

## **A jó helyi önkormányzati hazai gyakorlatok gyűjtésének és pályáztatásának rendszerét megújító fejlesztési irányok felvázolása**

### **Előzmények**

A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány (továbbiakban: DHKF Alapítvány) éves munkatervében (2017. május 15- 2018. május 15.) szerepel a jó helyi önkormányzati hazai gyakorlatok gyűjtésének és pályáztatásának rendszerét megújító fejlesztési irányok felvázolása és a megújítást célzó alapítványi javaslatok workshop keretében történő átadása.

A DHKF Alapítvány és annak elnöke - Prof. Dr. Verebélyi Imre, aki egyben az NKE Önkormányzati Kutatóintézet mellett működő Tudományos Tanácsadó Testület elnöke is – szorgalmazta és több ízben is foglalkozott az önkormányzati jó gyakorlatok kutatásának kérdésével. A DHKF Alapítvány kezdeményezésének is köszönhetően az NKE gondozásában megvalósuló KÖFOP program keretében az Önkormányzati Kutatóintézet szervezésében sor kerül a „Jó Önkormányzat és Jó Önkormányzati Igazgatás” – önkormányzati igazgatási jó gyakorlatok minősítésének rendszere, módszertanfejlesztés modulra. <sup>1</sup>

Az önkormányzati igazgatási jó gyakorlatok kutatásának eredménye jelentős mértékben növelheti az önkormányzatok tudását, felkészültségét, hálózati működését és a demokratikus önkormányzás színvonalát.

A DHKF Alapítvány alapító okiratában foglalt céljainak megfelelően a kezdeményezést megalapozó jelen előtanulmány a KÖFOP projekt részeként és az alapítvány támogatásával megvalósuló workshop keretében kerül átadásra az NKE és a BM részére.

Külön köszönöm a DHKF Alapítvány kuratóriumának, hogy tevékenyen mellé állt az önkormányzati jó gyakorlatok kutatásának ügyének <sup>2</sup> és IX/2017. (05. 22.) számú kuratóriumi határozatával elkötelezte magát abban az esetben is, ha a projekt nem valósult volna meg a KÖFOP projekt keretében.

### **A kutatás indokolása**

A gazdaság jellegéből és tőketermelő természetéből adódóan mindig előrébb halad a munkaszervezet, a munkafolyamat korszerűsítésben és a személyzeti politikában, mint a közszféra. A szűken vett modern közigazgatás-fejlesztés többnyire követi a gazdaság szervezés által alkalmazott megoldásokat, eljárásokat és néha a divatokat.

Ugyanakkor a változó önkormányzati világban mind a közszolgáltatások, mind az önkormányzati igazgatás területén számtalan olyan jó gyakorlatot, megoldást és módszert alkalmaznak az önkormányzatok, amelyek eredményeképpen az önkormányzás Magyarországon még mindig számtalan sikeres gyakorlatot tud felmutatni.

---

<sup>1</sup> Lásd: A Nemzeti Közszolgálati Egyetem a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című projekt, önkormányzati alprojektjét.

<sup>2</sup> A Legjobb gyakorlatok a helyi önkormányzatokban című, az Európa Tanács Szakértői Központja a Helyi Önkormányzati Reformokért és az Európa Tanács szakértőinek - John Jackson, Cezary Trutkowski és Irfhan Mururajani - együttműködésével 2015-ben készült angol nyelvű kiadványt a DHKF Alapítvány magyar nyelvre lefordította. A tanulmány mellékelve.

A jó közigazgatási gyakorlatok gyűjtésének és terjesztésének gondolatát hazánkban Magyary Zoltán vetette fel először a közigazgatási klíring<sup>3</sup> felállítását javasolva amerikai tapasztalatok alapján. A 75 évvel ezelőtt megfogalmazott szakmai szolgáltatási javaslat mind a mai napig nem valósult meg. A közigazgatás-fejlesztés tudásmenedzsment rendszeréből ez a „láncszem” hiányzik.

A Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program, a Jó Állam programja döntően és alapvetően az állami működés és igazgatás folyamataira fókuszál. Az önkormányzati szféra e tekintetben, csupán, mint a jó állam sajátos része és illeszkedési felülete jelenik meg. A jó önkormányzat, és a jó önkormányzati igazgatás és annak kritériumrendszere nem része a Magyary programnak. A Jó Állam programja hosszú távon nem valósítható meg átfogóan és teljes körűen a jó önkormányzatra és a jó önkormányzásra, az önkormányzati rendszer és közigazgatás fejlesztésére törekvés nélkül. Az egységes demokratikus közigazgatás a társadalmi elvárásoknak hatékonysági, hatásossági, eredményességi szempontból csak az állami és az önkormányzati igazgatás együttes fejlesztése révén felelhet meg.

A jó gyakorlatok feltárása nagyon sokszor és nagyon sokféle módon jelenik meg mind az állami, mind az önkormányzati igazgatás területén. Többnyire az egyes európai uniós pályázatokban vállalt kötelezettségként kerülnek felszínre közigazgatási jó gyakorlatok, viszont ez a feltáró munka többnyire azonnal véget is ér, amint vége a projektnek. Vélhetően a KÖFOP keretén belül is több projekt, kutatás fog feltárni jó gyakorlatokat, jó megoldásokat.

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

A jó gyakorlatok gyűjtése és értékelése nem öncél, hanem mind az állami, mind az önkormányzati szervezetek szakmai és gyakorlati érdekét szolgálja. A közös tudás közkincsé tétele közérdek, ezért szükséges a tudástranszfer rendszerének kialakítása és megfelelő rendszerben történő működtetése. A kutatás eredménye jelentős mértékben növelheti az önkormányzatok tudását, felkészültségét, hálózati működését és a demokratikus önkormányzás színvonalát. Ez a teljes magyar – állami és önkormányzati – közigazgatás érdeke.

---

<sup>3</sup> Lásd: Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás Budapest, 1942. 555-556. oldal

„Érdekes példa az amerikai közigazgatási klíring felállítása. Az USA-t alkotó 48 tagállam közigazgatása nem egyöntetű. A közigazgatás javítására irányuló törekvések erősödésével egyre sűrűbbé váltak azok az esetek, hogy az egyes államok valamely reform előkészítése során a többi 47 államhoz kérdést intéztek a kérdés ottani megoldása iránt. Ha ugyanaz a kérdés egy más államot is érdekelt, az újból valamennyi többi államhoz kénytelen volt fordulni. Így idővel az ilyen tájékozódást kereső kérdések egész tömege volt az államok közti levelezés tárgya, és mivel a nyert válaszok a többiek számára ismeretlenek maradtak, a levelezések végnélküli szaporodása fenyegetett. Ezért 1931-ben Chicago székhellyel felállították a Public Administration Clearinghouse-t azzal a hivatással, hogy a tagállamok ahhoz intézzék a kérdéseiket, s az szerezzék be a válaszokat, de gyűjtse is. Így, ha több állam kérdezi ugyanazt, az első kérdésre beérkezett válaszok anyagából a Clearinghouse közvetlenül tud felvilágosítást adni. A Clearinghouse anyagának gyarapodásával arányban válik egyszerűbbé és gyorsabbá a tájékozódás nemcsak a tagállamok, hanem bárki más számára is, aki felvilágosításért odafordul.”

A jó önkormányzás többféle szempontból megragadható. Ugyanakkor a mérhető, az összehasonlítást lehetővé tevő kritérium rendszer még nem került teljes-körűen kidolgozásra. Az önkormányzati jó gyakorlatok ez idáig az önkormányzati közszolgáltatások tekintetében kerültek többnyire fókuszba. A jó önkormányzati igazgatás kutatása és jó gyakorlatainak célzott feltárása eddig nem történt meg.

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

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

A kutatás egyben arra is vállalkozik, hogy az önkormányzati igazgatás, valamint az önkormányzati közszolgáltatás elméleti és gyakorlati elhatárolását is megtegye. Másrészt a kutatás át kívánja tekinteni és feltárni az önkormányzati jó gyakorlatok jelenlegi rendszerét. Harmadrészt módszertani segítséget kíván adni a jó gyakorlatok gyűjtésére, feldolgozására, valamint minősítésére és terjesztésére (tudástranszfer) vonatkozóan.

Mindezek alapján a kutatás hozzá kíván járulni a jó gyakorlatok rendszerének megújításához és gyűjtési-terjesztési hálózatának kiszélesítéséhez, mind hazai, mind európai vonatkozásban.

### **A kutatás előzményei**

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

<http://www.legjobbonkormanyzati gyakorlatok.hu>

A jelzett jó gyakorlati pályázati rendszeren túl, - amely az elmúlt évek tapasztalatai alapján ugyancsak megújításra szorul - az Európai Uniós csatlakozást követően lebonyolított pályázatok keretében számtalan, az önkormányzati szférát érintő területen történt jó gyakorlatok felkutatása, viszont mindezek rendszerbe foglalása ez idáig nem történt meg. Az uniós pályázatokból érzékelhető, hogy a téma kiemelten jelen van az egyes pályázatokban, viszont kutatási kérdés, hogy az Európai Unióban van-e ennek átfogó intézményes és szervezett rendszere.

2014-2015 években az ÁROP keretében lezajlott Helyi Közösségi Akadémiák hálózatának kialakítása során szerzett tapasztalatok egyértelműen bizonyították a helyi fejlesztési jó

gyakorlatok módszeres gyűjtésének és terjesztésének, valamint az ehhez kapcsolódó tudástranzfer szolgáltatás szükségességét. Azt is bizonyította ez a program, hogy a helyi, kistérségi szervezési támogatás – helyi tudástranzfer koordinációs szolgálatok hálózata – szükséges feltétele a jó gyakorlatok gyűjtésének, terjesztésének és átadásának.

A magyar közigazgatásban – Gáspár Mátyás kutatásai és adatbázis építési tapasztalatai alapján, egy szűkebb körben csak a helyi fejlesztést érintően – közel 150 jó gyakorlat gyűjtőhely létezik, közöttük egy sincs, amely folyamatosan és professzionálisan biztosítaná az erre épülő tudástranzfert. Ezekben hatalmas összegyűjtött (természetesen nem teljes), de nem elemzett forrásanyag található egy gyakorlatias önkormányzati jó gyakorlatokat gyűjtő, értékelő és szolgáltató rendszer létrehozásához.

A valóságos folyamatok feltárása, mérése és értékelése nélkül a központi ágazati szabályozások és főleg a finanszírozási rendszer továbbra is esetleges marad. A rendelkezésre álló közpénz (állami támogatás és önkormányzati sajátbevétel) csökkenése végképp elkerülhetetlenné teszi, hogy mind a központi hatalom, mind a helyi önkormányzatok nézzenek szembe a valósággal, mérjék fel a tartósan rendelkezésre álló erőforrásokat és azok figyelembevételével határozzák meg az ellátandó közszolgáltatások mennyiségét és mértékét. Ebben a folyamatban szükséges megkezdni a benchmark alkalmazását, amelyhez megfelelően kiérlelt szakmai támasztékot nyújt az Európa Tanács Innovációs és a Helyi Szintű Felelősségteljes Kormányzásról szóló Stratégiája.<sup>4</sup>

A stratégia alkalmazását segíti elő az Európai Innovációs és Felelősségteljes Kormányzás Védjegye, amely egy általános minőségi megjelölés, amelyet a résztvevő államok azon települései nyerhetnek el, amelyek a Jó Kormányzás 12 Alapelvét<sup>5</sup> megvalósították. A Védjegy

---

<sup>4</sup> Lásd: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/default_en.asp)

<sup>5</sup> Lásd: A Jó Demokratikus Helyi Kormányzás Alapelvei:

1. **A választások tisztaságának megóvása, a képviselet és a részvétel szabadsága**, annak biztosítására, hogy az állampolgároknak tényleges lehetőségük legyen a közügyekbe történő beleszólásra;
2. **Felelősség**, annak megerősítésére, hogy a helyi önkormányzat megfeleljen a jogos elvárásoknak és az állampolgári igényeknek;
3. **Eredményesség és hatékonyság**, hogy az erőforrások legjobb kihasználása mellett a célkitűzések megvalósítása is biztosítva legyen;
4. **Nyitottság és átláthatóság**, mely megeremti a közérdekű információkhoz való hozzáférést és elősegíti a közügyek intézésének könnyebb megértését;
5. **Jogállamiság elve**, a pártatlanság, a részrehajlás nélküliség és a kiszámíthatóság elérésére;
6. **Etikus igazgatás** annak megvalósítása érdekében, hogy a közérdek a magánérdekek előtt álljon;
7. **Hatáskör és kapacitás**, hogy mindenkor biztosítva legyen, hogy a helyi képviselők és tisztviselők képesek legyenek feladataik teljesítésére;
8. **Innováció és a változásokra való nyitottság**, annak biztosítására, hogy az új megoldásokból és a jó gyakorlatból haszon származik;
9. **Fenntarthatóság és hosszú távú elhivatottság**, a jövő generáció érdekeinek figyelembe vétele érdekében;
10. **Szilárd pénzügyi igazgatás**, azért hogy a közpénzek megfontolt és eredményes felhasználása biztosítva legyen;
11. **Emberi jogok, kulturális sokszínűség szociális kohézió**, annak garantálására, hogy a minden állampolgár védelemben és tiszteletben részesül, és senkit sem lehet diszkriminálni vagy kirekeszteni;
12. **Elszámoltathatóság**, amely értelmében, a helyi képviselők és tisztviselők működésükért felelősséggel tartoznak és azért felelősségre vonhatók.

tulajdonképpen azt tanúsítja, hogy az azt elnyerő helyi önkormányzat az önkormányzás egy minőségileg magasabb szintjét érte el.

Az Európai Kiválósági Díj az Európa Tanács által alapított díj, amelyet az ET a Védjegy elnyerésének nemzeti eredményeit figyelembe véve a legjobb európai gyakorlatot folytató helyi önkormányzatoknak ítéli oda. Magyarország remélhetőleg a kutatás eredményének hatására is a jövőben részt vesz majd ebben a folyamatban.

### **A kutatás célja**

A kutatás a jó önkormányzati igazgatáson, település- és közszolgáltatás menedzsmenten keresztül a jó önkormányzás átfogó rendszerének megragadására, valamint a széles értelemben vett önkormányzati igazgatás jó gyakorlatainak feltárására irányul.

A kutatás eredménye jelentős mértékben növelheti az önkormányzatok tudását, felkészültségét, hálózati működését és a demokratikus önkormányzás színvonalát. A kutatás figyelembe veszi az MÖtv. által meghatározott településkategóriák – község, város, járásszékhely város, megyei jogú város, főváros és kerület – közötti tartalmi különbségeket, viszont biztosítja az átjárhatóságot, erősíti a társulásban rejlő lehetőségek eredményesebb kihasználását.

A kutatásnak arra a kérdésre is választ kell adnia, hogy lehetséges-e fenntartható, demokratikus önkormányzás igazgatási támogatás és megfelelő szervezeti, személyzeti, technikai és anyagi háttér nélkül. Milyen új típusú közigazgatás-szakmai szolgáltatási rendszer lenne képes ezt az igény kielégíteni különös tekintettel egy ennek szolgálatába állítható jó gyakorlatokat gyűjtő, elemző, értékelő és a tudást átadó szolgáltatás támogatásával.

### **A kutatás kiemelt területei**

A kutatás miközben igyekszik átfogóan feltárni és bemutatni az önkormányzati jó gyakorlatok rendszerét, ugyanakkor elsődlegesen az önkormányzati igazgatásra fókuszál.

Vizsgálendő külső önkormányzati igazgatási területek a településmenedzsment, helyi közigazgatás és fejlesztés, ezen belül néhány kiemelt témakör:

- a demokratikus helyi hatalomgyakorlás (bele értve a közvetlen társadalmi részvételt, a civil szféra bevonását, a lakosság tájékoztatását, a társadalmi nyilvánosságot, az átláthatóságot)
- a jogállamiság érvényesülése az önkormányzatok gyakorlatában
- a helyi jogalkotás, jogi szabályozás jó megoldásai
- az önkormányzati intézmény, illetve gazdasági társaság irányításának igazgatási rendszere (bele értve a piaci módszerek alkalmazását, a kiszervezéseket, egyéb módszereket)
- az önkormányzatok kötelező közszolgáltatási feladat ellátásának jó gyakorlatai
- az önkormányzati együttműködések, társulások rendszere (beleértve acéltársulásokat, a többcélú kistérségi társulásokat)

Vizsgálendő belső önkormányzati igazgatási területek, a testületi és hivatali működés és belső szakmai szolgáltatások rendszere, ezen belül néhány kiemelt témakör:

- önkormányzati testületi döntéshozatali mechanizmus
-

- vezetést támogató megoldások (polgármesteri szerep mesterfogásai, változó jegyzői szerepkör – menedzseri szerep gyakorlata)
- az önkormányzati hivatal belső és külső működése, különösen vizsgálandó a közös önkormányzati hivatal
- egyes ma még jegyzői hatáskörbe tartozó hatósági ügytípusok jó megoldásai

A külső és belső önkormányzati igazgatási területek – település kategóriák figyelembevételével kialakított – differenciált kezelése révén ragadható meg a jó önkormányzati gyakorlatok kritérium rendszere.

### **A kutatásban tervezett együttműködő partnerek**

A kutatás megvalósítása során értelemszerűen szükséges kialakítani az együttműködést, a partnerséget a témával más aspektusban foglalkozó szervezetekkel, így különösen a Belügyminisztériummal. A BM Önkormányzati Államtitkársága mellett az állami szervek közül partnerségre van szükség a Miniszterelnökség Területi Közigazgatás Fejlesztésért Felelős Államtitkársággal, a Nemzeti Védelmi Szolgálattal, a Központi Statisztikai Hivatallal. Az önkormányzati szférában valamennyi helyi önkormányzat együttműködésére lehetőség nyílik, akárcsak az országos önkormányzati érdekszövetségekkel, amelyek közül kiemelten fontos a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége és a Megyei Jogú városok Szövetsége, valamint a Jegyzők Országos Szövetsége.

A civil szervezetek közül kiemelkedik a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztésért Alapítvány, mint a projekt támogató kezdeményezője. Partnerségre számítunk még a civil szférából a következő szervezetekkel: E-Demokrácia Műhely, Autonómia Alapítvány, Comitatus Társadalomkutató Egyesület és a Magyar Közigazgatási Társaság.

### **A kutatás várható eredményei**

A kutatás eredményeként készül egy átfogó tanulmány és módszertani kiadvány, amelynek egyes részletei, a kutatásközi értékelések az önkormányzati szféra és a közigazgatási szakma számára publikálásra kerülnek.

A kutatás végső termékeként ajánlások kerülnek megfogalmazásra a kormányzat és az országos önkormányzati szövetségek felé a lehetséges új rendszer megvalósítása érdekében. Mögöttes cél még, hogy az európai nemzetközi szervezetek felé is megfogalmazásra kerüljenek azok a javaslatok, amelyek a jelenlegi folyamatok megújítását szolgálhatják.

Amennyiben a kutatás sikerrel zárul, abban az esetben érdemes lenne egy második ütemben (2019 – 2020) az egyes önkormányzati típusok figyelembevételével kiválasztott önkormányzatoknál átfogó jelleggel megvizsgálni és kipróbálni a jó önkormányzati gyakorlatokat, mintegy felmutatni a jó, követendő önkormányzatokat.

Veszprém, 2017. július 24.



**Dr. Zongor Gábor**

A DHKF Alapítvány kurátora

Melléklet:

A Legjobb gyakorlatok a helyi önkormányzatokban – Európa Tanács 2015