkel, reformcélokkal. A nagyléptékű reformcsomag megvalósítása Magyarországon alapjaiban érinti a költségvetés által finanszírozott nagyobb területeket (egészségügy, közigazgatás, nyugdíjrendszer, oktatás), és áthatja a fejlesztéspolitika egészét. A lisszaboni és göteborgi

célkitűzések komoly kihívás elé állítják az EU tagállamait, de egyúttal fejlődési lehetőséget, mozgatórugót jelentenek a foglalkoztatottsági, versenyképességi helyzet javításához. A nemzetgazdaságok összehangolt, de **országgra szabott stratégia** szerinti fejlesztése hozzájárul az EU versenyképességének erősítéséhez, nemzetközi szerepvállalásának kiszélesítéséhez, világgazdasági súlyának növeléséhez. Az új kohéziós politika hatékony megvalósításához elengedhetetlen két feltétel, azaz a makrogazdasági stabilitás megteremtése és a strukturális reformok végrehajtása,⁸ amelyre Magyarországon kifejezetten szükség van az EU-támogatások valóban eredményes és hatékony felhasználásához.

Az utóbbi években jelentősen megváltoztak az EU-ban és világszerte érvényes gazdasági, politikai erőviszonyok, új szereplők léptek be a rendszerbe, ami rugalmas szemléletmódot, **proaktív megközelítést** igényel, ha a változások elszenvedői helyett a lehetőségek nyertesei kívánunk lenni. Azonban a kohéziós politika, a reformok sikere nemcsak a közösségi szintű jogalkotási tevékenységen, az EU-n belüli együttműködés hatékonyságán, a források nagyságrendjén múlik, hanem a nemzeti intézkedéseken is.

Az új programok stratégiai tervezése mellett óriási kihívás és felelősség a fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakítása, a hazai **végrehajtási mechanizmusok finomhangolása, a keretfeltételek megteremtése**. A térségek közötti fejlettségbeli különbségek akkor csökkennek, ha minden tagállam megoldja a hatékonyságot akadályozó intézményi és gazdasági, társadalmi problémáit. Ezen a ponton találkoznak a nemzeti szintű feladatok és a nehézségek, melyek intézményrendszeri, végrehajtási vonatkozásainak alapos rendezése elsősorban tagállami feladat.

A hazai fejlesztéspolitika jövőképe az OTK és OFK tükrében

A fent említett trendek fényében, a reformok szükségessége kétségtelen, azonban a megvalósítás módja és ütemezése kulcsfontosságú. A hazai fejlesztéspolitikát a fenntarthatóság elvére építve új pillérekre kell helyezni. Ennek megalapozása már elkezdődött a megújított OTK⁹ és az OFK¹⁰ partnerség jegyében történő kidolgozásával. Ezek a **fejlesztéspolitikai dokumentumok 2020-ig** vázolják fel hazánk hosszú távú fejlesztéspolitikai céljait. Azonban a siker összetevője — egyben kritikus pontja — a menedzsment és végrehajtási rendszer kialakítása, az intézményi kapacitásfejlesztés és a közigazgatási reform átgondolt, együttműködésen alapuló, fokozatos megvalósítása.

A konvergencia program, a nemzeti akcióprogram és a II. Nemzeti Fejlesztési Terv (NSRK)¹¹ 2007-2013 kapcsolata

Magyarország egy újabb mérföldkőhöz érkezett, amely döntési pontot jelent a fejlődési pálya kiválasztása tekintetében. Hazánk fejlődési irányvonalát alapvetően meghatározza a konvergencia program, a nemzeti akcióprogram és a II. NFT (Új Magyarország Fejlesztési Terv). Mindhárom célokat és stratégiát fogalmaz meg a következő évekre, melyek megvalósítása visszaállíthatja Magyarországot a dinamikus fejlődési pályára, beindíthatja a beragadt növekedési motort, elősegítheti felzárkózásunkat az EU átlagához. Ezen dokumentumok a hazai fejlesztéspolitika három fontos, egymásra épülő pillérét képezik. A hosszabb távra kitekintő konvergencia program összefoglalja a tervezett intézkedéseket a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítésének érdekében, makrogazdasági szinten definiálva a hazai célokat és a szükséges reformlépéseket. Az átfogó reformcsomag finanszírozásában — ha ügyesen tervezünk, koordinálunk — érdemi segítségünkre lesznek az uniós források. A fejlesztéseknek a fenntarthatóság irányába kell mutatniuk, amely-

nek hazai vonatkozású céljait a fenntartható fejlődés stratégiája definiálja. A reformok olyan strukturális kérdéseket érintenek, amelyek a 2007-2013 között lehívható források hatékony felhasználásának előfeltételét képezik, finanszírozásuk részben megoldható a II. Nemzeti Fejlesztési Tervből. A forrásfelhasználás akkor lesz hatékony, ha biztosított a makrogazdasági stabilitás, megvalósulnak a strukturális reformok. Egy körkörös, állandó koordinációt, rendszeres ellenőrzést igénylő folyamatról van szó, ahol kizárólag az egymásra épülő lépések hozhatnak eredményt. A stratégiai tervezés kiváló alapot ad a fejlesztésekhez, de ugyanennyire fontos az intézményrendszer kapacitásfejlesztése, a megvalósítás lépéseinek finomhangolása, az intézkedések koordinált végrehajtása, ellenőrzése. Fontos, hogy a reformok az ország jövőképeknek megfelelő pillérekre épüljenek, egy irányba mutassanak. A modern elvek szerint működő, szolgáltató állam többfázisú reformfolyamattal, a partnerséggel valósítható meg. A közigazgatási rendszer korszerűsítését minden vonatkozásban össze kell hangolni a fejlesztéspolitikai reformmal.

Fontos, hogy Magyarország teljesen felnőjön a kihívásokhoz, előnyére fordítsa az uniós tagságot, beleértve a kohéziós politika forrásait, az euró Visegrádi 4-ekkel közel egy időben történő bevezetését, külpolitikai érdekérvényesítő képességünk erősítését is.

A 2004-2006 közötti tapasztalatok beépítése az új intézményrendszerbe

Az uniós támogatásokért felelős intézményrendszer, a II. NFT-hez kapcsolódó operatív programok¹² végrehajtási rendszerének kialakítását alapvetően két tényező befolyásolja:

- uniós jogszabályok és egyéb útmutatások, ajánlások;
- a hazai szervezeti, humán és pénzügyi keretfeltételek megléte, a támogatáspolitikai terén alkalmazott szolgáltatások minősége.

Közösségi Stratégiai Iránymutatások (Community Strategic Guidelines for cohesion), 2006

9 Országos Területfejlesztési Konceptió
10 Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió
11 Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (a terv hivatalos, uniós jogszabály szerinti megnevezése).
12 7 regionális operatív program (ROP) és 8 szektorális OP segíti az új fejlesztési terv forrásainak felhasználását.

2004 második felében hatalmas teher nehezett az EU-támogatások közvetítésében résztvevő, újonnan létrehozott hazai intézményekre, melyek nem voltak teljesen felkészülve a pályázói dömpingre, az adminisztratív terhek gyors kezelésére. A legnagyobb problémát a nem megfelelő koordináció okozta. 2005-ben sajnos megrekedt az intézmények fejlesztése a középszintű hatékonyságnál, „beállt” a támogatások fogadására, megpróbálva túlélni a pályázati dömpinget, háttérbe szorítva az időközben szükségessé vált modernizáció előkészítését. Fontos levonni az I. NFT révén nyert tanulságokat, hogy elkerüljük az eljárásrendek sokféleségéből, a szervezetek közötti hatáskörvitákból, az információáramlásból adódó nehézségeket.

A fejlesztéspolitikában távlatokban gondolkozva, **proaktív szemléletre** törekedve lehet érdemi előrelépést elérni. Az eddigi tapasztalatok, az uniós követelmények és az országos, regionális, megyei, kistérségi szinten egyaránt összegyűjtött igények együttes figyelembevétele elengedhetetlen az új struktúra kialakítása során. A II. NFT közel 8000 milliárd forint forrást biztosít a hazai fejlesztési elképzelések megvalósításához. Azonban a kitűzött célok elérése nagymértékben függ a fejlesztéspolitika terén szükséges szemléletváltás megvalósításától, a reformok gördülékeny, koordinált megvalósításától, beleértve az intézményrendszer hatékony, zökkenőmentes, összehangolt átalakítását is.

Új fejlesztéspolitikai modell kialakítása: reform a fejlesztéspolitikában?

Célkitűzéseink és lehetőségeink

A gazdasági, társadalmi szereplők számára egyaránt vonzó környezet kialakításához új közmenedzsmentre (New Public Management) és fejlesztéspolitikai szemléletmód váltásra van szükség. Stratégiai célunk egy új fejlesztéspolitikai modell megteremtése, amely

- a jelenlegi támogatáspolitikát új alapokra helyezi, javítja a hazai és az uniós fejlesztési források koordinációját, elősegítve komplex, integrált fejlesztések megvalósítását, azok szinergikus hatásának, hozzáadott értékének növelését;
- hatékonyabb, átláthatóbb intézményrendszerre, standardizált működési mechanizmusokra épül, a koordináltabb munkafolyamatok révén minőségi változást hoz a fejlesztéspolitikában;
- összehangoltabban, határozottabban képes érvényesíteni a fejlesztéspolitikai érdekeinket az együttműködési törekvéseink támogatottságának erősítéséhez.

Ezen célok eléréséhez — a jelenlegi rendszer szervezeti, humán bázisán — hatásvizsgálatokra¹³ alapozottan javasolt egy új fejlesztéspolitikai modellt kialakítani.

A fenntartható fejlesztéspolitikai modell jellemzői

A fejlesztéspolitika új közmenedzsment felfogás szerinti megvalósítása lehetőség és felelősség. Fontos, hogy a változtatások eredményeképp idővel az egész fejlesztéspolitikai rendszer átálljon a „kevesebb működési forrás — hatékonyabb működés” modelljére, képes legyen részben önműködővé, fenntarthatóvá válni, költséghatékonyabban elősegíteni a források szabályos, szakmai alapú felhasználását.

A fenntarthatóság elvének megfelelő, új fejlesztéspolitikai modell pillérei a következők:

1. pillér: Szemléletváltás az új közmenedzsment tükrében
2. pillér: A fejlesztéspolitikai intézményrendszer modernizációja, különös tekintettel az uniós és hazai források felhasználásának koordinációjára

3. pillér: A közigazgatás rendszerének korszerűsítése, a területi intézmények fejlesztéspolitikai vonatkozásaira fókuszáltn

Az új közmenedzsment hazánk számos problémájára egyszerű, már bevált megoldást kínál, mivel átfogó, komplex megközelítést jelent a reformok útjának kikövezéséhez. Elsődleges célunk a közsféra egészének és a felette lévő kormányzati kontroll hatékonyságának növelése, amelyet a piaci orientáció fokozatos bevezetésével lehet megvalósítani. A változtatások révén költséghatékonyabb lesz a kormányzati működés, egyéb fontos célok háttérbe szorítása nélkül. Az új közmenedzsment sikerének titka, hogy kifejezetten a hatékonyságra, konkrét eredményekre fókuszál, amelyeket a privát szférában alkalmazott vezetési alapelvek szerint valósít meg. Emellett a közszolgáltatások kedvezményezettjeit célozza, az állampolgárok igényeit jobban figyelembe veszi, ezáltal támogatottsága is erősebb lehet.

Minden megfontolt változtatás hatásvizsgálatra, helyzetelemzésre, világos célokra, folyamatos értékelésre épül, ezért javasolt a három pillér fejlesztését többlépcsős programciklus-menedzsment keretében végrehajtani, a projektnél alkalmazott projektciklus-menedzsment (PCM) módszerre alapozva, ahol a részterületek reformja egy-egy kisebb, egymásra épülő ún. PCM-kört alkot, a végrehajtott lépések eredményeit értékeljük, majd becsatoljuk a releváns területekre.

Az egész folyamat kulcseleme a koordináció, amit tovább erősít a változásmenedzsment alkalmazása. A modell idővel fenntartható lesz, mivel a koordinációs mechanizmusok rögzülnek az intézményi, a gazdasági, társadalmi szereplőkben, ami hatékony forrásfelhasználáshoz vezet. A folyamatos értékelés, visszacsatolás révén csökkennek a rendszerbeli hibák, az érintettek bevonása erősíti a bevezetendő módosítások elfogadottságát, sőt, kifejezetten növeli azok támogatottságát.

A szolgáltató állam és jó kormányzás fejlesztéspolitikai vetülete

Napjainkban a „szolgáltató állam”, „hatékony kormányzás” kifejezések divattossá váltak, de kevésbé ismert a mögöttük rejtőző kontextus, szemléletmód. A szolgáltató állam egy olyan koordinációs és irányítási modellt jelent, ami a végrehajtó hatalom gyakorlását, a közigazgatás egészének működtetését — a gazdasági, társadalmi szereplők igényeinek és az ország lehetőségeinek optimális kombinációjával —, a hozzáadott értékre koncentrálva, modern kormányzási módszerek alkalmazásával a nemzeti célok elérésének szolgálatába állítja. Nem csak minőségi közszolgáltatásokat biztosít, hanem költséghatékony módon, a jó kormányzás elveire építve teszi mindezt. Egy kormány akkor erős, ha biztosítja, hogy minden információ, szolgáltatás azon a szinten álljon rendelkezésre, ahol arra szükség van. Nemcsak az információ, tudás birtoklása, a döntéshozatali jogkör jelent hatalmat, hanem a minőségi szolgáltatásnyújtás is. Ez utóbbi jelentős gazdaság- és társadalomszervező erő, amely mind a szolgáltatás nyújtóját, mind annak igénybe vevőjét nyertessé teszi. A hatékony kormányzás az uniós támogatási rendszer szempontjából egy olyan jól szervezett működési mechanizmus, ami valódi partnerségen, átláthatóságon, rugalmasságon, stabil intézményrendszeren alapul.

A jó tervezés megalapozza nemcsak a működőképességet, hanem a hatékonyságot is. A közösségi stratégiai iránymutatások a területi dimenzió mellett ún. transzverzális területként szerepeltetik a kormányzást, mert a Strukturális Alapok által társfinanszírozott programok sikere legalább annyira múlik a stratégiai tervezésen, mint a többszintű kormányzás feltételrendszerének megteremtésén. 2007 elején döntünk arról, milyen mechanizmusok szerint valósítjuk meg a programokat, mire helyezük a hangsúlyt fejlesztéspolitikai céljaink elérése érdekében. A döntéselőkészítés fázisa ezúttal lényegesebb, mint a döntés. Javasolt bevonni a

¹³ A fejlesztéspolitika összetett jellege, szertágazó hatásai különösen indokolták az előzetes vizsgálatokat.

régiókat, hiszen a jó kormányzásban az adminisztratív kapacitásuk biztosítja a programok megtöltését alulról jövő projektekkel.

A fejlesztéspolitika központi intézményrendszerének fontosabb elemei

Alapelvek

- Koncentráció

A tapasztalatok szerint szükség van a koncentrációra, a korábbinál racionálisabb forrásfelhasználásra. A fejlesztési alapok menedzsmentjének centralizáltabb megvalósítása mellett fejleszteni kell a régiók adminisztratív kapacitását, hogy 2014-re minden régió — legitim alapon — valóban önálló programot menedzselhessen. Fontos, hogy a támogatások egyszerű elosztása helyett az összehangoltabb forrásfelhasználás kerüljön előtérbe, megtalálva az optimális egyensúlyt a fejlesztési pólusok versenyképesség erősítése és az elmaradottabb térségek felzárkóztatásának érdemi előmozdítása között.

- Koordináció

A hatékony forrásfelhasználáshoz nélkülözhetetlen a horizontális, vertikális, a központi kormányzat és a regionális szint közötti kapcsolat, partnerségi együttműködés javítása. A centralizált fejlesztéspolitika akkor lesz eredményes, ha a megvalósításában maguk a régiók is érdemi szerepet vállalhatnak, bizonyítva menedzsment kapacitásukat.

- Kommunikáció

A kommunikáció nemcsak az uniós követelmények szerinti tájékoztatás és nyilvánosság elvének érvényesítését jelenti, hanem az intézményrendszer pályázatrendszer terén bekövetkező változásainak kommunikálását az intézményrendszeren belül és a potenciális pályázók irányában egyaránt. A hatékonyság szá-

mottevéően növelhető, ha biztosított a gyors információáramlás a többszintű kormányzás minden szereplője felé.

A központi fejlesztéspolitikai intézményi modell főbb pillérei

Az új modellt javasolt a jelenlegi intézményrendszer bázisán létrehozni, elemzésekkel megsűrve a rendszer pozitív, negatív elemeit a következő pillérek köré csoportosítva:

- Stratégiai pillér

Világos fejlesztéspolitikai jövőkép és stratégia kidolgozása.

Az európai „keretek” adottak: illeszkednünk kell a Lisszaboni Stratégia és Göteborgi Stratégia célrendszerébe, bekapcsolódva az új fejlesztési áramlatba. Ehhez hazánk megalkotta a szükséges stratégiai fejlesztési dokumentumokat, mint az OFK, OTK, fenntartható fejlesztés stratégiája, konvergencia program, II. NFT, akcióprogram.

- Jogszabályi pillér

A hazai kodifikáció hatékonyságának erősítése. Fontos, hogy az uniós alapok intézményi, általános végrehajtási, pénzügyi lebonyolítási, ellenőrzési előírásaira pontosabb jogszabályok kerüljenek kidolgozásra, beleértve a hazai és uniós források költségvetési szabályainak összehangolását, az új pénzügyi eszközök alkalmazási lehetőségeinek biztosítását is. A közigazgatás korszerűsítése — területi jellege és szerkezeti vonatkozásai révén — szorosan összefügg az új fejlesztéspolitikai modell kialakításával. A területfejlesztési törvény módosítása utáni „maradékokat” érdemes lenne rendezni egy új, az uniós és hazai források összehangolását előíró fejlesztéspolitikai törvényben, melynek megalkotása akár 2015-ig is eltarthat.

- Pénzügyi pillér: az uniós és hazai források optimális összehangolása.

A jogszabályok összehangolás mellett fontos a hazai társfinanszírozási kapacitás megteremtése, az egyéb forrásbevonási lehetőségek feltérképezése is.

2007-től új kezdeményezések is lesznek, melyekhez ki kell alakítani a felhasználási kereteket. Az elérhető források együttesen segítik elő az innováció terjedését, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatását, a decentralizált források egészítsék ki az uniós forrásbevonással megvalósuló fejlesztéseket. Az átláthatóságot jelentősen javítaná egy ún. Országos Fejlesztéspolitikai Nyilvántartó Rendszer (OFIR) létrehozása, ami az EMIR¹⁴-ből, IMIR¹⁵-ből, a hazai decentralizált forrásokból generált, összesített adatokat tartalmazná, számos adatlekérdezési lehetőséggel. Az OFIR-t az uniós programjainknál kifizető hatóságként működő MÁK bázisán lehetne létrehozni, mivel a MÁK már rendelkezik számos olyan jogosultsággal, ami előfeltétele a forrásfelhasználás nyilvántartásának. A rendszer támaszkodhatna a már meglévő Országos Támogatási Monitoring Rendszerre (OTMR), ami az állami támogatások révén megvalósuló fejlesztések adatait tartalmazza. Az új pénzügyi eszközök szerepének növekedése miatt javasolt a visszatérítendő támogatásokat, illetve az EMVA¹⁶-val való összhang biztosítása érdekében az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokat integrálni az új rendszerbe.

- Intézményi pillér: kapacitásfejlesztés a koordináció elvére alapozva

A programmenedzsment és végrehajtás országos, regionális keretfeltételeinek biztosítása tagállami felelősség. A versenyképesség erősítése, az elmaradott térségek felzárkóztatása világos szabályozási környezettel, partnerségi együttműködéssel, stabil intézményi struktúrá-

val érhető el. Az intézményrendszernek képesnek kell lennie a fejlesztések közti sinergia kialakítására, ügyfélorientált pályázatrendszer működtetésére, azért is fontos, hogy a humán, pénzügyi eszközök optimális allokációjával, a szűk keresztmetszetek figyelembevételével kerüljön kialakításra.

A fejlesztéspolitikai koordináció erősítésének intézményi vonatkozásai

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer fő feladata Magyarország abszorpciók képességének erősítése és a II. NFT-ben megfogalmazott célok teljesítése. Az ideális rendszer egy olajozottan működő gépezet, ahol minden szereplő tisztában van feladat- és hatáskörével, a felelősség szintje és mértéke világosan definiált, a folyamatok jól szervezettek. Az uniós akkreditáció előfeltétele a programok szabályszerű, hatékony végrehajtásához a humán, fizikai infrastruktúra, az átlátható működés, a szabályos pénzügyi gazdálkodás feltételrendszerének biztosítása. Ehhez elengedhetetlen az intézményközi koordináció mechanizmusainak finomhangolása. Javasolt a fejlesztéspolitika döntési és finanszírozási rendszerének alaposan áttekinteni, beleértve a centralizált, az ágazati és regionális intézményekhez decentralizált források rendszerének felülvizsgálatát, melyet követően mielőbb el kell kezdeni a különböző források közvetítésében résztvevő intézmények adminisztratív kapacitásfejlesztését.

A 255/2006. (XII.8.) Kormányrendelet a központi koordináció erősítése, a hatékonyság fokozása érdekében a főbb döntési jogköröket a jelenleginél egy szinttel feljebb tolta, így a Kormány dönt például a pályázati kiírások alapját képező akciótervekről. A hatékony fejlesztéspolitikai rendszer az ésszerű hatáskörmegosztás elve szerint működik, ez egyben a jó kormányzás alapja. A fejlesztéspolitika sikere múlhat a területi intézményrendszeren, a közigazgatási rendszer korszerűsítésén: műkö-

14 EMIR6 Egységes Monitoring Információs Rendszer
15 IMIR6 Interreg Monitoring és Információs Rendszer
16 EMVA6 Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap
17 Nemzeti fejlesztéspolitikai kompromisszum a közös célok elérése érdekében.

dőképessége és szolgáltatásainak minősége képezik az alapot a sikeres forrásfelhasználáshoz. A modell vázát az országos, regionális, megyei, kistérségi szintű intézményrendszer alkotja, melynek alapjául a jogszabályok és a politikai, gazdasági, társadalmi szereplők között kialakítandó hármass partnerség¹⁷ szolgál. A vázlat szakmapolitikai tartalommal az uniós és hazai stratégiai dokumentumok töltik fel, működését a képzett munkaerő, az uniós, hazai pénzügyi eszközrendszer, a megfelelő működési mechanizmusok, az innovatív menedzsment támogatják. Nem egy-egy intézményt kell átalakítani, ad hoc jelleggel kiragadva funkciókat. Az intézményrendszer kapacitásfejlesztése többszintű, mivel országos, regionális, megyei, kistérségi szinten is javítani kell a koordinációt.

A fenti javaslatok mellett érdemes megfontolni az alábbi ún. „to do list”¹⁸ pontjait:

- BPR alapú szervezetfejlesztés az NFÜ-nél és a kifizető hatóságnál

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a tervezés, programmenedzsment terén rendelkezik koordinációs jogkörrel, a Pénzügyminisztérium (kifizető hatóság) a pénzügyi menedzsment, ellenőrzés terén, ami a nagyobb forrásmennyiség miatt szükségessé teszi az együttműködés fejlesztését. Javasolt mindkét intézménynél BPR¹⁹-elvek szerinti szervezetfejlesztést megvalósítani a kiválóság biztosítása érdekében. A BPR a folyamatorientált vezetési és gyakorlatorientált megoldások rendszere, ezért költségcsökkentéssel, ügyfélközeliséggel, a kreativitás megfelelő kezelésével, egyszerű struktúrákkal jelentősen előmozdítaná a hatékonyságot. Kiválóan lehetne ötvözni az ügyfélorientált pályázatattal, a minőségirányítás közigazgatásba történő bevezetésével.

- Az informatikai rendszer racionalizálása és modernizálása

A hatékonyság egyik fontos előfeltétele a modern technikai háttér biztosítása, ezért javasolt

a szervezetfejlesztéssel egybekötve mielőbb megoldani a központi intézményrendszer informatikai rendszerének új szabványok szerinti fejlesztését.

- Ellenőrizhetőség, átláthatóság elvének fokozott érvényesítése

Tekintettel az átláthatóság elvére, az Országgyűlés felé történő elszámoltathatóságra, javasolt a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztosi pozíciót még a II. NFT brüsszeli jóváhagyása előtt miniszteri kinevezéssel felváltani, ahogy ezt a 255/2006. Kormányrendelet szövege már előre vetíti. A forrásle hívás előfeltételét jelentő intézményi akkreditációhoz fontos minden intézményi „szereplő” irányításban, végrehajtásban való közreműködésének indoklása, ezért javasolt az NFT, a FIT működésének, döntéshozatali folyamatának részletesebb definiálása, tevékenységük különbségeinek pontosítása.

- A regionális és a komplex programok koordinációjának definiálása

A közelmúltban az NFÜ-be kerültek összevonásra a programok irányító hatóságai, köztük a regionális programokért felelős ROP IH. Azonban a 255/2006. (XII. 8.) Kormányrendelet 9.§ értelmében a regionális és komplex programok esetében a tervezési és megvalósítási feladatok koordinációjáért az önkormányzati és területfejlesztési miniszter felelős, bár az RFT-vel és érintett miniszterekkel egyeztetve jár el. Fontos mielőbb konkrétan meghatározni a két intézmény közötti együttműködés módját, pontosítva az NFÜ-ben lévő ROP IH szerepét az ÖTM-re ruházott felelősségi körükben.

- Az összhang erősítése a hazai és EU-támogatások felhasználása terén

Számos fejlesztés a koordináció hiánya miatt nem tudta elérni a maximális hatást, ezért indo-

kolt megfontolni, mit nyernének a két terület irányításának egy minisztériumba való integrálásával, a belügyekkel pedig egy önálló, régi-új minisztérium foglalkozna. Amennyiben az integráció mellett születik döntés, javasolt mindezt 2007. I. felében (a regionális programok indulása előtt) vagy a 7 éves programidőszak után megvalósítani.

- Régiók adminisztratív kapacitásfejlesztése

A régiók képviselik a köztes szintet a központi koordináció és a megyei, kistérségi igényeket megtestesítő intézmények között, ezáltal a működőképességük intézményi és humán-, illetve forrásoldali biztosítása az új modell egyik kulcstényezője. Ezen a szinten érnek össze a top-down, a bottom-up típusú kezdeményezések, melyek optimális ötvözete jelenti a sikeres fejlesztéspolitika alapját. A régiók adminisztratív kapacitásának erősítése a központi koordinációt is javítja, mivel a helyi szinten megjelenő fejlesztési igényeket, problémákat időben közvetíti a központi koordináció felé, elősegítve a gördülékeny tervezést²⁰, a rendszerbeli hibák mielőbbi korrigálását. Emiatt fontos megkezdeni a regionális intézmények átgondolt szervezetfejlesztését.

Új, versenyszférából adaptálható menedzsment eszközök alkalmazása a központi intézményrendszerben

A hatékonyabb működés érdekében változtatásokra van szükség menedzsment szempontból. Javasolt átgondolni néhány, a versenyszférában bevált módszertan átvételét, amelyek optimális kombinációja eredményeket hozhat. A hatékony központi fejlesztéspolitikai intézményrendszer főbb ismérvei:

- Új közmenedzsment szemléletmód alkalmazása

A fent már kifejtett kormányzati menedzsment módszer hazai intézményrendszerre történő adaptálásához alapos helyzetfelmérésre, hatás-

vizsgálatokra van szükség. A versenyszférában bevált gyakorlatokat javasolt fokozatosan, az általuk generált változásokat összehangoltan kezelni, folyamatosan kommunikálva az érintettekkel.

- PCM szemléletmód bevezetése a fejlesztéspolitikai intézményrendszerben

Az intézményrendszer modernizációjához a projektciklus-menedzsment alkalmazása, amely szorosan összekapcsolódik a központi, helyi közigazgatási rendszer átalakításával.

- Kormányzati projektirányítási modell alkalmazása

Az NFÜ jó irányba indult, amikor megkezdte a projektalapú működésre való áttérést, de a jobb feladatmegosztást és humán erőforrás-gazdálkodást elősegítő projektirányítási rendszer sikere a szemléletváltás mellett a modell technikai háttérén is múlik. A racionalizált folyamatszabályozás biztosításához javasolt egy már bevált kormányzati projektirányítási módszertant alkalmazni, amelyben a projektek minden terméke egy alaposan meghatározott, összehangolt nyilvántartási rendszerbe kerül, az irányítási, műszaki és minőségbiztosítási termékek egymástól világosan elkülönülnek, előre definiáltak a projektek, a projektszakaszok szervezeti felépítése, a projekttervek tartalma és szerkezete. A modell előnye, hogy ellenőrzési pontokat iktat be a tevékenységek tervek szerinti megvalósításának érdekében. A modell bevezetése előtt helyzetfelmérést kell végezni, hogy a rendszer kompatibilis legyen a kormányzaton belüli egyéb rendszerfejlesztési módszertanokkal, meglévő informatikai szabványokkal.

- Teljesítménymérés a szervezeti hatékonyság növelésére

A szervezeti teljesítmény mérésére a versenyszférában bevált módszer az ún. Balanced

¹⁸ Teendők listája, amit egy nagyobb feladat, projekt elindítása előtt javasolt összeállítani.
¹⁹ BPR 6 Business Process Reengineering (üzleti folyamatok újrászervezése)

²⁰ Ez a pályázati kiírások alapját képező, legalább 2 évre szóló akciótervek esetében különösen fontos.

Scorecard (BSC) alkalmazása, ami a szervezet fejlődéséről, folyamatainak hatékonyságáról nyújt áttekintő, sokoldalú képet a vezetők számára. Egyik előnye, hogy a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szempontjából kiemelten fontos területeken mozdíthatja elő a hatékonyságot, mivel a mutatók és célok a szervezet teljesítményét a pénzügy, a működési folyamatok, az ügyfelek, illetve a tanulás-fejlődés szempontjából vizsgálják meg. A BSC bevezetésével kiválóan lehetne azonosítani az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek esetében a terv és tény adatok közötti eltéréseket.

- Harmonizált működési mechanizmusok, sztenderdek, sablonok alkalmazása minőség-irányítási rendszer bevezetésével

A hatékony működés biztosításához elengedhetetlen, hogy a pályázatokkal kapcsolatos adminisztratív teher az ellenőrzési, monitoring tevékenység erősítése miatt ne tolódjon át a koordinációt végző szervezeti egységekre. A központi fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe javasolt lépésről lépésre bevezetni a minőség-irányítást, hogy a sztenderdek, sablonok alkalmazásával javuljon a dokumentáltság és a minőség.

- Humán erőforrás-gazdálkodás fejlesztése

A hatékony működés előfeltétele a megfelelő humán kapacitás biztosítása. Ehhez vezetői szinten fontos az új közmenedzsment háttérnek megismertetése, a vezetési, konfliktuskezelési és tárgyalástechnikai tréningek rendszeres alkalmazása. A képzett munkaerő biztosítása érdekében javasolt megfontolni a személyre szabott karrierterv és tanácsadás, célzott kompetenciafejlesztés és motivációs rendszer bevezetését. Ezáltal csökkenthető a fluktuáció, ami negatív, instabilitást kiváltó jelenségként a tudásmenedzsment bővítésének, a hatékony működésnek az egyik legfőbb akadálya.

ÖSSZEFOGLALÁS

Úgy vélem, hogy mind a hazai, mind a nemzetközi igények a fejlesztéspolitikai szemléletváltást sürgetnek Magyarországon. Az új fejlesztéspolitikai modell megvalósítása nagy felelősség, mert egy régi közigazgatási (és fejlesztéspolitikai) rendszert mozdítanak meg. Azonban nemcsak valami újat, hanem valódi hozzáadott értéket hozhatnak létre: egy átfogó, nagyléptékű reform keretében megalapozzák Magyarország fejlődési pályáját 2020-ig, elősegítve a hazai tudásbázis, gazdasági, társadalmi potenciál kiaknázását, a valóban élhető ország megteremtését, hazánk nemzetközi pozíciójának erősítését. A Fejlesztéspolitikai Minisztérium — mint központi intézmény — valós alternatíva a jelenlegi rendszerrel szemben, mivel elősegítheti a hazai és uniós fejlesztési források hatékony, összehangolt felhasználását. Fontos, hogy valódi partnerségen alapuló, széleskörű politikai, gazdasági, társadalmi elfogadottsággal bíró új modell kerüljön kialakításra. Az önálló régiók és a központi koordináció nem zárják ki egymást! A változások sikerének egyik kulcstényezője a megfelelő időzítés. A fenti gondolatok mind annak alátámasztására szolgálnak, hogy felismerjük: a fejlesztéspolitikai reformnak most van itt az ideje. Toporgunk még egy helyben, vagy lépünk egy igazán nagyot előre?

A Generáció 2020 eddig megjelent kiadványai

