

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR

REGIONÁLIS POLITIKA ÉS
GAZDASÁGTAN DOKTORI ISKOLA

ÖNKORMÁNYZATOK
GAZDÁLKODÁSA –
HELYI FEJLESZTÉS

AZ ELEKTRONIKUS VÁLTOZAT A MŰ KÉZIRATÁT TARTALMAZZA

Szerkesztőbizottság

Buday-Sántha Attila, az MTA doktora

Erdősi Ferenc, az MTA doktora

Horváth Gyula, az MTA doktora

Szerkesztette

Buday-Sántha Attila, az MTA doktora

Hegyí Judit, PhD-hallgató

Rácz Szilárd, PhD-hallgató

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR

REGIONÁLIS POLITIKA ÉS
GAZDASÁGTAN DOKTORI ISKOLA

ÖNKORMÁNYZATOK
GAZDÁLKODÁSA –
HELYI FEJLESZTÉS

AZ ELEKTRONIKUS VÁLTOZAT A MŰ KÉZIRATÁT TARTALMAZZA

Pécs, 2008

© Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
© Szerzők

A konferencia támogatói

Agro-Portéka Kft.
Baranya Megyei Önkormányzat
CompLex Kiadó Kft.
Helyi Obszervatórium LRMI Local and Regional Monitoring Institute
Pécsi Tudományegyetem
Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Villányi Borok Háza

A kötetet szerkesztette

Buday-Sántha Attila
Hegy Judit
Rácz Szilárd

Az angol nyelvű összefoglalókat lektorálta

Bakucz Márta
Clifford Sheperd Chadwick

ISBN: 978-963-642-243-1

A szedés és tördelés a Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaságtudományi Karának munkája
Borító: Pinczehelyi Sándor
Műszaki szerkesztő: Frick Dorottya
Nyomta és kötötte a Sümegi Nyomdaipari,
Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., Pécs

TARTALOM

<i>Rappai Gábor</i> : Dékáni köszöntő	9
<i>Buday-Sántha Attila</i> : Köszöntő	10

PLENÁRIS ÜLÉS

<i>Bujdosó Sándor</i> : Változások és lehetőségek az önkormányzati gazdálkodásban	15
<i>Kovács Árpád</i> : Az önkormányzati rendszer működése – a pénzügyi ellenőr olvasata	24
<i>Pitti Zoltán</i> : Az önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szinten tartás	34
<i>Kassó Zsuzsanna</i> : Átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékony gazdálkodás. Megbízható számviteli adatok nélkül lehetséges-e?	55
<i>Vigvári András</i> : A közszektor modernizálásának kulcsa: az önkormányzati rendszer átalakítása	80

SZEKCIÓK

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA, PÉNZÜGYEI

<i>Boglea, Vanina – Dumiter, Florin</i> : Financial decentralisation – the main issue in the reform of Romanian public administration	101
<i>Buday-Sántha Andrea</i> : Önkormányzati kommunikáció elméleti és jogi vonatkozásai	107
<i>Csiszárík-Kocsir Ágnes</i> : Az önkormányzatok eladósodásának bemutatása a Dabasi kistérség példáján keresztül	121
<i>Donath, Liliana – Dumiter, Florin</i> : Autonomy in local public finance	129
<i>Döbrönte Katalin</i> : Beruházási szemlélet és fejlesztési szemlélet ütközése az önkormányzatok gyakorlatában	135
<i>Gál Erzsébet</i> : A feltételes kötelezettségvállalás lehetséges formái és szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában	142
<i>Halmosi Péter</i> : Vagyoni és pénzügyi kockázatok Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata példáján keresztül 2000 és 2006 között	151
<i>Herbei, Marius – Dumiter, Florin</i> : The distribution of resources in Arad a study	159
<i>Jókay Károly</i> : Egy igazi hungarikum: önkormányzati adósságrendezés 1996–2008	165
<i>Kecső Gábor</i> : Új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettség	171

<i>Kovács Gábor</i> : Önkormányzati kötvények és a tőkepiac	177
<i>Kovács Krisztina</i> : Szerbia helyi önkormányzatainak gazdálkodása	184
<i>Kovács Róbert</i> : Önkormányzatok állami támogatásának egyszerűsítése: pénzügyi mutatószámok	190
<i>Kunszt Márta</i> : Pécs város költségvetése, 1990–2006	197
<i>Nagy István</i> : Adóbefizetések és kormányzati transferek Székelyföldön	203
<i>Simon József</i> : Az önkormányzatok elszámolási rendszerének problémái Magyarországon	210
<i>Szabó István</i> : Az önkormányzatok gazdálkodása és a fejlesztési források bevonásának lehetőségei könyvvizsgálói szemmel, avagy a reformok szükségességéről	216

GAZDASÁGFEJLESZTÉS

<i>Bajor Tibor</i> : Önkormányzati fejlesztés	227
<i>Benkő Péter</i> : Egy fővárosi peremkerület fejlődése – A Budapest XVII. Kerületi Önkormányzat fejlesztési politikája	232
<i>Doktor Zsuzsanna</i> : A városfejlesztés elmélete és irányai	239
<i>Fodor Péter</i> : Egyszerűsített tudásmenedzsment-rendszerek mint a helyi KKV-k fejlesztésének eszközei	245
<i>Gulyás László</i> : Szeged gazdaságfejlesztési útkeresései, a biopolisz és eredményei, 2003–2008	252
<i>Huszi Levente</i> : Kéé itt a tér? A helyi fejlesztés dilemmái az önkormányzati társulások többcélúvá alakulása kapcsán	258
<i>Járosi Péter</i> : Az integrált városfejlesztési stratégia és a helyi gazdaság fejlesztése	265
<i>Kovács Balázs</i> : Financing SMEs in the EU and in Hungary, with special attention to venture capital	271
<i>Lóránd Balázs</i> : A Regionális Fejlesztés Operatív Program kritikus vizsgálata	277
<i>Mezei Cecília</i> : Változatos helyi önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat	283
<i>Szabó Matild</i> : Kalocsa város tetraéder-modell szerinti elemzése	289
<i>Vukman Szabolcs</i> : A kis- és középvárosok fejlesztési lehetőségei	296

HUMÁN TÉNYEZŐK A TERÜLETFEJLESZTÉSSEN

<i>Csorba Zoltán</i> : Szociális városrehabilitáció	305
<i>Czagány László – Fenyővári Zsolt</i> : Munkapiaci tendenciák a Csongrádi kistérségben	311
<i>Fojtik János – Somogyi Anikó</i> : Az esemény jelentősége a kistérségi marketingben – A Sárközi lakodalom példája	317
<i>Forgács Tamás</i> : Foglalkoztatás és fejlesztési lehetőségek távmunka- házak segítségével	324

<i>Jarjabka Ákos</i> : Innováció a kultúra területén	330
<i>Kovács Teréz</i> : Mintaértékű helyi fejlesztések az agrártérségekben	338
<i>Ludescher Gabriella</i> : A Pécsi kistérség helyi identitástudata, egy kutatás tapasztalatai	349
<i>Petrás Ede József</i> : Az önkormányzatok és a felsőoktatási intézmények partnerségének lehetséges formái a kisvárosok fejlesztésében	356
<i>Reisinger Adrienn</i> : Állampolgári részvétel a helyi fejlesztési folyamatokban	363
<i>Ritter Krisztián – Kollár Kitti</i> : A helyi fejlesztés esélyei az agrár- foglalkoztatási válsággal küzdő vidéki térségekben	369
<i>Rubaj Anita</i> : Pécs Megyei Jogú Város és a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek kapcsolata	376
<i>Szekeresnő Köteles Rita – Barna Viktor</i> : Tervek az „alagsorból” – avagy alulról jövő kezdeményezések a vidék életképességéért	382
<i>Takács Zoltán</i> : A szerb oktatási rendszer lokális kompetenciáinak mérlege – regionális fejlesztési távlatok	389
<i>Törőcsik Mária – Soós János – Rechnitzer Szilvia</i> : Egy kistelepülés, Palkonya fejlesztési lehetőségeit feltáró marketingstratégia	395

TÉRSÉG- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

<i>Balogh Zoltán</i> : A stratégiai gondolkodás és menedzsmentreform iránti igény a helyi és területi önkormányzatoknál – az új regionalizmus mint egy megoldási lehetőség	403
<i>Bitáné Bíró Boglárka – Györke Diána</i> : LEADER-aktivitás Dél-Dunántúlon	410
<i>Finta István</i> : A vidéki települések fejlesztési lehetőségei az ÚMVP és az ÚMFT tükrében	416
<i>Klesch Gábor</i> : A gyógy- és termáلتurizmus helyzete a Dél-Dunántúlon	424
<i>Kneip Róbert</i> : A városi közösségi közlekedési rendszer fejlesztésének kérdése Pécssett	430
<i>Kollár Kitti – Ritter Krisztián</i> : A Gyöngyösi kistérség hét településének helyi fejlesztési lehetőségei	437
<i>Schmidt Andrea</i> : A lengyel területfejlesztés intézményrendszere – A vajdasági szerződések helye a fejlesztési programokban	443
<i>Schneider Gábor</i> : Kutatási előzetes „A nagyváros és környéke terület- politikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási programról	450
<i>Szuper József</i> : A XXI. század kihívásai és a közigazgatás: Javaslatok az önkormányzati igazgatás reformjához	455
<i>Varga Eszter</i> : A partneri együttműködés változó szerepei a vidékfejlesztés helyi alrendszerében	462
<i>Vermesné Zentai Tímea</i> : Az önkormányzatok hulladékgyűjtési kötelezettségei és a megoldás nehézségei	468

DÉKÁNI KÖSZÖNTŐ

A Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara nevében tisztelettel köszöntöm az *Önkormányzatok gazdálkodása – Helyi fejlesztés* című konferencia előadóit és hallgatóságát, szívből köszönöm a Szervezők erőfeszítéseit, melyekkel lehetővé tették, hogy Karunk ismét rangos tudományos esemény házigazdája lehessen!

Úgy gondolom, hogy a regionális fejlesztés, illetve a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztésben betöltött szerepének vizsgálata talán sohasem volt olyan aktuális, mint napjainkban. A növekedés extenzív forrásai kimerültek, egyre többször kerül a közgazdasági kutatások fókuszába az etikus magatartás, a fenntartható fejlődés. Alig tanulták meg hazánkban a gazdaság szereplői a klasszikus piacgazdaság fogalmait, napjainkban ezek önmagukban már nem használhatók. A beruházási alternatívák közötti választás tisztán a profitmaximalizálás elvén már nem valósítható meg, a kvantifikálható adatok mellett egyre többször kell kvalitatív információkat, pozitív vagy negatív externáliákat is figyelembe venni. Ráadásul napjaink Magyarországon az ilyen új típusú beruházási döntéseket egy olyan periódusban kell meghozni, amikor a közbizalom mélyponton áll. Kézenfekvő, hogy az ilyen nagyhorderejű, hosszú távra kiható döntéseket csak olyan intézményektől fogadja el a gazdaság, illetve a társadalom, akiről elhiszi, hogy évtizedeken keresztül fennmaradnak és alapvető érdekük, hogy működési körülményeik folyamatosan javuljanak.

„Nonprofit szemlélet, hosszú távú gondolkodás, környezettudatos viselkedés” – kitől lenne jobban elvárható, mint az önkormányzatoktól, illetve az egyetemektől, kutatóintézetektől! Ez a tudományos találkozó lehetőséget kínál arra, hogy a legújabb kutatási eredmények, és a helyi fejlesztésben leginkább érdekelt szereplők érdekei, elképzelései egymásra találjanak, és olyan megoldások szülessenek, melyek vállalhatók lesznek évtizedek múlva is!

Kívánok Önöknek inspiratív légkört, hatékony eszmecserét, egyszóval sikeres konferenciát!

Dr. habil. Rappai Gábor CSc
dékan

KÖSZÖNTŐ

A konferenciát szervező Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola vezetőjeként köszöntöm konferenciánk résztvevőit!

A konferenciának két aktualitása van.

Az egyik a témája, amely napjaink egyik legtöbbet vitatott kérdése, a másik pedig az, hogy húsz éve kezdődött el a regionális tudomány kérdéseivel foglalkozó szakemberek képzése a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán. Az ötlet az MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézetétől, Enyedi György akadémikustól és Horváth Gyula főigazgatótól származott. A regionális kérdésekkel foglalkozó kutatók érzékelték először, hogy a jövőben ez a tudományág felértékelődik és a területfejlesztési folyamatok irányítására, lebonyolítására képzett szakemberek tömegére lesz szükség. A felismerésüket az élet igazolta, hiszen a regionalitás, területfejlesztés, vidékfejlesztés, térségfejlesztés, településfejlesztés szavak mindennapjaink szókincsévé váltak és ma már nehéz elképzelni, hogy ezek a fogalmak két évtizeddel ezelőtt egy szűk szakmai kör terminus technicusát alkották.

1988-ban Pécsen a Pécsi Tudományegyetem és az MTA Dunántúli Tudományos Intézete együttműködésében Terület- és településfejlesztés címmel kezdődött el a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek másoddiplomát adó egyetemi képzése. Ennek tapasztalatai alapján indítottuk be 1994-ben az egyetemi graduális képzést, majd pedig 1996-ban – több nyugati egyetem (Leeds-i, Las Palmas-i, Párizs 8) tapasztalatainak felhasználásával – a Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolában a doktori képzést.

Az elmúlt húsz évben a graduális és posztgraduális képzési források keretében több száz hallgatónk kapott diplomát és több, mint 300 hallgató iratkozott be a doktori iskolába, akik közül eddig 110 abszolutóriumot, 30 pedig PhD-fokozatot szerzett. Ma már képzésünk nincs egyedül a magyar felsőoktatásban. A pécsi struktúra felhasználásával nagyon sok egyetem, főiskola indított be hasonló jellegű képzést (Győr, Szeged, Miskolc, ELTE, Kaposvár, Sopron, Dunaujváros stb.). 2008-ig hét egyetem akkreditáltatott regionális és környezetgazdaságtan mester programot és indított el valamilyen formában doktori képzést is. A pécsi iskola annyiban egyedülálló maradt, hogy ez a program oktatja mester és doktori képzés szintjén a regionális tudomány diszciplínáinak teljes körét és nem csak egy másik tudományterület kiegészítőjeként alkalmazza azokat.

A konferencia ötlete is saját oktatóinktól és hallgatóinktól származott. Kétségtelenül az önkormányzatok gazdálkodása és a helyi fejlesztés kérdése napjaink egyik égető problémája. Ezért hívtuk meg az országos irányítás és ellenőrzés szakembereit, vezetői kutatókat, hogy felvázolják azokat az alapvető kérdéseket, amelyeket a késő délutáni fórumon meg lehet tárgyalni. Holnap pedig a

szekcióüléseken az egyes részterületekkel kapcsolatban mindenki elmondhatja a véleményét, ismertetheti a kutatási eredményeit.

Köszönjük a plenáris előadóinknak, hogy elfogadták a felkérésünket, valamint a szekcióülések előadóinak, hogy megtiszteltek bennünket azzal, hogy a kutatási eredményeiket, véleményüket a konferenciánkon kívánják ismertetni.

Külön köszönettel tartozunk dr. Vigvári Andrásnak a konferencia megszervezéséhez nyújtott segítségéért! Színvonalas, jó hangulatú tanácskozást kívánunk!

*Prof. dr. Buday-Sántha Attila DSc
tanszékvezető egyetemi tanár,
a doktori iskola vezetője*

PLENÁRIS ÜLÉS

VÁLTOZÁSOK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁSBAN

Dr. Bujdosó Sándor

önkormányzati és lakásügyi szakállamtitkár
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium

Magyarországon a rendszerváltást követően a korábbi 1586 tanácsból mintegy 3100 helyi önkormányzat jött létre. Az osztrák–német típusú közepesen koncentrált tanácsrendszert felváltó önkormányzati modellben az önkormányzatok nem rendelkeznek elődeikhez képest kevesebb feladattal, sőt újabb és újabb feladatokat kaptak a települések. Jellemzője volt az átalakulásnak, hogy a volt tanácsi feladat- és hatáskörök szinte mechanikusan önkormányzati feladat- és hatáskörökké váltak. A közigazgatási rendszerváltás során nem került sor az állami és önkormányzati munkamegosztás szisztematikus felülvizsgálatára.

A magyar önkormányzati rendszert európai viszonylatban a vegyes modellek közé sorolhatjuk, hiszen egyaránt jellemzi a dél-európai elaprózódott önkormányzati struktúra, valamint az észak-európai széles körű feladattelepítés. Az 1990-es évek elején a központi költségvetés is ösztönözte, hogy minden település rendelkezzen például saját iskolával, tornateremmel, azonban napjainkra a társadalmi folyamatok átalakulásával (pl. gyermeklétszám csökkenése) ezek fenntartása szakmai és gazdaságossági szempontból is alacsony hatékonyságot mutat, ami hosszú távon tarthatatlan.

Az önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás a gazdálkodás és a feladatellátás vonatkozásában

1990-ben az alkotmánymódosítást követően került sor az önkormányzati törvény elfogadására. Az ennek módosításához szükséges kétharmados többség alkotmányos igénye garanciális jellege mellett mára az önkormányzati rendszer szükségzerű továbbfejlesztésének, sőt feltétlenül indokolt kiigazításának is jelentős akadályává vált.

Az Alkotmány rögzíti az önkormányzatok gazdasági alapjait (saját bevétel, állami támogatás, önkormányzati vagyon), az önkormányzati feladatellátást, a saját bevételek, az átengedett központi adók, átvett pénzeszközök és a központi

költségvetési támogatások, hozzájárulások biztosítják. Az 1990-es évek elején a korábbi – tanácsokra jellemző –, alapvetően finanszírozási rendszert a forrásorientált szabályozás váltotta fel. Ez az értékválasztás új szemléletet tükröz: az önkormányzatok legyenek érdekeltek a bevételi források feltárásában és beszedésében.

Az átengedett bevételek körében a legmeghatározóbb a személyi jövedelemadó. Ez 1990-ben teljes mértékben az önkormányzatokat illette; 1991–1992-ben 50%-kal csökkent az átengedés mértéke; a következő két évben ez az arány 30%-ra változott; 1995-től megosztott az szja, egy része a központi költségvetés által kerül visszaosztásra. 1998-tól 40% az átengedés mértéke, és mára a helyben maradó rész 8%, míg 32% egyéb módon kerül elosztásra. A helyben maradó szja és a helyi iparüzési adó településenkénti eltérő mértékének figyelembe vételével 1999 után került bevezetésre a korábbtól eltérő jövedelmkülönbségmérésrendszer, melynek forrása az szja normatív módon elosztott része.

Az Ötv.-ben 1990-ben meghatározott kötelező feladatkör a különböző szaktörvények megjelenése óta (pl. szociális törvény, közoktatási törvény, kulturális törvény) folyamatosan bővült. Garanciális szabály: amennyiben az Országgyűlés új kötelező feladatot határoz meg, akkor biztosítania kell a szükséges anyagi feltételeket. Az Alkotmánybíróság több döntése megerősítette, hogy ez nem jelenti az új feladatok ellátásával összefüggő valamennyi kiadás központi költségvetésből történő biztosítását. E szabály értelmezésével összefüggésben rögzítésre került az is, hogy ennek megsértése csak akkor állapítható meg, ha az önkormányzat működése az új feladatmegállapítás hatására ellehetetlenül. Feladataik ellátására tehát az önkormányzatok a normatív módon igénybe vehető központi költségvetési hozzájárulásukat és a helyi bevételeiket együttesen használják fel. 1991-től kezdődött meg a szabadon felhasználható normatívák elaprózódása, a későbbiekben megjelentek az ún. „kötött” normatívák és a „központosított” előirányzatok, melyekre nem jellemző a felhasználás szabadsága. Míg 1990-ben mindössze 14 normatív állami hozzájárulás volt, az 90-es évek közepére az a szám már elérte a 67-et, s napjainkban mintegy 250 normatíva van.

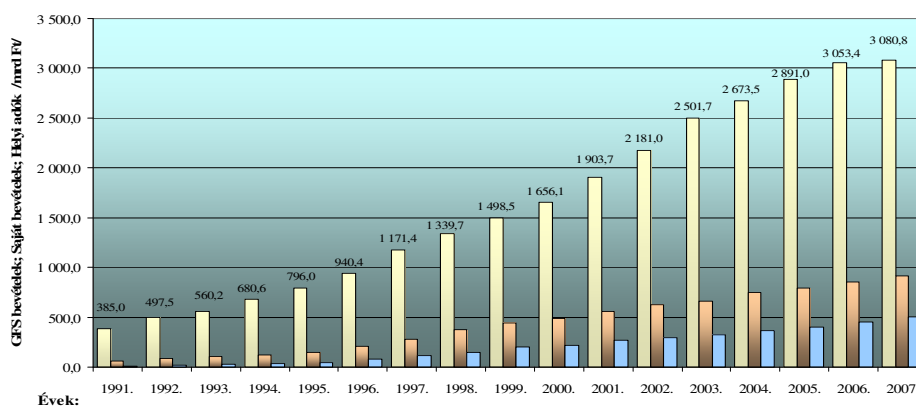
A működési tapasztalatok a teendőket is meghatározzák. Szükséges lenne az állami és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás újragondolására és az önkormányzati szervezetrendszer és ezzel a feladatellátás olyan módosítására, amely új feladatellátási szinteket (választott regionális önkormányzat, kötelező kistérségi társulás) teremt, amely egyrészt tehermentesíti a települési szintet, másrészt biztosítja valamennyi állampolgár számára az azonos színvonalú közszolgáltatások elérését. Meggyőződésem, hogy önmagában feladat- és hatásköri reformot a nagy ellátó rendszerek (pl. egészségügy, oktatás) átalakítása nélkül sikeresen nem lehet végrehajtani.

Az önkormányzati működés finanszírozásának változásai és a továbblépés lehetséges módjai

Az önkormányzatok működésének, bevételeinek és kiadásainak alakulásáról készített ábrák jól mutatják azt, hogy az 1990-es évek első fele a „boldog békeidőt” jelentették. A '90-es évek közepén az önkormányzati kiadások GDP-n belüli aránya már jelentősen csökkent. Ekkor kezdték felismerni az önkormányzatok, hogy a kialakult intézményrendszer fenntartása meghaladja a pénzügyi lehetőségeiket és esetenként szakmai felkészültségüket, azonban az újszerű változásokra vonatkozó igény csak az ezredforduló környékén jellemző.

1. ábra

Önkormányzatok működésének bevételi oldala

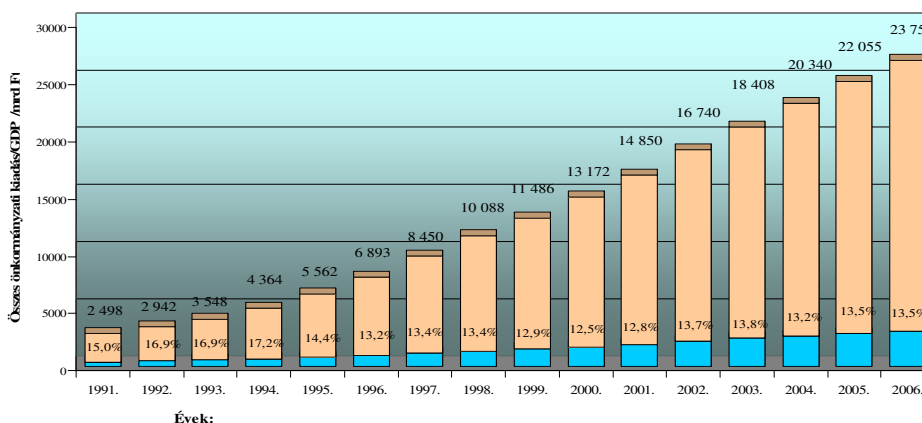


Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Ebben a helyzetben változást a saját intézményrendszer racionalizálásával, a létszámgazdálkodás területén a költséghatékony megoldások keresésével, az intézmény méreteihez igazítással lehet elérni. Ugyancsak fontos a közös feladatellátásban rejlő előnyök kihasználása, amelyet például a körjegyzőségek és társulások esetén pénzügyi ösztönzőrendszer is támogat. Önkormányzati vezetők gyakran megfogalmazzák, hogy ezeket a változásokat „könnyebben” végrehajtanák, ha azt törvény írná elő és nem csak a pénzügyi ösztönzés kényszerítené ki. Egyre több önkormányzat ismeri fel a racionális, költséghatékony gazdálkodás előnyeit, amely megmutatkozik a körjegyzőségek, önkormányzati intézményfenntartó társulások, többcélú társulások számának növekedésében.

2. ábra

Önkormányzatok működésének kiadási oldala (GDP-n belüli alakulás)



* 2007. évi GFS rendszerű kiadások összesen: 3134,6 milliárd forint

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

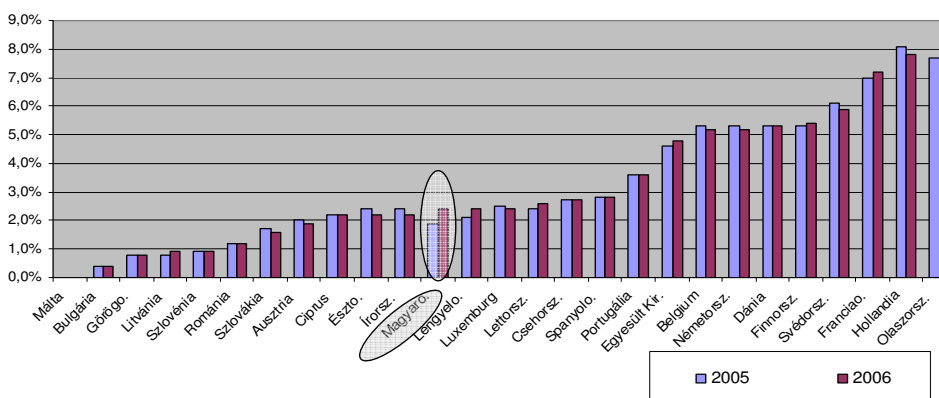
Véleményem szerint néhány – nem az önkormányzati rendszer struktúráját érintő – mielőbbi változtatására is szükség lenne. Indokolt a képviselő-testületek létszámának differenciált csökkentése, a körjegyzőség rendszerének korszerűsítése, az 1000 lakos alatti települések esetében kötelező jellegük törvényi kimondása. E mellett eredményeket hozhat a főállású polgármesterek jogállásának felülvizsgálata, annak előírása, hogy 500 lakos alatti települési önkormányzatok terheit csökkentsék az egyes jegyzői államigazgatási feladatok kistérségi szintre történő telepítése (vizsgálataink szerint mintegy 1100 hatáskör ide telepíthető). További lehetőséget hordoz a többcélú kistérségi társulási rendszer bővítése is. Hangsúlyozom, hogy nem az önkormányzatok számának csökkentése a cél, hanem a feladatok ésszerű telepítése, a meglévő forráshiány csökkentése.

Az önkormányzatok adósságállományának alakulása

A magyar önkormányzatok gazdálkodásában a hitelek súlya elmarad a fejlett országokban tapasztaltakhoz képest. Ennek megítélésénél azonban figyelembe kell venni, hogy Magyarországon a két nagy ellátórendszer (közoktatás, egészségügy) tekintetében az önkormányzatoknak széles körű ellátási kötelezettsége van és más országokban a saját bevételek aránya is nagyobb, így ők jobban tudják használni ezt a pénzügyi eszközt.

3. ábra

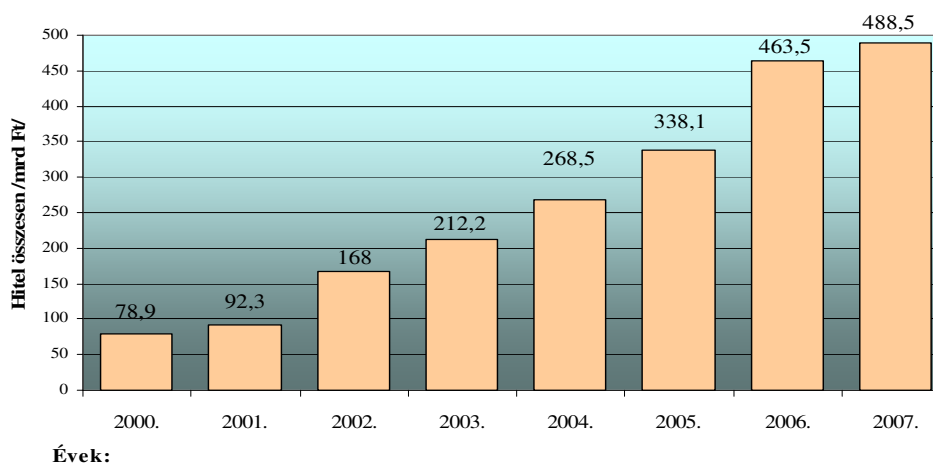
Önkormányzatok adósságállománya – nemzetközi kitekintés



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

4. ábra

Önkormányzatok hitelállománya



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Az előző évek hitelállományához viszonyítva mindenképpen jelentős a növekedés, melyben a 2007. évi kötvénykibocsátás volumene figyelemre méltó, és a 2008. május közepéig tapasztalható tendencia következményei középtávon már veszélyeket hordozhatnak.

1. táblázat

Megnevezés	2006. év	2007. év	2008. év május köze- pe	Összesen
Összesen a kibocsátott összérték millió forintban	25 448,3	203 483,4*	108 161,0	337 092,0
Kibocsátó önkormányzatok szá- ma	10	114	75	199

* 2007. október 31-ig: 96 418,0 M Ft

Forrás: A szerző saját számítása.

A kötvénykibocsátás lehetőségével jellemzően a városok, megyék és a megyei jogú városok éltek. Tapasztalataink szerint a kötvényt kibocsátó önkormányzatok jelentős része ezt a forrást későbbi időre tartalékolja és a hitelfelvételi korlát törvényi szabályozása módosításának hírére az indokoltnál nagyobb mértékben vette igénybe.

2. táblázat

	Kibocsátott kötvények száma	
	2007	2008. május
Főváros	0	0
Fővárosi kerület	9	4
Megye	15	10
Megyei jogú megyeszékhely város	12	2
Megyei jogú nem megyeszékhely város	2	0
Többcélú kistérségi társulás	0	0
Egyéb város	77	45
Nagyközség	5	9
Község	9	8
Összesen	129	78

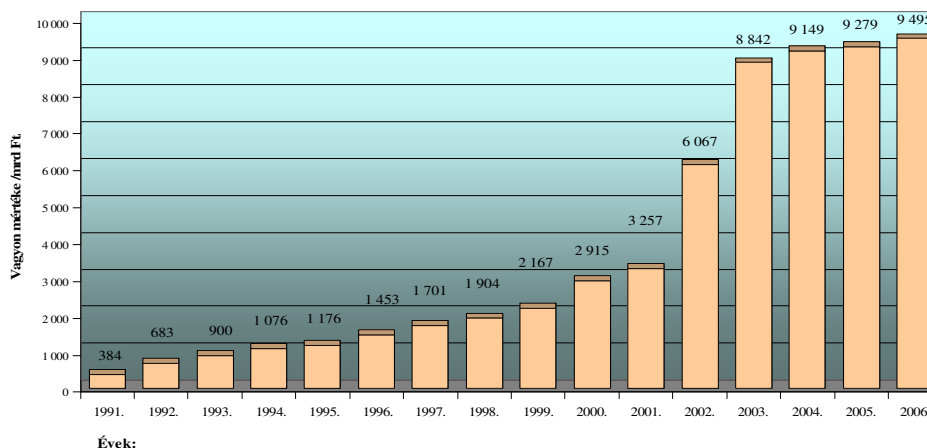
Forrás: A szerző saját számítása.

A diagramból jól látható, hogy az önkormányzati vagyonállomány 2001 és 2003 között jelentősen nőtt. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy 2001-ben az ingatlanvagyon-kataszter felülvizsgálatára is sor került. Amellett, hogy bővült az önkormányzatok köre, megváltoztak a számviteli előírások is és az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában szükségessé vált például az adatgyűjtési rendszer átalakítása, az ingatlanok valós értékének megállapítása is.

Az önkormányzatok vagyonállományának alakulása

5. ábra

Az önkormányzati vagyon alakulása



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Az önkormányzati fejlesztések változásai

Az 1990-es évek első felében a címzett- és céltámogatás rendszere az alap infrastrukturális beruházásokra (pl. iskola, ivóvíz, gáz) irányult. A 90-es évek második felében a szennyvíz-, a kórház- és a kulturális beruházásokra helyeződik a hangsúly, megjelennek a megyei decentralizált támogatások és a célzott központi források. Ekkortól vált jellemzővé, hogy az önkormányzatok azt a célt valósították meg, amire volt kiírt pályázat, de nem vizsgálták ezen „presztízs-beruházások” fenntarthatóságát. Erre az időszakra jellemző, hogy privatizációs bevételeiket, a vagyonértékesítésből származó és saját bevételeiket is ezen beruházások finanszírozására fordították.

Az ezredforduló időszakára a pályázati lehetőségek tovább szélesedtek, megjelentek az EU előcsatlakozási alapok. 2004-től az európai uniós pályázatok jelentik a meghatározó fejlesztési forrásokat és a kormányzat ekkortól a szükséges saját erő megteremtését az ún. EU Önerő Alap létrehozásával segíti. 2006-tól a decentralizálás fő iránya a régió és a fejlesztési lehetőségekben az EU-s pályázatoké, az ebből megvalósítható fejlesztéseké a fő szerep. Emellett továbbra is megmaradnak a hazai fejlesztési források, mivel nem minden beruházáshoz igényelhető uniós forrás, továbbá például a derogációs kötelezettségeink teljesítéséhez sem biztos, hogy elég lesz az uniós pályázatokban elkülönített pénz.

Az önkormányzatok fejlesztési elképzeléseinek sikeres megvalósítását a Kormány több támogatási elem működtetésével segíti. Lehetőség van kedvezményes hitel felvételre (MFB hitel), jelentősen megnövekedett az EU Önerő Alap összege, a fejlesztésekhez felvett hitelek tekintetében kamattámogatási rendszer került kialakításra. Emellett az EU-s projektek alacsony önrész mellett kerülnek kifizésre.

A források bővülése mellett azonban fontos, hogy csak az olyan szükséges beruházások megvalósítására kerüljön sor, amelyeknek fenntartásáról az önkormányzat később is gondoskodni tud.

Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése

Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzési rendszere összetett. A közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzése a döntéshozatal szabályszerűségét vizsgálja. A Magyar Államkincstár szabályszerűségi szempontból ellenőrzi az önkormányzatok központi költségvetési támogatásainak igénylését és elszámolását. E szervezet szerepét a szabályszerűségi ellenőrzésben és a helyszíni ellenőrzésben növelni szükséges. A belső ellenőrzési rendszer szolgálja a hibák, hiányosságok kellő időben történő feltárását és jó működése esetén segítséget nyújthat a feladatellátás hatékonyságának növeléséhez is. Az önkormányzati könyvvizsgálat, az éves költségvetési beszámolók jogszabályi megfelelőségét és valódiságát vizsgálja, tapasztalataink szerint nem mindig kellő alaposággal és hatékonysággal. Az önkormányzati gazdálkodás egészének vizsgálatában az Állami Számvevőszék a legfontosabb szerep; törvényességi, szabályszerűségi, célszerűségi átfogó vizsgálataik tanulságosak az önkormányzatok számára.

Bár látható, hogy az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésének sok dimenziója és szereplője van, azonban ennek átalakítása is időszerű.

Abstract

Operational experience determines actual responsibilities, but there is a basic need for a total rethink of the division of these responsibilities between central and local government. This means reforming the whole system of local government and, at the same time, of the distribution of the tasks needed to provide new levels of community services (such as elected regional authorities or obligatory micro-regional associations). This, from one point of view, would provide some easement of the burden at settlement level, and, from the other point of view, would provide the same level of public services for all citizens.

In the absence of a reform of the major service-providing systems (for example, health-care and education), it is impossible to undertake any reform of responsibilities and of the overall scope of authority. It is now recognised that, although it serves to ensure the underlying principle of guarantee, the requirement under the

constitution of a two-thirds majority has become a major obstacle to the further (and vital) development of the local government system .

Changes need to be introduced immediately - changes which should be realistically possible in relation to issues which do not concern the actual structure of the local government system. These would, essentially, modernise governance within the smaller settlements, focusing on full-time mayors, on members of local councils, on the statutory chief executive officers of settlements and on the expansion of the increasingly successful micro-regional association system. The target is not essentially to reduce the number of local authorities – in any case impossible under current circumstances – but the rational allocation of responsibilities and, in conjunction with this, some alleviation to the current lack of resources.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MŰKÖDÉSE – A PÉNZÜGYI ELLENŐR OLVASATA

Dr. habil. Kovács Árpád

elnök

Állami Számvevőszék

Az Országgyűlés 2007 őszén hozott határozata 3. pontjában kifejezte egyetértését az Állami Számvevőszék 2006–2010. évi stratégiájának célkitűzéseivel, s többek között támogatta, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel kiemelten segítse a közigazgatás korszerűsítését, az államháztartás hatékony működését, alakítsa át és korszerűsítse a jelentős nagyságrendű költségvetéssel rendelkező önkormányzatok átfogó ellenőrzését, járuljon hozzá az európai uniós tag-ságból származó források mind teljesebb hasznosításához.

A megújított ellenőrzési program az önkormányzati gazdálkodás magas kockázatú területeire összpontosít, így vizsgáljuk, hogy az önkormányzat milyen módon biztosította a költségvetési és a pénzügyi egyensúlyt a költségvetésében és annak teljesítése során; eredményesen készült-e fel az európai uniós források igénylésére és felhasználására, továbbá biztosította-e az elektronikus közigazgatás feltételeit, meghatározott adatok közzétételével a gazdálkodás nyilvánosságát; kialakította-e a külső és a belső feltételeknek megfelelően a költségvetés tervezési, gazdálkodási és zárszámadási feladatok belső kontrollrendszerét, ezen tevékenységek szabályszerű ellátásához hozzájárult-e a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés, valamint a belső ellenőrzés; s megfelelően hasznosították-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításait, javaslatait.

A jelentések nyilvánosságra hozatala jelentős mértékben növelte az önkormányzatok önkéntes jogkövető magatartását, s lehetővé tette, hogy a közel 3200 önkormányzat vezetése tudomást szerezhessen azokról a hiányosságokról – akár szabályozási, akár döntéshozatali, vagy a gazdálkodási jogkörök gyakorlásával összefüggő területeken – melyek tipikusnak mondhatók az önkormányzati alrendszerben. Ez a kedvező tendencia bizonyítja, hogy helyes az Állami Számvevőszék felfogása, mely szerint segítséget kíván adni az önkormányzatoknak a belső kontrollok minél hatékonyabb és gazdaságosabb kiépítéséhez, működtetéséhez, hogy ezáltal az önkormányzatok gazdálkodási rendszere, a feladatellátás

minősége gazdaságosabb, hatékonyabb, s természetesen átláthatóbb, valamint számonkérhetőbb legyen. Fokozta az ÁSZ megállapításainak széles körű megismerését és hasznosítását, hogy a megyei jogú városi és a megyei önkormányzatok átfogó ellenőrzésének tapasztalatairól, a főbb megállapításokról az érintett önkormányzattal közösen tartott sajtótájékoztatót az ÁSZ.

A korszerűsített program alapján 2007-ben 5 megyei, 5 megyei jogú városi, 6 fővárosi kerületi, 66 városi, 9 nagyközségi és 76 községi önkormányzat gazdálkodási rendszerének átfogó ellenőrzésére került sor. Az ellenőrzések összegző tapasztalatairól szóló jelentést ez év nyarán hozzuk nyilvánosságra.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerének bevétele-kiadása az elmúlt négy évben emelkedett, a 2006. évi konszolidált bevétele-kiadása a 2002. évinél megközelítően 50%-kal magasabb, az évenkénti növekedési ütem 6–12% közötti volt. Ezen időszak alatt a személyi kiadások elsősorban központi bérintézkedések miatti 50%-os növelésére, valamint a dologi és a felhalmozási célú kiadások 66–42%-os emelésére az önkormányzatoknál fedezetet a helyi adóbevételek 50%-os, a személyi jövedelemadó bevételek 38%-os, továbbá a kapott támogatásokból és a hitelfelvételekből származó bevételek együttesen 46%-os növekménye nyújtott.

A helyi önkormányzatok könyvviteli mérleg szerinti vagyona a 2006. év végére a 2002. évihez viszonyítva 60,3%-kal nőtt, a 2006. év végén 10 300 milliárd Ft volt. A 2002–2006 közötti időszakon belül az első évben 43,8%-kal a következő években 4,2%–2,5%–4,4%-kal növekedett a vagyon könyvviteli mérlegben kimutatott értéke. A 2002–2003 közötti kiugróan magas arányú növekedést elsősorban a korábban érték nélkül nyilvántartott ingatlanok értékének megállapítása okozta. Kedvező, hogy a könyvviteli mérleg szerinti vagyon értékének a 2003. évtől történő növekedését jellemzően a beruházások, felújítások eredményezték. Kedvezőtlen, hogy a beruházásokra fordított kiadások bővülése mellett növekedett a kötelezettségek év végi állománya, ugyanakkor a pénzügyi likviditást elősegítő forgóeszközök aránya mérséklődött. A költségvetési egyensúlyt javító önkormányzati intézkedések következtében csökkent az önkormányzatok tulajdonában lévő értékpapírok állománya, míg a kötelezettségek az emelkedő összegű hitelfelvételekből eredő visszafizetési kötelezettség miatt növekedtek. A hitelfelvételeken belül nőtt a rövid lejáratú likvid hitelek aránya, amelyet az önkormányzatok több mint fele az év végén nem fizetett vissza, így ezek a következő év gazdálkodását terhelték.

Az MNB által közzétett adatokból levonható az a következtetés, hogy tovább nőtt az önkormányzati alrendszer eladósodottsága, jellemzően megnőtt a kötvényt kibocsátó önkormányzatok száma a kibocsátott kötvények összege.

A gazdasági programmal rendelkező önkormányzatok aránya 2002–2006 között – az előző évekhez viszonyítva – növekedett. Az elfogadott gazdasági programokban a célkitűzések között szerepelt a pénzügyi stabilitás biztosítása, az intézményi struktúra átalakítása, a pályázati lehetőségek maximális kihasználása.

Az önkormányzati hivatalok több mint felénél a jegyzők az Áht. előírásait megsértve nem, vagy nem megfelelően gondoskodtak a *FEUVE megszervezéséről*, nem alakították ki a kockázatkezelés rendjét, közel felénél nem készítették el az *ellenőrzési nyomvonalat*. Az önkormányzatok hivatalainál az Ámr-ben előírt folyamatba épített ellenőrzési feladatok hiányos elvégzése miatt a könyvviteli elszámolásokat megalapozó pénzforgalmi bizonylatok közel fele nem felelt meg a számviteli törvényben foglalt alaki és tartalmi követelményeknek. A kötelezettségvállalás és az utalványozás jóváhagyott előirányzat nélkül történt az önkormányzatok egyharmadánál. A pénzgazdálkodási folyamatba épített ellenőrzés végrehajtásánál növekedtek a hiányosságok az elmúlt négy évben. Az előző ellenőrzések tapasztalatai alapján magas kockázatúnak minősített belső kontrollok működésének ellenőrzését a 2006. évben kiterjesztettük azok részterületeire is, mert a folyamatba épített ellenőrzések elmaradása, a jogszabályban előírt ellenőrzési feladatok végrehajtásának teljes, vagy részleges elmulasztása következtében a bizonylatokon halmozottan jelentkeztek a hiányosságok. A kiterjesztés következtében az előző évekhez képest kiugróan magas hibaarányt állapítottunk meg.

Az önkormányzatok szinte mindegyike szabályozta *vagyongazdálkodási* rendeletében a vagyongazdálkodással kapcsolatos hatásköröket és az értékesítéssel kapcsolatos feladatokat, hatásköröket. Az önkormányzatok közel felénél nem rendelkeztek azonban a korlátozottan forgalomképes vagyon vagyongazdálkodási rendeletben rögzített korlátozott forgalomképességének megváltoztatási feltételeiről, illetve a törzsvagyonon kívüli egyéb vagyoni körbe történő átsorolási feltételeiről. Az elidegenítések, vagyonhasznosítások során a versenytárgyalási kötelezettségre vonatkozó előírást az önkormányzatok fele megsértette. A versenytárgyalás nélkül történt elidegenítések, vagyonhasznosítások nem tették lehetővé az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás nyilvánosságára, átláthatóságára vonatkozó követelmény érvényesülését. A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon részét képező vízi közművek tulajdonjogának gazdasági társaság részére történő átadásával 2003–2006 között összesen 24 önkormányzat sértette meg az Ötv. és a vízgazdálkodásról szóló törvény előírásait. Az önkormányzatok törzsvagyonába tartozó forgalomképtelen ingatlan értékesítése és a földhivatali bejegyzése is megtörtént – a Ptk. forgalomképtelen ingatlanok elidegenítésére vonatkozó semmisségi előírását megsértve – kilenc önkormányzatnál. Az önkormányzatok közel felénél történt úgy vagyonértékesítés, hogy a forgalmi érték megállapítására értébecslés nem készült, vagy az abban foglaltakat nem vették figyelembe az értékesítési ár meghatározásakor. Ingyenes, vagy kedvezményes helyiségbérllet biztosításával – az Alkotmány és az Ötv. előírásait megsértve – évente csökkenő arányban támogattak közvetetten politikai pártokat az önkormányzatok.

A hibák, mulasztások, tudatos visszaélések korlátozása szempontjából meghatározóan fontos belső kontrollmechanizmusok ma a közösségi szféra vezény-

lő intézményrendszeréből lényegében hiányoznak. Az ÁSZ vizsgálati tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az elmúlt évek átszervezései nyomán a helyzet tovább romlott. A külső, számvevőszéki ellenőrzés már csak eltérő funkciójánál fogva is, csak korlátozottan képes kiváltani (pótolni, csökkenteni) a belső ellenőrzés gyengeségeiből adódó menedzselési zavarokat és így a veszteségeket. Kezdeményezéseink ellenére – noha igazságunkat az intézkedésekért felelős organumok nem vitatták – kevés történt a helyzet megváltoztatására. Ugyanakkor – érhető – a közvéleményt kevésbé érdekli, hogy valójában ki a felelős, hanem inkább az, végre változzon már valami.

Nem hagyhatjuk ezért figyelmen kívül azt az ÁSZ-nak újra és újra feltett kérdést, hogy milyen feltételek biztosításával tudnánk többet tenni – a hibák következetes bemutatásán, a „misszmenedzsment” következményeinek bemutatásán, és a korrekciós javaslatok megtételén túl a szankcionálás eszközeinek erőteljesebb alkalmazásával a rendteremtés közvetlen segítése érdekében. Noha az ÁSZ élve – egyébként korlátozott, közvetlen szankciót csak igen szűk körben lehetővé tevő – felhatalmazásaival, eddig több mint 120 büntető eljárást kezdeményezett, és amióta erre lehetősége van, több tucatnyi közbeszerzési eljárás ellen nyújtott be panaszt, s számos fegyelmi kezdeményezést tett – ahol azonban csak az eljárás megindítása kötelező és az elmarasztalás rendre elmarad, mert az kívül esik az ÁSZ hatókörén – áttekintettük, hogy miként és milyen feltételek biztosításával lehetséges határozottabbá tenni a vizsgálható tapasztalatok ilyen – fegyelmi, kártérítési, büntetőjogi – hasznosítását is. Amit a magunk hatókörében megtehetünk, azt megtettük. A vizsgálati programok kiemelt szempontja a közbeszerzés, az uniós pályázat lebonyolíthatóságának kontrollja, a belső konzultáció és elemzés a büntető- és polgári jogi szankciók alkalmazhatóságáról és az ügyészségi-rendőrségi és versenyhivatali eljárások segítése információ átadással és konzultációval. Ma is számos olyan eljárás folyik – például a MÁV-nál –, ami ugyan nem az ÁSZ kezdeményezése alapján indult, de annak sikeres befejezéséhez kétségtelenül is hozzájárul. További kezdeményezésünk – a megelőzés érdekében –, hogy holland–magyar számvevőszéki együttműködéssel, partnerintézményünk segítségével feltérképezzük és nyilvánosságra hozzuk a korrupciós kockázatokkal érintett, konkrét intézményi területeket.

Vannak azonban olyan feltételek, amelyek megváltoztatása kívül esik lehetőségeink határán. A költségvetési gazdálkodás ma „önkéntes jogkövetésre” épül és az Országgyűlés zárszámadási felmentvényével a mindenkori kormány mentesül az előző év gazdálkodásának felelőssége alól. A döntési-eljárási kompetencia és a felelősség érvényesíthetősége szempontjából ezért tartottuk fontosnak e kérdés megoldásának közpénzügyi tézisekben való szerepeltetését. Sikeresnek tartottuk, hogy az Országgyűlés egy éve felkarolta kezdeményezésünket. Sajnáljuk, hogy az Országgyűlés asztalán lévő, de tárgysorozatba még fel nem vett ún. közpénzügyi törvénycsomag nem foglalkozik e rendteremtéshez, felelősség-érvényesítéshez szükséges feltétel megteremtésével.

A másik feltétel a határozott szankcionálás, maga az igazgatási-irányítási rendszer és annak mai működési hiátusa. Abban az esetben ugyanis, ha nincsenek begyakorolt, következetesen betartható, világos normák, eljárási követelmények, s a működés véletlenszerű kimenetekkel terhelt, akkor az eltérések és különösen azok okainak feltárása és minősítése szinte lehetetlen. Nem lehet tudni, hogy mi az, ami felkészületlenségből, szervezeti zavarból, strukturális áttekinthetlenségből származó hiba, és mi az, ami tudatos, vétkes mulasztás, bűncselekmény, korrupciós előnyszerzés. Így, amikor az ÁSZ arra hívta fel hangsúlyozottan a figyelmet, hogy a közigazgatás működőképessége és így az elszámoltatható, átlátható gazdálkodás veszélyben van, egyszerre mind, a hibák következetes szankcionálhatóságának feltételreemtését is sürgette.

Az önkormányzatok a 2006. évben 277,3 milliárd Ft-ot céljellegű – nem szociális ellátásként – *támogatásként* adtak át működési és felhalmozási célra alapítványoknak, közalapítványoknak, egyéb nonprofit szervezeteknek, vállalkozásoknak, háztartásoknak, saját intézményeiken kívüli költségvetési szerveknek és külföldi közösségeknek. A helyi önkormányzatok a céljellegű támogatások közel felét működési, a többit felhalmozási célra nyújtották, a juttatott támogatás összegét, a támogatott célt, a támogatás felhasználásáról történő számadási kötelezettség teljesítésének módját, határidejét az előző évekhez viszonyítva növekvő arányban meghatározták. A számadások ellenőrzését az Áht. előírása ellenére az önkormányzatok közel egytizede nem végezte el, további 40% pedig hiányosan gondoskodott a számadások ellenőrzéséről. A támogatások rendeltetésszerű felhasználására vonatkozóan az önkormányzatok mintegy nyolctizede a célszerű felhasználást nem ellenőrizte. (Az átadott pénzeszközök felhasználását 17 támogatott szervezetnél ellenőriztük a helyszínen, amelyek során hat esetben jogosulatlan felhasználást állapítottunk meg.)

A támogatások és a nettó ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyoneértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon, vagy vagyoni értékű jog átadására vonatkozóan kötött – szerződésekkel kapcsolatos, Áht.-ban előírt *közzétételi kötelezettségének* évek óta az önkormányzatok több mint fele nem, vagy csak részben tett eleget. A közzététel elmulasztása nem tette lehetővé a közpénzfelhasználás átláthatóságára, nyilvánosságára vonatkozó követelmény érvényesülését. Az önkormányzatok mintegy harmadánál történt követelés elengedés és ingyenes vagyonátruházás. A követelést elengedő önkormányzatok közel fele, a vagyont ingyenesen átruházó önkormányzatok harmada nem határozta meg rendeletben a követelés elengedés módját és eseteit, valamint az ingyenes vagyonátruházás eseteit.

Az ellenőrzött kiemelt körbe tartozó, valamint a városi önkormányzatok képviselő-testületei meghatározták a *közbeszerzések* helyi szabályait, azonban annak során az önkormányzatok tizede nem rendelkezett a közbeszerzési eljárások előkészítéséről, az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont

személyek felelősségi köréről és az eljárások dokumentálásának rendjéről. A Kbt.-ben foglaltak ellenére az ellenőrzött önkormányzatok egynegyede a közbeszerzési eljárások belső ellenőrzésének felelősségi rendjét nem határozta meg, mintegy tizede nem készítette el az éves összesített közbeszerzési tervét. A lefolytatott közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő nevében eljáró személyek megfelelő szakértelemmel rendelkeztek, az ajánlatok elbírálása megfelelt a Kbt.-ben foglaltaknak, a bíráló bizottságok – három eljárás kivételével – a kizáró okokat vizsgálták. A szerződést az ajánlati dokumentáció, felhívás és az ajánlat alapján határidőben megkötötték.

Az ellenőrzés során a Kbt. megsértése miatt az ÁSZ 21 jogorvoslati eljárást kezdeményezett, amelyek közül 19-nél a Közbeszerzési Döntőbizottság megalapította a jogsértést és 13,5 millió Ft összegű bírság kiszabásáról határozott. A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárások megszüntetésére vonatkozó döntésénél a 2006. évben szerepet játszott, hogy a jogsértés tudomásra jutásának időpontjaként nem az ezt alátámasztó összes hiteles dokumentum rendelkezésre állását vette figyelembe, hanem a közbeszerzési eljárás elmulasztására csak közvetten utaló dokumentumok közül legalább egynek az ellenőrzést végző részére történt átadásának időpontját. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásánál nem vette figyelembe, hogy az ÁSZ részére a Kbt. alapján nyitva álló 15 napos jogvesztő határidő alatt a hiányos dokumentumokból nem állapítható meg teljes bizonyossággal a Kbt. előírásainak a megsértése.

Az önkormányzatok költségvetésben tervezett *költségvetési* bevételeinek kiadásainak *egyensúlya* az elmúlt években folyamatosan romlott. A tervezett bevételek az önkormányzatok kilencztedénél nem nyújtottak fedezetet a tervezett kiadásokra, ezen belül háromnegyedénél a működési feladatokra, felénél a tervezett felhalmozási feladatokra. A költségvetésben tervezett hiány növekedésében változatlanul szerepet játszott a feladatellátás módjának gazdaságtalan megszervezése, az intézményi kapacitások alacsony kihasználása, a teherbíró képességet meghaladó önként vállalt feladatok elvégzése, tervezési hibák, valamint a felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó mértékű felhalmozási célú költségvetési kiadás tervezése.

Az önkormányzatok egyensúly javítására tett intézkedéseinek hatására teljesen az ellenőrzött önkormányzatoknak az elmúlt két évben közel egyharmadánál volt *költségvetési hiány*. A tervezett költségvetési hiányt a költségvetés végrehajtása során csökkentették a terven felüli saját bevételek, a vagyoneértékesítésből, a nem megalapozott tervezésből származó többletbevételek, a támogatások és pályázatok révén megszerzett pénzeszközök, a pénzmaradvány tervezett igénybevételeinek háromszorosát meghaladó – a tervezett hiány kétharmadának megfelelő nagyságú – igénybevétele, valamint az önkormányzatok mintegy kétharmadánál a feladatok átütemezése, elhalasztása, esetleg elhagyása.

A saját bevételek között változatlanul meghatározó a helyi adó bevétel, amelynek az összes bevételen belüli aránya meghaladta az egytizedet. A helyi

adóbevételek között az iparüzési adó továbbra is a legjelentősebb, a helyi adóbevételek 84%-át biztosította. Az önkormányzatok háromnegyede a helyi adókból különböző jogcímen a törvényben biztosítottakon túlmenően további kedvezményeket, mentességeket is adott.

Adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásról az ellenőrzött önkormányzatok kétharmada döntött, ennek leggyakoribb módja a *hitelfelvétel* volt. A felvett hitelekkel és kötvénykibocsátásokkal részben a korábbi hiteleket fizették vissza. Az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások összegének meghatározásakor 96%-nál betartották az Ötv.-ben előírt felső határt. A folyószámlahitel keretek és a felvett likvid hitelek összege, időtartama 2002–2006 között folyamatosan emelkedett, annak teljes összegét a megyei önkormányzatok háromnegyede, a megyei jogú városi önkormányzatok egyharmada, a Budapest fővárosi kerületi önkormányzatok fele, a városi önkormányzatok 38%-a év végén nem fizette vissza. A pénzügyi helyzet alakulásában a likviditási gyorsráta az önkormányzattípusok között jelentős különbségeket mutat, a különbség azonban csökken, amelyet a következő grafikon szemléltet.

Az önkormányzatok gazdasági helyzete romlott 2002–2006 között, mivel a kötelezettségek mindegyik önkormányzattípusban emelkedtek, kiugróan a Budapest fővárosi kerületi, a megyei jogú városi és a városi önkormányzatoknál. Ezen belül dinamikusan nőttek a rövid és hosszú lejáratú hitelfelvetelek miatti kötelezettségek. A helyi önkormányzatok átlagos likviditási gyorsrátajának folyamatos, a 2002. évi 2,6-ről a 2006. évi 1,2-re csökkenése mutatja a pénzügyi helyzet általános rosszabbodását, a fizetőképesség csökkenését, amely különösen a megyei jogú városi és városi önkormányzatoknál következett be.

A mutató értékének 2007. évi emelkedése nem a gazdálkodás javulásának sokkal inkább a kötvény kibocsátás útján realizált bevételek tartalékolásának köszönhető.

A likvid hitelt felvevő önkormányzatok egyötöde egyik évben sem fizette vissza annak teljes összegét év végén, így az folyamatosan szolgálta a fizetőképesség fenntartását.

Az önkormányzatoknál a pénzügyi-számviteli tevékenység informatikai támogatottsága az elmúlt évek alatt egyre elterjedtebb és korszerűbb lett, azonban a pénzügyi-számviteli feladatok ellátására számítógépes programokat és manuális, analitikus nyilvántartást egyaránt használtak.

A *kisebbségi önkormányzatok* a települési önkormányzatoktól feladatot nem vettek át és intézményt nem alapítottak, így költségvetésükben meghatározó részarányt a működési kiadások és azon belül évente növekvő arányban a dologi kiadások képviseltek.

A belső ellenőrzési feladatok ellátásában a korábbi évekhez képest előrelépés történt a belső ellenőrzési szervezet és a személyi feltételek kialakítása, a működéséhez szükséges feltételek biztosítása, a feladat ellátásának szabályozottsága területén. Az önkormányzatok többsége kialakította a *belső ellenőrzés*

szervezeti kereteit, azonban a városok több mint fele, a nagyközségek, községek mintegy négyötöde nem szabályozta a belső ellenőrzést végzők jogállását, feladatait. A belső ellenőrzés szervezeti rendszerét az önkormányzatok négyötöde belső ellenőrzési társulás keretében biztosította. Előrelépés történt a belső ellenőrzést ellátók feladatköri és szervezeti függetlensége terén, mivel az önkormányzatok mintegy kilenctizedénél a belső ellenőrök közvetlenül a jegyző alárendeltségében végezték munkájukat. Az önkormányzatok kilenctizede rendelkezett belső ellenőrzési kézikönyvvel, ugyanakkor még mindig nem kellően megalapozott az ellenőrzések tervezése, a társulások munkaterve és az önkormányzatok igénye közötti összhang az érintettek közel harmadánál nem valósult meg. Az elvégzett ellenőrzések háromnegyed részében megfelelő tartalmú jelentések készültek. A képviselő-testületek továbbra is kevés figyelmet fordítottak a belső ellenőrzési tevékenység éves eredményének megismerésére.

ÁSZ-ellenőrzés 2003–2006 között valamennyi helyi önkormányzatnál volt. Az önkormányzatok gazdálkodási rendszerének átfogó ellenőrzésekor közel ötvenezer javaslatot fogalmaztunk meg. Javaslataink közel háromnegyedét az önkormányzatok hasznosították, amely hatására előrelépés történt a költségvetési tervezés, előirányzat-módosítás, a zárszámadás összeállítása során az Áht. és Ámr-ben előírtak betartásában. Ennek eredményeként javult a költségvetési gazdálkodás szabályozottsága, fokozottabban figyelembe vették a helyi és a központi előírásokat, a munkafolyamatba épített ellenőrzési feladatok ellátását a korábbiaknál szélesebb körben biztosították.

Vizsgálati tapasztalataink alapján azt a következtetést kellett levonnunk, hogy nem halasztható tovább az önkormányzati feladatellátás és forrásszabályozás rendszerének teljes körű újragondolása.

Szükséges az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének tényleges felülvizsgálatát követően a finanszírozás és a gazdálkodási rendszer átfogó továbbfejlesztése: beleértve a támogatási rendszer egészének újragondolását, az ágazati törvényekből adódó ellentmondások feloldását, az önkormányzatokra rótt kötelező feladatok és a finanszírozási lehetőségek közötti feszültségek kezelését. Nem halogatható tovább az önkormányzatok differenciált feladat- és hatáskör telepítésének megoldása sem. Az elmúlt években több kormányhatározat született, számottevő változás azonban mindez ideig nem történt.

Irodalom

Jelentés a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről (0724). www.asz.hu

Vélemény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetési javaslatáról (0736). www.asz.hu

Jelentés az Állami Számvevőszék 2007. évi tevékenységéről (0803). www.asz.hu

Summary

The operation of the local government sector in Hungary

With its resolution passed in the fall of 2007, the Hungarian National Assembly endorsed the objectives stated in the strategy of the Hungarian State Audit Office (SAO) for the years 2006–2010. Accordingly the SAO, which is the supreme audit institution of the country, should facilitate with its audits the modernization of public administration, the efficient operation of public finances, the restructuring of the local governments and the better utilization of the funds, which Hungary receives on the basis of its EU-membership.

For the audit of local governments, the SAO is using a renewed audit program, with special focus on the high-risk areas of the financial management of local governments, the issue of balanced budget and finances, EU-grants, the creation of necessary conditions for e-government, treatment and publication of financial data, internal controls and the implementation of the former SAO audit recommendations included.

The publication of the audit reports helped to foster a law-abiding conduct of local governments. By getting familiar with the most typical examples of their financial management shortcomings, the municipal internal control could turn its attention to the critical areas of financial management irregularities.

In the last 4 years the audited local government spending and revenue increased by about 50 %. It is a characteristic feature, indicating the difficulties of the operation of the local government sector that their indebtedness has been growing. On the other hand, the number local governments developing their own economic programs have also grown.

Internal audit is playing key role in achieving compliance with accounting rules and asset management requirements. The SAO audits pointed out to the deficiencies of the operation of internal audit and the necessity to introduce changes and establish liability of the concerned municipal officers in case of serious irregularities. In connection with these matters the SAO instituted a number of criminal proceedings. The adoption of a new legislative package on public finances and a resolute sanctioning of irregularities are the prerequisites for any basic changes that would renew the whole system.

As regards the financial management of local governments SAO examined in depth the following fields: earmarked grants, subsidies provided for different purposes and target groups, public procurements, balance between the budgetary revenues and expenditures, the budgetary deficit, borrowings, operation of the internal audit.

In the period 2003–2006 the SAO audited every local government in the country. On the basis of the audit experiences the conclusion can be drawn that it is necessary to rethink the municipal public services, the details, points of

how to provide them, and the ways of how to revise the system of municipal resource regulation. Attention should be also paid to the revision of the division of work and tasks between the central and local government sectors. In this context, the system of task-linked funding should also be a matter of primary interest.

AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS MODERNIZÁCIÓJA, AVAGY A DINAMIKUS SZINTEN TARTÁS

Dr. Pitti Zoltán

tudományos kutató

Budapesti Corvinus Egyetem

Közgazdaságtudományi Kar

Gazdaságpolitika tanszék

A helyi társadalmak (települések, kistérségek és nagyobb tájegységek) életének vizsgálata megerősíti azt az általánosan ismert tendenciát, hogy az utóbbi évtizedben mind a térségek, mind a települések között is növekedtek a gazdasági fejlettségi különbségek. A folyamat egyik jelensége a nagyobb tájegységekre (régiókra) jellemző mutatók távolodása (lásd: európai átlagot majd 10 százalékkal meghaladó fejlettségi szint Közép-Magyarországon, illetve az európai átlag alig 40 százalékat elérő fejlettségi szint Észak-Alföldön). A folyamat másik jelensége a nagyobb tájegységeken belüli fejlettségi olló szétnyílása, amelynek egyértelmű nyertesei a megyeközpontok, valamint a kistérségi központok, míg a gazdasági bázisukat veszített települések immár a véglegesen leszakadó kategóriába kerültek.

A területi folyamatok ellentmondásossága mögött egyidejűleg ható és egymást erősítő folyamatok összehatása érvényesül, így szerepe van a befektetési hajlandóság kedvező, vagy kedvezőtlen alakulásának (lásd: vállalkozási készség, beruházások éves értéke), a munkahelyek gyarapodásának, vagy csökkenésének, a demográfiai jellemzőkben mérhető elmozdulásoknak, valamint a helyi szinten biztosított közszolgáltatások mennyiségi és minőségi változásainak. Piacgazdasági körülmények között a gazdasági teljesítményeket, a foglalkoztatás szintjét, s a jövedelmek mértékét a vállalkozások határozzák meg, míg az infrastruktúrális szükségletek és az alapellátási igények kielégítése, valamint az életminőség folyamatos javítása az önkormányzatok felelőssége. Vizsgálódásunk középpontjában ez utóbbiak állnak, s arra keressük a választ, hogy a helyi közösségek egyfelől milyen források felett rendelkeznek, másfelől kiadásaikkal mennyiben képesek kielégíteni a fenntartható települési fejlődés követelményeit, illetve mennyiben képesek a térségi szerepkör betöltésére.

Az önkormányzati szabályozórendszer kialakulása, s a működés kezdeti tapasztalatai

Magyarországon a helyi közigazgatás rendszerének és finanszírozási modelljének átfogó továbbfejlesztése a 80-as évek közepén indult meg, melynek eredményeként – az 1986. évtől kezdődően – megjelent az érdekeltséget „-tól -ig” keretek biztosító szabályozás, az alanyi jogon járó beruházási céltámogatás, a költségvetési és fejlesztési alapok közötti átjárhatóság, valamint a normatív forrás szabályozás kísérleti gondolata. A modernizációs törekvések folytatását jelentette a személyi jövedelemadó bevételek önkormányzatok javára történő átengedése (1988), illetve a forrásorientált szabályozás bevezetése.

A rendszerváltás körüli viták – egyéb felvetések mellett – éles kritikát fogalmaztak meg a megújított tanácsi szabályozórendszerrel szemben, s az észrevételek között kiemelt hangsúlyt kapott a megyék jövedelemközpontosító és újraelosztó szerepe, a pótlólagos források nélküli állami feladatkielölés, a fejlesztések területi aránytalansága, a tanácsi önállóság korlátozottsága, illetve a döntési viszonyok átláthatatlansága.

1. táblázat

A központi költségvetés, illetve az önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Éves GDP összértéke (Mrd Ft)	2942,7	4364,8	6893,9	10 087,4	13 528,6	17 180,6	20 718,1	23 795,3
Önkormányzatok éves kiadásai (Mrd Ft)	491,7	744,3	940,2	1 389,7	1 704,7	2 312,4	2 740,2	3 246,5
<i>Önkormányzati kiadások a GDP %-ában (%)</i>	16,7%	17,0%	13,6%	13,8%	12,6%	13,5%	13,2%	13,6%

Forrás: Magyarország Nemzeti Számlái, illetve az éves költségvetés zárszámadási anyagai.

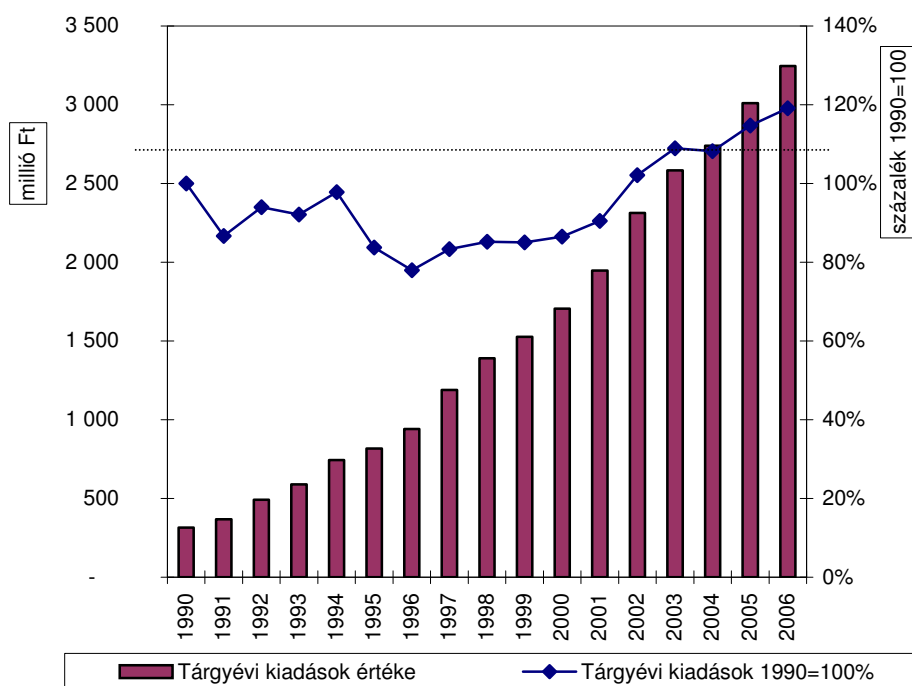
A rendszerváltást követően indult államháztartási reform kiemelt törekvése volt az állami szerepvállalás újragondolása, ennek részeként az önkormányzatok társadalmi-gazdasági szerepének felértékelése, s ehhez igazodóan a gazdasági mozgástér szélesítése. Így az 1992. évben elfogadott államháztartási törvény (továbbiakban: Áht.) az önkormányzati rendszert az államháztartás *viszonylagos önállósággal működő alrendszereként definiálta*. Hosszabb időszak visszame-nőleges vizsgálata azonban nem igazolja az Áht. induló filozófiáját: az önkormányzatok pénzügyi mozgástere – éves GDP teljesítményhez viszonyított aránya – kezdetben tág szélsőértékek között mozgott, illetve az utóbbi években „beragadt” a 13,5% körüli értéken.

Az önkormányzati gazdálkodás GDP értékéhez viszonyított részarányának csökkenését, majd stagnálását a központi költségvetés képviselői azzal indokol-

ják, hogy piactudományi körülmények között természetes jelenségről van szó, hiszen piactudományi viszonyok között az állami jövedelemcentralizáló és újraelosztó szerep mérséklődése óhatatlanul érinti az önkormányzati gazdálkodást is. Az álláspont tetszetős, de nem valós. Tényekkel igazolható, hogy míg a központi költségvetés a reá hátruló feladatok jelentős részét át tudta hárítani a piaci szereplőkre, addig ez az út az önkormányzatok számára nem volt járható (lásd: kötelezően ellátandó feladatok tételes rögzítése, közszolgáltatási költségek meredek emelkedése, szociális támogatások iránti igények erősödése). Mindezt súlyosbítja, hogy a növekvő helyi adóterhelés következtében a lakossági elvárások is mind hangsúlyosabbak. S akkor még nem szóltunk a többszörösére gyarapodott önkormányzati vagyon működtetésének, valamint az elhasználdott vagyon pótlási kötelezettségének növekvő terheiről.¹

1. ábra

Az önkormányzatok folyó áron és 1990. évi áron számolt bevételeinek alakulása



Forrás: Területi Statisztikai Évkönyvek (KSH), illetve Belügyminisztérium adatközlései alapján Pitti Zoltán számításai.

¹ Az önkormányzatok összvagyonja a 2006. évben majd négyszerese a tárgyévi költségvetés értékének, s az éves amortizáció pótlásigénye több mint az önkormányzatok összes beruházási lehetősége.

A mögöttünk hagyott két és fél évtized adatai szerint az önkormányzati bevételek nominális értékei emelkedtek, ám *az összehasonlítható áron számolt források értéke – az évről évre emelkedő hitelfelvételek ellenére – alig haladja meg az 1990. évi kiadások volumenét.* (Más megfogalmazással – a 2006. évre vonatkozó adatok alapján – minimum 250 milliárd Ft forrás hiányzik a rendszerből.) Ez olyan nagyságrend, ami nem magyarázható a gazdasági feltételek romlásával, sokkal inkább egy negatív szemlélet tükröződése.

A helyi közösségek gazdálkodási keretei az 1992–2006. közötti időszakban differenciált ütemben emelkedtek: a nominálértéken számolt *saját bevételek* majd tízszeres, a *megosztott (átengedett) bevételek* nyolcszoros mértékben gyarapodtak, miközben a tb által átadott források ötszörös, az *állami támogatások* négyszeres és a szabadon felhasználható *normatív juttatások* alig háromszoros növekedést mutatnak. Az eltérő ütemű fejlődés természetszerű következménye a bevételi struktúra jelentős módosulása.

A bevételi struktúra módosulásának látványos jellemzője a *saját bevételek – ezen belül a helyi adók – súlyának jelentős emelkedése.* A helyi adóbevételek gyarapodását az *adóztatást vállaló önkormányzatok* körének bővülése, illetve az *adóterhek emelése* tette lehetővé (az egy főre jutó adóteher 950 Ft/fő értékről 43,4 ezer Ft/fő értékre emelkedett).² A felhalmozási és tőke jellegű bevételek gyarapodása két tényezőre vezethető vissza: egyfelől *a belterületi földek ellenértékének utólagos elszámolására* (lásd: ÁPV Rt.); másfelől a helyi közösségek *mobilizálható vagyonának részleges értékesítésére.* (Ez különösen nyomon követhető a megyék, illetve a nagyobb városok vagyonának változásában.)

A bevételi struktúra módosulásának fontos jellemzője a *megosztott (átengedett) bevételek* súlyának viszonylagos stabilitása. Önkormányzati nézőpontból ez egy olyan „érdekeltségi típusú” szabályozás, amelynek azt kellene biztosítania, hogy a helyben keletkező jövedelmeken – előre rögzített feltételek szerint – az állam és az önkormányzatok osztoznak. A közgazdasági szabályozás kidolgozóinak szerint (értsd: Pénzügyminisztérium) ez nem más, mint a központi költségvetést megillető bevételekről történő lemondás, vagyis a megosztott bevételek olyan átengedett bevételek, amelyek lényegében az állami támogatás funkcióját töltik be. Sajnos az utóbbi évek szabályozási gyakorlata a Pénzügyminisztérium filozófiáját tükrözi, így a helyi önkormányzatoknak szinte semmi érdekelttségük nincs a megosztott bevételek gyarapításában.³

Előzőeknél is szemléletesebb *a normatív juttatások, illetve az állami támogatások finanszírozási szerepének átértékelődése.* A normatív juttatások szerepváltása alapvetően az inflációtól elmaradó értékváltozás következménye, s az

² A helyi adózás bevezetése korántsem volt önkéntes, a központi kedvezményekhez való hozzájárulás feltétele ma is a helyi adóztatásban rejlő lehetőségek maximális kihasználása.

³ A megosztott bevételek ellentmondásos szabályozása már ma is méltatlan viták forrása (lásd: saját erő felmutatása), de a kialakult gyakorlat az EU-pályázatokon való eredményes szereplést is veszélyeztetheti.

elosztási rendszer működését tovább gyengítette a normatívák számának kritikátlan bővülése. Az állami támogatások *több mint négyötöde működési célú juttatás*, s alig egyötödös arányt képviselnek a fejlesztési célú támogatások. Az állami támogatáson belül figyelmeztető a működésképtelenné vált önkormányzatok kiegészítő juttatásainak „kényszerpályás” emelkedése, melyet – immár évek óta ismétlődően – az önkormányzatok egyharmada kénytelen igénybe venni.⁴

2. táblázat

Az önkormányzatok tárgyévi bevételeinek strukturális összetétele és időbeli változása

(egység: százalék)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Saját bevételek <i>ebből: helyi adók</i>	17,7 3,4	16,1 4,7	21,4 8,4	26,9 10,4	28,5 13,0	27,1 12,8	27,1 13,3	26,3 13,8
Megosztott bevételek	13,0	8,7	11,2	13,5	15,0	15,1	18,1	15,8
Tőkejellegű bevételek	5,5	10,0	12,3	8,6	10,6	9,0	7,9	10,5
Állami hozzájárulások és támogatások <i>ebből: normatív alapon</i>	43,7 33,8	39,8 30,4	33,9 24,1	29,0 19,4	25,1 15,4	26,8 14,2	27,9 18,6	26,7 15,9
Államháztartáson belüli pénzáadások <i>ebből: TB (Eb) átadás</i>	17,3 16,7	17,6 16,0	17,6 15,4	16,5 13,6	16,4 13,5	14,9 13,2	14,8 13,5	13,8 11,9
Államháztartáson kívüli pénzáadások	0,6	1,0	1,1	1,2	1,7	1,3	0,5	0,9
Egyéb bevételek <i>ebből: hitel</i>	3,8 0,8	4,7 3,8	3,8 1,5	4,1 2,6	4,7 1,4	4,9 3,4	4,4 2,9	6,0 4,7
Tárgyévi bevételek	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Magyarország Nemzeti Számlái, illetve az éves költségvetés zárszámadási anyagai.

Szembeűnő, hogy a *hitel*ek kezdetben alig kimutatható szerepet játszottak az önkormányzatok finanszírozásában, majd a 2003. évtől kezdődően lassú emelkedés mutatható ki. Ennek ütemét a szabályozási feltételek szigorításával is fékezni kívánják, de racionális korlátot jelent a kamatterhek magas szintje, illetve a pénzintézetek által megkívánt garanciális feltételek teljesíthetősége.⁵

Az 1992–2006. évek változásai más szempontból is figyelmet érdemlőek. Miközben a korábbi elemzések a területi különbségek növekedésére – közvetetten a támogatási keretek differenciált felhasználásának igényére – hívták fel a

⁴ Szakértői vélemények szerint nem lehet a helyi közösségek felelőtlen gazdálkodásáról beszélni ott, ahol az önkormányzatok harmada önhibáján kívül kerül fizetéseképtelen állapotba.

⁵ Az EU-15 országokra vonatkozó adatok szerint a hitelek az önkormányzati bevételek 10–40 százaléka között mozognak.

figyelmet, addig a támogatási gyakorlatban kimutatható változások – a fűnyíró logikából fakadóan – a juttatások fajlagos értékeinek sajátos kiegyenlítődését jelzik (lásd: feladatmutatókhoz kötődő normatív támogatások). Ez látszólagos eredmény. A normatív módon leosztott állami juttatásokban érvényesül ugyan az „egyenlőség” elve (lásd: népességszámhoz, feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások), ám a feladatellátás biztonságát és minőségét valójában az határozza meg, hogy a helyi közösség – saját forrásai terhére – képes-e biztosítani a tényleges ráfordítás és az állam által nem finanszírozott működési költség különbözetét. A jelenség következményeként az önkormányzatok erőforrásokból való részesedése alapvetően attól függ, hogy milyen teherbíró a helyi társadalom és gazdaság (lásd: helyi adó, intézmények működési bevétele), illetve milyen eredménnyel képesek hasznosítani az önkormányzati vagyont.

3. táblázat

A 2006. évi bevételek önkormányzati típusok szerinti megoszlása

(Egység: százalék)

	Saját bevételek	Megosztott bevételek	Tőkejellegű bevételek	Normatív juttatások	Állami támogatás	Aht belső átadás (TB)	Tárgyévi bevételek
Főváros és kerületek	34,7	11,7	23,3	14,5	13,9	19,7	21,6
Megyei önkormányzatok	10,7	9,9	3,7	10,3	7,3	40,1	13,4
Városok összesen	42,3	46,2	47,8	50,7	40,1	34,6	44,1
ebből: megyei jogú városok	20,0	16,6	20,5	23,3	12,3	10,0	18,1
egyéb városok	22,3	29,7	27,3	27,4	27,8	24,6	26,0
Községek összesen	12,2	32,2	25,0	24,5	34,4	6,2	20,6
ebből:							
5000 fő felett	2,1	3,0	3,5	2,5	2,2	0,5	2,2
1000–4999 fő között	8,0	20,5	15,1	17,6	21,4	4,2	13,5
1000 fő alatt	2,1	8,7	6,4	4,4	10,8	1,5	4,9
Önkormányzati bevételek mindösszesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Belügyminisztérium adatközlése az önkormányzati gazdálkodás 2006. évi adatairól.

A hagyományos értékelésekkel szemben megkülönböztetett figyelmet érdemel a forrásstruktúra önkormányzati szintek szerinti differenciálódása, illetve a helyi adottságokat befolyásoló körülmények elemzése. Így növekvő szerepe van a gazdasági bázis alakulásának (vállalkozások száma, foglalkoztatási lehetőségek, jövedelemszint), a közgazdasági szabályozás ösztönző erejének, valamint az önkormányzatok saját bevételi lehetőségeinek. A gazdasági egyensúlyban gondolkodó pénzügyi technikusok az állam szerepét a „minimálisan szükséges támogatások” biztosításában látják, s ennek következtében a különböző szintű szolgáltatások finanszírozási terhet – különösebb mérlegelés nélkül – a helyi kö-

zösségekre hárítják. Ez a filozófia sajnálatosan szembeállítja a központi és a helyi érdekeket, nem kedvez a helyi közösségek „önmegvalósító” törekvéseinek, s legnagyobb hátránya a „befelé forduló” települési magatartás, illetve az önkormányzatok közötti együttműködés lefékeződése. Ennek szemléletes példája a helyi közösségek elzárkózása a társulásoktól, illetve a kistérségi szerveződésektől.

Összességében az önkormányzati gazdálkodás részletező adatai arra utalnak, hogy az állami szerepkör átértelmezésében, illetve az Áht. finanszírozási gyakorlatának változásában az önkormányzatok voltak a legnagyobb vesztesek, s valóssá vált annak a veszélye, hogy *az állami szerepvállalás további korlátozása a helyi közösségek terheinek újabb emelkedésével fog járni*. Ha másért nem, erre azért is gondolni kellene, mert a helyi közösségek értékítélete már három alkalommal módosította a politikai erőviszonyokat.

Az önkormányzatok működési és fejlesztési célú kiadásainak alakulása

Az önkormányzati kiadások időbeli változása és önkormányzati típusok szerinti megoszlása egyazon íven mozog a bevételekkel, így az értékelésnek szükség-szerűen a strukturális változásokra kell koncentrálnia. Bár a költségvetési szférában *korlátozottan alkalmazható az üzemgazdasági szemlélet*, mégis sokat sejtető a főbb kiadási jogcímek időbeli átrendeződése, illetve a főbb kiadási jogcímek önkormányzati szintek közötti eloszlásának módosulása.

A kiadások legjelentősebb tételét – a legnagyobb munkáltatói szerepkörből fakadóan – a *személyi juttatások* adják, s ez az 50 százalékot közelítő részarány lényegében a 2002–2003. évi béremelés eredménye⁶. A *dologi kiadások* súlya évről évre mérséklődő, s ennek legfőbb magyarázata az inflációs indextől elmaradó automatizmusok. (Tekintve, hogy a dologi kiadások legjelentősebb részét a fűtés és világítás növekvő költségei teszik ki, érezhető, hogy a működés egyéb tárgyi és technikai feltételeinek biztosítására mind kevesebb fedezet jut.) A *felhalmozási célú ráfordítások* ciklikus mozgást mutatnak, szembetűnő, hogy a beruházások részaránya mindenkor a választásokat közvetlenül megelőző években haladta meg az átlagos – magasnak nem nevezhető – szintet.

Az önkormányzatok által folyósított *támogatások és kényszerű pénzáadások* felfelé kúszó trendje a „kiszervezett szolgáltatások” következménye, ugyanis a piacgazdasági körülmények közé szorított közszolgáltató vállalkozásoknak is eredményesen kell gazdálkodniuk. (A pozitív eredmény feltétele a szolgáltatásnyújtás költségeinek az árakban történő érvényesítése, ám a tényleges költségekhez igazodó szolgáltatási díj meghatározását – a szolgáltatások elérhetősége

⁶ A 2006. évről készített zárszámadás adatai szerint az önkormányzatok és intézményeik 485 ezer fő teljes munkaidős munkavállalót foglalkoztatnak.

4. táblázat

Az önkormányzatok tárgyévi kiadásainak strukturális összetétele és időbeli változása

(Egység: százalék)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Személyi jellegű ráfordítások <i>ebből: munkáltatói járulék</i>	41,9 <i>12,1</i>	42,4 <i>12,4</i>	42,7 <i>13,0</i>	40,6 <i>12,6</i>	40,8 <i>11,7</i>	43,3 <i>11,2</i>	47,8 <i>11,8</i>	45,1 <i>10,8</i>
Dologi kiadások	30,2	28,6	29,4	27,6	28,4	25,9	25,8	24,9
Felhalmozási célú kiadások <i>ebből: saját beruházás</i>	19,4 <i>10,6</i>	19,5 <i>11,7</i>	16,3 <i>10,1</i>	19,7 <i>11,6</i>	19,8 <i>11,0</i>	20,6 <i>12,5</i>	16,4 <i>9,7</i>	21,0 <i>11,4</i>
Támogatások és egyéb célú együttműködési kiadások	7,4	7,8	8,5	9,0	8,2	8,0	7,7	7,3
Hiteltörlesztés, egyéb kiadás	1,1	1,7	3,1	3,1	2,8	2,2	2,3	1,7
Tárgyévi kiadások	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Belügyminisztérium adatközlése az önkormányzati gazdálkodás tárgyévi kiadásairól.

érdekében – az önkormányzatok fékezni igyekeznek. Ilyen esetekben a díjbevétel és a ráfordítások különbözetét a hatósági árat megállapítónak, vagyis az önkormányzatoknak kell állniuk.) A kölcsönforrások bevételeken belüli alacsony szintjéből következően a *hiteltörlesztés* ma még viszonylag kezelhető mértékű.

5. táblázat

A 2006. évi kiadások önkormányzati típusok és főbb jogcímek szerinti megoszlása

(Egység: százalék)

	Személyi ráfordítások	Dologi kiadások	Felhalmozás (beruházás)	Támogatás, pénzáadás	Egyéb feladatok	Tárgyévi kiadások
Főváros és kerületek	19,7	24,7	24,2	19,9	21,8	21,8
Megyei önkormányzatok	16,4	17,5	5,9	3,8	13,6	13,5
Városok összesen <i>ebből: megyei jogú városok</i>	44,2 <i>18,0</i>	41,9 <i>17,8</i>	46,0 <i>18,3</i>	44,6 <i>18,5</i>	44,1 <i>18,1</i>	44,2 <i>18,2</i>
<i>10 ezer fő feletti</i>	<i>20,3</i>	<i>19,1</i>	<i>22,1</i>	<i>18,0</i>	<i>20,2</i>	<i>20,2</i>
<i>egyéb városok</i>	<i>5,9</i>	<i>5,0</i>	<i>5,6</i>	<i>8,1</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>
Községek összesen <i>ebből: 5000 fő felett</i>	19,7 <i>2,1</i>	15,9 <i>1,8</i>	24,0 <i>2,9</i>	31,7 <i>3,2</i>	20,6 <i>2,3</i>	20,7 <i>2,3</i>
<i>1000–4999 fő között</i>	<i>13,4</i>	<i>10,4</i>	<i>14,7</i>	<i>20,5</i>	<i>13,5</i>	<i>13,5</i>
<i>1000 fő alatt</i>	<i>4,2</i>	<i>3,7</i>	<i>6,4</i>	<i>8,0</i>	<i>4,8</i>	<i>4,9</i>
Önkormányzatok összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Belügyminisztérium adatközlése az önkormányzati gazdálkodás 2006. évi adatairól.

A kiadási struktúra időrendi változása mellett figyelmet érdemlő a főbb kiadási tételek *önkormányzati szintek szerinti tagolódása*. Az adatok – különösen, ha felidézzük az ellátandó népesség területi megoszlásának jellemzőit – jelzik, hogy a *főváros* összkiadásokból való részesedése – a központi szerepkör ellenére – aligha haladja meg a népességi arányt, a *városok* részesedése kisebb mértékben, a *községek* részesedése viszont jelentősebb mértékben marad el népeségaránytól. A *megyei önkormányzatok* helyzete nehezebben minősíthető, de a funkciók és az ellátási felelősség ismeretében a személyi és dologi kiadások részaránya túlzottnak ítélnélhető.

Az ellátási felelősség és a finanszírozási feltételek közötti feszültséget még inkább érzékelteti a kiadások önkormányzati szintek szerinti megoszlása. Az összkiadáson belül a *személyi jellegű ráfordítások* súlya a megyék és a városok esetében átlag feletti, miközben a községek és a főváros mutatói átlagtól elmaradók. A *dologi kiadások* tekintetében ugyancsak kiugró a megyék részesedése, miközben a községek és az egyéb városok részesedése lényegesen elmarad az átlagos értékektől. Több mint érdekes, hogy a *beruházási célú ráfordítások* esetében a községek – majd 22 százalékos részarányal – átlag feletti részesedést mutatnak, s ezt az értéket csak jelentős leszakadással követi a főváros. (A megyei önkormányzatok beruházási célú ráfordításai – immár évek óta – igen alacsonyok, s messze nem biztosítják az elhasználandó vagyron pótlását.) A támogatások és egyéb céljellelű pénztátadások a városok és a községek esetében mutatnak átlag feletti értékeket.

6. táblázat

Az önkormányzati kiadások főbb jogcímei és önkormányzati szintek szerinti megoszlása, 2006

(Egység: százalék)

	Főváros és kerületei	Megyék összesen	Városok összesen	<i>ebből: megyei jogú városok</i>	Községek összesen	Mind-összesen
Személyi jellegű ráfordítások <i>ebből: személyi juttatás</i>	42,3 32,0	56,9 43,0	47,0 35,4	46,6 35,1	44,1 34,0	45,1 35,4
Dologi kiadások	28,0	32,1	23,5	24,2	20,1	24,9
Felhalmozási kiadások	20,7	8,2	19,4	18,8	21,8	21,0
Támogatások és egyéb célú pénztátadások	7,3	2,3	8,1	8,1	12,3	7,3
Egyéb jellegű kiadások <i>ebből: hiteltörlesztés</i>	1,7 0,4	0,5 0,2	2,0 1,3	2,3 1,6	1,7 1,2	1,7 1,0
Tárgyévi kiadások	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Belügyminisztérium adatközlése az önkormányzati gazdálkodás 2006. évi adatairól.

A kiadási struktúra – a bevételekhez hasonlóan – lényeges különbséget mutat az országos átlag és a kistérségek között. Ennek jellemzője – a településháló-

zat atomizáltságából és az élők munkáigényes tevékenységek túlsúlyából fakadóan – a személyi jellegű ráfordítások magasabb szintje, s következményként a dologi jellegű ráfordítások és a felhalmozási kiadások erősen korlátozott jellege, s csökkenő naturális tartalma.

Az önkormányzatok gazdasági mozgásterének reális minősítéséhez nem elég a részarányok ismerete, hanem a vegyes gazdaság körülményei között tudni kell, hogy *milyenek az ellátandó feladatok, s a különböző feladatok teljesítésének mi a valós költsége*. Előzőek mellett – nem túl távoli időben – arra is választ kell adni, hogy a közszolgáltatások milyen hatékonysággal működnek. Tanulmányunk kereteit meghaladja, hogy a teljes ellátási kört áttekintsük, de az elmentmondásos helyzet jellemzésére elégséges néhány, *az önkormányzatok széles körét érintő ellátási feladat kiemelése* (lásd: általános iskolai oktatás, óvodai nevelés, vagy éppen a nappali jellegű szociális ellátás).

7. táblázat

A főbb alapellátási feladatok normatív támogatásai a tényleges ráfordítások százalékában, 2006

(Egység: százalék)

	Főváros és kerületek	Megyei szintű önkormányzat	Városok összesen	Községek összesen	Önkormányzatok összesen
Bölcsődei ellátás	46,9	–	52,0	64,7	50,5
Óvodai nevelés	47,4	–	55,1	56,2	54,3
Általános iskolai oktatás	61,4	70,7	78,2	64,5	70,8
Gimnáziumi nevelés, oktatás	74,6	84,6	87,8	76,4	83,4
Szakközépiskolai nevelés, oktatás	50,9	80,2	71,3	83,7	66,3
Szakképzési célú oktatás	50,2	52,3	41,4	79,6	55,4
Hajléktalanok átmeneti intézményei	50,9	–	52,9	56,1	51,9

Forrás: Belügyminisztérium adatközlése az önkormányzati gazdálkodás éves adatairól.

Elemzésünkhöz alapot adnak az önkormányzatok gazdálkodásáról készített éves információs jelentések,⁷ melyek bemutatják, hogy naturális egységekben számolva milyen volumenűek az önkormányzatok által *ellátott feladatok*, illetve a különböző közszolgáltatások *milyen ráfordításokkal* teljesíthetők. A zárszámadási dokumentumok és az adott évre készített szabályozási anyagok összevetésével viszonylag pontosan megítélhető a tervezés minősége, illetve az önkormányzatok esetleges alul, vagy túlffinanszírozott állapota. A 2000–2006. évi adatok elemzése több mint tanulságos.

⁷ Lásd: Győr-Moson-Sopron Megyei TÁKISZ (Államháztartási Hivatal) évenként készülő országos adatfelmérése és információs jelentése.

Az Ötv. kidolgozása során mindenki számára egyértelmű volt, hogy a központi normatívák az állami támogatás elosztásánál „vetítési alap” funkciót töltenek be, s nem jelenthetnek kötelező feladatmutatót. A gyakorlat felülírta ezt a szabályt, s ennek jele, hogy a szabályozásban közreműködők igyekeztek mind részletesebb feladatleosztást alkalmazni, másfelől mind gyakrabban kérik számon a normatív támogatások rendeltetésszerű felhasználását.⁸ A kialakult helyzetben mi sem természetesebb, mint annak vizsgálata, hogy a központi normatívák milyen mértékben fedezik a feladatellátás tényleges költségeit.

A normatív támogatási rendszer igénye jól hangzó érv volt az önkormányzati törvény elfogadását megelőző időszakban, ám az egyenlő mértékű támogatási rendszer működtetése megannyi igazságtalanság hordozója. Jól szemlélteti ezt a helyzetet a főbb alapellátási feladatok 2006. évre vonatkozó fajlagos támogatásainak és tényleges ráfordításainak alakulása. A 8. táblázat adatai két fontos körülményre hívják fel a figyelmet:

- egyfelől a település méretének csökkenésével ellentétesen gyorsuló ütemben emelkedik a fajlagos költségigény (közgazdasági értelemben minél kisebb a település, annál rosszabb a teljesítménymutató);
- másfelől a fajlagos ráfordítások értékét döntő mértékben a szolgáltatás fenntartásához szükséges személyi ráfordítások határozzák meg.

Előzőek – végkövetkeztetésként – azt jelentik, hogy az önkormányzati gazdálkodás hatékonyságát csak az intézményi struktúra modernizálásával (optimális méretek kialakításával) lehet érdemben javítani, s a központi juttatásokat a közszolgáltatások térségi funkciójához kell igazítani.

Az éves előirányzatok és a tényleges ráfordítások összevetése alapján viszonylag könnyen igazolható, hogy az önkormányzatok kettős szorításban vannak: egyfelől az ellátás naturális feladatait a „szabályozók” rendre alulmértékezik, másfelől a normatív támogatásokat a tényleges ráfordítások töredékében állapítják meg⁹. A különbözetről természetesen az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. A számok azt mutatják, hogy az alulfinanszírozott feladatok kiegészítő finanszírozásához nem elégségesek a megosztott források, de még az szja visszaosztásából származó juttatások sem. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az önkormányzatokra hárított ellátási feladatok teljesítéséhez – szintenként differenciált mértékben – a saját forrásokból származó bevételeket is igénybe kell venni.¹⁰

⁸ Lásd: minisztériumi körlevelek a normatívák „rendeltetésszerű” hasznosítása érdekében, illetve ÁSZ észrevétel a normatív támogatási rendszer elégtelen működéséről.

⁹ Szerencse, hogy a feladatmutatókhoz járó támogatások a tényleges szükségletekig hívhatók le, de a tervezett és a tényleges értékek közötti eltérések mindig felesleges viták kiváltói.

¹⁰ A főváros és a megyei jogú városok helyzete a számított átlagtól jelentősen különbözik, tekintve, hogy az adóerő-képesség mérésének következtében az átlag felett teljesítő városok nem juthatnak hozzá a normatívák teljes értékéhez.

8. táblázat

Az egy általános iskolai tanulóra jutó fajlagos költség önkormányzati típusok szerint
(2000–2006)

(Egység: ezer Ft/tanuló)

	2000		2003		2006	
	Összes költség	ebből: bér	Összes költség	ebből: bér	Összes költség	ebből: bér
Fővárosok és kerületek	139,5	92,3	306,6	213,9	330,3	233,9
Megyei önkormányzatok	137,7	89,9	278,1	192,2	320,6	222,4
Városok összesen	114,2	76,1	247,7	172,2	256,3	182,0
ebből: megyei jogú városok	116,3	77,7	252,4	175,5	257,5	183,2
egyéb városok	108,1	75,5	234,5	168,6	254,6	181,5
Községek összesen	126,2	83,1	270,4	188,1	315,0	219,8
ebből: 5000 fő felett	110,9	72,7	256,5	177,0	266,9	186,4
1000–4999 fő között	123,3	81,3	279,6	193,5	310,3	210,6
1000 fő alatt	165,5	108,5	282,8	199,1	319,3	217,3
Önkormányzatok összesen	122,3	81,1	268,1	186,3	286,0	201,6

Forrás: Belügyminisztérium adatközlése az önkormányzati gazdálkodás éves adatairól.

Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata és a vagyongazdálkodás

A helyi közösségek gazdasági bázisának létrehozásában fontos szerepe volt a *tulajdonlási jog* biztosításának, illetve a helyi közösségek vagyonhoz juttatásának.¹¹ A folyamat *első állomása* az Ötv. volt, mely a hatályba lépéssel automatikusan az önkormányzatok tulajdonába adta a törvényben rögzített vagyontárgyakat. A *második szakasz* a Vagyonátadó Bizottságok működéséhez kapcsolódik, e testületek egyedi döntésekkel nevesítették az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyakat. A *harmadik szakasz* a volt állami vállalatok társasággá alakulásával, illetve az önkormányzati tulajdonba tartozó belterületi földek megváltásával kapcsolatos, melynek keretében az önkormányzatok a belterületi földek értékének megfelelő társasági tulajdonhoz (vagyonrészhez) jutottak. A *negyedik szakasz* immár napjaink történése, melynek legfőbb forrása a saját költségvetésből finanszírozott beruházások aktiválása.

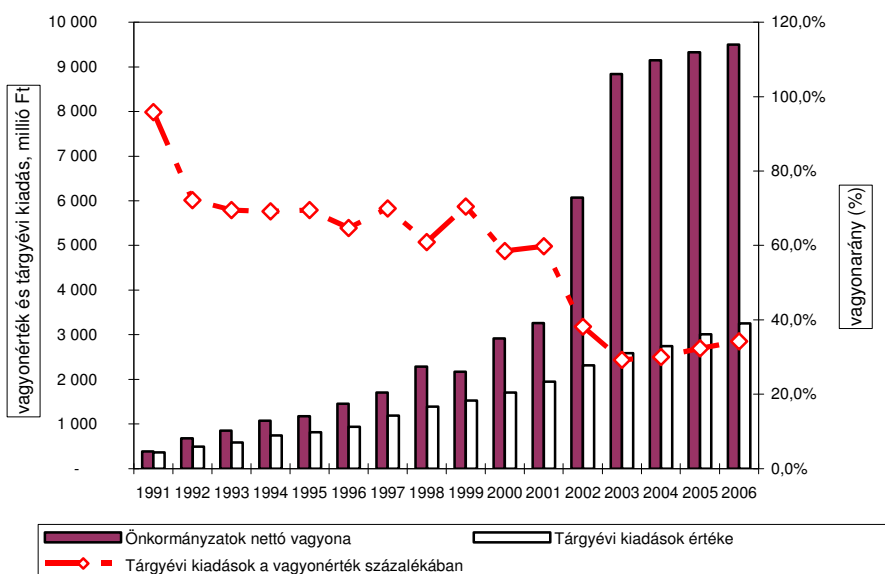
Sajátos helyzet, hogy az 1991–2006. években a helyi közösségek összvagyonja gyorsabban bővült, mint amilyen ütemben a lakossági ellátás finanszírozását szolgáló költségvetési források bővültek, illetve a tárgyi eszközök állománya gyorsabban bővült, mint ahogy önkormányzatok aktivált beruházásainak évenkénti értéke változott. A jelenség magyarázata, hogy fokozatosan ala-

¹¹ A hatályos Alkotmány 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonjogát.”

kultak ki azok a nyilvántartási rendszerek (lásd: ingatlankataster), amelyek képesek mind teljesebb képet adni a helyi közösségek vagyoni helyzetének változásáról.

2. ábra

Az önkormányzatok összes vagyona és a tárgyévi költségvetés volumene (1991–2006)



Forrás: Belügyminisztérium és Államkincstár adatközlése az önkormányzati gazdálkodásról.

Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata közel sem kiegyenlített. Az 1991–2006. években a befektetett eszközök több mint harmincszoros ütemben bővültek, a forgóeszközök alig hétszeres mértékben változtak. A vagyonelemeneken belül szembeűnő a legnagyobb részarányt képviselő tárgyi eszközök majd huszonötöszörös növekedése, illetve a befektetett pénzügyi eszközök több mint hatvannégyszeres gyarapodása. Előbbi a bővülő ingatlanvagyon következménye, utóbbi viszont a vállalkozói érdekltség (résztulajdon) bővülésének eredménye. Az összességében pozitív folyamatok hatását rontja a mobilizálható vagyon kényszerpályás értékesítése (lásd: működési költségvetés gondjai), illetve az önkormányzati követelések (kintlévőségek) és kötelezettségek jelentős – majd hetvenszeres – emelkedése.

A vagyonelemek eltérő irányú és ütemű változásának természetszerű következménye a vagyonstruktúra jelentős módosulása. Az önkormányzati ingatlanvagyon kényszerpályás értékesítése és az időközi ingatlanberuházások egyenlegként 70 százalék feletti részesedést mutatnak a tárgyi eszközök. A helyi közösségeket megillető tulajdonosi jogosítványok jelentős bővülése következtében

a befektetett pénzügyi eszközök részaránya előbb 30 százalék fölé emelkedett, majd a működési költségvetés gondjainak enyhítése érdekében végrehajtott aktív ügyletek eredményeként alig 5,5 százalékra mérséklődött.

9. táblázat

Az önkormányzatok vagyonának értéke és főbb vagyonelemek szerinti megoszlása

(Egység: százalék)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Immateriális javak	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Tárgyi eszközök	55,8	49,0	43,7	47,4	54,6	67,7	73,0	73,6
Befektetett pénzügyi eszközök	29,7	33,0	35,3	26,0	17,3	8,1	6,0	5,4
Üzemeltetésre átadott eszközök	–	7,1	5,8	7,4	12,9	14,5	14,5	15,4
Befektetett eszközök összesen	85,1	89,2	84,9	82,4	81,7	80,5	79,3	15,4
Forgóeszközök összesen	14,4	10,8	15,1	19,1	15,0	8,9	6,3	5,4
Eszközök mindösszesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Éves zárszámadások anyagai alapján (Pénzügyminisztérium) a szerző számításai.

A vagyonelemek eltérő ütemű és kiterjedésű változásának természetszerű következménye a vagyon regionális térségek, illetve önkormányzati típusok közötti megoszlásának módosulása. A differenciálódás mögöttes jelenségei rendkívül összetettek:

- az egyik befolyásoló körülmény a gazdaság öröklött területi koncentrációja, melynek következtében csak ott változott tulajdonrész a belterületi föld, ahol voltak átalakulásra kötelezett állami vállalatok;
- a másik befolyásoló körülmény a kereslet és a kínálat alakulása, melynek következtében csak ott volt számottevő értéke a belterületi földnek, ahol volt kiépült infrastruktúra, illetve közszolgáltató intézmények.

Az önkormányzatok vagyonosodási folyamatának *elsődleges nyertesei a nagyvárosok* (ezen belül a főváros és a megyei szerepkörű, idegenforgalmi adottságokkal rendelkező városok), míg a folyamat *abszolút és relatív értelmű vesztesei a megyei önkormányzatok*. Az egyéb kategóriába sorolt városok és a községek összvagyonon belüli részesedésének csökkenése – a megyékkel szemben – látszólagos, valójában inkább relatív értelmű pozícióromlásról van szó.

Az önkormányzati vagyon gyarapodása egyrészt a tulajdonosi pozíció erősödését, a gazdálkodási biztonságot jelzi, ám ezzel megjelenik a felelős gazdálkodás igénye, s az elhasznált vagyon ütemes pótlásának követelmé-

nye.¹² Ez a kötelezettség leginkább a tárgyi eszközök állományát érinti, s ebben a körben viszonylag pontosan mérhető, hogy a hatályos költségvetési szabályozás nem ad lehetőséget az amortizálódott vagyon pótlására.

10. táblázat

A helyi közösségek vagyonának önkormányzati típusok szerinti megoszlása

(Egység: százalék)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Főváros és kerületek	20,2	37,3	41,5	43,1	43,7	44,2	45,6	45,9
Megyei önkormányzatok	18,8	11,2	8,6	6,9	5,7	4,8	3,9	3,3
Városok összesen	42,9	35,9	37,1	37,5	38,5	39,2	40,4	40,9
ebből: megyei jogú városok	4,3	6,4	9,2	9,9	10,6	11,3	11,9	12,1
egyéb városok	38,6	29,5	27,9	27,6	27,9	27,9	28,5	28,8
Községek összesen	18,1	15,6	12,8	12,5	12,1	11,8	10,1	9,9
ebből: 5000 fő felett	4,1	3,7	3,3	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2
1000–4999 fő között	1,7	1,4	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
1000 fő alatt	12,3	10,5	8,5	8,4	8,2	7,9	6,1	5,8
Önkormányzatok összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Éves zárszámadások anyagai (Pénzügyminisztérium), illetve saját számítások.

Közismert, hogy költségvetési keretek között az elhasználódott vagyon ütemes pótlása nehezen biztosítható, hiszen – a vállalkozói világban kialakult és működő gyakorlat szerint – a költségként elszámolt amortizációt az árakba kell beépíteni, vagyis az elhasználódott vagyon pótlási fedezetét a szolgáltatási díjtételek arányos emelésével kell biztosítani. A díjak emelkedését a fajlagos normatív juttatásoknak is követniük kell, a többlet nem hárítható csak a helyi közösségekre.

11. táblázat

Az önkormányzati vagyon amortizációja a beruházások összértékének százalékában

(egység: milliárd Ft)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Tárgyi eszközök állománya	392,7	565,6	668,7	950,8	1687,0	4350,3	7021,3	7575,9
Amortizáció éves értéke	99,0	150,2	171,9	202,2	249,8	364,6	369,6	454,5
Beruházások éves értéke	66,8	103,7	118,2	160,8	186,7	288,1	264,7	369,8
Beruházások a tárgyévi amortizáció százalékában	67,5%	69,0%	68,8%	79,5%	74,7%	79,0%	71,6%	81,4%

Forrás: Éves zárszámadások anyagai (Pénzügyminisztérium), illetve saját számítások.

¹² Ebből a szempontból példászerű az értelemszerűen hatályon kívül levő 1886. évi XXII. törvény-cikkely rendelkezése, mely szerint „A képviselőtestületek tagjai személyes vagyonukkal is felelősek a közvagyon óvásáért és lehetőségek szerinti gyarapításáért.

A gazdálkodás jelen gyakorlatában az éves amortizáció nagysága pusztán egy számítás eredménye (technikai információ), amelynek nincs érdemi szerepe a költségvetési előirányzatok alakításában, de nincs érdemi hatása sem a beruházási célokra, sem a felhalmozási ütemre. *A jelenlegi gyakorlat tudomásul veszi, hogy a beruházások műszaki tartalma teljesen más, mint az elhasználódott vagyon naturális tartalma, vagyis a rendszer nem is gondol az elhasználódott vagyon pótlási szükségletére* (ennek hiányát leginkább a vonalas létesítmények, az egészségügyi gép- és műszerbeszerzések, illetve az informatikai ágazatok érzik). Tekintve, hogy az éves amortizáció folyamatosan meghaladja a tárgyévi beruházások összértékét, a folyamat természetszerű következménye a vagyon fogyása.

Az 1991–2006. évek gazdálkodási tapasztalatai alapján – vagyongazdálkodási szempontból – a következő feladatok érdemelnek említést:

- A vagyongazdálkodás *a hatályos Ötv. legkiforrotlanabb része*, ebből fakadóan mielőbb gondoskodni kell a szabályozási elvek kialakításáról, illetve az Ötv. módosításának előkészítéséről;
- Az önkormányzatok formailag teljesítették jogalkotási kötelezettségüket, s kidolgozták vagyongazdálkodási rendeleteiket, ám ezek többsége túlhaladottá vált, *s nem adnak garanciát a közösségi vagyon reálértékének megtartására*;
- Több mint szemléleti probléma, hogy a testületi munkában *a költségvetési gazdálkodás kérdései nagyobb figyelmet kapnak*, mint a költségvetési előirányzatok többszörösét kitevő vagyongazdálkodási problémák;
- A vagyongazdálkodás szakmai követelményeire tekintettel az önkormányzatok széles köre élt azzal, hogy független szervezetet hozott létre és/vagy bízott meg a vagyongazdálkodási kötelezettségek teljesítésével, ám *aggályosnak tűnik a kiszervezett tevékenységek sorsa*, illetve szakmai felügyelete;
- Szakmai *megoldást igényel a vagyonosodási folyamatból fakadó gazdálkodási feladatok (pénzügyi kötelezettségek) tervesítése*. Közismert, hogy az önkormányzati tulajdonú vállalkozások alultőkésített állapotban vannak, s ezt a hátrányos helyzetet – a működőképesség fenntartása érdekében – pótolni kell; ám mellette azzal is számolni kell, hogy az önkormányzatok résztulajdonát jelentő vállalkozások is mind gyakrabban kezdeményezik az alaptőke emelését. (A kötelezettségek korrekt számbavétele nélkül a hozzájárulási igények ad hoc kezelése veszélyezteti működési költségvetés pozícióit, az ügyletből való kimaradás viszont a tulajdoni arány jelentős mérséklődésével járhat.)

Az előzőekben vázolt kritikai észrevételekre – minimum követelményként – a közigazgatási rendszer megújítása és az önkormányzati gazdálkodás modernizációs programja keretében kell megnyugtató válaszokat adni, s ennek kereté-

ben a vagyongazdálkodás kérdéseit a költségvetési kérdésekkel egyenrangú feltételek szerint kell szabályozni.

Összegzés helyett

A társadalmi-gazdasági átalakulás folyamata, a makrogazdasági problémák túlsúlyossá válása nem kedvezett a területi különbségek mérséklésére irányuló törekvéseknek, sőt *a korábbi területi egyensúlyi problémák nem csökkentek, hanem inkább nőttek*. Ebben szerepet játszott, hogy a mobil erőforrással rendelkező befektetők eleve a fejlett gazdasági szerkezettel, jó infrastruktúrával és a képzett munkaerővel rendelkező térségeket részesítették előnyben, s mindebből fakadóan *a befektetésekből kimaradó térségek helyzete abszolút és relatív értelemben romlott*.

A területi feszültségek éleződése markánsan jelen van azokban a térségekben, ahol korábban meghatározó szerepe volt a mezőgazdaságnak, illetve a mezőgazdasági termékek feldolgozására épült élelmiszeriparnak. A kedvezőtlen helyzetet tovább fokozza, hogy az életminőség romlása az egyébként is hátrányos helyzetű tájegységeket sújtja. S ennek fő oka, hogy míg a városokban és a kistérségi központokban megmaradt a munkahelyek többsége, sőt megnyílt az önálló vállalkozásalapítás lehetősége, addig a centrumoktól (közlekedési hálózatoktól) távoli települések gazdasági bázisa leépült, s egyedüli foglalkoztatóként az önkormányzatok maradtak.

Normál körülmények között *a területfejlesztés motorjai az önkormányzatok*, ám a hátrányos helyzetű régiókban az önkormányzatok mozgástere – a centralizált finanszírozási modellből fakadóan – erősen behatárolt, illetve azokban a térségekben, ahol nem maradt közteherviselésbe bevonható gazdasági bázis, ott nem képződött saját bevétel, de helyi foglalkoztatás hiányában nem képződött lakóhelyen maradó szja-bevétel sem. *Ellenkezőleg, a hátrányos helyzetű önkormányzatok növekvő gondja, hogy a folyó kiadások mind nagyobb részét kell szociális támogatásokra fordítani*. Szabad erőforrások hiányában a helyi közösségek képtelenek kiegészíteni a normatív módon (alul)finanszírozott közszolgáltatási feladatok ráfordításait (lásd: alapfokú iskolai oktatás) és saját erő hiányában nem tudnak indulni a felzárkóztatási (fejlesztési) céllal meghirdetett pályázati programokon sem.

Az 1991–2006. évi időszakot értékelve megállapítható, hogy a magyar önkormányzati rendszer és annak részeként a pénzügyi szabályozási rendszer – a makrogazdasági jellemzőknek megfelelően – többségében biztosítja a helyi közösségek fenntartható fejlődését, ám közel sem ad megnyugtató választ azokra a kérdésekre, amelyek az Ötv. hatályba léptetését megelőző vitákban felmerültek, illetve amelyek az Ötv. hatályba lépését követően váltak felismerhetőkké:

- *A helyi adózás rendszere a teljesítőképesség határán van, s a teljesítményeket leginkább meghatározó iparüzési adó – a gazdaság adottságaiból fakadóan – nagyobb különbségek hordozója, mint az szja-rendszer;*

- A szabályozásban növekvő szerepet kap az *adóerő-képesség központi minősítése*, ám az alkalmazott gyakorlat *jogi és szakmai szempontból agályos*: az önkormányzatok nem élhetnek jogorvoslattal a szabályozással szemben, illetve hiányoznak azok az információs rendszerek, amelyek alapján átlátható lenne, hogy az érintett önkormányzatokkal szemben milyen elvonásokat alkalmaztak, illetve mi lett a „visszatartott” állami támogatások sorsa;
- A *céltámogatási rendszer* – az 1990. évben megfogalmazott igények ellenére – nem biztosítja a kitűzött program megvalósítására pályázó önkormányzatok igényeinek kielégítését (meghonosodott a várólisták rendszere), illetve az utóbbi időben hangoztatott egyensúly úgy jött létre, hogy a célokat szűkítették. (Sajátos helyzet, hogy az egyébként helyes célokra – lásd: szennyvízkezelés – kizárólagosan a nagyobb önkormányzatok pályázhatnak.)
- Az egyenlőség elvét hirdető *normatív szabályozás legnagyobb tévedése a térségi gondolkodás háttérbe szorítása*, a befelé forduló filozófia felerősítése, ugyanis a helyi közösségekkel nem lehet elfogadtatni, hogy saját befizetéseiket térségi feladatok „kiegészítő” finanszírozására fordítsák;
- A szabályozásban (lásd: megosztott bevételek) *vissza kell állítani az érdekELTSégi rendszert*, s a saját bevételek esetében pedig meg kell akadályozni, hogy rövid távú megfontolások alapján elvonják, vagy feladattal terheljék a helyi közösségek befizetéseit;
- A *szabályozási döntések csomópontja eltávolodott a szabályozási helyszínektől*, ám a centralizált döntéseknek hiányoznak az objektív információi, illetve hiányoznak a differenciált körülményekhez igazodó eszközei (a hazai önkormányzati rendszerben nincsenek „átlagos” települések, ebből következően az átlagos normatívák nem elégitik ki sem a felső harmadba, sem az alsó harmadba tartozó önkormányzatok szükségleteit);
- Máig *rendezetlen ellentmondás*, hogy míg az államháztartás filozófiája és a központi költségvetés gyakorlata a piacgazdaságok technikáját követi, addig az önkormányzatok működése (az ellátási felelősség fennmaradása) ideológiai és pénzügyi szempontból idejét múlt szabályozást takar;
- Piaci környezetben és a hatékonysági elvárások erősödésével önkormányzati körben is *át kell térni az üzemgazdasági szemléletű gazdálkodásra*, láthatóvá kell tenni, hogy egy-egy közszolgáltatási forma mibe kerül, s milyen hatékonysággal működik;
- Több mint hiba, hogy a települések (térségek) gazdájának tekintett önkormányzatok mellett sorra jelennek meg a jelentős erőforrásokkal rendelkező központi szervezetek (miközben a helyi közösségek alulfinanszírozottak), s amelyek párhuzamos működésük révén fékezik az önálló települési (területi) politika érvényesülését;

- A településfejlesztés *tipikusan távlatos feladat*, ám az önkormányzatokra kényszerített rövid távú szabályozási gyakorlat (az évente változó szabályozási feltételek) nem kedvez a hosszú távú gondolkodásnak, a következetes településpolitika kialakításának.

Az önkormányzatok működési gondjainak vázlatos bemutatása érzékelteti, *hogy a gazdálkodási nehézségek többsége nem hanyagságra, vagy felelőtlenségre, hanem rendszerbeli problémákra vezethető vissza*. Ezek megszüntetése nem tekinthető csak önkormányzati feladatnak, a döntéshozóknak vállalniuk kell a nagy horderejű döntések meghozatalát, a közigazgatási reform megkezdését, az önkormányzati feladat- és hatáskörök felülvizsgálatát és modernizálását, a finanszírozási és gazdálkodási rendszer átfogó továbbfejlesztését.

Az Ötv. jóváhagyását megelőzően gyakran hangoztatott kritika volt, hogy a tanácsok inkább voltak a központi hatalom helyi szervei, mint a helyi társadalom központi intézményei. A finanszírozás gyakorlata, az ellátandó feladatok összetétele és az önkormányzati rendszeren kívüli finanszírozási gyakorlat feléledése azt az érzést kelti, hogy visszatértünk a startvonalra. Kezdheljük az új filozófia kidolgozását!

Abstract

The actual process of social and economic transformation, even as macroeconomic problems grew, has not fostered attempts to reduce regional disparities. On the contrary, even the earlier disparity problems have not declined but have, rather, increased. This was partly due to the fact that investors, having mobile resources, prioritised those regions which already had a developed economic structure, a good infrastructure and a well-trained labour-force. All of these factors combined to worsen the situation in the regions lacking investment – in both absolute and relative terms.

The intensification of regional tensions is at present evident in the areas where earlier the main economic role had been played by agriculture or the associated food processing industry. The unfavourable situation is given further strength by the fact that, in all cases, a deteriorating quality of life most affects those regions which are already disadvantaged. The main reason for this is that, whilst in the towns and micro-regional centres most jobs remaining offered opportunity to individuals to set up their own business, by contrast, the basis economy of peripheral settlements and with limited transport networks has deteriorated. In such cases the local authorities have remained as the only employers.

In normal circumstances local authorities are the engines of regional development, by means of the extra latitude given to local authorities in disadvantaged regions where the highly centralised financial regime is tightly controlled or in those areas where no economic basis had been created enabling some con-

tribution to the public burden, where no “own resources” had been created and where, due to local unemployment, no personal income tax appropriations were available to maintain the local settlements. On the contrary, an increasing problem for local authorities in the backward areas was that the greater part of current expenditure had to be directed towards social benefits. In this situation, local communities are unable to make up costs of the statutory, but under-financed, public service responsibilities (for example, education), and lacking their own resources, they are unable to submit applications for project funding such as are advertised for development and catch-up purposes!

Evaluating the period between 1991 and 2006, we can see that the Hungarian local government system and (as one component of this) the financial regulation system, in harmony with the macro-economic characteristics can ensure the sustainable development of local communities in general but cannot satisfactorily answer those questions which emerged in the preliminary debates before the enactment of the Law on Local Government or to those which appeared after the Law was in force:

- The local taxation system is at the limit of its operating capacity, and the Industrial Tax which essentially reflects performance – due to the characteristics of the economy – shows greater differences than the personal income tax system;
- The evaluation by central government of local authorities’ capacity to generate revenue plays an increasing role, although its application in practice is problematic both from a legal and professional point of view. Local authorities have no legal remedies against the regulations, and information processes showing clearly what funds are withheld from local authorities are lacking;
- The target-support system – despite the requirements laid down in 1990 – cannot satisfy the needs of the local authorities who apply for the completion of the set-up programme (a waiting-list system having been introduced) and the most recent period has demonstrated that targets have been narrowed. One specific result is that it is exclusively the major local authorities who can submit applications in respect of the (totally appropriate) targets such as sewage treatment;
- The greatest mistake contained in the normative regulations relating to the concept of equal treatment is that regional thinking has been relegated to the background with the consequent reinforcement self-centredness in which, for example, local communities cannot be forced to accept that their own payments are used to supplement the financing of regional responsibilities;
- In the regulations (for example, with the issue of split income) the stakeholder system should be re-established and, where “own resources” are concerned, it should not be allowed for these to be withheld for short-

- term considerations or for the financial burden to be transferred to the local communities;
- The centre of regulatory decision-making became far-removed from the objectives of the regulation, even though centralised decisions lack the objective information and the tools to accommodate them to the different conditions. In domestic local government there is no such thing as an average settlement and one consequence is that typical directives satisfy the requirements of local authorities neither in the upper nor the lower third;
 - A contradiction still unresolved is that whilst the philosophy and practice of central government in relation to the budget follow those of the market economies, the operation of local authorities (the remaining responsibility for community services) follow out-dated regulation from ideological and financial standpoints;
 - In open market surroundings and with the increasing efficiency requirements – and even in local governmental surroundings – there is a need to utilise experienced business people to examine all public utilities: their costs and efficiency should be transparent;
 - The main problem, which was worse than a mistake, was that, in addition to the local authorities, who are regarded as proprietors of the settlements, an ever-increasing number of well-funded central organisations appeared on the scene, whilst local communities remained under-financed. Their parallel existence and operation simply slowed down the implementation of an individual settlement's regional policy.

Settlement development is typically a long-term task, but short-term regulatory practice which were forced on local authorities (complicated by the fact that regulations change every year!) do not foster long-term thinking and the creation of a consistent settlement policy. This outline of the operational problems of local government shows that most of the economic difficulties derive from system problems rather than from indiscipline or irresponsibility. Solving this problem is beyond the power of local authorities and it is the decision-makers who should take the responsibility to make decisions of such basic importance – to initiate the reform of public administration, the review and modernisation of local authority responsibilities and competencies.

Before the enactment of the Law on Local Government the criticism was often voiced that councils were the local bodies of central government rather than the central institutions of local society. The practice of financing the structure of the tasks to be completed and emerging financial practice are outside the local government system and have created the feeling that we are now back at the starting-point. We can start to elaborate a new philosophy!

ÁTLÁTHATÓSÁG, ELSZÁMOLTATHATÓSÁG, HATÉKONY GAZDÁLKODÁS. MEGBÍZHATÓ SZÁMVITELI ADATOK NÉLKÜL LEHETSÉGES-E?

Kassó Zsuzsanna

okleveles könyvvizsgáló, költségvetési és önkormányzati szakértő

Az átláthatóság, elszámoltathatóság fogalmainak jelentése

Humán kontextusban az átláthatóság nyitottságot, kommunikációt jelent, és szoros logikai kapcsolatban áll az elszámoltathatósággal. Az átláthatóság kifejezést a leggyakrabban a közsféra intézményrendszerére, a közügyeket intéző hivatalnokokkal kapcsolatos elvárásként fogalmazzák meg.

Az átláthatóságra vonatkozó hivatkozás tulajdonképpen azt jelenti, hogy elvárják, garanciális feltételeket fogalmaznak meg azzal kapcsolatban, hogy a közügyek intézése, a közpénzek elköltése során az ügymenet mentes legyen a korrupciótól, csalásoktól, a közpénzek és közhatalom egyéni célok, egyéni vagyonosodás céljaira történő felhasználásától.

Ha a közügyek intézése nem átlátható, akkor lehetőség van jogellenesen felhasználni a közhatalmat, a közpénzeket.

Ha közügyek intézése nem átlátható, akkor nincs rá bizonyíték, hogy a köz erejét valóban a köz érdekében használták, és nem fordították, nem szándékozzák magáncélokra fordítani.

Ha a közügyek intézése nem átlátható, akkor a közhatalomnak nincs hitelessége, vagy nagyon könnyen elveszítheti azt.

Az elszámoltathatóság vonatkozhat a kormányzás egészére, a politikusokra, a kormány működésére, intézményekre, a köztisztviselőkre, egyéb alkalmazottakra.

Az elszámoltatás csak akkor érvényesülhet, ha az ügymenet, felelősségi rendszer, az információs rendszer biztosítja az elszámoltathatóság feltételeit, azaz megfelelő bizonyítékokkal támaszthatók alá az intézkedések és elszámolások.

A szabad választások a politikusok közvetlen elszámoltatását valósítják meg, azaz a politikusok a választási kampány részeként beszámolókkal és programok

meghirdetésével tudják bizonyítani alkalmasságukat a döntéshozatali, kormányzási funkciók betöltésére.

Az ország politikai kultúrájától is függ, hogy a civil szféra rá tudja-e a politikát kényszeríteni, hogy valós, számon kérhető, bizonyítható, bárki által ellenőrizhető és hozzáférhető információs bázison készült programokkal álljanak elő a politika képviselői.

E tekintetben a mindenkori kormánynak, ezen belül is a pénzügyminiszternek kiemelkedő a felelőssége. Az átláthatóság és elszámoltathatóság alaphelyzetben az ő intézkedéseikkel tud létrejönni, fejlődni. Ha ez hiányzik, külső erők csak az egész rendszer elutasításáig tudnak eljutni, a részletekben jelentkező problémák gyökereit ők átlátni nem tudják, tenni ellenük még kevésbé van módjuk.

Nagy tulajdoni változásokon átmenő gazdaságokban, így nálunk is, a pénzügyminiszter költségvetésért való felelősségének kérdése is változik, a korábbi és az új rendszerek sajátosságaihoz is alkalmazkodva.

Az egypárti rendszerben közismerten nem volt olyan fórum, olyan döntési hatáskörrel és kényszerrel rendelkező grémium, amelynek az volt az érdeke és kötelezettsége, hogy a költségvetési egyensúly érdekében a kisebb-nagyobb költségvetési támogatásokat igénylő tételre nemet mondjon. A NEM-et mondó pozíció nálunk akkoriban a pénzügyminiszterre hárult, aki a legtöbbször már csak akkor tudta az egyensúly fenntartása érdekében a NEM-eket érvényesíteni is, amikor a hiány mértéke már irreális szintre tornyosult.

Parlamenti demokráciákban a gazdasági erőt meghaladó ügyek finanszírozására a NEM-ek kimondása a politika, a Parlament feladata.

Az eltelt közel 20 évben a politika azonban sokkal inkább az IGEN-ek, a többletek kimondásában jeleskedett. Ez a pénzügyminiszter feladatkörét olyan módon befolyásolta, behatárolta, hogy részben takargatnia, elsimítania kellett e döntések következményeit, részben pedig valamiféle megoldást találni a finanszírozásra. A pénzügyminiszter is a végrehajtó hatalom része, a körülmények nyomására alkalmazkodnia kell, nehéz a politikai erők ellen haladnia.

Stabil, stabilabb politikai feltételekkel operáló környezetben, a pénzügyminiszter abban kell erős legyen, hogy kérlelhetetlen módon bemutassa az ágazati politikák pénzügyi hatású döntéseinek rövid- és hosszú távú hatásait.

Odahat, eléri, hogy olyan legyen a költségvetés szerkezete, az államháztartás információs rendszere által szolgáltatott adatok információ tartalma, hogy a politika – egészében és személyek szerint is – kénytelen legyen szembesülni döntéseinek hatásaival:

- az államadósság, a költségvetési hiány rövid és hosszú távú alakulásával,
- a költségvetési ráfordítások valós társadalmi hatásaival, vagy éppen a tehetlenség miatt a társadalmi problémákkal.

Ez biztosítja ugyanis, hogy a jó és rossz döntések közötti különbség egyáltalán felmérhető legyen, hogy a választások alkalmával valós alternatívák között tudjanak a választók választani, s ne csupán érzelmi alapon.

Az átláthatóság, elszámoltathatóság megvalósításának technikai alapfeltételei a közsférában

A közsféra működésétől elvárt, fentebb ismertetett alapvető működési normák megvalósítása az alkalmazott irányítási módszereken múlik. Ezek tulajdonképpen olyan sajátos technikai-technológiai alapfeltételek, amelyek nélkül az alapelvek a gyakorlatban nem tudnak érvényesülni.

A közsférában azért van szükség sajátos költségvetés-technológiai megoldásokra, mert a közsféra sajátja, hogy itt nem létezik olyan „generális mutató” ami a közjó megvalósulását érzékeltetni tudja. Az üzleti világban – függetlenül a konkrét működési területtől – pénzürtékre jól átválthatók azok a jellemzők, amelyek a sikerességet reprezentálják.

A közsférában a pénzürtékben kifejezhető jellemzők és a sikeresség között az összefüggések nagyon differenciáltak. A közsférában a sikeresség mércéje a ténylegesen megvalósult közjó. Természetesen egyáltalán nem egyszerű feladat beazonosítani azokat a dolgokat, amelyek végrehajtása közjót eredményez, ezért a közsférában az egyik legfontosabb dolog

- a közszolgáltatások mibenlétének, mennyiségi és minőségi jellemzőinek finanszírozható szintű megtervezése,
- a tervek több szintű kommunikációja az érintettek számára, hogy a vélemények, viták alapján csiszolódjon ki a társadalom számára is értéket jelentő feladattömeg.

A kihívást az jelenti, hogy olyan egyeztetési módszereket kell alkalmazni, amely arra is utal, hogy adott közszolgáltatás megcélzott mennyiségi-minőségi jellemzői miként befolyásolják az államháztartás költségvetési egyensúlyát, illetve a nyújtott hasznok milyen más közszolgáltatás elemmel állnak versenyben.

A versengés – mind minden gazdasági döntésnél – a források korlátai miatt szükséges. Az átláthatóságnak és elszámoltathatásnak éppen az a lényege, hogy a döntési kompetenciával rendelkezők olyan információk birtokában hozzassák meg a forrásallokációra vonatkozó döntéseiket, hogy

- előzetesen mérlegelhetik, fontosság szerint rangsorolhatják azt a potenciális társadalmi hasznót, amivel a költségvetési dokumentáció javaslata kecsegtet,
- utólagosan pedig számon kérhetik, hogy a beígért pozitív változások, a közjó a költségvetésekben tervezett szinten és minőségben meg is valósult.

A következő költségvetés technikai eszközök alkalmazása segíti az egymásra épülő elemekkel operáló egyeztetési folyamatot:

- *Stratégiai megközelítés¹ a döntéshozatalban:* stratégiai terv deklarálja a helyi közösség céljait, konkretizálják a célok megvalósításának lépéseit, módszereit.
- *Számon kérhető éves költségvetések:* a pénzügyi források biztosítása feltételeként az elvárt szolgáltatásokat mennyiségben és minőségben is rögzítik az előirányzatokhoz kapcsolódóan, és a zárszámadásokban mérik is a teljesítés szintjét.
- *Az irányítás minden szintjén megkövetelt teljesítményszemlélet:* célközpontság, minőség, eredményesség, lakossági megelégedettség, mint általános elvárás hangsúlyozása.
- *Mérhető mutatók az elszámoltathatósághoz, a bizonyítható teljesítéshez:* az előzőek megvalósulása, alkalmazása társadalmilag csak akkor elfogadott, ha objektíven mérhető, bizonyító erejű adatok is alátámasztják a teljesítésekről szóló, verbálisan megfogalmazott beszámolókat.

A költségvetés formai megoldásaitól függ az átláthatóság és elszámoltathatóság érvényesülése

Az alkotmányos demokráciában a kormányzás legfőbb követelménye, hogy az állampolgárok képviselőik útján betekintést nyerjenek a közpénzekkel történő gazdálkodásba. A demokratikus állami berendezkedésben csak a választók bizalmát élvező országgyűlési, önkormányzati képviselők adhatnak felhatalmazást a közpénzek elköltésére, mégpedig a költségvetés megállapításával, jóváhagyásával. A képviselők a költségvetésből ismerhetik meg a közfeladatok megvalósításához szükséges kiadásokat. A költségvetési vita során mérlegelik, hogy a ráfordítások és a várható eredmények arányban állnak-e egymással, s a társadalmi hasznosság alapján bírálják el a költségvetésben előirányzott kiadások fedezése végett kirovandó közterhek szükségességét.

A költségvetésben a források és kiadások közötti virtuális kapcsolat

A költségvetés a politikusok által kívánatosnak tartott és a parlamenti konszenzussal megállapított célok végrehajtásának egyik eszköze. Hosszútávon a költségvetések tartalmát a költségvetési jog tartalma és az abból következő kötelek határozzák meg.

¹ A stratégiai megközelítés fontosságát, az átfogó, de konkrét tartalmú tervezés fontosságát mindennél beszédesebben foglalja össze Magyary Zoltán, aki a közigazgatás és a költségvetési jog területén a mai napig korszerű műveket alkotott a két világháború között. A tanulmány melléklete idézi az általa „pénzügyi tervnek” nevezett dokumentumról írt fejtegetéseit, amelyet ma stratégiai dokumentumnak neveznénk. Az EU-s tervezési rendszert dicséri, hogy minden ország számára kötelező rendszeresen úgynevezett konvergencia programok készíteni, ami ideális esetben nem más, mint a nemzeti stratégiák költségvetési egyensúlyra vonatkozó részének csúcsa, kivonata.

A költségvetési jog azt jelenti, hogy a parlament, az önkormányzati testület felhatalmazást ad a költségvetésben szereplő feladatok végrehajtására. A jóváhagyás aktusával kinyilvánítja az előterjesztő iránti bizalmát, de egyben meg is határozza a végrehajtók cselekvési szabadságának terjedelmét is. A költségvetés jóváhagyásával meghatározza azokat az adókat, terheket is, amelyeket a jövedelemtulajdonosoknak a köz érdekében viselniük kell.

A parlamenti demokráciákban a gondolkodásmód azon a közismert tételen alapul, hogy a közpénzek olyan jövedelemtulajdonosoktól származnak, akik abban a reményben mondanak le jövedelmük egy részéről, hogy abból az államháztartás, a kormány, az önkormányzatok a társadalmi közös fogyasztásról (közrend, védelem, oktatás, közlekedés, szociális gondoskodás stb.) megfelelően gondoskodik.

A jövedelemmel rendelkezők tehát adót fizetnek, s voltaképpen az adófizetéssel „vásárolják meg” azokat a termékeket, szolgáltatásokat, amelyeket a törvények, a történelmi hagyományok adott országban, adott időszakban társadalmi közös fogyasztásnak minősítenek.

A „közös fogyasztás” termékeit, szolgáltatásait hosszú évszázadok hagyománya szerint a „közintézmények” állítják elő és ingyen vagy csekély térítés ellenében bocsátják az igénybevevőknek vagy a rászorultaknak. E közbenső lépés miatt általában már eszünkbe sem jut, hogy

- az adófizetés nem más, mint a közös fogyasztás javainak, a szolgáltatások igénybevételi lehetőségének „egy összegben történő lerovása”. Ha így fogjuk fel az adót, akkor abból következik, hogy az voltaképpen a közszolgáltatást biztosító intézményrendszer „árbevétele”, amelyet azonban nem a szolgáltatások költsége és igénybevétele alapján kell megfizetni, hanem valamely más, az igazságosságra törekvő közteherviselés elveit közvetítő rendszer szerint,
- a közpénzekből fenntartott intézményrendszer által nyújtott szolgáltatások végső soron „árak”, amelyek használati jogát a társadalom egésze, illetve egyes rétegek vásárolnak meg, még hozzá az adófizetéssel.
- A parlamenti demokráciában a költségvetési dokumentumok megteremtik a közvetlen kapcsolatot a közteherviselés jogcímén beszédett adók és az elvileg ennek a fejében teljesített állami szolgáltatások kiadási, támogatási szükségletei között.

Technikailag e számszaki kapcsolat hangsúlyozása teszi lehetővé, hogy a döntéshozók közvetlenül is mérlegelni tudják, hogy adott közszolgáltatás biztosítása – akár egy átlagos adózó adóterheit alapul véve – mennyi adóterhet jelent.

Az adók jelentik azt a forrást, amelyek hosszútávon, évenként hasonló nagyságrendben, folyamatosan rendelkezésre állnak, jól közvetítik a gazdaság jövedelemtermelő képességét. Ezért ezek összege az az elvi határ, amelyhez a költségvetési szféra folyamatosan jelentkező kiadásait hosszútávon igazítani kell.

A költségvetések formai elemei segíthetik vagy lehetetlenné tehetik a feladati kört érintő reformok megvalósítását

Szakmai körökben gyakran elhangzik, hogy az államháztartási információs és számviteli rend megújítását elsősorban a politika akadályozza, hiszen a politika ígéretéseit könnyebb törvénybe iktatni, ha a döntéskor a hosszú távú pénzügyi kihatások nem láthatók át, a költségvetések és zárszámadások elfogadásánál nem köszönnek vissza azok a tételek, amelyek nincsenek összhangban a gazdaság hosszú távú céljaival.

Jelenleg a költségvetési igények jelentősen meghaladják a pénzügyi lehetőségeket, tehát elvileg minden egyes finanszírozásra befogadott tétel növeli a hiányt, ezzel az államadósságot. A hiány meghatározott keretek között tartásához a programok elfogadásakor szinte egyenként mérlegelni kellene a társadalmi hasznokat és az ezzel járó terheket.

A mérlegelés csak akkor történhet meg, ha valamennyi jóváhagyásra kerülő költségvetési programról² olyan információk állnak a döntéshozók és a véleményalkotók rendelkezésére, amelynek alapján tudatosodik, hogy adott program megvalósítása akár a költségvetési hiány növelése árán is olyan értéket jelent a társadalom számára, amelynek lehetőségét a döntéshozók biztosítani akarják.

A mérlegelés elvi lehetősége csak akkor nyílik meg, ha a nyilvánosságra kerülő költségvetési dokumentáció része, hogy a

- közpénzekből milyen a társadalmi helyzetet megváltoztató célokra, dolgokra költünk,
- ezeknek melyik társadalmi rétegek a haszonélvezői,
- milyen hosszú vagy rövid távú társadalmi haszon származik a közös finanszírozásból.

Fontos követelmény, hogy a programok indokoló lapjai tartalmazzák azokat a mérhető mutatókat is, amelyek teljesítéséért a köztisztviselőknek, közalkalmazottaknak dolgozniuk kell.

A köz szolgálatának hangsúlyozása, annak folyamatos hangoztatása, hogy a közszféra az állampolgárokért dolgozik sajátos teljesítménykövetelmények bevezetését igénylik: pl. a határidőre történő teljesítés, a hibás teljesítések csökkentése, az udvariasság és az ügyek elintézése érdekében a körültekintés, mint elérendő cél meg kell jelenjen, mégpedig ahol az lehetséges mérhető mutatók és kellően részletezett egységköltségek kimutatásának segítségével. Ezek nélkül a teljesítmények csak a retorika szintjén jelennek meg.

² Költségvetési program lehet minden jóváhagyott tétel, ha annak feladattartalma kerül előtérbe, és nem maga a megvalósító intézmény. Így program lehet akár egy reform tartalmú intézkedés, vagy csak a folyamatos működés kapcsán megfogalmazott, a működéssel összefüggő elvárások.

Az egymásra épülő és nyilvános költségvetési és információs rendszernek az is előnye, hogy adott feladat sajátosságaihoz igazodó teljesítménymutatók, a teljesítménymutatókhoz a releváns egységköltségek mérésére és bemutatására alkalmas számviteli rendszer egyben arra is alkalmas, hogy a feladatellátás és a hatékonyság javítása a társadalom számára is értelmezhető lesz, így a közszolgáltatások alapegységeinek szintjén képes mozgósítani a társadalmat, a követelmények, elvárások konkrét megfogalmazásával.

A magyar költségvetések formai megoldásának jellemzői a rendszerváltást követően

A feladatellátás tartalmát, céljait, megoldási módját, valamint a feladatok által kedvezményezett réteg azonosítására alkalmas költségvetési dokumentáció képes arra, hogy évente megújuló mozgósító erővel támogassa a kormányzást, vezérelje az államháztartás egész működését. Ha a költségvetési indokolás megfelelően érthető és láthatóan hiteles, objektív adatokkal, információkkal alátámasztott, akkor fennáll a lehetőség, hogy egyre több ember fogja a kormányzás által is megreformálandó területekre azt mondani, hogy az én adómból ilyenekre ne költsenek, támogatni fogja a reformokat, és nem ellenállni.

Nálunk az előzőekben ismertetett információs bázis helyett azonban, a politikai döntéshozók elé terjesztett költségvetések azt tartalmazzák, hogy melyik szervezet részesül költségvetési támogatásban, az indokolások rendszerint arra térnek ki, hogy melyik szervezet vagy terület keveselli a költségvetési előirányzatokat, esetleg felsorolnak néhány programszerű ügyet, és szintén kiemelt helyet kap annak részletezése, hogy milyen további ügyek miatt kell aggódnia a politikai döntéshozóknak.

Ilyen információs bázison a költségvetés érdemi megtárgyalására esély sincs. A gyakorlatban főként arra lehet javaslatokat tenni, hogy egyik szervezettől vegyenek el, és adják másiknak oda. Ez még akkor is így van, ha formailag az adott ügy, mint költségvetési célfeladat szerepel a dokumentációban.

A rendszerváltást követően kialakult költségvetési forma, a vitára bocsátott kérdések, a szegényes érdemi információ tulajdonképpen a döntéshozók számára lényegileg csak az *IGEN* vagy *NEM* típusú döntés lehetőségét kínálják fel.

Ez még akkor is igaz, ha a képviselők által százával benyújtott módosító indítványok kisebb-nagyobb mértékben átrendezik a benyújtott javaslatokat.

A megújulásra érthetetlen okokból képtelen költségvetési dokumentáció, a túlbürokratizált gazdálkodási rendszer, a tengernyi adatot és kevés információt hordozó információs rendszer az eltelt közel két évtized alatt a demokrácia fejlődésének komoly gátjává vált.

Az államháztartási, önkormányzati szinten megállapított költségvetések esetében ugyanis az *IGEN* vagy *NEM* döntés meghatározó politikai következményekkel jár. Azaz a mindenkori kormányzó erő az

- IGEN kimondásával megfosztja magát attól a lehetőségtől, hogy korrigálja, korrigáltassa a végrehajtó hatalommal azokat dolgokat, amellyel maga sem ért egyet, vagy csak éppen nem képes átlátni, hogy a költségvetési előirányzatok megállapításával a költségvetési szférában mi marad változatlan és mi az, ami fejlődés vagy visszafejlesztés elé néz a következő évben.
- A NEM kimondásával megfosztaná magát a saját hatalmától, így természetesen nem tud akkora probléma lenni a költségvetésben, hogy megfelelő többséggel erre az aktusra sor kerüljön.

Az információs bázis nemzetközi szinten kifejlesztett, alkalmazott fő elemei

A kormányzás olyan többszintű, egymással részben alá-fölérendeltségi kapcsolatban lévő szervezeti rendszer, amelyben a költségvetés végrehajtása kapcsán a szereplők számos ponton kapcsolódnak egymással. E kapcsolatok pénzügyi hatásai a kormányzat egészének szintjén különbözőek lehetnek. Vannak olyan tételecsoportok, amelyek egymással összeadva mutatják a kormányzati szintű adatot, vannak amelyeknél a bevételi és/vagy kiadási halmozódást elkerülendő szűrést kell alkalmazni, stb. Ezt az eljárást nevezzük a beszámolók konszolidációjának, amelynek végrehajtását szintén algoritmizálni kell. Természetesen az alá-fölérendeltségi kapcsolatok miatt az is elvárás, hogy a konszolidált adatok az adminisztratív felelősségi rend szerinti struktúrában is rendelkezésre álljanak.

A demokratikus országokban a kormányzati tevékenység elszámoltatása kapcsán – kihasználva a technika adta lehetőséget – a korábbi úgynevezett kamerális (kincstári) könyvvitelt olyan rendszerre változtatták, amely a vagyoneérték, a tartozások, követelések alakulását és pénzügyi értéket kifejezett állapotát is képes bemutatni, az üzleti világban elterjedt módszerek szerint. Az ilyen típusú számvitel azonban olyan részletező számlák alkalmazásával jár együtt, amelynek ismeretére a parlamentek által megszavazott előirányzati csomagok átfogó szintjén a gyakorlatban nincsen szükség, de ésszerű munkaráfordítással nem is oldható meg.

A modern államok pénzügyi információs igényeit ezért *két, egymástól elkülönülő*, de meghatározott kapcsolatban lévő rendszerrel elégítik ki.

I. Előirányzat-nyilvántartás, azaz költségvetési kontroll rendszer és beszámoló

Számszaki szempontból nagyon egyszerű nyilvántartás,³ amely alapvetően csak a következő relációkhoz rendelt összegeket tartalmazza:

- az előző időszak,
- a jóváhagyott (javasolt) tárgyévi,

³ Az IFAC IPSAS Budget Reporting 2004. ajánlásait figyelembe véve.

- a módosított és
- a teljesített előirányzatok összegei.

Különösen egyszerű és átlátható ez a nyilvántartás, ha arra gondolunk, hogy az ágazatok által vezérelt fő költségvetési dokumentációban, akár 100 tételnél is kevesebb lehet az a kormányzati program, amelyek előirányzatként (szavazati egységként) történő nevesített elkülönítése elegendő, olyan információs háttérrel, amelyet a korábbi fejezetek bemutatnak.

A nyilvántartás használhatósága, szerepe a döntés-előkészítésben, beszámoltathatóságban attól függ, hogy az előirányzatok azonosítására és több dimenzióban történő bemutatásához, minden egyes tételsorhoz hozzá kapcsolnak-e további ismérveket reprezentáló kódrendszert is.

Tekintettel arra, hogy maga a nyilvántartás viszonylag korlátozott számú pénzügyi adatot tartalmaz, így nincs elvi akadálya annak, hogy az egyedi azonosításra alkalmas kóddal ellátott, előirányzott „szavazati egységeket” számos más ismérvvvel is felruházzuk. Például:

- Szakmailag felelős miniszter kódja.
- Előirányzaton belüli felhasználási korlát, pl. személyi juttatásra fordítható, eszközbeszerzésre fordítható stb.
- Kormányzati funkciót jelölő kód – esetleg meghatározott költségvetési alprogramok szerint is alábontva (úgynevezett COFOG kódok, amelyek az ágazati besorolási elvet követik).
- Több kormányzati funkciót és minisztériumot átfogó nagy kormányprogramok kódjai, amelyek csak az érintett előirányzatokhoz tartozó kiegészítő kódok. Ezek az előző ismerv alapján már beazonosított egységeket az adott, tartalmilag körülhatárolt átfogó programba is összerendezi.
- Az előirányzat milyen időtávban mérhető program része: pl. folyamatos jellegű, 2 éves, 3 éves stb. Ez az ismerv – az ütemezést is tartalmazó további részletezéssel – könnyen azonosíthatóvá teszi adott tárgyévben „szabad”, új programokra fordítható kiadási lehetőség nagyságrendjét, illetve megakadályozza, hogy egyes időlegesnek induló programok örökre benn ragadjanak a kiadások között.
- Az előirányzataból megvalósítandó feladat végső végrehajtójának szervezeti kódja – amely természetesen államháztartáson kívüli, vagy más alrendszerbe tartozó is lehet. Itt feltétel, hogy abban az esetben, ha egy előirányzati egységhez többféle kód tartozhat, akkor a terv adatok a potenciális lehetőség szerint megbontásra kell kerüljenek.

E kódrendszerbe építhető a különböző típusú főtevékenységet megvalósító „szervezeti státusz” kód. Megengedett lehet, hogy adott előirányzat esetében a terv és tény adatok különböző részletezettségben legyenek kódoltak, ha hierarchikus kódrendszer biztosítja a beazonosíthatóságot (pl. terv költségvetési szerv, tény ezen belül közfeladatot ellátó, hatóság stb.).

Az informatikai rendszerekben ma már kötelezően jártas vezetők számára könnyű átlátni, hogy a felsoroltakhoz hasonló kódok alkalmazásával számtalan szempont szerint kigyűjthetők a kormányzati programok, alprogramok.

A gyakorlatban az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot az azonos adatbázison készített többféle, a döntési-elszámoltatási hierarchiához igazodó dimenziókban bemutató táblázatok valósítják meg.

II. Kettős könyvviteli technikával támogatott számviteli rend

A költségvetésben a közfeladatok ellátására megállapított előirányzatok biztosítják a pénzügyi fedezetét a közfeladatok megvalósítása kapcsán a meghozott pénzügyi-gazdasági döntéseknek. Ilyen értelemben egy alkalmazott szerződtés, a közüzemi szolgáltatások biztosítására a szerződések aláírása, eszközök beszerzésére megrendelések aláírása stb. egytől egyig pénzügyi döntések, amelyekkel összefüggésben a pénzforgalom a dolog sajátosságaihoz igazodva különböző időpontokban válik esedékessé.

A pénzügyi menedzsment tulajdonképpen e döntések szervezett és kontrollált rendszere, amelyek nyilvántartandó tételeit a különböző számbavételi elvek mentén működtetett számvitel biztosítja.

Valamennyi pénzügyi döntés számviteli feldolgozásához meghatározott tartalmú bizonylat szükséges, hiszen hiteles és hitelesíthető adatok kizárólag megfelelő tartalmi és formai elemekkel rendelkező bizonylatok – bizonyítékok alapján lehetséges.

Ez a tulajdonság különbözteti meg alapjaiban a pénzforgalmi és az esedékeségi szemléletű számvitel munkaszervezési követelményeit. Pénzforgalmi elvű számbavételnél a számviteli feldolgozásra kerülő „bizonylatok” főként a pénzforgalomhoz kapcsolódnak.

Esedékeségi elv alkalmazása esetén a „gazdálkodási ügymenet döntéseinek” minden stációjára olyan bizonylatokat kell készíteni, ami számviteli feldolgozásra alkalmas. Emiatt az esedékeségi elv bevezetése csak akkor lehetséges, ha az intézményi rendszer teljes menedzsmentje fel van készítve arra, hogy intézkedései „pénzügyi típusú döntésként” számviteli feldolgozásra kell kerüljenek.

Pénzforgalmi elvű számviteli rend

Abban az esetben ha a számbavételi elvek alapján csak a pénzforgalommal is igazolt pénzügyi döntések számviteli feldolgozása történik meg, akkor úgynevezett pénzforgalmi elvű számvitelről beszélünk. E rendszerben a pénzügyi döntések folyamatában csak a pénzforgalomhoz kapcsolódó tételek számviteli feldolgozása kötelező és garantált. A többi – a pénzforgalmat megelőző vagy azt követő döntések – analitikus feldolgozása lehetséges ugyan, de arra nincs garancia, hogy valamennyi tétel vonatkozásában, azonos szemléletben és döntési stádiumban nyilvántartásba és bizonylatolásra kerülnek a döntés következmé-

neyei. (pl. döntés egy beérkezett számla ki nem fizetése is, ami pl. a pénzforgalomban soha nem jelenik meg.)

A költségvetéssel való racionális gazdálkodás miatt szinte minden alapvetően csak a pénzforgalommal párhuzamosan regisztráló rendszer is további kiegészítő nyilvántartások vezetését követeli meg. Ilyen pl. a megrendelések, aláírt szerződések (kötelezettségvállalások) nyilvántartása, amelyek a még elkölthető szabad keret megállapításánál tulajdonképpen lekötött, elköltött összegnek minősülnek.

A fenti jellemzőkkel bíró számvitel sajátja, hogy a pénzügyi döntéseket időben általában késleltetett módon regisztrálja, de a kiegészítő nyilvántartásokkal együttesen hozzávetőleges pontossággal elszámolni képes azokkal a gazdasági eseményekkel (döntésekkel), amelyeknél az esemény bekövetkeztét elrendelő döntés és a pénzforgalom azonos elszámolási időszakban, azonos költségvetési évben megtörténik.

A költségvetési hiány vagy többlet összege a pénzforgalom alapján – esetleges korrekciós tényezőkkel számolva – kerül kimutatásra.

Egy pénzforgalmi rendszer azonban azt a helyzetet már végképpen nem tudja zárt rendszerben kezelni, ha a gazdasági esemény elrendelése, a pénzforgalom, illetve az esemény következtében rendelkezésre álló fizikai erőforrás felhasználása, igénybevétele időben teljesen eltérő ütemezéssel, netán több elszámolási időszakra elhúzódva valósul meg.

Éppen az időbeli eltolódásokkal összefüggő regisztráció hiánya miatt a pénzforgalmi rendszerek „éves” rendszerek, azaz egy adott évre már elszámolt tétel utólagosan érdemben nem helyesbíthető, hiszen a hiány összege, az adott időszak pénzforgalmi egyenlege lezárásra került, utólag nem módosítható.

Esedékességi elvű számviteli rend

A közszférában a bevezetését, terjedését a következő tényezők indokolják:

- a) A modern kormányzással együtt járó követelmény, hogy több évre ütemezett beruházásokat, programokat valósítanak meg, s a különböző pénzügyi konstrukciók adta lehetőségekkel élve olyan döntéseket is hozhatnak, amelyek a pénzforgalom teljesítését időben több évre elhalasztják.
- b) A közszférában is egyre jobban elterjedő gyakorlat, hogy az egyes szervezeti egységek menedzsmentjét pénzügyi adatokkal alátámasztott információs rendszerek segítségével teszik hatékonyabbá, számvitaltadják be.

A gazdaságossági elv alapján természetesen az egy szervezeten belüli egységek továbbra is közösen, szervezeti szintre méretezett módon rendezik beszerzéseiket, egyéb gazdasági döntéseket. Elvárás viszont, hogy a szervezeti egységek egymással elszámoljanak, képesek legyenek a szervezeti szintű adatokat szervezeti egység szintjére lebontani olyan módon,

hogy a valós, diszponáló jellegű pénzügyi-gazdasági döntéseket meghozó vezetők szembesüljenek a döntéseik hatásával. (Pl. a raktári készletből az anyagkiírás engedélyezése diszponáló típusú döntés, hiszen feltételezhető, hogy az adott mennyiségű és minőségű anyag felhasználásra, beépítésre kerül az ügymenet során. A raktári készlet utánpótlása ilyen értelemben egy másodlagos jellegű döntés, amely a felhasználók igényei alapján születik meg.)

Sok költségvetési szerv azonos nagyságrendű és bonyolultságú szervezeti egységekkel működik, mint egy gyár. A szervezeti hatékonyság javításához azonos igény mutatkozik arra is, hogy a többségében erőforrásokra vonatkozó diszponáló jellegű, de tartalmában mégis pénzügyi döntések értéke kimutatható és összevethető legyen a létrehozott „közjó” fizikai mivoltában mérhető egységeivel, sőt egységköltségek is számolhatók legyenek.

- c) Általános tendencia, hogy a kormányok a költségvetési igények elutasítása helyett olyan ígéreteket tesznek, esetleg törvénybe is iktatnak, amelyek pénzforgalmi teljesítése akár évtizedekkel később esedékes. Ezen több évre elhúzódó, ütemezett kötelezettségek megfelelő nyilvántartások nélkül követhetlenné válnak, megfelelő számviteli elvek hiányában az értékelésük, számszerűsítésük félrevezető lehet.
- d) Az EU-s tagországok kötelezően készítendő konvergencia programja⁴ nem megbízható, megtévesztő lehet, ha a több évre ütemezett költségvetési kötelezettségek, követelések hiteles bizonylatokon és számításokon alapuló nyilvántartási rendje nem biztosított.
- e) A technikai fejlődéssel, az újszerű eljárások lehetőségeivel megnövekedett az ingó- és ingatlanvagyonnal összefüggő gazdálkodás jelentősége. A korábbi helyzethez képest a feladatellátáshoz szükséges erőforrások összetétele szinte korlátlan variációban felcserélhető, azaz a gyors, korszerű, hatékony ellátás érdekében e cserék végrehajtása elkerülhetetlen velejárója a mindenkori gazdálkodásnak.

A vagyonértékben megtestesülő érték elhasználódása, a pótlásokhoz szükséges érték számbavétele pénzforgalomban ki nem mutatható, úgynevezett számviteli becslések alapján számbavett tranzakciók összessége. Objektív nyilvántartásuk hiányában racionális és hosszú távon fenntartható eszközgazdálkodás szinte nem lehetséges a folyamatosan és rohamosan fejlődő technikai feltételek közepette.

⁴ A magyar konvergencia program a különböző jelentések adatainak hasznosításával, az ESA 95 statisztika szabályai szerinti csoportosításával készülnek. Az alapadatokat jelentő beszámolók azonban teljesen más struktúrában és logikával készült számviteli adatokon alapulnak. Tehát az adatokat statisztikai módszerekkel állítják elő, amelyhez számos kombinációt kell elvégezni, azaz az adatszolgáltatás nem egy zárt algoritmusokkal operáló beszámoló-konzolidációs eljárással készül. Éppen emiatt fordulhatott elő korábban, hogy a kombinációkból kihagytak dolgokat, amit számviteli konszolidációs szabályok hiányában elég könnyen meg is tehettek.

A fentiekben felsorolt tényezők csak a legfontosabb indokai az esedékességi elvű számvitel elterjedésének a közszférában is. A tételek egy része forgalmi jellegű tétel (az erőforrások értékének felhasználását vagy növekedését jelzik), míg másik része a mérlegtételek értékének változásával az évek közötti átmenet jogfolytonosságát érvényesítik.

Az összehasonlíthatóság (évek között, különböző szervezetek, szervezeti típusok között) érdekében dolgozták ki az úgynevezett IPSAS (Közszféra) számviteli standardokat, amelyek biztosítják, hogy a kormányzati pénzügyi beszámolók reális, minden tétel vonatkozásában azonos szemlélettel megállapított értékadatokon alapuljanak.

A mérlegtételek év eleji és év végi állományának változása mutatja, hogy a közszférára vonatkozó gazdasági döntések eredménye a nettó (kötelezettségekkel csökkentett) vagyoneértéket miként változtatja.

Ez olyan összevont mutató, ami a kormányzás minőségét – legalábbis a pénzügyi előrelátás és biztonság szempontjából – objektív módon reprezentálni képes.

Jelenlegi információs rendszerünk jellemzői

Magyarországon az államháztartás számviteli rendje nagyos sajátosan alakult. Az információs rendszer előzőekben ismertetett, jól elkülönülő két rendszere Magyarországon jelenleg nem létezik, de mindkét rendszernek vannak megvalósított elemei. Ezt a tényt úgy is jellemezhetjük, hogy amíg a nemzetközi ajánlások a kétféle fő célt megvalósító információs bázist két külön rendszerben javasolják kezelni, addig ez nálunk meglehetősen szerencsétlen módon „egybeszerkesztésre került”. Sőt amikor az „államszámvitel” szükségességét emlegetik, akkor a kormányzati munkát közvetlenül támogató költségvetés előirányzati kontroll rendszer szükségességére általában nem is gondolnak.

A korábban ismertetett előirányzat nyilvántartás, azaz a költségvetési kontroll rendszer fő jellemzője, hogy szervezet független, azonosítói a kormányzati célok hierarchikus felépítését mutatják. (Még akkor is, ha sajátosság miatt adott előirányzat egy adott intézmény gazdálkodási keretével történetesen megegyezik.) A szervezeti és más jellemzők a korábbi leírásban említett, kapcsolódó kódok alapján követhető.

Ebből következik, hogy a végrehajtó szervezeti rendszerben egy adott intézmény, adott évi bevételi és kiadási keretei elvileg egy vagy több előirányzati egységből is származhatnak. Sőt külön szabályok alapján olyan kiadási keret is lehetséges, amely az előirányzatok rendszerén kívül teljesül, mert pl az intézmény olyan forrásokat tud mozgósítani, ami a központilag elvárt feladat ellátáson kívül esik.

A költségvetési kontroll rendszer hazai adaptációjával feleslegessé válna a rendkívül bonyolult és átláthatatlan pénzeszközátadások kezelése. Ennél sokkal egyszerűbb intézkedéssel, felhasználási keretek formájában, az adott feladatra

tervezett előirányzataból, ugyanazon kóddal nyilvántartandó számviteli egység nyílhatna meg a végrehajtó intézménynél. Ehhez az intézményi nyilvántartásokban az amúgy sem hasznosított szakfeladati rendszert kiválthatná a kormányzati szintű előirányzati egységre utaló kód. Ezek adatait a jelenlegihez hasonló technikával lehetne nyilvántartani, összesíteni, de mégis a kis technikai módosítással a korábban említett, mintegy 100 kormányzati program teljesítési adata, valós információs tartalommal rendelkezésre állhatna.

Az előirányzati egységek teljesítési adatait tehát a szervezeti szinten nyilvántartandó, azonos számviteli szabályok szerint kimutatott, szükség szerint az adott intézménynél felmerülő előirányzati keretegységekre felosztott, auditálással is hitelesített költségek – államháztartási szintre – összesített adata képezhetné.

E lehetőség alapján új és lényegi elem lehetne, hogy az audit – az előirányzatok célját és az elszámolható költségeket megfelelően leíró követelményrendszer alapján – ki tudná emelni az intézményi elszámolásokból azokat a tételeket, amelyek nem felelnek meg az előirányzat tartalmi céljainak. Ennek megállapítása formai és tartalmi ellenőrzésekkel egyaránt történhetne, méghozzá a végrehajtó rendszer szintjén.

Jelenleg a költségvetési törvényi előirányzatokat és az intézményi számvitelt összekötő rendszer hiányzik, habár az úgynevezett „költségvetési számvitelben” a kettős könyvvitel rendszerében az intézményi előirányzati adatok is feldolgozásra kerülnek. Ezek azonban beazonosítható módon sem a központi, sem a helyi önkormányzatoknál teljes körűen nem feleltethetők meg a jóváhagyott költségvetések előirányzati egységeivel. Számviteli kezelésük a könyvelés ki nyomtatott táblázatait teljesen áttekinthetlenné teszi, sok munkával, teljesen használhatatlan adattömeg terheli az egész rendszert. E céloknak meg nem felelő, szakszerűtlen elképzelés miatt, a teljesítési adatok szintjén a jóváhagyott előirányzati struktúra szerint – a költségvetéssel tartalmában is összevethető – nyilvántartás jelenleg nem létezik.

További hiányosság, hogy jogszabállyal szabályozott számviteli rend csak az államháztartás egy részének szervezeti rendszerét fedi le. Formainak tűnő probléma, hogy e rendszerről maga a jogszabály azt állítja, hogy az esedékességi elvet alkalmazza, ennek ellenére az alkalmazott szabályok az elszámolást alapvetően pénzforgalmi szemléletben rendszerezik. Tehát a jogszabály alkalmazóit számviteli elvi kérdésekben még félre is vezetik.

A számviteli ügyek jogszabályi lefedetlensége miatt, a nemzetközi adatszolgáltatásokhoz, a makroszámításokhoz az államháztartás forrásaira, nagy összegű kiadási tételeire analitikus nyilvántartások (pl. adórendszer) adataiból összeállított statisztika típusú kimutatások, esedékességi szemléletben szolgáltatnak információt.

Ezek számviteli értelemben nem minősülnek megbízható és bizonyítható adatoknak. A magyar zárszámadás nem is tartalmaz egyetlen olyan kimutatást

sem, amelyet az úgynevezett pénzforgalmi kormányzati pénzügyi beszámoló rendszer nemzetközi normái javasolnak.

Ma nem lehetséges olyan pénzforgalmi kimutatást készíteni, amely az államháztartás egészét lefedi, s számviteli módszerekkel bizonyítható információkból állítható össze.

A fenti alapfeltételek alapján az egyik sürgősen megoldandó feladat, hogy az államháztartás egészét lefedő rendszer kialakításra kerüljön, amelyben a részrendszerekben átmenetileg akár pénzforgalmi és esedékességi elvű számbavételi rend egyaránt működhet.

Mindezen lényegi problémák ellenére nálunk a költségvetési információk központi összegyűjtése és feldolgozása – nemzetközi viszonylatban is – nagyon kiterjedt, ami sajnos nem egyenlő annak fejlettségével is. Ugyan többnyire informatikailag elavult technológiával, de rendelkezésre állnak azok az eljárások, amelyek legalábbis elvileg a minisztériumokat, a kormányzást megfelelő információk birtokába juttathatnák. E pozitív vonás ellenére szinte csak adatinváziónak nevezhető az a sok beszámoló, adatlap, amelyek központi összegyűjtése és feldolgozása sok közpénzen meg is történik.

Sajnos a sok adat olyan tartalommal és szerkezetben, szétszórt adatforrásokban áll rendelkezésre, hogy még az érdeklődők, sőt hivatásos kutatók is hamar feladják, hogy ezekből értelmezhető, a jelenségeket pénzügyi szempontból objektíven leíró, rendszeresen elérhető ismeretekhez jussanak.

A begyűjtött adatkör alapján a központi irányítás minden apró részletről informálódni akar, még hozzá a tényleges intézkedési hatáskörét jelentősen meghaladóan. Ugyanakkor nagyon szegényesek az információk, ha az éppen aktuális kormányzati célkitűzések vagy kockázati területek ráfordításainak alakulását akarjuk megtudni.

Belső szabályozás, információs rendszer az önkormányzati szinten

A belső szabályozás és a pénzügyi és számviteli rend olyan eszközrendszer, amely segíti az önkormányzatokat, hogy képesek legyenek ellátni mindazon feladatokat, amely a létüket és működésüket indokolja.

A megbízható pénzügyi irányítás rendszerének kialakítása elsősorban a kialakításért felelős önkormányzat – a döntéshozó képviselőtestület és a végrehajtó funkciót ellátó polgármesteri hivatal együttes – érdeke. A következő lista rövid áttekintést ad arról, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatban álló egyének, szervezetek milyen szempontok által vezérelve vizsgálják az önkormányzatok tevékenységét, azaz az elszámoltatás szintjeivel azonosak:

- Az önkormányzatok számára a legfontosabb célcsoport a helyi lakosság és a helyi gazdaság szereplői, akik számára bizonyítandó, hogy a rendelkezésre álló forrásokkal a feltételek függvényében bölcsen és jó gazdálkodással gazdálkodik az önkormányzat. Másképpen mindent megtesz annak érdekében, hogy minden járó bevételt beszed; minden az önkormány-

zati célokkal összhangban álló forráslehetőségnek utánajár és megpróbálja megszerezni, de csak a jogszerűség határain belül; csak olyan célokra fordít kiadásokat, amelyek a helyi konszenzussal kialakított, helyi feladatellátási elképzelésekkel összhangban vannak, s olyan módon szervezi tevékenységét, hogy a bölcs költekezés – hatékonyság és gazdaságosság – folyamatosan érvényesüljön. Emellett úgy működik, hogy a jogtalan személyes haszonszerzés lehetőségét kizárja, illetve a lehető legkisebbre csökkenti ennek előfordulását.

- Másik fontos célcsoport, az önkormányzatok gazdasági kapcsolatait jelentő szervezetek, azaz olyan vállalkozások, bankok, nonprofit szervezetek, akik számára fontos, hogy az önkormányzattal kötött szerződések, megállapodások, esetleges hitelkapcsolatok biztos pénzügyi bázison nyugszanak. Ezen elvárások teljesítésének bizonyítékai az éves beszámolók, számviteli adatokon nyugvó kimutatások, vagyonsmérleg, ezek alakulása. Az államháztartás adatainak nyilvánosságából következik a közzétételi kötelezettség, a könyvvizsgálat pedig arra való, hogy tanúsítsa a beszámolók adatainak valóságát, azaz a harmadik személyek ezen vizsgálatra alapozva vélelmezhetik, hogy a beszámolók valós adatokat tartalmaznak.
- Az Állami Számvevőszék olyan független ellenőrző szervezet, amely elsősorban az Országgyűlés érdeklődési körébe tartozó szempontok szerint vizsgálódik, bemutatja a képviselőknek ezen alrendszer jellemzőit, hiányosságait. Ezek a jelentések a helyi politika szempontjából is fontosak, hiszen a feltárt hiányosságok alapján az illetékes vezetőknek intézkedniük kell, illetve az állampolgárok számára is jelzik, ha a helyi politika és gazdálkodás problémás, illetve a más önkormányzatok működése kapcsán is leszűrhetők olyan tanulságok, amelyek több helyen hasznosíthatók.

A fentiekben röviden összefoglalt elvárásokat hivatott szolgálni az önkormányzati működést szabályozó törvényi és jogszabályi környezet, azaz amikor a szabályosság, törvényesség kérdését vizsgálják, akkor voltaképpen nem tesznek mást, mint a fenti elvárásokat számos nagyobb ívű, illetve apróbb részletre bontva vizsgálják meg. Általánosan jellemző, hogy a törvények általában csak a működési kereteket határozzák meg, s a részletek kidolgozását a helyi önkormányzatokra bízzák.

Azaz az önkormányzati működés egyik fontos alapfeltétele a *belső szabályalkotás*.

A szabályalkotás szükségessége, célja az önkormányzatoknál

A szabályok egy része a külső környezetre – lakosságra, vállalkozásokra – vonatkozik, másik része viszont az operatív ügyek vitelében szabályozza a feladatok elvégzésének belső rendjét, a döntési mechanizmust, ezek szabályszerű elvégzéséért vagy éppen elmulasztásáért viselt felelősséget.

A jogszabályok – tartalmuktól függően – a képviselőtestületet, a polgármestert, illetve a jegyzőt jelölik ki az egyes döntések, feladatok felelőseként. Fontos tudatosítani, hogy általában a gazdasági életben, s a közszférában különösen a „döntések” számos formában jelennek meg. Minden polgármester naponta számos iratot aláír, de talán nem is tudatosul kellően, hogy a legtöbb irat egyben valamilyen döntést jelent. Döntés, amely az iratot előkészítő személy(ek) munkája alapján lesz „megalapozott” vagy esetleg „szabálytalan”.

Az is tudatosítandó, hogy esetleges probléma esetén – belső szabályozás hiányában – mindig az aláíró az egyszemélyi felelős, annak ellenére, hogy az is nyilvánvaló, hogy az aláírónak arra általában sem ideje, sem módja nincs, hogy rendszeresen felülbírálja, ismételten elvégezze a döntés-előkészítő munkát. Éppen a jogszabályokban kiemelt jogkörök és felelősség indukálja, hogy a felelősségvállalásra kijelölt személy megszervezze, írásban szabályozza, hogy az adott ügyben a felelősségét milyen eljárást követően vállalja aláírásával, tételesen milyen kontrollokat kell elvégezni az adott eljárás során, ami biztosítja, hogy jogszabályoknak megfelelő, körütekintő, az állampolgárok érdekeit ugyanakkor szem előtt tartó döntés szülessen.

A döntés formája lehet önkormányzati rendelet vagy határozat, de a legtöbb hivatalos irat, megállapodás, szerződés aláírása is döntést jelent, vagy éppen valamely tanácskozáson a hivatalos képviselőnek is lehet egyfajta „döntési” jellege.

A belső szabályozás értelme éppen az, hogy tisztázza, mely döntések azok, amelyek csak több személy – különböző érdekeket tükröző – együttműködése esetén születhetnek meg, illetve melyek azok a döntések, amelyek egyedi előkészítést igényelnek, s az előkészítőnek különös felelősséggel kell eljárnia.

Szabályozás a pénzügyek területén

A megbízható (pénzügyi) irányítás akkor alakul ki, ha belső szabályok, munkaköri leírások írásos formában rögzítik, hogy kinek mi a feladata és milyen tényező vizsgálatáért felelős, azaz az irat aláírója a belső szabályok alapján kap *biztosítékot* arra, hogy adott ügy milyen kötelező előkészítési és a megfelelést vizsgáló kontroll folyamaton ment keresztül.

Az Állami Számvevőszék önkormányzatokat érintő vizsgálatai szerint a vizsgált önkormányzatok mintegy 40%-a a közvetlen pénzügyi területen *sem* szabályozza saját ügymenetét, ami nagyon is valószínűsíti, hogy rendszeresen vagy eseti jelleggel szabálytalan megoldások születnek.

A pénzügyi területen a szakzsargon az utóbbi években a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési tevékenységet az úgynevezett FEUVE rövidítéssel emlegeti. Ez a megoldás pozitív abból a szempontból, hogy legalább a pénzügyi területen konkretizálja a mindenképpen szabályozandó dolgokat, azaz, hogy adott kötelezettségvállaláshoz, kifizetés elrendeléséhez milyen eljárást kell követni.

Ez a megközelítés azonban – különösen nagyobb és összetett szervezeti rendszer esetén – nem azonos a megbízható pénzügyi irányítás koncepciójával, amely az adott szervezeti rendszer működési sajátosságaihoz igazodva vizsgálja a lehetséges kockázatok

- mibenlétét,
- jellegét,
- előfordulási esélyét és az esetleges kár jellegét és nagyságrendjét,
- a kockázatok bekövetkezte megakadályozásának lehetséges módszereit,
- a kontrollok beépítésének költségét,
- a kockázatok és a kockázat csökkentése költségének összevetése alapján az alkalmazandó kontroll végrehajtási eljárását.

A megbízható pénzügyi irányítás lényege, hogy a feladatok tervezésének, egyeztetésének megfelelő rendjének kell lennie, ami garantálja, hogy a döntéshozók megfelelő információk birtokába jutnak a folyamat végén.

A működés belső szabályozását a kockázatok minősítésére és az egymással összeegyeztethetetlen funkciók gyakorlásának szétválasztásával kell megoldani. Ez utóbbi nálunk kizárólag a kötelezettségvállalás és érvényesítés kapcsán rendezett, ennél szélesebb körben általában nem foglaloznak e fontos kontroll módszerrel.

Köznapi megfogalmazással, azok a funkciók választandók el egymástól, amelyek a munka folyamatában az előkészítéshez képest kontroll szerepet játszanak, s ezzel akadályozzák meg, hogy egy-két ember összejátszásával a közpénzeket olyan módon vagy olyan célra fizessék ki, amelyek nem a köz céljait szolgálják.

Jelenleg a feladat helyi ellátását nehezíti, hogy jogrendszerünk még nem tisztult le, sokszor számos részletszabályhoz kell alkalmazkodni, miközben a szabályozás fő célja esetleg nem világos, sőt előfordul, hogy minden rész kérdés szabályos megoldása sem biztosítja, hogy a fő cél teljesüljön.

A megbízható pénzügyi irányítás a következő elemekből épül fel:

- feladat-végrehajtási mód racionális megtervezése,
- előzőhöz kapcsolódva a költségvetési tervezés,
- költségvetés végrehajtása,
- beszámolás és elszámolás,
- utólagos belső ellenőrzés által a rendszerek megfelelőségének folyamatos vizsgálata,
- külső ellenőrzésnek való megfelelőség.

Kiemelt szerepe van a tervezésnek

Az EU-s jogszabályok – a hazaitól némileg eltérően – szabálytalannak minősítik azokat a kifizetéseket, amelyek nem szolgálják a kifizetés alapjául szolgáló társadalmi célkitűzés, költségvetési feladat teljesítését. Nálunk elsősorban „formai okokból” minősítenek egy-egy kifizetést szabálytalannak, azaz eredeti bizonyla-

tok, aláírások és formai kellékek hiánya esetén. A mi rendszerünk sajnos még nem számol azzal a tényezővel, amelyet a fejlett demokráciák költségvetési rendszerei már felismertek, hogy pazarlás minden olyan kifizetés, amely nem a közjót szolgálja.

Az éppen aktuális és reális „közjó” azonosítása természetesen nem egyszerű feladat, s éppen az éves költségvetéseknek lenne az a funkciója, hogy döntésre előterjesszék azt a tervezetet, amely a közjót a leginkább szolgálja, s amely döntést követően „zsinórmértékül szolgál” a végrehajtók számára. Ha ez a zsinórmérték nem ad megfelelő iránymutatást, akkor a végrehajtásban nehéz konkrét kifogást találni, de az is valószínű, hogy az önkormányzati forrásokból olyan dolgok is megvalósulnak, amelyek nem a helyi közösség konszenzussal elfogadott javát szolgálják.

A következő összeállítás a tanulmányban leírt elvárásokat olyan módon rendszerezi, ahogy azok az önkormányzati irányítás gyakorlati teendőiben is jelentkeznek.

Mikor működik jól az önkormányzat? Mi kell ahhoz, hogy jól működjön az önkormányzat?

Feltétel csoport

1. Azt csinálja, amit kell, azaz

- gondoskodik mindazon ellátási funkciókról, amelyet a lakosság és a vállalkozások jogosan elvárnak tőle;
- gondoskodik mindazon ellátási funkciókról, amelyet törvény kötelezően előír számára.

Döntéshozó szint

Helyi rendeletek az egyes ellátások szabályozására.

Végrehajtó szint

A jogszabályi kötelezettségek változásának figyelemmel kísérése.

Eszközrendszer a lakosság igényeinek felmérésére, azonosítására.

Feltétel csoport

2. Rendelkezzen olyan belső mechanizmusokkal, amelynek segítségével képes prioritási sorrendet felállítani az 1. pontban foglaltak teljesítése érdekében.

- prioritások, költséghatékony feladatmegoldási mód megválasztása egy-egy ellátási funkción belül
- prioritások az ellátási funkciók között (egyres területeken „minimum elv”)
- források és szükségletek kiadási igényének összehangolási módja

Döntéshozó szint

Középtávú szakellátásra vonatkozó, és az ezeket egységbe-foglaló tervek, azaz írásba foglalt önkormányzati stratégia.

Végrehajtó szint

Elemzések, lehetőségek feltárása, azonosítása, előnyök-hátrányok bemutatása, döntés-előkészítés.

Ellátások kapcsolódási pontjainak bemutatása, feltárása.

Feltétel csoport

3. Előző ponthoz kapcsolódva, de némileg más megközelítéssel: rendelkezzen, olyan költség-haszonelvű, mérlegelésre alkalmas módszerrel, amelynek segítségével adott körülmények között a legmegfelelőbb feladatmegoldási mód megválasztására képes.

- saját intézménnyel,
- polgármesteri hivatal útján,
- önkormányzati társulásban,
- az ellátást profit vagy nonprofit szférától megvásárolva,
- adókedvezménnyel,
- pénzbeni juttatással, stb.

Döntéshozó szint

Módszerekhez igazodó költségvetési szabályozás:

- előirányzatok feladatellátási módszerhez igazodó elkülönülő rendszere, beszámoltatás,
- ellenőrzésről való gondoskodás.

Végrehajtó szint

Változásokhoz való folyamatos igazodás:

- mindig az adott körülmények között „legjobb megoldás”-t kell keresni.

Feltétel csoport

4. Tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a 3. pontban foglalt intézményrendszer egyenként is gazdaságosan és hatékonyan oldja meg feladatait:

- A saját alkalmazású alkalmazottakkal történő a feladatellátás esetén gondoskodni kell a belső szabályozottságról, ésszerű ügyvitel- és feladatszervezésről.
- Az önkormányzaton kívüli szervezeti végrehajtói körre jellemző, hogy általában szerződésben kell rögzíteni a felek jogait, kötelezettségeit. Megfelelő szerződés esetén az ellátások költségeinek megállapítása nem jelent problémát, viszont fontos a szolgáltatások tartalmának pontos tisztázása. Gondoskodni kell a külső szervezet által nyújtott ellátások (beruházások) rendszeres minőség ellenőrzéséről.

Döntéshozó szint

Belső szabályozás létének megkövetelése.

Intézményvezetők folyamatos beszámoltatása.

Belső ellenőrzés segítségével a veszteségforrások, kellően nem hatékony megoldások feltárása.

Végrehajtó szint

Belső szervezési feladatok elvégzése és szabályokba foglalása.

Vezetői ellenőrzés elemeinek azonosítása:

- Szakmai területen.
- Pénzügyi területen.
- Vagyonmegőrzés területén.
- Informatikai területen.

Feltétel csoport

5. A 3. pontban felsorolt intézménytípusokra olyan költséggyűjtési megoldást alkalmazzanak, amely

- költségadatokat szolgáltat a tevékenységcsoportokhoz, amely alapját képezi a vezetői felelősségnek, a gazdaságosság, hatékonyság javítási szándékának (költségcentrumok),
- önkormányzati szintre is összesíthető üzemgazdasági jellegű adatokat is előállít, szintén a gazdaságosság, hatékonyság javítása érdekében. (Pl. ingatlan-karbantartás; folyamatos működési kiadások, élelmezés, számítógépes rendszerek fenntartása, gépjármű-üzemeltetés stb.)

Döntéshozó szint

Jelenleg a törvényi kötelezettség ilyen típusú követelmény érvényesítését nem írja elő, de nem is tiltja.

Átfogó jellegű önkormányzati elhatározás kell e szemlélet érvényesítése

Végrehajtó szint

Sajátos szervezési és szakértői munkát igényel.

Csak akkor működőképes, ha folyamatosan működő, a pénzügyi adatok keletkezésével egy időben rögzített adatok megfelelő csoportosítása biztosított.

Feltétel csoport

6. Az előző pontokban tulajdonképpen benne van, de más vertikumot képez, jelentősége miatt külön kiemelendő néhány szervezeti funkció, amelyek az első hat pont teljesítésének előfeltételét képezik:

- a) Tervezési rendszer: hosszú, középtáv, éves feladat- és költségtervezési mechanizmus.
- b) Vagyongazdálkodás és -védelem.
- c) Információs rendszer:
 - külső környezet megfigyelését szolgáló rendszer: hivatalos statisztikák, saját adatgyűjtés.
 - intézményrendszer működését reprezentáló hivatalos statisztikák, rendszeres belső adatgyűjtés (költség és egyéb mutatók.)
- d) Utólagos ellenőrzési rendszer: könyvvizsgálat, felügyeleti típusú belső ellenőrzés, intézményi belső ellenőrzés.
- e) Humánpolitika.

Döntéshozó szint

Rendeletalkotás.

Szabályozások megkövetelése.

Be- és elszámoltatás.

Végrehajtó szint

Szervezeti ügyrendek.

Munkaköri leírások.

Koordináció módjának megszervezése.

Minden mindennel összefügg, de mi az amit ezekből feltétlenül írásban kell szabályozni.

Személyi számonkérések rendszere.

Folyamatos minőség biztosításának rendszere.

Summary

The article deals with the issues of transparency and accountability.

In the public sector, transparency is the opposite of privacy; an activity is transparent if all information about it is open and freely available, including budgeting and the issue of budget implementation. Where transparency is lacking, corruption is a symptom of something which has gone wrong in the management of the state. Accountability means holding the management of an organisation responsible for its performance and it entails making judgements on the proper use of executive power.

Political accountability is the accountability of the government, civil servants and politicians to the public – such as Parliament. In parliamentary systems, the government relies on the support of Parliament, and this gives Parliament the power to hold the government to account. However there are additional special needs according to the scope and quality of the Public Financial Information System which enable Parliament to exercise its legal power in real life. The requirement of higher accountability is also expected by the public.

Sound governance means public resources and problems which are managed efficiently and in response to the critical needs of society. Effective democratic forms of governance rely on public participation, accountability and transparency.

The article gives a number of details concerning budgetary control systems and financial accounting systems in international terms. It also mentions some root problems which restricts the Hungarian budgetary information system and accounting practice at an unacceptable level.

Melléklet

Idézet *Dr. Magyar Zoltán: A magyar állam költségvetési joga*, című művéből
(Megjelent 1923, M.Tud. társaság Sajtóvállalata Rt. Budapest kiadásában)

Az alábbi idézetek a pénzügyi rendszerek alapját jelentő tervezés, költségvetés, irányítás alapelveit és szükségességét mutatják be, ugyan államháztartási szinten, amelyek azonban a helyi feladatokra is érvényesek:

„Az államháztartás *irányítása* tehát az ország egész sorsára kiható jelentőségű. E fontosságánál fogva az a kívánatos, hogy ne ötletszerű legyen, a mindenkor erősebb vagy hangosabb érdekeknek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitűzött célokkal és a gazdasági élet szakadatlan folytonosságával számolva történjék.

Ezért közgazdasági szempontból kívánatos, hogy a költségvetés is, mint a pénzügyi program, hosszabb időre készüljön. A pénzügyi kormányzat nem változtathatja évről évre célkitűzéseit. Ez nem jelenti azt, hogy hosszabb időre való program megállapítása teljes merevséggel történjék. Számolnia kell az élet változó viszonyaival, amelyek gyakran új szükségleteket vetnek fel s régieket csökkentenek vagy megszüntetnek.”

„*A pénzügyi terv*: Az államháztartás mind anyagi, mind alaki rendjének egyik legbecsesebb támasza a pénzügyi terv. Pénzügyi terv alatt azoknak az alapelveknek foglalatát értjük, amelyeket a kormány a pénzügyi viszonyok rendezésében, s amennyiben az államháztartás az államhatalmi tevékenységben minden egyéb ágával a legszorosabban összefügg, egyúttal az egész állami élet intézésében is követni szándékozik. A pénzügyi terv az állami háztartás a jövőben való berendezésének az alaprajza, vagyis a célba vett azoknak az intézkedéseknek sorozata, amelyekkel a kormány az általános jólétet s a nemzet adózőképességét emeli, a takarékoság elvét szigorúbban érvényesíteni, a pénzügyi zavarokból való kibontakozás útját előkészíteni, az államháztartási mérleg netalán megzavart egyensúlyát helyreállítani, egyrészt az indokolt szükségleteket teljesen kielégíteni, másrészt pedig az adóterheket könnyíteni, szóval a pénzügyi viszonyokat javítani akarja.

Pénzügyi terv nélkül tehetetlen tengődés a kormány működése, az államháztartás pedig ötletszerűségek halmaza és örökös zűrzavar. Ha előre nem látott események következnek be, a célba vett intézkedések lényeges módosításokat kénytelenek ugyan eltérni, azonban a pénzügyi terv minden körülmények között szükséges, mert irányt ad a törvényhozó testület s a kormány tevékenységének, szerves megvalósítására alkalmasak, ugyanazt a munkát ne végezzék többen és többfelé, mint amennyire szükség van. Szervek és eszközök létesítése és fenntartása nem öncél, hanem csak eszköz a célok megvalósítására.

Oly nagy és komplikált szervezet áttekintése és vezetése, mint az államé, a szervezésből származó munkamegosztás reciprokát, a munkaegyesítést, az analízissel szemben a szintézist, az igazgatással szemben a kormányzást jelenti. Ezt a szintézist végezni kell minden körülmények között, s ha nem is lehet szakadatlan figyelemtárgya, sűrűn vissza kell térni rá. Végezni lehet s ez a szabályszerűen visszatérő alkalom, mely egyúttal kényszerűség is, a költségvetésnek évről évre való összeállításánál, ami elkerülhetlenné teszi a szükségleteknek fontosság szempontjából való elbírálását és így eldöntését annak is, hogy valamely állami szerv felállíttassék vagy fenntartassék, fejlesztessék vagy megszüntetessék-e? Ennek nagy fontossága van a közigazgatási szervek működésének szempontjából. A munkamegosztás, a hatáskörök helyes megállapítása, a felesleges tagolás kiküszöbölése és az állandó ellenőrzés biztosítása azok az eszközök, amelyekkel az állami tevékenység színvonala magas fokra emelhető. A költségvetés ily módon felfogva, úgy tudniillik, hogy az az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását jelenti, egyúttal magasrendű kormányzati tevékenységet is jelent: az egész állami élet szervezését.”

A KÖZSEKTOR MODERNIZÁLÁSÁNAK KULCSA: AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

Dr. habil. Vigvári András
tudományos tanácsadó
Állami Számvevőszék
Fejlesztési és Módszertani Intézet

Bizonyítható, hogy minden a siker esélyével kecsegtető közszektor korszerűsítési törekvésnek a helyi önkormányzati rendszert kell „kályhának” tekinteni. Ennek oka nem az önkormányzatok „genetikai” alkalmatlansága, hanem az, hogy az 1990-ben létrehozott rendszert konfliktus konténernek szánták (Vigvári, 2008). Az állítás részletes bizonyítása helyett¹ csupán néhány adalék. Az egészségügyi átalakítások korán szembesültek az elmúlt 15 évben hathatós állami segédlettel random walk-szerűen létrehozott diagnosztikai kapacitások létével, ezek felszámolásának társadalmi költségeivel. Hasonló tapasztalatokat lehet szerezni más – központi kormányzati preferenciák erőltetését szolgáló – fejlesztési pályázati pénzek kapcsán is, mint például a hasonló átgondolatlansággal létrehozott szennyvíztisztító kapacitások. Ugyancsak ebben a hosszú időszakban létesültek olyan iskolai és szabadidő kapacitások, amelyek értékét összeadva *több* bős-nagymarosnyi pénzt dobtunk ki másfél évtized alatt az ablakon. A szakértők meglepetten veszik tudomásul a PISA felmérések siralmas eredményeit, miközben az volna a meglepő, ha a közoktatás átgondolatlan decentralizációja (minden falunak legyen önálló iskolája) és deregulációja („virágozzon száz tanterv”) más eredményt produkált volna. A csökkenő gyerekszám és az 1990-es évek elején adott közoktatási kapacitások diszkrépanciája világos volt. Egyszerűbb volt ezt a konfliktust (is) abba a bizonyos konténerbe helyezni.

A magyar önkormányzati rendszerben nincs „helye” a középszintnek és ezért a területfejlesztésnek sem (Pálné Kovács, 1996, 2001, 2008), miközben az EU-27-ek között éppen nálunk legnagyobbak az országon belüli területi különbségek. A nagy nehezen „túlél” területi önkormányzat fiskális autonómia híján „pártlistán választott GAMESZ”². A megyei önkormányzat mellett megerősödtek a „nagyhercegségek” – megyei jogú városok – a hazai közszektor sajátos

¹ Lásd erről Vigvári (2005a), (2006a) és (2007a).

² Pitti Zoltán fordulata.

enklávái, amelyek azonban semmilyen komoly térség szervező, -fejlesztő feladatot nem vállalnak fel. Nem is beszélve a fővárosi abszurdról, amely modell fenntartása esetén Pozsony, Prága, sőt Bukarest és Belgrád is biztos lehet abban, hogy a globális városhálózatok versenyében (lásd *Enyedi*, 2004 és *Rechnitzer*, 2004) Budapesttel nem kell számolni. Nem folytatom a sort csak azt az állítást fogalmazom meg, hogy a szubszidiaritást nélkülöző decentralizációt olyanná kellene átalakítani, amely esélyt ad az ország versenyben maradására. Persze ez nehéz ügy. A magyar önkormányzati rendszer rendkívül erős alkotmányos státusza és a pénzügyi szorítások – Báger Gusztáv költői képét idézve – egy előkelő bálteremben gúzsba kötve táncoló párok benyomását kelti. Az előkelő bálteremtől persze nem könnyű és sokan nem is akarnak lemondani. Amiről azonban kevés szó esik mind a szakmai és politikai, mind a „laikus” közbeszédben az az a kérdés, hogy a magyar önkormányzati rendszer megfelel-e a szubszidiaritás követelményeinek, illetve milyen változtatásokkal lehetne érvényesíteni az önkormányzatiság előnyeit.

Sztereotípiák

A közvéleményt formálók azt sugallják, időnként ki is mondják, hogy a fő baj a túlságosan sok önkormányzat, amelyet egy ilyen kicsiny országban nem lehet eltartani. A rendszer reformjának tehát alapkérdése a szereplők számának csökkentése. Ez az állítás meglehetősen szimplifikált megközelítést takar. Mihez képest sok az önkormányzat? Egy önkormányzatra jutó lakosság számban mérve az elaprózottságot négy EU tagállam mutatója a miénknél is rosszabb, amely között ott van Franciaország is, amely önkormányzati rendszere – pl. a kötelező társulások, ésszerű finanszírozási konstrukciók és a tervszerződések intézményének – működtetésével köszöni szépen jól van (*1. táblázat*).

Az első sztereotípiában *keveredik*, vagy tudatosan *keverik* az önkormányzathoz fűződő jogot, a feladatellátási kérdésekkel. Nem vitatható – és valószínűleg ez fontos tapasztalata az 1980-as évek korszerűsített tanácsrendszerének –, hogy szükséges politikailag legitim *szószóló* (*Zongor Gábor* fordulata) a kis községekben is. De az önálló szószóló nem azt jelenti, hogy minden ma általában az önkormányzathoz rendelt feladatot egy kis közösségnek magának kell ellátnia. A köztemető, a helyi közutak, a közvilágítás nyilván helyi közjavak. A közoktatás, a gyógyítás már nem feltétlenül. A választott polgármester szavazóival háta mögött jobban védheti közössége érdekeit, mint egy gittegyetként működő, vagy nem működő testület, amely egy gyengén működő helyi iskolát is egrecírozta úgy, hogy ahhoz nem ért, vagy a képviselőtestületben ott ül a tan-testület. Az önkormányzathoz fűződő jog persze nem jogosít fel senkit közpénz pazarlásra.

1. táblázat

*Az önkormányzatok száma és átlagos lakosságszáma és GDP arányos kiadásai
Európa egyes országában*

Ország	Lakosság, millió fő	Önkormányzatok száma	Egy önkormányzatra jutó lakos, ezer fő	Az önkormányzatok bevételei a GDP %-ában
Cseh Köztársaság	10,3	6 237	1 500	11,3
Franciaország	58,9	36 559	1 600	10,9
Szlovákia	5,4	2 871	1 700	6,3
Görögország	10,5	5 922	1 800	3,3
Magyarország	10,2	3 174	3 200	12,0
Luxemburg	0,4	118	3 400	5,1
Ausztria	8,1	2 353	3 400	8,0
Lettország	2,5	554	4 000	10,1
Észtország	1,4	247	4 200	8,5
Spanyolország	39,4	8 082	4 800	6,0
Németország	82	16121	5 000	7,4
Olaszország	57,4	8 104	7 000	14,4
Románia	22,5	2 862	7 700	8,5
Szlovénia	2	192	8 800	8,8
Finnország	5,2	455	11 200	19,4
Lengyelország	38,7	2 489	15 000	13,0
Belgium	10,2	589	17 200	6,8
Dánia	5,3	275	19 100	32,3
Hollandia	15,7	572	27 000	15,4
Bulgária	8,3	262	28 000	6,4
Svédország	8,9	286	30 900	25,3
Portugália	9,9	275	34 200	5,9
Írország	3,7	84	41 667	7,2
Litvánia	3,7	56	58 800	8,2
Nagy-Britannia	58,7	491	118 503	12,9

Forrás: OECD, és Eurostat adatok alapján saját összeállítás.

Egy kitérő

A hazai szakmai közvélemény valószínűleg nem döbönt rá arra – ezt a standard közgazdaságtan ugyanis tagadja –, hogy a globalizációban is igen fontos, mondhatni növekvő szerepe van a kormányzatnak a gazdasági versenyképesség biztosításában. A mai gazdaságpolitika nem alkalmazhatja a hagyományos eszköztárát, a vámvédelmet, a pénzmennyiség szabályozását és a fiskális politikát, az EMU-ba lépve már az árfolyamot sem. A termelők mobilitásának fokozódásával a telephelyek versengenek a beruházóért, akik képzett munkaerőt, jó logisztikai és környezeti feltételeket és sok minden mást várnak el. E feltételeket egyre inkább nemzetállam alatti (szubnacionális) kormányzatok képesek

biztosítani. A helyi önkormányzati rendszer reformja tehát nem kisszerű hatalmi kérdés, nem is EU-s nagypénzek lehívásának „most, vagy soha” feladvány, hanem a globális versenyben való helytállásnak egyik alapkérdése.

De a globális piactérről térjünk vissza a magyar ugarra, bocsánat játéktérre! A népi előítéletek körét folytatva hallani azt is, hogy önkormányzatok számának radikális csökkentésével jelentős összeget lehetne megtakarítani. Az igazság ezzel szemben az, hogy mindössze 41 települési önkormányzat (megyeszékhelyek és fővárosi kerületek) plusz 20 területi önkormányzat (19 megye és a főváros) működésének újragondolásával és gazdálkodásának racionalizálásával lehetne jelentős megtakarítást és nota bene, javuló közszolgáltatásokat elérni. Magam ez utóbbi cél elérésére helyezném a súlyt.

2. táblázat

Önkormányzattípusok gazdasági potenciáljának néhány indikátora

Típus	Főváros	Fővárosi kerület	Megyei jogú városok	Városok	Nagyközségek	Községek	Megyei önkormányzatok	Összesen
Szereplők száma 2006. 01. 01.	1	23	22	229	187	2893	19	3187
Lakosság megoszlása, %		16,80	19,59	29,64	6,46	27,51	0	100
Részesedés a 2006. évi GFS-bevételekből országos=100 %	13,75	11,44	19,32	25,30	3,03	13,70	13,47	100
Részesedés a 2006. évi GFS-kiadásokból országos=100 %	14,30	11,34	19,42	25,20	3,03	13,34	13,15	100
Részesedés a 2006. évi helyi adóbevételekből országos=100 %	17,16	24,48	21,36	25,59	3,50	7,80	0	100
Részesedés az önkormányzati vagyonból* országos=100 %	44,2	n. a.	11,5	27,6	3	8,9	4,8	100

* A vagyonátértékelést előíró 2001-ben született kormányrendelet végrehajtása előtti szám.

Forrás: A Pénzügyminisztérium adatai alapján saját összeállítás.

Az előbbi körben összpontosul az önkormányzati vagyon többsége, itt költődik el a pénzek nagy része és itt foglalkoztatják az *összes magyar* köztisztviselő durván 15%-át. A 2. táblázat némi betekintést nyújt a részletekbe.

A fővárosi modellt nemcsak azért kell korszerűsíteni, mert valószínűleg a 24 terület helyet 5-nél kevesebb is elláthatná ezt a funkciót, hanem azért, hogy Bu-

dapest része legyen a globális városok hálózatának, ezzel Magyarország számára kapu legyen a globális világ felé. Azt is világosan kell látni, hogy a durván 2800 kis önkormányzat szükséges korszerűsítésének (netán integrálásának) a végrehajtása fiskális értelemben inkább vinne, mint hozna. A szociális és iskolai szegregáció megszüntetése, a munkapiacról történő életre szóló kitesztottság helyzetének az élethossziglan tanulásra alkalmas emberfők kiművelésében, a korszerű és erős helyi közszolgáltatásoknak kulcsszerep jutna.

Szokás arra is hivatkozni, hogy azért nem történik semmi, mert nincs koncepció. Ezzel kapcsolatosan csak arra utalnék, hogy a közpénzekből készült elemzések és javaslatok sora porosodik legalább 1999 óta a mindenkori döntéshozók polcain és hard disk-jein. Ha persze ez a sztereotípiá úgy szól, hogy nincs olyan koncepció, amely érdeksélelem és politikai párbeszéd nélkül, „csak úgy” megvalósítható, akkor a hír igaz, de ha ilyenre vágyik valaki, akkor az ne politikusnak, vagy politikai tanácsadónak álljon. Az is lehet persze, hogy a mindennapi *politikai* iszapbirkózás elveszi az energiát a *közpolitikai* tevékenység elől, netán az is elképzelhető, hogy a rendelkezésre álló koncepciók észlelési nehézségeiben a közigazgatás állományában végrehajtott generációváltás üt vissza. Az sem pontosan érthető, ha a koncepció hiányzik, akkor miért kellett megszüntetni az erre a funkcióra bejáratott kutatóintézetet (Magyar Közigazgatási Intézet)?

A helytálló kritika a koncepcióépítés alapja

Ahhoz, hogy a már említett tudományos erőfeszítések nyomán kialakult szakmai álláspontok egy lehetséges megvalósítható koncepcióvá formálódhassanak érdemes leltárszerűen bemutatni az önkormányzatiság „magyar modell”-jének ellentmondásait. Amikor itt a rendszer működésében a kritikai elemekre helyezük a súlyt nem a tényleges eredmények egyoldalú háttérbeszoritása a célunk, hanem az, hogy megvilágítsuk az előrelépés kívánatos irányait és lehetőségeit.

Már az elegáns bálterem és a gúzsba kötött táncosok költői képével utaltunk az egyik problémára. Arról van ugyanis szó, hogy a magyar rendszerváltás nem egyszerűen az „államtalanítást” célozta, hanem a külső adósságtörlesztése miatt az 1980-as évek elejétől végrehajtott folyamatos és növekvő forráskivonás egyre változatosabb mechanizmusait is kénytelen volt működtetni. Ez azt is jelentette, hogy – ismét témánkhoz visszatérve – már az 1980-as évek közepén beépült az akkori tanácsi rendszerbe a későbbiekben kiszélesedő vagyongfelélés feltétele. Ez a folyó és a fejlesztési költségvetés közötti szabad átjárás teljes szabadsága, az akkor vívmányként üdvözölt egységes tanácsi, majd önkormányzati pénzalap amely sokszor tette lehetővé a működési hiány vagyongértékesítési bevételekkel történő finanszírozását. Zárójelben jelezzük, hogy a nálunk fejlettebb országok közpénzügyi rendszerei ezt a megoldást nemigen ismerik, a folyó költségvetés kiegyensúlyozottságát kimondó költségvetési arany szabály szinte mindenütt kötelezően érvényes. A hazai megoldás fiskális racionalitása

abban van, hogy az önkormányzatok felelősségévé tett növekvő számú állami feladat elégtelen központi finanszírozottságát lényegében 1986 óta folyamatosan a helyi vagyionfelhalmozás, később a helyi vagyionértékesítés rovására oldották meg.

A „vállalkozó önkormányzat” szlogenje és – eltérően a magyar államháztartás más alrendszeritől – a New Public Management³ egyes megoldásainak átültetése legalábbis „vegyes” eredményeket hozott (Lőrincz, 2005). Az önkormányzatok vagyionhoz juttatási folyamatában talán a szükségesnél jobban „bebetonozták” a tulajdonviszonyokat azzal, hogy egységes vonalas infrastruktúra rendszereket tulajdonjogilag szétparcelláltak (Vigvári, 2007a). Ugyanilyen irracionális az a lehetőség, hogy amikor egy település a kötelező feladatok közül átadja a megyének, az e feladat ellátását szolgáló vagyion tulajdonjoga a településnél marad. A merev tulajdonjogok nehéz helyzet elé állítanak minden olyan törekvést, amely akár különböző méretű önkormányzatok, akár központi kormány és helyi önkormányzat közötti közfeladat feladatátrendezést céloz. A főleg nagyvárosi közfeladat-ellátásban jeleskedő közüzemi cégeknek a magánjog alá történő teljes „besöprése” intézményesítetté tette a közpénzek költségvetésen kívüli kezelésének lehetőségét. Nem példa nélküli, hogy bizonyos speciális vállalati kör speciális corporate governance szabályok alapján működik. Gondoljunk a „kvázi közüzem”-nek tekintett pénzügyi szolgáltató szektorra. Az önkormányzati vállalatok, különösen a holdingok esetében volna és *lehetne* mit tenni.

Az önkormányzatiság „magyar modelljében” jelentős feszültség forrása, hogy a mindenkori fiskális politika – követve a gyengébb ellenállás útját – a helyi önkormányzatokon keresztül vívta meg ütközeteit a túlköltekezésre hajlamos ágazatokkal. A pártpolitikai alapú fiskális nyomás sem feltétlenül idegen a rendszertől, de ennek megakadályozása nem közpolitikai probléma. Szerkezetileg sokkal jellemzőbb az a rendszerbe kezdetektől bekódolt jelenség, amely a jogi decentralizációt és de facto feladatellátási recentralizációt eredményezett. A születéskor ugyanis fiskális értelemben kiiktatódott a középszint (az akkori megye). Az ágazati minisztériumok és a két funkcionális tárca (PM, BM) magához vette a közpolitikai irányítás operatív funkcióit is. Ennek lényege, hogy a tárcák az ország realitásaitól elszakadt ágazati-szakmai törvények elfogadására vették rá a parlamentet, anélkül, hogy ezek végrehajtásának pénzügyi feltételeit akár nagy vonalakban bárki végiggondolta volna. A rendszer működtetésért felelős PM és BM (ma ÖTM) a rendelkezésére álló eszközökkel próbálta a helyzetet

³ Ez az 1980-as évek fejlett államaiban kialakult irányzat azt állítja, hogy nincs különbség egy magán és egy közgazdálkodó szervezet irányítása között, sőt célszerű az előbbieket az utóbbiakra kiterjeszteni. E megközelítés kritikájának széles irodalma van, itt csak a legfontosabb szempontra utalunk. A magán szektor működési logikája a vállalkozás szabadsága (mindent szabad amit nem tilos), míg a közpénzekből finanszírozott közszeaktorban csak azt szabad, ami-re legitím felhatalmazással bíró politikai testület felhatalmazást ad.

uralni. Szaporították az állami hozzájárulások jogcímeit, cizellálták a fejlesztési pályázatok szabályait. A végrehajtás zömmel az önkormányzatokra hárult (lásd egészségügy, szociális ellátás, közoktatás, majd tűzvédelem stb.), amelyhez a fiskális főhatóság egyre kevesebb pénzt adott állami hozzájárulások formájában. Ez folyamatosan a helyi szint alulfinanszírozottságához vezet, a szakmai törvények betarthatatlanságához. A törvények be nem tartásának számon nem kérése pedig a közállapotokat erodálja. A fiskális eszközök rángató hatásai, a szakmai törvények betarthatatlansága, a helyhatóságok erős jogi függetlensége, a konfliktusok decentralizálása a politikai felelősségi viszonyokat elmaszatolta, a „kollektív felelőtlenység” rendszere jött létre.

A magyar modell súlyos hátránya, hogy nem a kooperáció, az érdekegyeztetés, ha úgy tetszik az alku, hanem inkább a versengés génjei ültetődtek a rendszerbe. A már említett információ gazdaságtana világosan bebizonyította, hogy aszimmetrikus információs helyzetekben a verseny romboló hatású lehet. Az önkormányzati fejlesztési forrásokból az önkormányzatok által megkapott vagyonelemek karbantartására nem jutott. A politikai logikának⁴ megfelelő módon a fejlesztési források zöme új beruházásokra jutott. Ezek pályázati úton egy kvázi verseny formájában történt allokációja pedig borítékolhatóan jelentős számú felesleges és/vagy pénzügyileg fenntarthatatlan kapacitás létrejöttét eredményezte. Nem azt fejlesztettek, amire szükség volt, vagy „összedőlt”, hanem amire „ingyen pénz” volt. *Friedman* azt is mondta, hogy ingyen ebéd nincs, tehát ezen rosszul alkalmazott verseny számláját egyszer ki kell fizetni.

A fenti leltár jelzi, hogy milyen jellegzetességek megszüntetése jelenthet előrelépést abban, hogy a mai szubszidiaritás nélküli decentralizáció az országot szolgáló értelmes decentralizációvá váljon. *Önkormányzati rendszert fenntartani csak akkor nem túlságosan költséges dolog, ha a rendszer működésében ki lehet használni annak előnyeit.*

A reformok dimenziói és lehetséges forgatókönyvei

Gyakran elhangzó két érv: előbb rögzítsük, hogy az önkormányzatoknak milyen feladatokat kell ellátni, és utána fogjunk finanszírozási reformokba, illetve a kétharmados változtatások nélkül reformértékű változásokat nem lehet elérni. E kérdések fontosak, de magam nem ezt tekintem alapkérdésnek. Az alapkérdés, hogy hiszünk-e a szubszidiaritásban, a decentralizáció előnyeiben, a helyi önkormányzásban? Ha a válasz pozitív – véleményem szerint nemcsak közgazdasági, de komoly politológiai és alkotmányos érvek is e mellett szólnak –, akkor a döntő lépés, az ennek kibontakozásához szükséges intézményi feltételek megteremtése. Az adott anyagi erőforrások mellett a nagyobb pénzügyi-gazdálkodási önállóság, az önállóság növekedéséhez szervesen tartozik a döntésho-

⁴ *Osborne*, az NPM egyik „atyja” írja valahol, hogy egy politikus egy felújított szennyvíztisztító-nál mindig szívesebben avat fel egy új sportcsarnokot.

zők és végrehajtók elszámoltathatósága, a gazdálkodás áttekinthetősége. Ahogy ezt más helyen kifejtettem (Vigvári, 2008) – „kollektív felelőtlenség rendszere” – ennek feltételei ma nincsenek meg. A feltételek megteremtését az alapokhoz történő visszatéréssel, az közpénzügyi rendszer működését szabályozó törvények újrakodifikálásával, a rendeleti szabályozás (lásd 217/1998 és 249/200. kormányrendeletek) visszaszorításával és a költségvetési stabilitást biztosító technikákkal (szabályalapú költségvetési eljárások, érdemi regionalizáció esetén költségvetési tanács) és törvényi szabályozással lehetséges megteremteni. Meg kell szüntetni azt a helyzetet, amikor az önkormányzatok gazdálkodásában a legjelentősebb a szabályozási kockázat, vagyis a bizonytalanság forrása maga az állam (Vigvári, 2006a).

A modern vegyes gazdaságokban a pénzügyi rendszer jelenti a legfontosabb koordinációs mechanizmust. A közpénzügyi rendszerben is a pénzügyi intézményeknek, szabályoknak, szervezeteknek, technikáknak és mechanizmusoknak (ezt értem pénzügyi architektúrán⁵) döntő szerepe van a szereplők motiváltságában így viselkedésében, az egész rendszer működési módjában. Véleményünk szerint a finanszírozási és feladatelosztási kérdések együttes megoldására van szükség, hiszen a finanszírozási rendszer nem egyszerűen csak a pénzellátást szolgálja, hanem maga is pozitív és negatív ösztönzést közvetít. Ha áttekintjük a mostani támogatási rendszer jellemzőit, akkor ez jól látható.

Természetesen az önkormányzati rendszer átalakításában a finanszírozási kérdéseket nem lehet a szektor egészének működéséből kiragadni, bár kiemelt szerepük van. Az önkormányzati rendszer alkotmányos státusza miatt ugyanis intézményi javaslataink jelentős része kétharmados parlamenti támogatottságot feltételez. *A közpénzügyi rendszer (ezen belül is az önkormányzati finanszírozási rendszer) jelentőségét jelzi, hogy amennyiben ez nem jön létre, úgy az előremutató javaslatok megvalósulásának egy része megfelelő pénzügyi változtatásokkal és jól megválasztott ösztönzőkkel biztosítható.* Ezzel együtt – hosszabb távra szóló változtatásokról lévén szó – törekedni kell a politikai konszenzusra a „feles törvények” esetében is.

Az önkormányzati rendszer reformját négy dimenzióban lehet megragadni. Az első dimenzió kapcsán vizsgálni kell az önkormányzatok *alkotmányos* státuszával és a *közigazgatás rendszerével* kapcsolatos feladatokat. Ez döntően az önkormányzati középszint kérdéseit (választott regionális, vagy „nagy megyés” önkormányzatok, netán a NUTS 1. szintnek megfelelő régiót⁶), a kistérségi szint jövőjét, illetve az önkormányzathoz fűződő jogok gyakorlásának és a kötelező társulás intézményének bevezetését érintő „csomag”. Konszenzus van abban, hogy a középszint megerősítése szükséges (ennek stratégiai, politikai és közpolitikai kormányzati vonatkozásait tekintve egyaránt), vita van a középszint leha-

⁵ Részletesebben lásd Vigvári (2005b) 4. fejezetében.

⁶ A NUTS 1 és NUTS 2 és NUTS 3 szint EU-s szabályozása (1059/2003/EK) arra utal, hogy Brüsszel a bővítések miatt a regionális működés súlypontját a NUTS 1 szintre kívánja áttolni.

tárolását és a decentralizáció mértékét valamint a kistérségek és az önkormányzati jog gyakorlását illetően. A mai többcélú kistérségi társulások létrehozásának súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladat-ellátási és település-, térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekezett „gyömöszölni”. E jellemző ellenére az önkéntes társulások létrehozása „megmozgatta” az álló rendszert és ezek további pozitív változások alapjául szolgálnak. Kévéssé nyílt a vita a tekintetben, hogy az önkormányzati jogok gyakorlásának alapszintje a település legyen-e, s ha igen, szükséges-e valamilyen ésszerű népességminimum meghatározása.

A második dimenziót az önkormányzati feladattelepítés jelenti. Ebben három kérdés vehető fel. Az első: szükséges-e, és ha igen, milyen jogi technikával a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? A regionális szint létrehozásával milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? Szükséges-e az agglomerációk esetében ezeket speciális önálló feladatellátó egységeknek tekinteni? Végül, de nem utolsó sorban a kötelező társulások jellege milyen legyen. Települések meghatározott körére és/vagy méretgazdaságos feladatellátásra és/vagy meghatározott területi egységekre történjen ez?

A harmadik dimenzióhoz a szolgáltatásszervezés kérdései tartoznak. Itt – véleményem szerint – csökkenteni kell a költségvetési intézmények dominanciáját, újra kell gondolni a költségvetési szektoron kívüli feladatellátó egységek kérdéseit. Az intézményközpontúság csökkentésének együtt kell járnia a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével, különösen a kötelező önkormányzati feladatot ellátó (kvázi fiskális szervezetek) gazdasági társaságok speciális corporate governance szabályainak bevezetésével. Ehhez sem kétharmados törvényeket (a gazdasági társaságokról szóló törvény és környéke) kell módosítani.

A negyedik dimenzió a finanszírozási rendszer. Ezen belül saját források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó-, vagy díjfinanszírozás dilemmái, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége és az önkormányzatok kialakítandó pénzügyi architektúrájának jellemzői jelentik a leglényegesebb kérdéseket.

Az önkormányzati rendszer közjogi vonatkozásainak átalakításához és a kormányzati szintek közötti *feladatmegosztás szabályozásához* szükséges az önkormányzati törvény jelentős módosítása. Ennek politikai feltételeinek megteremtődése esetén beszélünk az *önkormányzati középszintet* középpontba állító *első forгатókönyvről*. Azért nevezem ezt első számúnak, mert az elérendő célmodellt ebben látom. Ez részben az önkormányzati középszint aszimmetriáinak korrekcióját, részben a feladatok újrendezését, illetve településtípusok és a középszintű, területi önkormányzatok közötti differenciált feladattelepítés elveit és követelményeit. Meg kell teremteni a középszint helyi adó kivetési lehetősé-

gét és ki kell dolgozni a települések közötti adómegosztás technikáit. Ennek a forгатókönyvnek alapkérdése a *főváros probléma* rendezése, valamint a megye és megyei jogú városok közötti munkamegosztás (a „lyukas megye” modell megszüntetésével) új alapokra helyezése. A hatályos alkotmánnyal és az önkormányzati törvénnyel (Ötv.) szemben célszerű volna meghatározni a települési önkormányzat alakításának minimális feltételeit. Az önkéntes társulások általános jogának fenntartása mellett kötelező társulások előírására is sor kerülne. Az államigazgatás jelenleg jegyzőkhöz delegált feladatai, a helyi adóigazgatás, okmányirodák, építési hatóságok, gyámügyi kérdésekben a mai kistérségi társulások, a kistelepüléssel megyékben az önkormányzati igazgatásban a körjegyzőségek fenntartása indokolt. Az alapfokú oktatási és szociális intézmények fenntartásában a kötelező társulás elve nem a településekre vonatkozna, hanem az eredményes és méretgazdaságos feladatellátásra. A települések feladatainak egy része (például közoktatás, egészségügyi ellátás szervezése, biztosítása) újrapontosítandó. A közoktatás esetében – az iskolafenntartás szűk feladatain kívül – minden feladatszervezést a központi államnak kellene megoldani. Az egészségügyet az elindított folyamatok *logikájának megfelelően* szintén ki kellene emelni az önkormányzati feladatok köréből. Integrált fővárosi közigazgatásra és feladatellátásra van szükség, ahhoz igazodó finanszírozási rendszerrel. A központi kormánytól a középszinthez kell telepíteni számos feladatot, például a gyorsforgalmi közutak fenntartásán kívül a közútkezelést, a környezetvédelmet, vízügyet. A finanszírozással kapcsolatban az első feladat a kötelező feladatok és az állami hozzájárulások közötti összhang javítása. Az első forгатókönyvben tehát a *közjogi változások* jelentik a kiindulópontot és ehhez igazodnak az egyéb dimenziók.

A jelenlegi politikai helyzetben (2/3-ok híján) az *ágazati törvények deregulációjából* és az ehhez szorosan kapcsolódó finanszírozási változtatásokból kell kiindulni. Ez a *második forгатókönyv*. A közfeladat-ellátás szakmai standardjait maximalistán és helyenként túlságosan részletesen szabályozó ágazati törvények egy részének módosításaival, mások kerettörvény jellegű újraalkotásával, a területi és intézményi kapacitásszabályozás bevezetésével és ehhez kapcsolódóan a központi forrásszabályozás újraalkotása egyszerű parlamenti többséggel is megléphetők.

A következő sürgős feladat a helyi adók rendszerének átalakítása és az adóigazgatás eredményesebbé és hatékonyabbá tétele. Itt egy rövid kitérőt szükséges tenni. A mögöttünk álló 15 esztendő tapasztalatai alapján érdemes végiggondolni, hogy különbséget tegyünk helyi adók⁷ és önkormányzati adók⁸ között. A helyi önállóság és ehhez kapcsolódó helyi politikai magatartás létrejötté időigényes folyamat, amelyben az ösztönzés mellé direkt eszközöket is célszerű rendelni.

⁷ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának megfelelő, *opcionálisan* kivethető adó.

⁸ Garantáltan önkormányzatok bevételeit képező adók, amelyek kivetése kötelező.

A helyi iparüzési adót jelenlegi konstrukciójában – függetlenül attól, hogy az Európai Bíróság nem találta közösségi joggal ütközőnek – mindenképpen változtatás célszerű. A helyi adórendszer reformja során a jelenlegihez képest csökkenteni kell a vállalkozások és növelni a lakosság *helyi adóterhelését*. A mostani 10–90 százalékos lakossági–vállalkozói teherviselés helyett, egy jóval kiegyenlítettebb adóterhelés szükséges. A lakossági adózás szerepének növelése erősíti a helyi képviselők elszámoltatásának motivációját. Az adórendszer egészének átalakításával biztosítható, hogy a lakosság globális adóterhelése ne⁹ növekedjen. Biztosítani kell, hogy az önkormányzati és helyi adók súlya az önkormányzati bevételekben a mai 10 százalékról *legalább* a duplájára emelkedjen. Az első forgatókönyv esetén az önkormányzati szektor *egészében* – önkormányzat típusoktól függően jelentős szóródással – ez az arány a 35–40 százalékot is elérheti. A helyi adórendszer átalakítása során a gazdaság kifehéritése, a káros konjunkturális hatások és az adóverseny kiküszöbölése érdekében nagyobb mértékben szükséges a vagyoadóztatásra építeni. A lehetséges önkormányzati adók a 18 százalékos személyi jövedelemadó, a vállalkozók érték-alapú építményadója, bizonyos kategórián felüli lakóingatlanok érték-alapú adója (konstrukcióját tekintve ez lehet általános kötelezettség mentességekkel) illetve az érték-alapú gépjárműadó javasolható megoldás. A Konvergencia Programba az érték-alapú ingatlanadó bevezetésével kapcsolatos ígéret – finoman szólva – nem volt átgondolt. A lakóingatlanokra kivetett adók nemzetközi tapasztalatok alapján regresszív jövedelem újraelosztó hatást fejt ki, valószínűsíthetően így van ez a hazai lakásviszonyok (kényszer lakás-magántulajdon tömeges létrejötte miatt) között ez fokozottan így volna. Az érték-alapú ingatlanadó *fokozatos* és nem opcionálisan kivetendő, de önkormányzati bevételként definiált adónemként történő bevezetésére szükség volna. A fokozatosságra az adó-alanyok (ingatlanváltás lehetősége) és az adóhatóságok felkészülése miatt volna szükség. Helyi adóként javaslom az idegenforgalmi adót és egy kommunális fejadót. Ez utóbbi kiválthatja a különböző kommunális szolgáltatásokhoz kapcsolódó díjakat is, de ezeknél magasabb lehet.

Az önkormányzati és helyi adók vonatkozásában a gazdaság kifehéritése érdekében olyan adóztatási és támogatási technikákat szükséges alkalmazni, amely zárt rendszerként egyre nagyobb mértékben kizárja az illegális foglalkoztatást. Ezzel együtt erősíteni kell – akár kötelező társulásokkal is – a helyi adóigazgatás hatékonyságát. A helyi adónemek kiválasztásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő saját bevételekkel rendelkezzenek a később létrehozandó regionális önkormányzatok. Erre a személyi jövedelemadó helyi adóvá minősítése látszik a legmegfelelőbbnek. A központi adók önkormányzatokkal, a regionális adók egy részének a települési önkormányzatokkal „lefelé” történő megosztása mellett gondoskodni kell a települési helyi adók „felfelé” (önkormány-

⁹ Ez persze nem zárja ki, sőt követeli a közteherviselők körének kibővítését.

zati társulásokkal) történő megosztásának lehetőségéről is. A helyi adókról szóló törvény módosítása ugyancsak egyszerű parlamenti többséggel megoldható.

Mindkét forgatókönyv esetében keményíteni kell az önkormányzatok költségvetési korlátját. Az első forgatókönyv követése esetén meg kell szüntetni az egységes pénzalapot. A jelenlegi hazai gyakorlatban követett egységes pénzalap nemzetközileg nem elterjedt. Ez az Ötv. módosítását feltételező lépés lehetővé tenné azt, hogy az önkormányzatoktól megkövetelhető legyen a folyó költségvetés kiegyensúlyozottsága, illetve szolid többlete. A változtatás megakadályozná a vagyonfelélés folytatódását, újra marginálissá tenné az ÖNHIKI rendszerét. E szabály azonban a kötelező delegált feladatok megfelelő központi támogatását és/vagy megfelelő központi adómegosztást is feltételez. A beruházási költségvetés kiadásaira – a nettó beruházások arányában meghatározott mértékű – kölcsönforrás bevonására továbbra is lehetőség volna. Ki kell zárni a folyó költségvetés deficitjét és a hitelfelvételt csak likviditási és beruházási célokra szabad megengedni, megfelelő korlátokkal. Továbbra is hatályban kell tartani az adósságrendezésről szóló törvényt, az eddigi tapasztalatok alapján korrigálni annak hiányosságait. A második forgatókönyv esetében ez utóbbi mellett – az adósságrendezési eljárásról szóló törvény felel – a költségvetési korlát keményítése e törvény további finomításától és az ÖNHIKI szabályainak radikális szigorításától és az egyéb mentőövek (a „vis major”-t kivéve) eltörlésétől várható. Az önkormányzatok átlátható gazdálkodásának érvényesítése, az elszámoltathatóság érdemi érvényesülése – és a teljesítménykövetelmények érvényesüléséhez szükséges benchmarkok biztosítása – megköveteli egy *közhiteles és ingyenesen nyilvános* önkormányzati adatbázis létrehozását.

Ehhez persze változnia kell a központi forrásszabályozás „filozófiájának” és eszközeinek, kiszámíthatóvá és transzparenssé kell azt tenni. Ez utóbbi úgy érhető el, hogy a második forgatókönyv esetén szakmai törvények deregulációjával párhuzamosan 10 alá kell szorítani a működési célú állami támogatási jogcímek számát kiegészítve a kiegyenlítés átlátható technikáinak alkalmazásával. Az első, az Ötv. módosításán alapuló forgatókönyv esetén, a helyi adók szerepének növelése és a központi adók megosztásán alapuló regionális és településközi kiegyenlítési támogatásokkal megszüntethető volna a normatív állami hozzájárulások rendszere. Ebben az esetben célszerű volna egy működési garanciaalapot létrehozni¹⁰, amelybe az önkormányzatok és a központi költségvetés teljesítenének befizetést, amelyből a speciális helyzetbe került önkormányzatokat finanszírozhatnák. Az alap felügyeletét partnerségi alapon (központi kormány, regionális kormányzatok és önkormányzati érdekképviseltek) kellene megszervezni. Biztosítani kell az önkormányzati támogatások hosszabb időszakra – mondjuk az EU középtávú terveciklusára – való kiszámíthatóságát. Ez a feltétele ugyanis a felelős és számon kérhető önkormányzati középtávú terve-

¹⁰ Ezt meglehetősen tenni a Wesselényi Alap bázisán.

zésnek, amely az eredményes EU-pályázatok alapja. Az önkormányzati fejlesztések döntő része a különböző EU-s pályázati forrásokból történne. A korábban elhalasztott pótlások, felújítások finanszírozására meggondolandó volna a települési önkormányzatok számára olyan központi támogatási rendszer, amelyben az önkormányzatok célmegtakarítását – szükség esetén – a központi kormányzat kiegészíti. Ez az „előtakarékosági” konstrukció a kritikus években az önkormányzatok megtakarítási hajlandóságát fokozhatná.

Mindkét forgatókönyv – a pozitív és negatív ösztönzések mellett – feltételezi az önkormányzati szektor ellenőrzési rendszerének erősítését. Úgy tűnik, hogy itt a kormányzati szándékokat és az ÁSZ törekvéseit a kormány–önkormányzatok fórumán képviseltetett érdekszövetségek elfogadják. Az EU-s és az államháztartás más alrendszeréből származó támogatások esetében a Magyar Államkincstár helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzéssel, preventíven akadályozza meg a jogtalan igénybevételt. A MÁK ellenőrzésének együtt kell működnie a különböző, az ágazati feladatok ellátását kontrolláló szakellenőrzésekkel.

A külső pénzügyi ellenőrzés vonatkozásában biztosítani kell minden önkormányzat zárszámadásának hitelesítését. Ezt gazdaságosan a könyvvizsgálati kötelezettség teljes szektorra történő kiterjesztésével oldható meg. A résztvevő könyvvizsgálók a Könyvvizsgálói Kamara Államháztartási Könyvvizsgálói minősítésével kell, hogy rendelkezzenek, megbízásukat pályázat útján az ÁSZ-től kapnák, vizsgálati programjukat az ÁSZ dolgozná ki. A program alapján meghatározott díjat az önkormányzatok fizetnék. A jelenleg könyvvizsgálót nem alkalmazó önkormányzatok számára kötött felhasználású támogatás ítéhető oda.

Az ÁSZ – mentesülve az állami támogatások és a „kis” önkormányzatok négyévenkénti átfogó ellenőrzésének terhe alól – az igazán kockázatos nagy önkormányzatok teljesítményellenőrzésére koncentrálhatnának. A különböző feladatok teljesítményellenőrzése során négyévenként eljuthatnának minden „kis” önkormányzathoz is. Jelzés esetén (pl. pénzügyi bizottsági elnökök, könyvvizsgálói jelentések) továbbra is lehetőség volna bármely önkormányzatnál átfogó ellenőrzésre.

Összegzés

Az írásból talán látható, hogy nem koncepcióknak vagyunk híján¹¹. Nem gondolom, hogy létezik „királyi út”, tehát a leírtak hangsúlyozottan *egy lehetséges* megoldási utat vázolnak. Két dolog hiányzik: egyfelől a politikai erők kooperációs készsége. E helyett a „betartás demokrácia” a valóság. A másik, a *végig-gondolt* és *felelős* kormányzati magatartás, amely az 1990-es évek közepe óta – e témában legalábbis – egyik kormányt sem jellemezte. E feltételek biztosítása irányába lépni sohasem késő.

¹¹ Az 1990-es évek közepétől kialakult a különböző szakértői elképzelésekről az irodalomjegyzék alapján jól tájékozódhat az Olvasó.

Irodalom

A felsorolt irodalmi források mellett pótolhatatlan forrást jelentettek a különböző szakértőkkel (szakpolitikusokkal, államigazgatásban és önkormányzatoknál működő köztisztviselőkkel, kutató kollégáimmal) folytatott eszmecsereék.

- Ágh Attila (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktuskonténerek felszámolása. In Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ. 15–20. p.
- Allen, R. – Tommasi, D. (2001): *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries* OECD Paris.
- Báger Gusztáv (2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában. In *Vissza az alapokhoz! MTA–MEH Stratégiai Kutatások*. Új Mandátum Kiadó, 9–41. p.
- Báger Gusztáv – Vigvári András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. ÁSZ FEMI tanulmány.
- Balassone, F. – Franco, D. – Zotteri, S. (2004): Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU. In Kopits, G. (ed.): *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*. Palgrave, IMF. 219–234. p.
- Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, Nr. 76.
- Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties. Local and regional authorities in Europe, Nr. 77.
- Dafflon, B. (ed.) (2002): *Local public finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, ISBN 1-84064-878-3.
- Davey, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből. *Magyar Közigazgatás*. Szeptember, 517–520. p.
- Davey, K. (2004): Local government size, structures and competences in the European context. In Kopányi, M. et al. (ed.): *Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990–2000*. Open Society Institute, Budapest.
- Deli Lajos (2006): A helyi adóztatás néhány kérdéséről – nemzetközi és hazai tapasztalatok. In Vigvári András (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ. 139–158. p.
- Enyedi György (2000): Globalizáció és a magyar területi fejlődés. In *Tér és Társadalom* 1. szám, 1–10. p.
- Enyedi György (2004): Regionális folyamatok a poszt szocialista Magyarországon. In *Magyar Tudomány*, 9. szám. 935–941. p.
- Garzarelli, G. (2004): Old and new theories of fiscal federalism, organizational design problems and Tiebout. *Journal of Public Finance and Public Choice* XXII (1–2), 91–104. p.

- Hegedűs, J. (2004): Off-budget revenues and expenditures: a challenge to subnational finances. In Kopányi, M. (ed. et al.): *Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990–2000*. Open Society Institute, Budapest.
- Hegedűs, J. – Tönkö, A. (2006): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. In Vigvári András (szerk.) (2007): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok*. COMPLEX Kiadó, 67–94. p.
- Horváth M. Tamás (2002): *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. BM IDEA Program, MKI.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatás-szervezés. Közigazgatási olvasmányok*. COMPLEX Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből. Közigazgatási olvasmányok*. COMPLEX Kiadó.
- Illés Iván (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ. 21–46. p.
- Kassó Zsuzsa (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In Vigvári András (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, 83–129. p.
- Kassó Zsuzsa (2006b): Szükség van-e államszámviteli törvényre? In Vigvári András (szerk.): *Vissza az alapokhoz! MTA–MEH Stratégiai Kutatások. Új Mandátum Kiadó*, 132–154. p.
- Kopányi Mihály – Vigvári András (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. *Pénzügyi Szemle*, 11. 1071–1088. p.
- Kopányi, Mihály – Hertelendy, Zsófia (2004): Municipal Enterprises in Hungary. In Kopányi – Wetzel – Daher (ed.): *Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000*. World Bank, OSI Budapest.
- Kornai János (1972): *Erőltetett, vagy harmonikus növekedés*. Akadémiai Kiadó.
- Kornai János (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát. *Közgazdasági Szemle*, november. 940–953. p.
- Kornai János – Eric Maskin – Gérard Roland (2004): A puha költségvetési korlát I. *Közgazdasági Szemle*, július–augusztus, 608–624. p.
- Kornai János – Eric Maskin – Gérard Roland (2004): A puha költségvetési korlát II. *Közgazdasági Szemle*, szeptember, 777–809. p.
- Kovács Árpád (2003): *Pénzügyi ellenőrzés, változó erőtérben*. Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság.
- Kovács Árpád (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 6. No. 3. 69–92. p.
- Kovács Róbert (2002): A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája – a szuburbanizáció példáján, Budapest térségben. PhD-értekezés. Pécs.
- Krugman, P (2000): A földrajz szerepe a fejlődésben. *Tér és Társadalom*, 4. szám, 1–21. p.

- Krugman, P. (2003): *Földrajz és kereskedelem. Közgazdasági kiskönyvtár.* Nemzeti tankönyvkiadó.
- Kusztosné, Ny. E. (et al. 2004): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik.* Consulting Önkormányzati Pénzügyi és Befektetési Tanácsadó Rt. Budapest.
- Lane, J. E. (1997): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems.* SAGE Publications.
- László Csaba (2001): Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében. *Közgazdasági Szemle*, október 844–864. p.
- Lengyel Imre (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 12. szám, 962–987. p.
- Lőrincz Lajos (2005): A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*. 8–9. szám. 449–453. p.
- Musgrave, R.A. – Musgrave, P.B. (1989): *Public finance in Theory and in Practice*, International Edition McGraw-hill Book Company.
- Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120–1149. p.
- Oates, W. E. (2005): Towards a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*. Vol. 12. No. 4., 349–373. p.
- Oates, W. E. (2006): On the theory and practice of fiscal decentralization. www.law.nyu.edu/bradfordconference/papers/Oates.pdf. Letöltve: 2006. 09. 11.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.) (1996): *Európába megy-e a megye?* Előadások és hozzászólások az 1995. október 26–27-i harkányi konferencián.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Pálné, Kovács I. (2004): The legal and regulatory framework of fiscal decentralisation. In Kopányi (ed. et al.): *Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990–2000.* Open Society Institute, Budapest.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2005): *Regionális reformok Európában.* BM IDEA Program. TÖOSZ.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Péteri, G. – Horváth, M. T. (szerk.) (2001): *Navigation to the market.* LGI, Budapest.
- Péteri, G. (szerk.) (2003): *From usage to ownership: transfer of public property to local governments in Europe.* LGI, Budapest.
- Péteri Gábor (2003): A régió erőforrásai. Pénzügyi szempontok a regionális önkormányzatok kialakításához. *Pénzügyi Szemle* 7. szám. 640–653. p.
- Péteri Gábor (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Péteri Gábor (2006): Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In Vigvári András (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA, MKI, TÖOSZ. 11–44. p.
- Pitti Zoltán (2003): Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. *Magyar Közigazgatás*, LIII. évfolyam, 6. szám, 327–345. p.
- Pitti Zoltán (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* IDEA, MKI, TÖOSZ. 47–70. p.

- Polackova, H. (1998): "Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability." Policy Research Working Paper 1989, World Bank, Washington, D.C., October 1998.
- Pollit, Ch. – Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition*, Oxford University Press.
- Porter, M.E. (1998): Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, november–december, 77–99. p.
- Poterba, J. M. (1995): State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics. NBER Working Papers 4375. National Bureau of Economic Research.
- Rattso, J. (2003): Fiscal federation or confederation in the European Union: the challenge of the common pool problem. In Müller, D. – Blankart, C. (ed.): *A constitution for the European Union*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Rechnitzer János (2004): A városhálózat és a régiók formálódása. *Magyar Tudomány*, 9. szám. 978–990. p.
- Rozsi É. Judit – Dr. Várfalvi István (1999): Adóerőképesség és ami mögötte van. 1999 a helyi önkormányzatok költségvetésének tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 1. szám, 39–61. p.
- Sutherland, D. (2005): Fiscal rules for sub-central governments: design and impact. OECD Economics Department Working Paper No. 465. www.oecd.org Letöltve: 2006. április 12.
- Swianewicz, P. (szerk.) (2004): *Local borrowing: risks and rewards*. LGI, Budapest.
- Szalai Ákos (2002): Fiskális federalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, május 424–440. p.
- Török Ádám (1999): *Verseny a versenyképességért?* Miniszterelnöki Hivatal.
- Vági Gábor (1991): *Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Gondolat, Budapest 1991.
- Varga Sándor (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. *Pénzügyi Szemle* 5. 480–501. p.
- Varga Sándor (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II. *Pénzügyi Szemle*, 631–648. p.
- Varga István (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ. 91–114. p.
- Verebélyi Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai *Magyar Közigazgatás*, február, 65–85. p.
- Verebélyi Imre (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, szeptember, 521–528. p. és október, 577–587. p.
- Vigvári András (1994): Önkormányzati gazdálkodás a kilencvenes években In Forgács Imre (szerk.): *Hozzáadott érték. Gondolatok a gazdasági válságkezeléshez*. Budapest, 221–234. p.
- Vigvári András (2002): *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK–KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.
- Vigvári András (2005a): Politikai és gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban 1990–2004. Elemzés a helyi önkormányzati szektor problémáiról és a lehetséges megoldásokról. In Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkor-*

- mányzati választások Magyarországon 1990–2002. MTA Politikai Tudományok Intézete. 19–65. p.
- Vigvári András (2005b): *Közpénzügyeink*. KJK–KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.
- Vigvári András (szerk.) (2006): A leggyengébb láncszem. In *Vissza az alapokhoz! MTA–MEH Stratégiai Kutatások*. Új Mandátum Kiadó, 42–66. p.
- Vigvári András (szerk.) (2007a): Vakvágányon? Szempontok és adalékok az önkormányzati vagyongazdálkodás elmúlt tizenöt évének értékeléséhez. In Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok*. COMPLEX Kiadó, 15–30. p.
- Vigvári András (2007b): Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. *Pénzügyi Szemle*, 3–4. szám, 522–529. p.
- Vigvári András (2007c): A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből. Közigazgatási olvasmányok*. COMPLEX Kiadó. 67–101. p.
- Vigvári András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom* 1. szám.
- Weingast, B. R. (2006): Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development. Working paper, Hoover Institution, Stanford University.

The key to the modernisation of the Hungarian public sector: the re-organization of the local government system

In the course of the operation of fiscal decentralisation in Hungary over the last 18 years, numerous problems have appeared. To summarise these, the Hungarian model of decentralisation could be described as a decentralisation without raising the principle of subsidiarity. It is becoming important for Hungary, if is to make the economy competitive, to strengthen the effectiveness and performance of the public sector. This paper focuses attention on the key role of the modernisation of the “Hungarian model” in the process of the necessary public sector reforms. It gives two scenarios for the reform of the local government system. Both of these deal with the problem in a four-dimensional framework: e.g. constitutional problems, the distribution of tasks between levels of government, service delivery aspects and the financial architecture.

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA,
PÉNZÜGYEI**

FINANCIAL DECENTRALISATION – THE MAIN ISSUE IN THE REFORM OF ROMANIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Vanina Boglea

PhD Candidate, Lecturer
“Aurel Vlaicu” University of Arad

Florin Dumiter

PhD Candidate
West University of Timisoara

Abstract

In this article we suggest that financial decentralisation is a continuous and long-term process which should offer a clear and stable framework for the provision and financing of local public services. In the first section of the paper we detail both economic and non-economic motivations, and in the second section we analyse the process of financial decentralisation in Romania. In this we include not only the basic principles of decentralisation, but also the advantages and disadvantages of the process.

The rationale of financial decentralisation

Financial policy, together with fiscal policy, is the responsibility of central government, but some of the decisions made by central government can be delegated to local authorities. This applies especially to those matters of revenue and expenditure which are less sensitive to periodic shock, and where the local communities can be divorced from an unfavourable economic cycle, leaving central government to manage macroeconomic stabilisation policy. It can also be seen, empirically, that, whilst central government rarely meets the demands laid down¹ in respect of budget deficits (3% of GDP in relation to the Current Account and 60% of GDP in respect of Gross Public Debt) local authorities can

¹ Criteria established at Maastricht.

achieve these norms. The financial literature during the second half of the 20th century broached the subject of financial decentralisation starting with the statistical evidence that the level of public expenditure is greater than the level of revenue at the disposal of the authorities – a situation which demands stricter management of public money.²

The rationale of financial decentralisation is based on economic motivation as well as on motivation from outside the economic area. From an economic point of view, decentralisation is justified by the fact that not all public utilities are of national interest and that local authorities are better acquainted with the peculiarities of their area and the demand for public services which can be satisfied in the local area, so enhancing the quality to the utilities provided. Consequently, by these means, local authorities can manage public money more efficiently by allocating it to the areas of maximum interest. Non-economic motivations take into consideration such factors as population numbers which could overstretch the available services and so detract from the superior quality of these services. In consequence, decisions can be made according to the prevailing opinion, determining at the same time the optimum level of services and of the size of the population which could benefit from them under optimum conditions. It can be said that, under these conditions, local authorities exist since the benefits of public utilities vary, in territorial terms, from one administration to another. Furthermore, starting from this premise, there arises the problem of the demarcation of territory in respect of each public service offered – in order to avoid overlap or even superposition. In the consumption of certain services a member of the community may belong to a “club” comprising 1,000 persons, whilst, in respect of other services, the “club” may comprise 10,000 persons, taking the geographical incidence of the service into consideration. Such a system would be extremely complex, expensive and inefficient.

An important contribution to the development of the subject was introduced by the economist Charles Tiebout. He elaborated a model which bears his name, starting from a series of assumptions such as: the total mobility of the labour force, full information available to all citizens, a larger number of jurisdictions, the non-existence of geographical restrictions on hiring labour force, the non-existence of externalities and of full-scale economies, etc. Under these conditions, the population has the possibility to choose the jurisdiction in which to perform the activity, taking into consideration the relationship between the taxes paid and the public utilities offered by the local authorities. In this way there is created a competitive and innovative situation between the local authorities, with their effects on the efficiency of allocating resources. Certainly, such an ideal situation needs to be adjusted to correspond to reality, taking into account the fact that the number of jurisdictions is limited, that there are utilities which

² Buchanan, 1950; Tiebout, 1956; Wagner, 1970; Jackson, 1990.

provoke positive and negative externalities to be handled by other jurisdictions (for example, education, health, the collection of residual water etc) and that the production of certain utilities creates large-scale economies (e.g., transport, water- and electricity-supply etc). Further, the limits of local jurisdictions are established according to historical, not financial, criteria, with the result that the overlap or superposition of costs and benefits frequently occur between different local administrations. In these circumstances, and in modern economies, a public district or territorial unit is no longer organized on a unitary and centralised basis, but is, rather, stratified on a number of territorial-administrative levels. Jurisdictions can be organised on the basis of functions actually carried out, or, in the more usual way, according to geographical criteria. Local authorities are endowed with financial prerogatives and have the opportunity to levy taxes on the territory which they govern, according to the level of development and the specifics of the respective area.

By “decentralisation” we have in mind the common understanding of the term embracing the discretionary power of local authorities to levy taxes, to undertake expenditure and to enter into loan contracts. The trend to decentralisation in public finances raises a series of problems such as the level of expertise of the local administration, the criteria for delegating specific functions to the administrative authorities, the way to establish the financial relations between different hierarchical levels of administration and those forms of tax and expenditure which should belong to the local budget etc.

Financial decentralisation in Romania

A major demand for reform on Romania’s road to Accession to the European Union was that the country should both modernise its public administration and improve its efficiency, since this can impose a certain rhythm on society and its standard of development. An increase in the quality of public services performed for the community can, first of all, be realised by the local authority’s provision of those services which are closest to the individual citizen. Consequently, decentralisation is a basic element in the reform of public administration in Romania and is a form of action which leads to the reinforcement of power and of the role of local public administration authorities in the management of public services.

The process of decentralisation in public administration in Romania started in 1991 with the adoption of the Law on Local Public Administration (No. 69). It was, however, only in 1994 that there appeared the second of the laws which had enormous importance for this process – the Law on Local Taxation (No. 27). This was followed by:

- the Law on Local Public Finance (No. 189/1998) – which represented an
- important step in the reform of financial decentralisation;
- the Law on Public Property and its Legal Framework. 213/1998);

- the Law on the System of Concessions (No. 219/1998);
- the Law on the Reorganization of Autonomous Companies (No. 103/1998) and
- the Law on the Privatisation of Companies (No. 44/1998)

A number of the above legal regulations have been modified adopted or new regulations have been issued in order to create a more solid and efficient legal and institutional framework for decentralisation. As can be seen, the process of decentralisation in public administration started much later than would have been necessary and at first proceeded very slowly. However, after 2000 important steps were taken in terms of movement and content giving greater opportunities for central government, together with local authorities, to identify solutions which would permit the decentralisation process to continue and to eliminate any problems and shortcomings which had arisen during the process.

The principles of the development of the decentralisation process in Romania are:

- *The principle of subsidiarity*- this principle implies that responsibility should be entrusted to the level of public administration which is the closest to the citizen, which can manage it effectively and which, moreover, can realise these responsibilities both effectively and efficiently, ensuring major economies in supplying the respective services;
- *Equality of citizens* in relation to local public administration authorities;
- *Guaranteeing the quality of public services* offered to the citizens by public administration, regardless of their place of residence.

According to the legal provisions in force, the process of decentralisation in Romania is evolving in line with the following rules:

- the decentralisation of competencies from central to local level should be made in within certain periods;
- the periods for this process of decentralisation are stipulated in Romanian Government's Strategy for the Acceleration of Reform in Public Administration;
- technical structures are to be created to implement and monitor each period of the decentralisation process;
- the measures for each period of the decentralisation process are to be laid down after an analysis of the results from the previous period. The analysis and the results will be discussed publicly at the level of local public administration authorities and of the associated structures of those involved in the decentralisation process.
- pilot-phases are set out for decisions regarding the decentralisation of specific responsibilities to be implemented;

- the results of each measure taken in the decentralisation process are to be monitored based on a system of performance indicators elaborated by the specific technical structures approved by decision of the Government.

For local public administration in Romania, the process of decentralisation shows both advantages and disadvantages. Among the *advantages* of decentralisation we would include:

- The substantiation, for the first time, of local budget projects according to the procedures and the degree of independence offered by the Law on Local Public Finances;
- The introduction of local taxes in an appropriate way. The taxes can be characterised as “contributions”, since they are returned to the contributor in the form of various public services carried out by the local authority;
- The creation of opportunities for local authorities to organize their own fiscal services and to exercise fully and efficiently all the decentralised elements and responsibilities involved in introducing, monitoring, collecting and enforcing local taxation;
- The correlation of such financial resources with the wealth endowed upon the local communities, as well as with the need for the reorganisation and improvement of the management and quality of public services offered to the population;
- The correlation of local policies with those of regional development, as well as with sectoral policies, especially in areas such as education, social support and culture.

Among the *disadvantages* of the decentralisation process at administrative level we would include:

- A lack of predictability of revenue;
- The modifications to some categories of expenditure which belong to the local administration, without guaranteeing adequate resources (e.g., the problems of social protection and investment in education);
- A high degree of dependence upon the annual provisions of the central state budget;
- The impossibility of controlling certain local taxes which have particular importance for the state, such as the division of revenue from income tax;
- The lack of competency (in spite of the fact that they finance certain activities) of local authorities to appoint and dismiss the heads of institutions (such as in pre-university education).

Conclusions

Though launched later than it should have been, decentralisation has in recent years in Romania made important progress from the point of view of speed and substance. Consequently, from 2000, central authority has become more re-

sponsive, with the result that, in conjunction with local authorities, they identified solutions to facilitate the further development of the process of decentralisation and the removal of those problems and failings which had occurred throughout the earlier part of the process.

The 2004 Framework Law (No. 339/2004) relating to decentralisation established both the principles on which the process of decentralisation is based and the rules by which decentralisation is to be carried forward.

As the funding of responsibilities is enormously important, financial decentralisation was – and still is – a major component of the decentralisation process.

A number of regulations have been issued for this purpose, including:

- Law no. 189/1998 on Local Public Finance was replaced in 2003 by the Government Ordinance No. 45/2003 which establishes the principles and procedures regarding the financing, employment and use of public funds, the responsibilities, competences and accountability of local authorities in relation to local public finances and the criteria underlying the distribution of local budget balancing grants.
- Law no. 571/2003 on the Fiscal Code.

Throughout the process of decentralisation in Romania a number of problems and shortcomings have arisen, including:

- the unstable character of the legal framework;
- a lack of transparency and the unpredictability of transfers from the state budget for balancing local budgets – and also of inter-administration transfers
- the lack of a clear definition of the responsibilities being transferred to local authorities;
- the transfer of responsibilities unsupported by adequate resources and
- the transfer of responsibilities unsupported by the necessary competences.

The further development of the decentralisation process at a more rapid pace and in a more solid and realistic manner is the major prerequisite for the complete success of administrative reform in Romania.

References

- Donath Liliana, (2007), *Finanțe publice*, Editura Mirton.
- Văcărel I., Anghelache G., Moșteanu T., Bistriceanu Gh., Bercea F., Bodnar M., Georgescu F., (2000), *Finanțe publice*, editura Didactică și Pedagogică, București.
- OUG no. 45/2003 of the local public finance.
- Law no. 500/2002 of the public finance.
- Law no. 215/2001 of the local public administration.

ÖNKORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓ ELMÉLETI ÉS JOGI VONATKOZÁSAI

Dr. Buday-Sántha Andrea

ügyvéd, egyetemi oktató, PhD-hallgató

PTE Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája

Az önkormányzati kommunikáció jelentősége

Magyarországon a rendszerváltás óta kialakult új társadalmi, gazdasági és politikai környezetben jelentős átalakuláson mentek keresztül a kommunikáció megjelenési formái, folyamatai, valamint eszköztára. Az információs, kommunikációs forradalom világában a *kommunikáció egyre nagyobb jelentőséggel bír az élet minden területén, szerepe felértékelődött, és napjaink kiemelt tényezői lettek: a tájékoztatás, a hírnév, a közvélemény, a nyilvánosság*. Ezt generálta továbbá az internet-bumm, az elektronikus kommunikáció térhódítása, és az információs dömpingben megjelenő „verseny a figyelemért”. A *túlkommunikált társadalomban*, amiben élünk a különböző csatornákon érkező információkat jelentősen szelektáljuk, de, hogy mely információk mozgatnak minket – ez a lényeg, ezért megy a verseny. Régi kommunikátori mondás: „csak a befogadott közlés sikeres”. Ez a verseny valójában *egy világszintű információs verseny*, s ennek hatása, az *információs forradalom*. Meghatározó tényezők napjainkban az *EU tagság*, valamint az egyre bővülő *globalizáció* és a *regionalizációs folyamatok*. A *piacgazdaság törvényszerűségei is arra készítetik a non profit szervezeteket is, hogy forprofit módon gondolkozzanak*, hogy a kommunikációs tevékenység révén, közvetve profitot termeljenek annak a területnek, amit képviselnek. Kiváltképp akkor, amikor a *forráshiány* szinte minden területen megfigyelhető. Ezek a tények azok, amelyek *generálják* azt a *szükségyszerűséget*, hogy az *önkormányzatoknak is versenyeznie kell a figyelemért*, versenyeznie kell a *forrásokért*. E verseny „nevezési feltétele” az önkormányzati szféra esetében sem más, mint a megfelelő információs rendszer, a hatékony kommunikáció.

Így mindennapjainkban már nemcsak a gazdasági szféra domináns eszköze és meghatározó stratégiai eleme a kommunikáció, hanem a politikai, állami és önkormányzati szférában is egyre inkább felértékelődik ezek szerepe, jelentősége és hatása. Ennek létfontosságát és kiemelkedő szerepét támasztja alá a világszintű információs verseny mellett az önkormányzatok szerepében fennálló ket-

tósság, mivel az önkormányzat egyszerre közhatalmi szerepet tölt be, ugyanakkor egy területi egységet, annak érdekeit is képviseli, azaz a feladatát a hatósági és egyéb önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátása, valamint a térség szerepének, gazdasági súlyának, hírnevének építése jelenti. Mindezek azt igazolják, hogy az önkormányzatnak politikai, gazdasági érdeke, hogy tevékenységeik átlátható, minél szélesebb körben ismert, az adott térségre gyakorolt hatása pedig nyilvános legyen, és aktív, tervszerű kommunikációs tevékenységgel segítse elő a terület fejlődését, a lakosság életszínvonalának növelését. Ugyancsak fontos része az önkormányzat munkájának, hogy azt a lakosság és a vállalkozók megismerjék, és ahhoz aktívan kapcsolódni tudjanak. Az önkormányzat és az általa képviselt település megfelelő kommunikációs eszközökkel történő bemutatása, népszerűsítése olyan befektetés, amely komoly gazdasági és szellemi hasznot jelent.

Jelen cikk ebben kíván utat mutatni olymódon, hogy végigvezet azon alapfogalmakon, gondolat- és feladatsoron, valamint a hatékony kommunikációs rendszer kiépítésének elméleti alapvetésein és a konkrét tennivalókon, amelyre alapozva kialakítható egy olyan rendszer és szemlélet megalkotása, ami a tervszerű, hatékony és eredményes önkormányzati kommunikációs munka kialakításához és folytatásához elengedhetetlenül fontos. A kommunikációs munkának ugyanakkor számtalan alapvető jogi vonatkozása is van, melynek ismerete, betartása további segítséget nyújt a jogszerű önkormányzati működéshez. E jogok rendszerét a kommunikációs jogok és az ahhoz kapcsolódó jogszabályok alkotják. Jelen írás bemutatja e terület jogi hátterét, a hatályos szabályozás fontosabb vonatkozásait, ami szintén e rendszer részét képezi.

Az önkormányzati kommunikáció elméleti alapvetései

Az eszménykép meghatározása

Az eszménykép meghatározása az önkormányzat célkitűzéseinek, stratégiai céljainak, azaz a szervezet egészének, illetve egyes részterületeken elérni kívánt eredményeknek a jövőre történő kivetítését, a jövőképnek a megfogalmazását jelenti. Ehhez az önkormányzat vezetésének figyelembe kell venni az adott térség mikro-, és makro környezetének földrajzi, társadalmi, gazdasági adottságait, az egyes működési területek jelenlegi helyzetét, és meg kell határozni a fejlesztési terveket, hisz ezek determinálják az eszménykép meghatározását.

Az önkormányzat esetén meghatározunk:

- *általános eszményképet*, mint például „Zöld Zugló” (Budapest, XIV. kerületi Önkormányzat);
- *specifikus eszményképet*, ami a működési területeket illetően kerül definiálásra. Így van mód arra, hogy a fenntarthatóságot, a környezet- és műemlékvédelmet, az e-önkormányzat fejlesztését, a társadalmi felelősségvállalásnak (CSR) a térségben történő elősegítését, pályázati források nö-

velését, és az uniós forrásokat hatékonyan bevonjuk a fejlesztések és beruházások megvalósításába. A kultúra, az oktatás és idegenforgalom fejlesztése területén pl.: „Ezredév kultúrájával a kultúrált ezredfordulóért” (Baranya Megyei Önkormányzat – kultúra eszménykép) Az *eszménykép meghatározásának célja*, hogy ezek a rövid és tömör megfogalmazások megadják a szervezet működési irányvonalait, a kommunikációs tevékenység alaphangját, meghatározzák a jövőbeni változás irányát és céljait, valamint folyamatosan közvetítsék a környezet felé a szervezet üzeneteit. Az önkormányzat ciklusprogramjában rögzíti ezeket a területenként megfogalmazott és elfogadott, kiemelt célokat, és ezeket konzekvensen kell használni, hogy tudjuk, hogy az önkormányzat a jövőben milyen közkép kialakulását tartaná kívánatosnak, illetve milyen közképet kíván önmagáról kialakítani.

Az arculat kialakítása

Az önkormányzat arculata, illetve annak elemei adják meg az adott térség önazonosságát. Szerepe jelentősebb, mint gondolnánk. Az egyes arculati elemeket „*Arculati könyvbe*” kell foglalni, és konzekvensen az abban rögzítetteket betartani, hisz fontos a folyamatos, egységes megjelenés. Az arculat tervezése során érdemes megvizsgálni a térség eddigi szimbólum-, és jelképrendszerét, a magatartás mintákat, valamint figyelembe kell venni a stratégiai irányvonalakat, hogy mindezeknek kellő folytonosságot biztosítsanak, illetve kellő súllyal szerepeljenek. Az arculat meghatározásánál figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy az arculatnak két eleme van, egy formai (hogyan jelenik meg, milyen formában) és egy tartalmi (mit mond, mit tesz), és ezek együttesen alkotják az arculatot.

A) Az arculati könyv formai elemei az alábbiak:

- *Formai alapok (vizuális arculat)*: címer; zászló; lobogó; asztali zászló; pecsét, embléma; vezér- és kiegészítő színek, betűtípusok meghatározása; a szervezet, illetve szervei nevének formai megjelenítése; zenei motívumok (megyei: fanfár, szignál); képi motívumok; szlogen, mint pl. „Kincses Baranya” (Baranya megye).
- *Külső kommunikáció elemei*: levélpapír; boríték; faxpapír; névjegykártya; öntapadós matrica; dossziék, meghívók; csomagolóanyagokon: csomagolópapír, szalagos és öntapadós zárjegy, kísérőjegy; öltözéken: nyakkendő, póló, kitűző, jelvény, sapka; kültéri megjelenés: falra helyezhető plakettek; domborított lemezek; információs táblák; plakátok; hirdetések, köszönőtábla; öntapadós matrica gépkocsira; telekommunikációs megjelenés; emléklapok; emlékplakettek; kitüntetések; oklevelek.
- *Belső kommunikáció elemei*: hivatal épületében elhelyezhető tájékoztató táblák; előterjesztések egységes formai megjelenítése; belső hasz-

nálatú dosszié, irattartó, jegyzetömb, kitűző, jelvény; belső tájékoztatói eszközök: faliújság, körlevél, iratkísérő; belső rendezvények, tárgyalások, vendégfogadások formai kellékei; sajtókapcsolati eszközök: sajtóhirdetés, pályázati felhívások, sajtó meghívó, sajtóközlemény.

Természetesen a település nagysága determinálja a formai elemek kidolgozásának mélységét, részletességét.

B) Az *arculat másik fontos eleme a tartalmi rész*, azaz hogy az adott szervezet képviselői mit és hogyan mondanak (verbális rész), valamint a valóságban mit tesznek. A verbális kommunikáció során meghatározó a megfogalmazott eszménykép és üzenetek tudatos és rendszeres használata, és fontos, hogy az önkormányzati munka ezzel megegyezően haladjon. E kettőnek összhangban kell állnia egymással. Ennek megfelelő kereteket és konzekvens folytonosságot tud biztosítani az *„Etikai, viselkedési és kommunikációs kézikönyv”*, melynek főbb tartalmi összetevői:

- *Etikai alapkövetelmények* (alapvető etikai elvárásokat fogalmaz meg).
- *Alapvető viselkedési és protokoll szokások* (azokat a kiemelt fontosságú protokoll szokásokat tartalmazza, amelyek meghatározóak pl.: vendégfogadás, tárgyalás, levelezés, a szervezet közvetlen interperszonális kommunikációjának (portás, telefonközpontos stb.) stílusát, főbb elemeit).
- *Kapcsolattartási formák, elemek* (a szervezet különböző kapcsolatainak megfogalmazása).

Meg kell alkotni továbbá, az önkormányzat *Jelképrendeletét*, amely rögzíti az arculati elemek használatát, valamint a *Tájékoztatási szabályzatot* a sajtóval való kapcsolattartás alapkövetelményeinek rögzítése véget.

Fontos, hogy az információhordozók tartalmi és formai jegyeinek a használata során a szabályozásokban foglaltaktól nem térhet el senki, az abban leírtak szerint köteles mindenki eljárni.

Kommunikációs filozófia és alapelv

Minden önkormányzatnak az eredményessége érdekében magáévá kell tenni egy olyan filozófiát és annak megfelelő alapelvet, amely a hatékony kommunikációt, és a környezettel való folyamatos párbeszédet biztosítja, és megteremti a kellő bizalmat és támogatottságot a munkájához. Az önkormányzatnak is proaktív szervezeti magatartást kell tanúsítani, és kommunikációs tevékenységet kell folytatni, valamint minden területen biztosítani kell az interaktivitást. Alapelveként a következő gondolatot javaslom: *„Beszélj a környezeteddel arról, amit megtettél, megteszel, vagy tenni akarsz. Mondd el nekik céljaidat, kérdezd meg véleményüket, és így a tájékoztatás, a megértés és a visszacsatolás után vond be őket tevékenységed alakításába.”*

Kommunikációs stratégia kidolgozása

A kommunikációs stratégia vezérfonalát a megfogalmazott eszménykép adja, és ez képezi a konkrét stratégia alapját, ami meghatározza hosszútávon a kommunikáció célját.

Az önkormányzatnak első lépésben azt kell tisztáznia, hogy milyen alapvető céljai vannak a kommunikációs rendszerépítés terén, és mit akar elérni a kommunikációs tevékenységével az eszményképben megfogalmazott kiemelt stratégiai, fejlesztési célok terén. Ezek konkrét kidolgozása széleskörű cél- és érdekeltségű munkát jelent, melynek során figyelemmel kell lenni a kommunikáció egészére vonatkozó korábbi tapasztalatokra, visszacsatolásokra. Az önkormányzati szférában minél magasabb szintű az adott szervezet, annál strukturáltabbnak kell lennie a stratégiájának. Ezt eredményezi egyrészt a PR (szervezeti kommunikáció) két irányultsága (külső PR, belső PR) másrészt képviselője (mint hivatal, mint közigazgatási egység).

Véleményem szerint *minden önkormányzat kommunikációs stratégiájának részét kell, hogy képezze az alábbi célok megvalósítása:*

- az image, a goodwill (hírnév) és a bizalom építése, hogy tevékenységünk megértést, támogatást nyerjen, valamint befolyásolja a rólunk alkotott véleményt;
- az önkormányzat stratégiai céljainak megismertetése és kommunikációs taktikai eszközeink kialakítása;
- hatékony integrált, externál és internál kommunikációs rendszer tervszerű kiépítése;
- a korrekt, hiteles, sokoldalú és folyamatos tájékoztatás, publicitás;
- interaktív külső és belső szervezeti kommunikáció rendszerszerű működtetése, intézményesítése, és a támogatottság, az interaktivitás erősítése, különös tekintettel az e-kommunikáció nyújtotta lehetőségekre;
- az identitás és lojalitás kialakítása, valamint folyamatos építése; a jó munkahelyi légkör; a vállalati kép formálása a munkatársak szemében; a munka hatékonyságának fokozása, valamint az interaktív információáramlás biztosítása a szervezeten belül.

Az alábbiakban mutatom be azokat a hosszú távú célokat, melyek az önkormányzatok vonatkozásában meghatározóak. A táblázatból is kitűnik, hogy az önkormányzatok kommunikációs tevékenysége strukturált, teljesen egyedi formában jelenik meg, amit az indukál, hogy egyrészt egy közhatalmi szerepkört tölt be, másrészt egy területi egységet, annak érdekeit képviseli.

1. táblázat

Az önkormányzat stratégiai céljai

Település		Kommunikációs stratégiai célok
	Külső komm.	<ul style="list-style-type: none"> – a település bemutatásának fokozása, good will elérése a helyi lakosság és vállalkozások bevonásával – meglévő kapcsolatok javítása, új kapcsolatok kiépítése
	Belső komm.	<ul style="list-style-type: none"> – hatékony együttműködés és kapcsolat kialakítása a intézményekkel, vállalkozásokkal, érdekképviselletekkel, egyházakkal és társszervekkel, képviselletekkel, felügyeleti szervekkel, lakossággal – a lakosság részére minél kedvezőbb életminőséget biztosító körülmények
Önkormányzat és hivatala		Kommunikációs stratégiai célok
	Külső komm.	<ul style="list-style-type: none"> – az önkormányzat és hivatalának tevékenysége, szolgáltatásai megismertetése, és a good will elérése – pozitív image kialakítása – önkormányzat arculatának megismertetése, működési körén belüli és kívüli szervekkel – arculat teljes körű, konzekvens használata – kommunikációs rendszer kialakítása – nyilvánosság fokozása – formális és informális kapcsolatok javítása, bővítése – térségi szerepkör fokozása – rendszeres kapcsolattartás más településekkel, partnerszervekkel
	Belső komm.	<ul style="list-style-type: none"> – az identitás, lojalitás javítása, – a jó munkahelyi légkör megteremtése – vezetők és beosztott közti közvetlen kapcsolat elősegítése

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

A célcsoportok meghatározása

Az önkormányzatok célcsoportja kiszélesedett, és a célcsoportok vonatkozásában önálló kommunikációs akciókban, egyedi együttműködési formákban kell gondolkodni. Lényegében a célcsoportba tartozik a működési területen lévő magán és jogi személy, egyéb szervezet, csakúgy, mint az eszményképben meghatározott stratégiák megvalósításába bevonható vagy azt segítő szervezetek összessége, melyhez egy részletes csoportfeltárást kell végezni, s ekkor kell rögzíteni az általános, illetve a kiemelt tevékenységekhez kapcsolódó célcsoportokat. Általánosságban a kommunikáció két irányultságát figyelembe véve az alábbi főbb célcsoportok határozhatók meg:

2. táblázat

Az önkormányzat célcsoportjai

Önkormányzat	Külső kommunikáció célcsoportjai	Belső kommunikáció célcsoportjai
	Helyi önkormányzatok Vállalkozók, befektetők Nemzetközi szervezetek, partnerek Kistérségi szervezet Megyei szervezetek Megyei önkormányzat Felügyeleti szervek Érdekképviselői szervek Kamarák Társadalmi szervek Civil szervezetek Egyházak Lakosság (választók) Média	Önkormányzat hivatala Önkormányzat saját intézményei és társszervei Önkormányzat saját alapítású társaságai, valamint ezek dolgozói.

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

A külső és belső információs csatornák feltérképezése

A kommunikációs stratégia megvalósításához szükséges a külső és belső információs csatornák feltérképezése. Az aktív kommunikáció és információáramoltatás nagyban befolyásolja az önkormányzat eredményességét, hatékonyságát, mivel az „Az információ hatalom”. Így érdemes *egy kommunikációs audit kérései közt* feltérképezni a *szervezetten belüli* az információ gazdákat, forrásokat, az információs csatornákat. Ez magába foglalja a munkatársi kapcsolatokban rejlő kommunikációs lehetőségek és együttműködési készségek feltárását, a szervezet belső kommunikációs láncolatának feltérképezését, azt hogy ki, milyen rendszerességgel és kitől jut információkhoz, majd mindezt *egy információs térképen kell vázolni*. Ennek függvényében lehet dönteni arról, hogy a szervezetben milyen további lépések szükségesek a hatékony belső információáramlás, a kommunikáció folyamatának racionalizálására érdekében. *Az információk áramoltatásának hatékonyságának növelése érdekében az alábbi feladatok* fogalmazhatók meg konkrétan: minden munkatárs munkaköri leírásába vagy szerződésében szerepeljenek az információkezelésre vonatkozó szabályok, és általános feladatként kell meghatározni a munkaterületén felmerülő kiemelt jelentőségű történések, események, előterjesztések információs anyagának biztosítását a kommunikációs szakember részére; vezetői fogadóóra bevezetése; belső pr kérdőíves felmérés; körlevél kiemelt témákban; rendszeres tájékoztató a dolgozók részére; az előterjesztés hivatalos formájában nyerjen elhelyezést egy kommunikációs rész, amely summázza az előterjesztés tartalmát és továbbítható a kívül, a sajtó felé.

Az audit során számba kell venni a *külső*, formális és informális *kapcsolati rendszereket*, a hivatalos és baráti kapcsolatokat, amelyeken keresztül a szervezet kommunikációt valósít meg. A jobb együttműködés elősegítése érdekében folyamatosan aktualizált adatbázissal kell rendelkezni, akár a sajtóra, akár a partnereinkre vonatkozóan. A külső információs csatornák és célcsoportok tükrében a bizottsági ülések és testületi ülések/közgyűlések meghívotti körének bővítésére is lehetőség van. Nagyon fontos az együttműködés minden társadalmi csoporttal, és a társadalmi felelősség vállalás (CSR) keretei közt célszerű bevonni a közösségi célok, feladatok megvalósításába. Az érdekfeltáró munkára alapozott *együttműködési terv* kidolgozására is szükség van a közös pontokra, feladatokra, lehetséges projektekre formálva, amit a felek *együttműködési megállapodásokban* rögzítenek. A célcsoportok tükrében meg kell határozni, hogy a szervezet milyen feladatokban, melyik külső szervezetekkel tud együttműködni, pl.: a civil szervezetekkel, kamarákkal, vállalkozásokkal, társintézményekkel, magánszemélyekkel, ami elősegíti a térség fejlődését. Az információs csatornák felderítése azért is fontos, mert bizonyos egymást generáló folyamatok nagymértékben segíthetik a szervezet kommunikációját, a stratégiai célok megvalósítását.

Kommunikációs taktikai terv

A taktikai terv az üzenetközvetítő, konkrét eszközök kijelölését tartalmazza, melyek biztosítják az eszménykép, a stratégiai célok közvetítését a helyi társadalom és a külvilág felé, és követi a kommunikáció kétirányúságát, azaz külön határozza meg a külső és belső eszközöket. Kiemelt figyelemmel kell lenni arra, egyrészt hogy a kommunikáció iránya megváltozott, az egyoldalú helyett kétoldalú kommunikáció, az interaktivitás biztosítása nagyon fontos. Másrészt a kommunikációs eszközök tárháza is kiszélesedett az e-kommunikációs eszközök által, és ezek szerepe egyre jelentősebb. Így a kommunikációs-mix összetétele is átalakult, valamint a tájékoztatás és az információs igény egyaránt megnövekedett. Az alábbi táblázatban a *kommunikációs alapelvben foglalt három kulcsszó* („beszélj – kérdezd – vond be”) szerint mutatnám be a *fontosabb eszközöket*:

Kommunikációs üzenetek

Az információs dömping miatt az üzeneteket célzottan, pontosan kell definiálni, és integráltan, több információs csatornán és médiumon keresztül kell eljuttatni a célcsoportokhoz. Az önkormányzat stratégiai céljait megjelenítő, konkrét üzeneteinek *folyamatosan meg kell hogy jelenjenek az önkormányzat kommunikációja* során, mint pl., „Zöld Zugló”, „Zugló a kultúra szigete”, „Zugló a világörökség része” (Budapest, XIV. kerületi Önkormányzat).

3. táblázat

Az önkormányzat kommunikációs taktikai eszközei

Komm. eszközök	Külső kommunikáció eszközei	Belső kommunikáció eszközei
„Beszélj”	<p><i>Média:</i> heti sajtóelőzetes, sajtóközlemények, sajtóanyagok, rádió és TV spot, pr oldalak, szakcikkek, publikációk, saját médiumok, sajtókonferencia, tudósítás testületi ülésről/közgyűlésről, bizalmi újságíró kör, sajtótérkép.</p> <p><i>Elektronikus eszközök:</i> internet hírek, sajtószoba, banner, e-mail és mobil kommunikáció, multimédiás CD-ROM.</p> <p><i>Nyomtatott és kültéri eszközök:</i> információs anyagok, kiadványok, plakátok, információs táblák, önkormányzati almanach, Ciklusprogram.</p> <p><i>Beszédek, nyilatkozatok</i></p>	<p>„Munkahelyi kalauz” vezetői értekezletek, körlevelek, intranet hírek, rendezvények, belső tájékoztató anyagok, belső hírlevél, belső újság.</p>
„Kérdezz”	<p><i>Kérdőívek:</i> külső kérdőívek, felmérések, telemarketing.</p> <p>Informális találkozók, szakmai konferenciák, egyeztetések.</p> <p><i>Monitoring:</i> sajtófigyelés, médiaelemzés, trendfigyelés, jövőkutatás.</p>	<p>Belső pr kérdőív, informális beszélgetések, szakmai egyeztetések, ötletnapok, „azonnali kérdések órája”, „szervezeti forródrót”.</p>
„Vond be őket”	<p><i>Pályázatok:</i> sajtópályázat – média díj, CSR pályázat</p> <p>Települési <i>információs telefonszám</i></p> <p><i>Együttműködés, Lobby, Szponzoráció</i></p> <p><i>Elismerések, kitüntetések,</i></p> <p>Fogadások,</p> <p><i>Pr-ajándékok</i></p>	<p>Elismerések, jutalmazások, köszönetnyilvánítások, kommunikációs tréningek, bál, közös programok, munkahelyi pályázatok, képzés, oktatás, ösztönző rendszer elemei.</p>

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Programok kidolgozása

A konkrét cselekvési programok mindig *település specifikusak, és illeszkednek a stratégiai célokhoz.* Ezek tartalmazzák a konkrét feladatokat, felelősöket, és a kapcsolódó információkat, ez eddigiekben kidolgozott részterületeket. Ezek hatékony kommunikálása érdekében havi bontásban *tematikus programtervbe kell illeszteni,* majd ezt már a konkrét kivitelezés követi.

A tematikus programterv felépítése a következő:

- konkrét időszak (hónap) megjelölése;
- téma: stratégiai célok, projektek, fejlesztések tartalma;

- üzenetek megfogalmazása, szlogen megjelölése;
- konkrét eredmények, kapcsolt projektek, események;
- célcsoportok, a célcsoportokkal közös területek;
- információgazdák (akik biztosítják az aktuális információkat);
- kommunikációs eszközök, feladatok, források;
- határidő;
- felelős;
- visszacsatolás (kutatás, felmérés, elemzés).

A programterv elemeinek egy nagy táblázatba foglalása biztosítja a kellő összhangot, az áttekinthetőséget és a tervek megvalósulásának folyamatos nyomon követését.

Kommunikációs költségvetés meghatározása

A stratégiai és taktikai tervek, valamint az előzetes ajánlatkérések alapján, a teljesség igényével konkrét költségmehatározásra kerül sor, illetve annak részletes kidolgozása, hogy melyik kommunikációs tevékenység milyen általános és egyedi költséggel jár. Ezt követi a preferenciák kijelölése, tekintettel az önkormányzatok forráshiányára. A kommunikációs mixben mindig a stratégiai cél és a megfogalmazott üzenetek célba juttatásának leggyorsabb, leghatékonyabb, és leginkább költséghatékony megoldását szolgáló eszközöket kell biztosítani. Továbbá a *saját források* kiegészíthetők hazai és *EU forrásokkal, pályázati pénzekkel*, valamint a *társadalmi felelősségvállalás (CSR)* keretei közt vagy egyéb módon létrejött együttműködéssel komoly külső forrásokat kell allokálni. A *közös kivitelezések* is jelentős költségmegtakarítást jelentenek a szereplők részére, továbbá az önkormányzatnak lehetősége van *saját* média vagy kültéri *felületeinek értékesítésére* is.

Visszacsatolás (kutatás, elemzés)

Az önkormányzat munkájának eredményességét fokozza, ha különböző módon információkat gyűjt a tevékenységéről és az ahhoz kapcsolódó releváns tényezőkről. Ezek számtalan új információt biztosítanak, melyek beépíthetők a napi munkába. Ezért a tudatos kommunikációs tevékenység folyamatos alakításához elengedhetetlen a visszacsatolás, azaz a kommunikációs tevékenység során elért változások áttekintése *vélemény-* (a célcsoport jellegéhez igazodó formában kérdőíves, fókuszcsoportos közvélemény-kutatás) *és egyéb elemző* (pl. médiaanalízis) *vizsgálatok* útján. Ennek során az önkormányzat konkrét jelzéseket kap az egyes célcsoportok meglátásairól, a szervezethez való viszonyáról, igényeiről, elvárásairól, továbbá, hogy ki hogyan vélekedik a szervezet közképéről, az egyes intézkedésekről, döntésekről, illetve arról, hol tart a szervezet a kitűzött célok megvalósításában. A vizsgálati eredmény tükrében át kell gondolni az eddigi stratégiai célokat, a kommunikációs tevékenységet, és a szükséges módosításokat.

Az önkormányzati kommunikáció jogi vonatkozásai

Magyarországon a rendszerváltás jelentős átalakuláson ment keresztül a magyar jogrendszer. A joganyag egyharmada kicserélődött és megújult. E folyamat részét képezi új jogi normák, jogterületek, jogágak kialakulása, köztük a kommunikációs jog folyamatos fejlődése, joganyagának bővülése. Mindezek anyajogát alkotmányos szabályok, a kommunikációs jogok (a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, az információszabadság) képezik. E jogok – és a vonatkozó korlátok – tartománya kiterjed az egyéni kommunikációra és az egyes ágazatokban – így az igazságszolgáltatásban (bíróóságok, ügyészségek, rendőrség, végrehajtó- és büntető intézetek, ügyvédek, közjegyzők), a kormányzati és önkormányzati szektorban (önkormányzatok, kormányzati szervek, politikai pártok, politikusok), a médiában (elektronikus média, nyomtatott média, online média és intézményrendszere, érdekképviselő), a gazdaságban (gazdasági szervek, szervezetek, vállalkozások, érdekképviselő), és a civil szférában (lakosság, civil szervezetek) – megjelenő bármilyen tárgyú vagy jellegű kommunikációs tevékenységre, információ-kibocsátásra, annak megnyilvánulási formáira. Az információs társadalomban kiemelt szerepet kap a kommunikáció jogi normarendszere, és a kommunikációs jogterületet alkotó jogi normák egy speciális rendszert alkotnak. Így a kommunikációs jogot alkotó rendszer alapvető szabályait, az alkotmányos, kommunikációs alapjogok képezik, melyek a kommunikációs jog általános részeként kezelhetők. Az alkotmányos alapjogokból levezethető származtatott jogok, szektorális és alsóbbrendű jogszabályok összessége képezi e jogterület különös részét. Az önkormányzatnak a tervszerű, tudatos és eredményes kommunikáció részét képezi, hogy ismerje annak jogi lehetőségeit, korlátait.

Az alábbiakban taxatívén mutatom be a fontosabb jogszabályokat, és azok kommunikációs vonatkozásait.

- 1949. évi XX. tv. – *Alkotmány* (Kommunikációs jogok: véleménynyilvánítás és sajtószabadság, információszabadság; a jó hírnévhez és az adatok védelméhez való jog).
- 1959. évi IV. tv. – *Polgári törvénykönyv* (Személyhez fűződő jogok: Jóhírnév védelme; Becsület védelme; Emberi méltóság védelme; Titokvédelem; Személyes adatok védelme; Hátrányos megkülönböztetés tilalma; Lelkiismereti szabadság garantálása; Személyes szabadság jogellenes korlátozása; Testi épség és az egészség védelme; Képmás és hangfelvétel oltalma; Magánlakáshoz való jog, Kegyeleti jog).
- 1978. évi IV. tv. – *Büntető törvénykönyv* (Becsületsértés; Rágalmazás; Levél-, Magán-, Üzleti-, Szolgálati-, Államtitok megsértése; Visszaélés személyes adattal, közérdekű adattal; Kegyeletsértés; Fogyasztó megtévesztése; Vásárlók megkárosítása; Jogosulatlan gazdasági előny megszerzése; Áru hamis megjelölése; Rossz minőségű termék forgalomba hozatala; Szerzői jogok védelme; Alárendelt megsértése; Jogtalan hasznoszerzés)

- végezt számítástechnikai rendszerek működését akadályozó tevékenység – spam).
- 1986. évi II. tv. – *Sajtó tv.* (A nyomtatott média szabályozása; A tájékoztatáshoz való jogok, kötelezettségek; nem sérthet személyhez fűződő jogokat, közérkölcset).
 - 1990. évi LXV. tv. – *A helyi önkormányzatokról* (Tájékoztatási kötelesség).
 - 1992. évi LXIII. tv. – *Adatvédelmi tv.* (Közérdekű adatok nyilvánossága; Személyes adatok kezelése, továbbítása; Titkok köre; Közfeladatot ellátó szerv – a közvélemény gyors, pontos tájékoztatása).
 - 1995. évi CXIX. tv. – *A közvetlen üzletszerzés és a közvélemény és tudományos kutatás célját szolgáló adatok kezelése* (DM).
 - 1996. évi I. tv. – *A rádiózásról és televíziózásról* (Az elektronikus média szabályozása; Kiegyensúlyozott és tárgyilagos tájékoztatás; Emberi jogok védelme).
 - 1996. évi LVII. tv. – *Versenytvény* (A jóhírnév védelme).
 - 1996. évi XXI. tv. – *Területfejlesztésről és területrendezésről* (Térségi identitástudat erősítése; Együttműködési kötelezettségek; Területi információs rendszer; Nyilvánosság, társadalmi részvétel).
 - 1997. évi CLV. tv. – *Fogyasztóvédelmi tv.* (Fogyasztók megtévesztése).
 - 1999. évi LXXXVI. tv. – *A szerzői jogokról* (Alkotások védelme, nyilvánosságra hozatala, felhasználása; Korlátja a személyhez fűződő jogok).
 - 2000. évi C. tv. – *Számviteli tv.* (EU/Társadalmi felelősségvállalás/CSR; A goodwill a mérlegben önálló tétel; Apportálható a goodwill – BH 1990/476).
 - 2001. évi I. tv. – *A gazdasági reklámtevékenységről* (Megtévesztő reklám; Összehasonlító reklám feltételei, Burkolt reklám, Egyes áruk reklámozási tilalma).
 - 2001. évi CVIII. tv. – *Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről* (weboldalak; világháló üzemeltetése; e-mail).
 - 2001. évi XCVI. tv. – *A reklámfeliratokról.*
 - 2004. évi CXL. tv. – *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* (Elektronikus ügyintézés, Internet alapú kommunikáció).
 - 2005. évi XC. tv. – *Az elektronikus információszabadságról szóló tv.* (Közérdekű adatok elektronikus közzététele; Jogalkotás, jogalkalmazás nyilvánossága; Jogsabály előkészítés).
 - 2006. évi XLIV. tv. – *A lobbitevékenységről* (Lobbitevékenység folytatásához kapcsolódó szabályok, érdekérvényesítés).

Összegzés

A kommunikáció szervezése, működtetése kiemelten közhasznú funkció, amely az önkormányzat eredményességéhez, a helyi társadalom fejlődéséhez nagyban hozzájárulhat, és egy kitörési pontot jelent a gazdasági, politikai és civil szféra számára egyaránt. Ez egy közös munka, melynek célja a közvetett profittermelés, értékteremtés. A kommunikációs tevékenység folytán a beruházásokra és fejlesztésekre hatást gyakorol, valamint a helyi társadalom felelősségvállalásának ösztönzéséből adódóan a végeredmény az életszínvonal emelkedés. Ennek elérése érdekében az önkormányzatnak szüksége van a befektetések vonzása, a fejlesztések és a forrásszerzés mellett a publicitás, a nyilvánosság fokozására, az optimális információ áramoltatásra, a megfelelő infokommunikációs rendszer meglétére, valamint az e-kommunikációs eszközök használatára. Egyértelmű cél az információs társadalom, az e-demokrácia és e-önkormányzat megvalósítása, mely egy közösség közös munkájának, az együttgondolkodásnak eredménye magában hordozza a pozitív image kialakulását. A fejlődés, a gazdasági előnyök elérése az önkormányzatnál egy rendkívül összetett feltételrendszer és szemlélet meglétét kívánja meg. Mindenek előtt szükséges, hogy az ösztönös kommunikációs tevékenységet felváltsa egy tudatos, tervszerű és hatékony kommunikáció. Ennek feltétele a szakmai, technikai, személyi háttér és forrás biztosítása, valamint olyan stratégiai és taktikai programnak, elméleti és alapinformációs anyagoknak a megléte, ami segítséget nyújt e tevékenység átgondolásához, alakításához, tudatos folytatásához, ezért készült e cikk, mely bemutatta ennek alaplépéseit, rendszerét.

Irodalom

- Ádám Antal (1999): *Bevezetés a közjogtanba*. Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- BMÖ–Ferligpress (1998): Baranya megye, a Baranya Megyei Önkormányzat és Baranya megye kistérségeinek, városainak, községeinek pr-rendszere és együttműködési lehetőségei. BMTT. Pécs
- Buday-Sántha Andrea (1999): „Adjuk el a megyét”c. előadás, PR Konferencia, Pécs.
- Buday-Sántha Andrea (2007): A kommunikációs jogokról. Pécs, PTE AJK Doktori Iskola, PHD tanulmányok 6.
- Buday-Sántha Andrea (2005): Kommunikáció, mint versenyelőny a XXI. században. Pécs, PTE KJK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve 2004–2005.
- Buday-Sántha Andrea (2008): Kommunikáció jogi lehetőségei és korlátai c. előadás. Budapest, Egészségügyi Marketing, Reklám és PR Konferencia.
- Buday-Sántha Andrea (2008): Kommunikáció jogi szabályozása c. előadás. Budapest, Országos Hírnévmenedzsment Konferencia.
- Buday-Sántha Andrea (2008): Önkormányzati kommunikáció és jogi vonatkozásai c. előadás. Pécs, Önkormányzatok Gazdálkodása – Helyi Fejlesztése c. nemzetközi konferencia.

- Buday-Sántha Andrea (1999): Települési pr-tevékenység – Program-összefoglaló, Pécs, BMÖ.
- Buday-Sántha Attila (1999): *Agrárpolitika – Vidékpolitika*. Pécs, PTE.
- Fraser P. Seitel (2006): *The practice of Public Relations*, Prentice Hall, Upper River, N. Jersey.
- Halmi Gábor: Kommunikációs jogokról. www.mediakutato.hu
- Halmi Gábor (2002): *Kommunikációs jogok*. Budapest, Új Mandátum.
- PTE – KSH BMI – SzocioGráf Kutató Intézet – Tér Stúdió (1997): *Javaslat Baranya megye pr-rendszerére és arculattervére*. Pécs, BMÖ.
- Szeles Péter (főszerk.) (2006): *Nagy PR-könyv*. Budapest, Management Kiadó
- Nyárádi Gáborné – Szeles Péter (2004): *Public Relations I., II.* Budapest, Perfekt Kiadó.
- Önkormányzati iránytű* (szerk.: Dr. Csefkó Ferenc) (1999). Villány, Új Historica Kiadó.
- Pálinkás Jenő (2003): *Kognitív marketing-kommunikáció. – Marketing & Menedzsment*, XXXVII. évf. 6.
- Szeles Péter (1998): *A hírnév ereje*. Budapest, STAR PR Ügynökség.
- Szeles Péter (1999): *PR a gyakorlatban*. Budapest, Geomédia Kiadó Rt.
- Trócsányi Sára (2004): *A kommunikáció jogi alapjai*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Világgazdaság: A siker feltétele a bizalomépítés, Budapest, 2003. 12. 08.

Summary

Organising and performing communication activities is an extremely important function of public administration and one which contributes positively to the efficiency of a municipality, to the development of local society – and also one which might offer a launching-pad for the economic, social and political sectors. This is a common responsibility and should have as its goal both profit-making, even if indirect, and value creation. By virtue of the communication activity it has its effect on development and investment. Springing from the incentive of the development of local social responsibility, it can generate an improvement in living standards. In addition to attracting investment and development and raising funds, municipalities need to improve their publicity, to optimise their information flow, to apply appropriate information- communication technologies and also need to use e-communication tools in order to reach these goals. To realise e-democracy and to give birth to the e-municipality is an obvious target, but this process is the result of the common philosophy and efforts of a community which should include the evolution of a positive image. Development, together with achieving the economic goals, demands both a highly complex approach and also suitable conditions within the municipalities. Firstly, it is necessary to replace instinctive communication with a conscious, planned and efficient activity. This assumes that the appropriate professional, technical and human background resources are available, and that those strategic and tactical programmes, theoretical and basic information packages, which assist in rethinking, formulating and maintaining this activity can be applied. This paper was prepared in order to support this concept, to introduce the system and to outline the necessary, basic steps.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELADÓSODÁSÁNAK BEMUTATÁSA A DABASI KISTÉRSÉG PÉLDÁJÁN KERESZTÜL

Csiszárik-Kocsir Ágnes

főiskolai tanársegéd

Budapesti Műszaki Főiskola, Keleti Károly Gazdasági Kar
Gazdaság- és Társadalomtudományi Intézet

Az évek óta napirenden lévő közpénzügyi, államháztartási reform számos változást tervez a központi kormányzat és az alrendszerek finanszírozásában, mely kétségkívül érinti az önkormányzati szektort is. Az elmúlt évek feladatátadásai, finanszírozási átalakításai közepette jelentős mértékben módosult a helyhatóságok pozíciója. Forrásaik apadtak, vagyonfelélésre kényszerültek, és mindemellett jelentős mértékben eladósodtak. Mára már számos kistelepülés kényszerült feladni az önként vállalt (és gyakran a kötelezően ellátandó) feladatait is, mely előtérbe helyezte a közös feladatellátás jelentőségét, kistérségi szinten és társulási formában egyaránt.

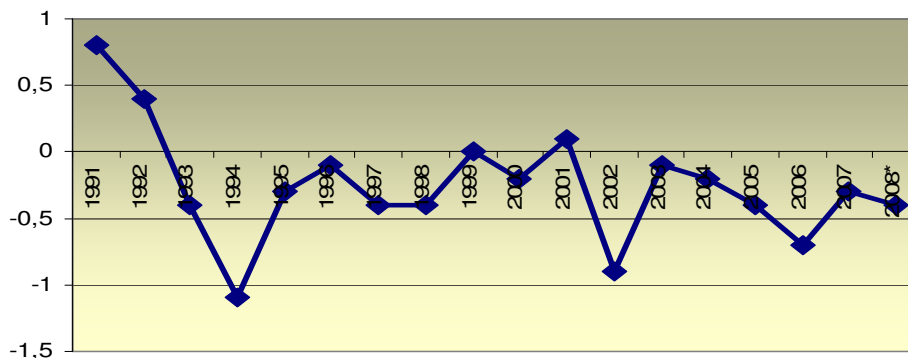
Az írás célja, hogy áttekintse a helyhatóságok eladósodásának folyamatát a Dabasi kistérség önkormányzatainak példáján keresztül 2000–2005 között, rámutatva a háttérben húzódó okokra és indokokra.

Az eladósodás előzményei és körülményei

Köztudott, hogy a rendszerváltáskor kialakított finanszírozási struktúra igen sajátos volt, mely megmutatkozik az önkormányzatok finanszírozásában, valamint a feladatellátásban egyaránt. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján leszögezhető, hogy e struktúra mára már teljesen kinőtte kereteit, és valódi reformokat igényel. A fokozatos feladatátadás a forráselosztás részlegessége vagy hiánya, a vagyon apadása és felélése, a kollektív felelőtlenség jelensége (Ágh, 2005) miatt a rendszer finanszírozási oldalról a működőképesség legalsó határán van, amit jól bizonyít, hogy mára már mintegy 1100 önkormányzat vált önhibáján kívül hátrányos helyzetűvé, és szorul ÖNHIKI támogatásra. A szektorban lévő finanszírozási rést jól szemlélteti az 1. ábra, mely az önkormányzatok GDP arányos egyenlegét mutatja.

1. ábra

Helyi önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak egyenlege a GDP %-ában



Forrás: Varga, 2008 alapján saját szerkesztés.

A fenti ábra világosan mutatja az önkormányzati alrendszer pénzügyi helyzetét. Az ezredforduló óta gyakorlatilag (2001 kivételével) negatív egyenleggel találkozunk, ami hűen tükrözi az oly sokat emlegetett finanszírozási problémákat (saját bevételek elégtelensége vagy hiánya, eladósodás, működésképtelenség). Sajnos a finanszírozási problémák inkább a kis lélekszámú településeken koncentrálnak (melyek a rendszer több mint 80%-át jelentik), konzerválva a veszélyeket és problémákat. Ezen önkormányzatok közös jellemzője, hogy sokkal sérülékenyebbek mind gazdasági-finanszírozási, mind vezetési-menedzsment oldalról (szaktudás hiánya) egyaránt. A veszélyek azonban nem kerülnek el a nagyobb helyhatóságokat sem, akik a nagyobb saját bevételi kapacitásuk miatt sokkal „bátrabbak” a külső források bevonása terén. Ebben a megvilágításban látható, hogy a szektor mennyire érzékeny bármilyen fiskális politikai váltásra, vagy gazdasági sokkra (árfolyam ingadozás, kamatláb növekedés stb.).

Az eddigi évek elhalasztott felújítási munkálatai, a felhalmozódott beruházási igények, a kedvező befektetői környezet megteremtése, a versenyképesség erősítésének igénye az elmúlt években egyre hangsúlyosabban jelentkezett, módosítva ezzel a helyhatóságok hitelfelvételi, kötvény kibocsátási magatartását. Az önkormányzati autonómia növekedett (szabad bankválasztás, puha hitelfelvételi korlát), miközben a kínálati oldal is jelentős mértékben átalakult. A hitelképesség fontos kérdés hazánkban, mivel az állam nem vállal garanciát az önkormányzatok hitelei után, sőt nem is jegyzi ellen azokat, biztosítva ezzel a teljes helyhatósági autonómiát (Bernáth–Jókay–Szmetana, 1999). Az önkormányzati hitelfelvételnek pedig csak a korrigált saját bevétel szab határt, mely számos önkormányzatnál csak papíron jelent korlátot. A bankok által kínált hitelek köre bővült (devizahitelek, folyószámla hitelek számos változata), a hitelbírálat enyhült, és marketingpolitikájuk a helyhatóságok irányába is egyre agresszívebb-

bé vált. A kínálati oldal e jelentős átalakulását azonban nem követte a keresleti oldal ismereteinek bővülése, a gazdálkodási felelősség növekedése, amit kiegészít a puha hitelfelvételi korlát, ami gyakorlatilag a nagyobb saját bevételi kapacitással rendelkező önkormányzatok számára nem is jelent semmit.

Azonban meg kell jegyezni, hogy az eszközök alkalmazása számos kockázatot rejt magában. Vigvári András (2003) több tényezőt nevesít: a hitelt felvevő / kötvényt kibocsátó Képviselő-testület a kölcsönforrást azonnal felhasználja, míg a visszafizetése a következő testületre vár, a projektek sok esetben kidolgozatlanok, és a pénzügyintézetek is igen agresszíven marketingelnek.

A fentieket kiegészíti még egy, és talán a legnagyobb probléma: a stratégiai gondolkodás hiánya. Ha az adósságállomány alakulását vizsgáljuk, „jó jel”, hogy az elmúlt években inkább a hosszú lejáratú adósság növekedett, a rövid lejáratú adósságállomány stagnálása mellett. Ha az igénybe vett hosszú lejáratú külső forrást – legyen szó akár kötvényről, akár hitelről – a helyhatóságok beruházásra használják fel, akkor ebben a megvilágításban a probléma nem olyan súlyos, hiszen a beruházás várhatóan kitermeli a törlesztés forrását, ellenben a működésre fordított hitel erre nem képes, ez mindössze a rövid távú létfenntartást szolgálja.

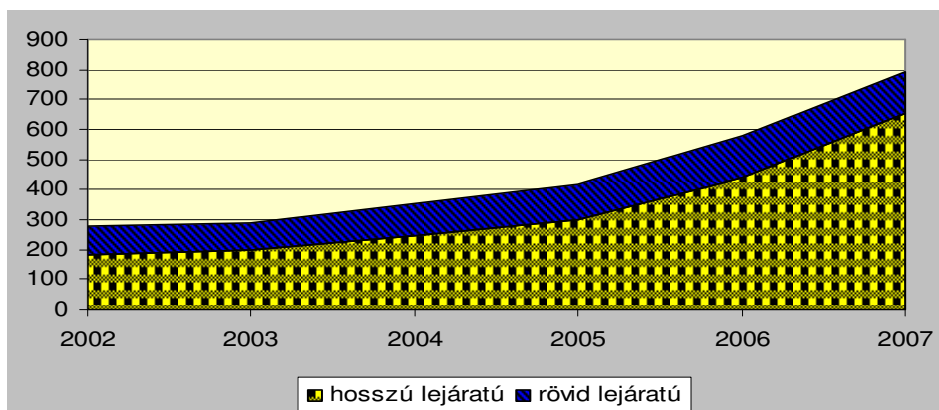
A magyar önkormányzatok adósságállománya a fent részletezett tényezők miatt az elmúlt években folyamatosan növekszik (Vigvári, 2006). Az adósságállomány legnagyobb részét napjainkban is a hitelek teszik ki, ezen belül is növekszik a fejlesztési hitelek aránya. A tavalyi év során előtérbe kerültek az önkormányzati kötvények, melyek sajnos sok eseten nem fejlesztési céllal, hanem az adósság átváltására kerülnek kibocsátásra.

A Magyar Nemzeti Bank legfrissebb hitelezési felmérése¹ is a kérdés fontosságára hívja fel a figyelmet. Az eddigi felmérések nem foglalkoztak az önkormányzati szegmens hitelállományával, de az elmúlt évben produkált erőteljes növekedés miatt szükségessé vált a szektor önálló tárgyalása. A válaszadó pénzügyintézetek változatlan hitelezési hajlandóságot jeleztek, a hitelezési feltételek csekély mértékű enyhítése mellett, a standardok szigorítása mellett. A növekvő hitelkereslet okaként a kínálati oldal szereplői is a saját források csökkenését, valamint a gazdaságpolitikai változások hatását jelölték meg. A hitelek mellett azonban egyre nagyobb érdeklődés mutatkozott az önkormányzati kötvények iránt, melyek mellett nemcsak a kötvénykibocsátás kínálta előnyök, hanem a szereplők aggodalma az esetleges hitelfelvételi korlátok szigorítása kapcsán.

¹ Hitelezési felmérés, 2008. március.

2. ábra

Az önkormányzatok által felvett hitelek és kibocsátott kötvények lejárat szerinti bontásában (Mrd Ft)



Forrás: MNB

Az adósságállomány alakulása a Dabasi kistérségben 2000–2005 között

Hazánk önkormányzatainak adósságállománya korántsem egyforma. A rendelkezésre álló adatokat 2000-től vizsgálva azonban egyértelmű és határozott növekedésnek lehetünk tanúi. Abszolút értékben a legnagyobb adósságállománnyal 2005-re a Közép-magyarországi régió (ezen belül Pest megye) rendelkezett melynek háttérben a települések hatalmas fejlesztési igényei húzódtak meg (ipari parkok zöme e megyében koncentrálódik, közmű beruházások, infrastruktúra építések, közösségi beruházások).

A Közép-magyarországi régió 15 kistérsége közül a Dabasi kistérség országos összehasonlításban fejlődő térségnek minősül a főváros közelsége, és jó megközelíthetősége miatt. Dabas a kistérség egyetlen olyan városa, amely mint intézményhálózatát, oktatási és kulturális rendszerét tekintve kitűnik a további 9 település közül. A térség foglalkoztatottsági mutatói javuló tendenciát mutatnak, melynek oka a jelentős ingázó réteg mellett az újonnan létesült dabasi és újhartyáni ipari parkok által egyre nagyobb számban foglalkoztatott munkaerő.

A kistérségben még mindig dominánsak a kis- és középvállalkozások, valamint az összeszerelő tevékenységre alapozó külföldi vállalkozások, mégis növekvő igény mutatkozik a jól képzett, felsőfokú végzettséggel rendelkező munkaerő iránt.

A kistérség két ipari parkkal rendelkezik, melyek igen jelentőségek a kistérség lakosságának foglalkoztatása, valamint a helyi adóbevételek alakulása kapcsán. Az ipari parkok egyelőre kis számú, de tőkeerős, nagy gazdasági súlyú

vállalkozásnak adnak otthont. A dabasi park vállalkozásai inkább helyi termelő-szolgáltató vállalkozások, míg az újhartyáni park vállalkozásai a külföldi tulajdonú, összeszerelő tevékenységeknek ad otthont.

A fenti körülmények ellenére mégis jelentős az adósságállomány a kistérség önkormányzatainál, melyet az alábbi ábra szemléltet.

Ha az adósságállomány összegének átlagát nézzük a vizsgált időszakban, megállapítható, hogy a legnagyobb mértékű külső forrás bevonást a kistérségi központ, Dabas Város hajtotta végre. E kiemelkedő érték mögött a városban végrehajtott fejlesztések állnak. A város képviselő-testülete 2002-ben 240, 2003-ban pedig 222 millió forint hitel felvételéről döntött, melyet szakképző iskola építéséhez,² az ipari park infrastruktúrájának kialakításához, valamint a városi multifunkciós sport csarnok építéséhez használt fel. Érdekesség, hogy miközben Dabas rendelkezik arányaiban a legnagyobb adósságállománnyal, az egy főre jutó értékek tekintetében mindössze a harmadik helyet foglalja el, melynek oka, hogy ez a település rendelkezik a legnagyobb lakosságszámmal, elhelyezkedése, gazdasági helyzete, infrastruktúrája, valamint a vállalkozások koncentrációja miatt.

Dabast követi a sorban Újhartyán Község, mely szintén igen jelentős hitelállománnyal „büszkélkedhet”. A község az ezredforduló óta (a település méretéhez képest) igen jelentős összegeket vont be hitel formájában a finanszírozási szerkezetébe: 2002-ben 166, 2004-ben pedig 130 millió forint értékben, melyet az általános iskola bővítésére, felújítására, valamint az ipari park kialakítására fordított. Ha az egy lakosra jutó adósságállomány alakulását nézzük, az előbbi értékek hűen visszatükröződnek. Látható, hogy a település a méretéhez képest jelentős adóssággal rendelkezik: míg Dabas Város egy főre jutó adósságállományának átlaga 7600 Ft, addig ez az érték Újhartyán Községben 26 200 Ft a vizsgált hat év átlagában!

Az *ábra* adatai alapján még említésre méltó a másik, városi ranggal rendelkező település, Örkény értéke is. A város a harmadik helyen áll az adósságállomány átlagát illetően, és sajnálatos módon második helyen áll az egy lakosra jutó értékek tekintetében. Erről a településről is elmondható, hogy döntő többségében fejlesztésre fordították a felvett hiteleket: szakképző iskola felújításra, valamint kedvező vállalkozási környezet megteremtésére. A település még nem rendelkezik ipari parkkal, de a betelepült működő vállalkozások száma és nagysága már megköveteli a városvezetéstől, hogy a szomszédos ipari parkokkal egyenértékű infrastruktúrát és környezetet teremtsen számukra.

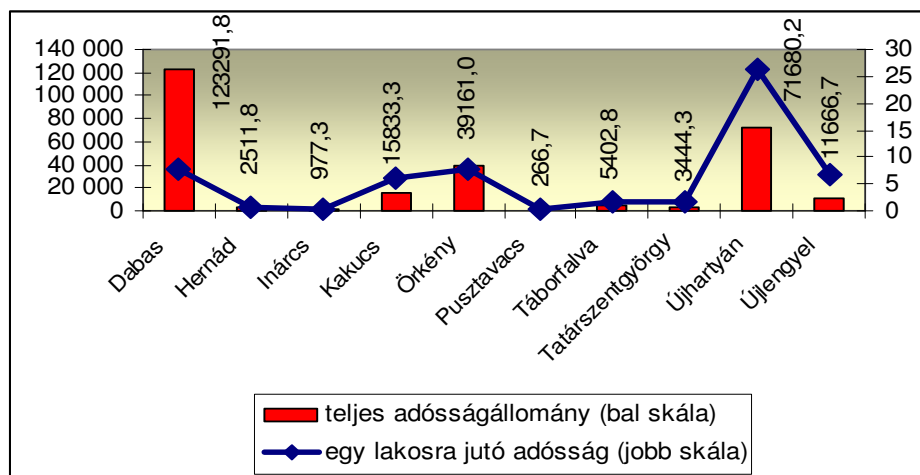
Számos tanulmány, írás kiemeli, hogy az eladósodás kapcsán a legnagyobb veszélyt a visszafizetés fedezete jelenti. Ahhoz, hogy valós és világos képet kapjunk a vizsgált kistérség önkormányzatainak eladósodásáról, feltétlenül meg kell vizsgálni az adósságállomány arányának alakulását az összes bevételhez,

² Pályázati önrészként felhasznált összeg.

valamint a saját bevételekhez képest. A saját bevételek (ezen belül is a helyi adók) lesznek azok a források, melyekből az önkormányzat képes lesz visszafizetni a felhalmozott adósságot, ezért az alábbiakban ezt az értéket elemzem.

3. ábra

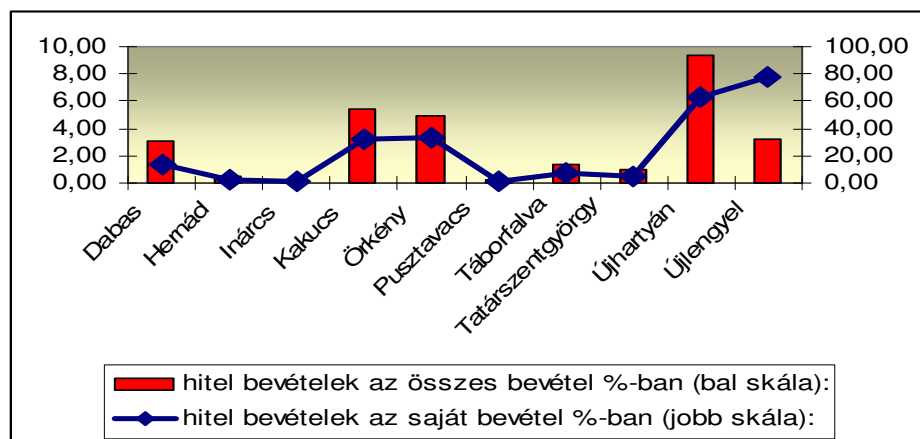
A Dabasi kistérség önkormányzatainak összes adósságának, valamint az egy lakosra jutó adósságállományának átlaga 2000–2005 között (ezer Ft-ban)



Forrás: MÁK adatok alapján saját számítás.

4. ábra

A Dabasi kistérség önkormányzatainak átlagos adósságállományának aránya az összes, valamint a saját bevételhez képest 2000–2005 között



Forrás: MÁK adatok alapján saját számítás.

A 4. ábra szemlélteti a fent említetteket. A 3. ábra alapján kiemelt három település kapcsán elmondható, hogy a legjobb helyzetben a dabasi önkormányzat van, mivel az arány mindössze 14%, ezzel szemben Örkény esetén 34%-os, Újhartyán esetén pedig 63%-os értéket látunk. Továbbá az ábra egy új települést is kiemel, Újlengyel esetét, ahol az adósságállomány átlagos aránya meghaladja a 77%-ot is! Az ilyen magas értékek véleményem szerint jelentős megkötést jelentenek egy helyhatóság számára, hosszú időre meghatározva a gazdálkodás irányát. Mindemellett számos veszélyt is magában hordoznak a 60% feletti értékek: a saját bevételek csökkenése esetén komoly finanszírozási problémával kell számolniuk az önkormányzatoknak.

Összegzés

A fent leírtak alapján elmondható, hogy a magyar helyhatóságok számos finanszírozási gonddal küzdenek. A gondok megoldására sajnálatos módon sok lehetőség nem kínálkozik. A valódi megoldást kínáló formák általában nehezen megvalósíthatók, hiszen politikai és társadalmi konszenzust igényelnek. A vizsgált kistérség önkormányzatainak adatait vizsgálva tökéletesen visszatükröződik az országos kép, ezen helyhatóságok sem kerülhetik el fejlesztéseik finanszírozásához a külső forrás bevonást. Az önkormányzatokat mélyebben megvizsgálva azonban elmondható, hogy míg országos szinten a helyhatóságok nagy része napi fizetési problémákkal küzd, addig a kistérségi önkormányzatok eddig mentesültek az efféle problémák alól, mivel a felvett külső adósságot fejlesztésre, beruházásra fordították. Bízom benne, hogy ez a gyakorlatuk a közeli és a távoli jövőben is fennmarad, illetve fennmaradhat.

Irodalom

- Ágh A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktus-konténer” felszámolása. In Vigvári A. (szerk.): *Félúton: Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA-TÖOSZ.
- Bernáth K. – Jókay K. – Szmecsa Gy. (1999): *Önkormányzatok és a tőkepiac*. HVG-ORAC.
- Magyar Államkincstár, KÖZINFO adatbázis adatai, www.kozinfo.hu (2008. 01. 03.)
- Magyar Nemzeti Bank (2008): Hitelezési felmérés, 2008. március, http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbh_hitelezesi_felmeres&ContentID=10803 (2008. 03. 25.)
- Varga S. (2008): Államháztartás – önkormányzati szabályozás, 2008 – Az önkormányzati csődök éve konferencia, 2008. április 3., http://www.onkormanyzaticsood.hu/data/fajl/upload/Varga_onkormanyzati_szabalyozas.pps (2008. május 5.)
- Vigvári A. (2003): Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége. IDEA Szakértői Tanulmányok.

Vigvári András (2006): A leggyengébb láncszem. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. In Vigvári A. (szerk.): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. Új Mandátum Kiadó.

The indebtedness of a local authority illustrated by the case of the Dabas sub-region

The municipal or local government sector is the largest area in the public sector, and in recent years it has undergone considerable change: the level of state finance has decreased and the value of property has also decreased, whilst it is impossible to increase its own income. The only way to finance operations is by borrowing and issuing bonds. The study describes the performance of the local authority in the Dabas sub-region in negotiating credits and issuing bonds, showing the main reasons and trends.

AUTONOMY IN LOCAL PUBLIC FINANCE

Professor Liliana Donath PhD

&

Florin Dumiter (PhD Candidate)

Faculty of Economics and Business Administration
West University of Timișoara

Abstract

The article affirms the importance of financial decentralisation, motivated both by economic and non-economic factors. In this sense we will show three systems of local autonomy, namely: total, limited and custodial. We shall also discuss the Principles of Local Autonomy as contained in the European Charter. The final section of the paper will describe local community aspects of the evaluation of the level of autonomy.

Introduction

Local Public Finance has its origin in the independence enjoyed by territorial authorities for the administration of their respective communities. From an administrative point of view we can discuss several types of juridical regime:

- an administratively centralised regime;
- a devolved regime and
- an autonomous regime (i.e., local self-government).

It should be emphasised that none of these three juridical regimes question the integrity or unity of the state, in that they are concerned only with public administration.

A centralised government regime recognizes the existence of only one moral, political and territorial authority - which is the state. Organised structures of central (state) government (also termed “irrevocable subordinates” of the centre) do exist within the territory but have no attributes of their own. Unity and uniformity are totally antithetical or prejudicial to local peculiarities, which

are being sacrificed. The result, as the saying puts it, is “paralysis at the extremities and apoplexy at the centre”.¹

The disadvantages of governmental centralisation are partially resolved by the efficiency of the administratively devolved regime. Within this framework, the characteristics of administrative centralisation are preserved, apart from the fact that, within the territory direct employees of the centre no longer exist, but, rather, the territory’ own administrative authorities in which appropriate competences are vested - at least in relation to some problems of local interest. In other words, the devolved authorities modulate the measures and the directives issued by the central authorities to allow for local particularities. Even if, in relation to administrative efficiency, the devolved regime can be shown to be adequate, showing both advantages and disadvantages, it suffers, nevertheless, in relation to democratic criteria. These problems are solved by the third alternative form of regime – that is a fully decentralised administration or a regime of local autonomy².

Within this framework, and within the state as a whole, the local territorial collectivities are “legal persons of the public law”, having their own capacity and interests which may differ from the public interests of the state. These have at their disposal their own administrative authority to satisfy these public interests and also the necessary material, financial and human resources.

The authorities governing these local territorial “collectivities” as we may term them, are not appointed but chosen by the citizens, autonomy being ensured by means of the vote. In this regime public administration loses its unitary character, being composed of the state government and the local autonomous administration.

Local autonomy manifests itself in several ways. In respect of legal capacity, the local territorial collectivities have distinctive powers to regulate themselves, having their own public interests. Institutionally, they possess their own governmental authority, being outside central state government. In terms of decision-making, such authorities have their own competences and take decisions in the interests of the collectivities which they govern.

Further, this autonomy cannot be real or effective unless autonomy based on human, material and financial tools is present, that is, with the local territorial collectivities having their own public servants and financial autonomy - especially for establishing and collecting their own levied rates and taxes – and,, therefore, their own budget.

¹ Popescu, C.L. “Autonomia locală și integrarea europeană”, Ed. ALL BECK, Bucurest, 1999, quoting Jacques Baguenard, “La descentralisation territoriale”, PUF, Paris, 1980, p.8.

² What in Romania is called descentralizare administrativă or autonomie locală in French is called *descentralisation administrative*, in English *self-government* or *local government* and in German *Selbstverwaltung* – Popescu, C.-L., op cit, p. 65.

The three systems of local autonomy

Under the conditions applying in some highly diversified systems of local organisation it is difficult to quantify the degree of decentralisation (local government). However, in the literature, and in practice, three types of administrative system are delineated which can give substance to this indicator. These are::

- a full autonomy system³ which gives full freedom to local communities to govern their own activities, with no involvement from central government;
- a limited autonomy system, according to which the task of the local authorities is to solve the main problems of their communities, whilst the tasks of central government are to control within the limits stipulated by the law;
- a trusteeship system, where central government retains general competence to solve problems involving local interest.

We can recognise three elements of local government which define in a logical way the content of the concept: the organisational element, the functional element and the administrative element. Therefore, in Romania, the Law on Local Public Administration states that: “Autonomy concerns the organisation and functioning of local public administration and represents the right and effective capacity of local public administration to resolve and administer, for its own interest and under its own responsibility, an important share of political affairs in the interest of the local communities whom it represents. By “local community” what is understood is the totality of the citizens of the territorial-administrative unit.”

In organisational terms, local autonomy works by the fact that the authorities of the local public administration are chosen by the electorate which resides within the territorial-administrative unit, by recognition of the fact that, in respect of their locality, local councils can legally determine organisational structures, the number of employees, the organisation of local public services and the establishment of legal persons of the public law.

In functional terms, local autonomy works mainly through the competence of local councils and mayors to solve the problems of public interest without the intervention of other authorities. In a juridical plan, functional autonomy has two normative sources: one legal and one regulatory. Administratively, local autonomy concerns the competence of local authorities which derives from the quality of those legal persons of the territorial-administrative units who administer the local heritage.

³ Hoanță N. “Economie și finanțe publice”, Ed. Polirom, 2000, Iași, p. 268.

Local public entities have, according to legislation⁴, a heritage, their own budget and can decide what should concern the administration of local public interests... “As legal persons of the public law, they are owners of the assets of the public area of local interest, according to law”.

The Local Autonomy Principles of the European Charter

According to the doctrine of financial public law, the financial elements of local autonomy consisted of “the right of each territorial-administrative unit to have its own annual budget and the competence of the administration councils of villages, towns and counties to adopt local budgets determining expenses according to local needs, as well as rates, taxes and the necessary borrowings.”⁵

Being preoccupied by protecting and strengthening local autonomy, European nations, through the mediation of the Council of Europe, laid down the principles and basic rules which guarantee the political, administrative and financial independence of local authorities. The principles specified by the Council of European in its publications on Local Autonomy are:

- Local communities have the right, within the framework of national economic policy, to have their own adequate resources to dispose of freely, in order to fulfil their mandate.
- The financial resources of the local collectivities must be proportionate to the responsibilities established for them by law.
- At least a part of the financial resources of local collectivities must come from local taxes, in the proportions established at the level of local authorities, and within the limits of the law.
- The financial system to which the resources of the local communities belong must be sufficiently diversified and dynamic as to permit them to study the real evolution of the costs of exerting their own competences.
- The protection of financially weaker local collectivities, dictates the establishment of some adjustment procedures or of other equivalent measures which would counter the effects of non-equal allotment of potential sources of finance sources, as well as of the related financial responsibilities which belong to them. These kinds of procedures or measures should not diminish the freedom of opinion of the local collectivities within the frame of their own area of responsibility.
- The local collectivities must be adequately consulted regarding the modalities for allocating the redistributed resources.
- The subsidies granted to local communities should not, as far as possible, be destined for financing projects expressly specified. In this sense, the

⁴ OUG nr. 45/2003 regarding local public finance.

⁵ Gliga, I. "Drept financiar public", Ed. All, București, 1994, colecția Juridică, p. 258.

granting of subsidies should not harm the fundamental freedom of the local authorities to establish their own policy;

- The local collectivities must have access, according to law, to the national capital market for the purpose of financing their own investment objectives.

Local Community Issues

If we are to be able to evaluate the degree of autonomy of local communities, we should take into consideration:

- their total or partial independence in terms of raising revenue,
- their capacity to contract and administer loans,
- their capacity to establish and collect rates and taxes,
- their administration of the annual budget surplus or deficit.

Local authorities are required by law to:

- elaborate and approve the local budget by an officially specified date,
- set, collect and monitor rates and local taxes as laid down by law;
- monitor the implementation of the local budget and any adjustments necessary in the course of the relevant budget year to achieve a balanced budget;
- determine and monitor the performance of local public services;
- efficiently manage the public and private property assets of the territorial-administrative unit;
- enter into short, medium and long-term loan-agreements and monitor timely payment of the resultant obligations;
- efficiently manage financial resources during the implementation of the budget;
- determine the options and priorities for approving local public expenditure and for settling the related accounts;
- elaborate, approve, modify and monitor the implementation of the Long-term Development Programmes of the territorial-administrative units as a base for managing the annual local budget;
- organise and monitor the performance of the financial control system of their own administration and of that of subordinate institutions.

Local financing arrangements better satisfy in quality and efficiency terms the requirements of public utilities within their territory. The issue which remains to be studied and resolved is one of how far should financial autonomy go, or, in other words, how should centralised and decentralised responsibilities in the field of public finance be divided or apportioned.

Conclusions

In every country the balance between central and local public finance is different. The degree of financial centralisation differs, depending on the extent to which the national government is concentrated, of the way in which local organs are subordinated to central government. In all cases, however, the major problems of national, strategic interest - those which affect all citizens, such as defence, law and order, national governance, external relations, culture, health, education etc – are the responsibility of the central budget, in addition to the macro-social policies of social organisation and welfare.

Financial decentralisation operates beyond the boundaries where the use of those assets and public services of national interest encounters restraints and where the relative cost of central decision-making becomes too high. This concerns specific utilities such as bridge construction, public lighting, community establishments, local transport, schools etc.

It is evident that there will be differences regarding the demand for public utilities and the possibilities of satisfying those demands from one local authority to another. In addition, local communities are open and have a complex relationship system. All of these factors relate to local self-finance.

Bearing in mind the capacities given to local authorities in Romania, the benefits of limited autonomy are due to interaction with central government. Decentralisation, (that is to say, the multi-source organisation of local public finance derived from financial autonomy) is determined by efficiency, taking into account decreases in some types of expenditure at central level, as well as providing a clear way to monitor the funds generated.

References

- Gliga, I. (1994): "Drept financiar public", Ed. All, București, colecția Juridică.
Hoanță N. (2000): "Economie și finanțe publice", Ed. Polirom, Iași.
OUG nr. 45/2003 regarding local public finance.
Popa, F. (2000): "Autonomia locală în România" Ed. All, București.
Popescu, C. L. (2004): "Autonomia locală și integrarea europeană", Ed. ALL BECK, Bucarest, 1999, quoting Jacques Baguenard, "La descentralisation territoriale", PUF, Paris, p. 8.

BERUHÁZÁSI SZEMLÉLET ÉS FEJLESZTÉSI SZEMLÉLET ÜTKÖZÉSE AZ ÖNKORMÁNYZATOK GYAKORLATÁBAN

Döbrönte Katalin
PhD-hallgató
Corvinus Egyetem

Bevezetés

Kiinduló hipotézisem, hogy az önkormányzatok alapvetően a kötelező feladatuk körébe tartozó témákban (útfenntartás, alapfokú oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra stb.) beruházásokat folytatnak. Ezek egyedi projekteket jelentenek, melyet vagy az adott intézmény nagymértékű felújítási szükséglete indukál, vagy valamilyen támogatási lehetőség annak kihasználására ösztönzi az önkormányzatot. Az egyes fejlesztések nem egymással összehangoltan valósulnak meg, sok esetben az önkormányzat különböző szervezeti egységei felelősek az egyes beruházásokért egymásról nem tudva. Bár az önkormányzatok rendelkeznek különböző stratégiai dokumentumokkal, azok minden fejlesztésre kiható jellege nem jellemző. A stratégiai dokumentumok sok esetben inkább projekt-szemléletűek, mint koncepcionális, stratégiai szinten megfogalmazott fejlesztési irányok. A fejlesztési források hatékony felhasználása, illetve a településfejlesztésben fenntartható eredmények elérése érdekében szükséges a beruházási szemléletmódon való változtatás.

Beruházási szemléletmód és fejlesztési szemléletmód az önkormányzati fejlesztéspolitikában

Ágazati és beruházási megközelítés

A beruházásokat alapvetően a következő csoportokba sorolhatjuk:

- Településrendezési és fejlesztési feladatok: helyi közutak fejlesztése, közterületek és zöldfelületek fenntartása, fejlesztése;
- Humán közszolgáltatások infrastruktúrájának biztosítása;
- Közműellátások biztosítása, helyi környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok ellátása.

A fenti területeket azonosítjuk, mint a településfejlesztés szempontjából meghatározó tématerületeket. Az önkormányzati gyakorlatot jelenleg egy átmeneti fázis jellemzi, melyben még hangsúlyosan érvényesül az egyedi, elszigetelt beruházásokra épülő városfejlesztés, de már megjelenik egyes városokban az integrált szemlélet, a nagyobb terek együttes kezelése is. A közterület és helyi közútfejlesztés és a humán infrastruktúrafejlesztés nem kapcsolódik össze, a közművesítés jó esetben kapcsolódik az útfejlesztéshez. A helyi gazdaságfejlesztés elsősorban ingatlanfejlesztésként jelentkezik, az önkormányzati tulajdonú helyiséggazdálkodás sok esetben még nem koncepció alapján, és nem kellő hatékonysággal valósul meg.

Az uniós források megjelenése is nagyrészt az elszigetelt beruházási szemléletmódot erősítette. Az önkormányzati fejlesztési területek különböző operatív programokban, és azokon belül különböző prioritásokban jelennek meg. Bár a stratégiai tervezés módszertana lehetőséget biztosít szinergiák érvényesítésére a különböző programok és prioritásaik között, ezek a gyakorlatban nem tudtak megvalósulni. Sajnálatosan előfordulhatott több esetben, hogy egy támogatásból felújított iskolát két évvel később kapacitás többlet jegyében bezártak. A jelenlegi regionális programok prioritásai között sem jellemző a koordináció egyelőre. Megjelenik azonban egy szakterület, a település rehabilitáció, mely kimondataan partnerségre épülő, integrált fejlesztéseket céloz megvalósítani.

Integrált megközelítés

A beruházási és fejlesztési szemléletmód közötti különbségeket a fejlesztések integráltságában is megfoghatjuk. Az integrált projekt többféle jelentéstartalommal bírhat.

Az integráltság vonatkozhat arra, hogy a projekt egy területi szemléletmódban, egy adott akcióterület fejlesztési szükségleteit határozza meg, és azokat egymással összehangoltan, egy időkeretben megvalósítja. Integráltságról beszélünk akkor is, ha a település egy szerkezeti problémájára keresi a választ, és ehhez többféle eszközt alkalmaz. A települési szerkezeti problémákat általában az úthálózat (és esetlegesen vasúthálózat) fejlesztésével lehet orvosolni, mely esetben az út áthelyezése, vagy új csomópontok kialakítása, régi lezárása egyúttal különböző városi funkciókra is hatással van, pl. a szolgáltatások elhelyezkedésére. Az út és közterület fejlesztést ez esetben a város az érintett funkciók újragondolásával, szükséges áthelyezésével, bővítésével – szűkítésével időben, forráskeretben és partnerségben gondolkozva összehangoltan végzik.

Az integráltságnak egy következő rétege, amikor a közterület rehabilitációt és épület rehabilitációt különböző tartalmi fejlesztési elemek egészítik ki. A fizikai beruházások különböző társadalmi akciókkal, programokkal, képzésekkel, foglalkoztatási programmal, marketing elemekkel való kiegészítése hozzájárul az adott városrész sajátos problémáinak kezeléséhez, a fizikai infrastruktúra

életre keltéséhez, és a város céljainak megfelelő használatához. Ebben a tekintetben még viszonylag kevesebb tapasztalat van a város rehabilitációban, de már sokan felismerték, hogy ezzel az eszközzel lehet a fejlesztések hatékonyságát növelni.

A település rehabilitáció eddigi gyakorlatában csak részlegesen jelent meg az integráltság. A Phare 2002–2003-as program keretében a település rehabilitáció támogatási konstrukcióját már az integrált megközelítés elvére építették. Ez esetben külön projektekben, de párhuzamos finanszírozás és megvalósítás keretében támogattak közlekedésfejlesztést, belvárosi központi részek rehabilitációját, és képzési-foglalkoztatási programokat. Az integráltság eredményessége és hatékonysága szempontjából gátló tényező volt, hogy a három témát önálló projektekben kezelte a kiíró. A 2004–2006-os Nemzeti Fejlesztési Terv keretében kiírt város rehabilitációs pályázati feltételek nem támogatták az integráltságot.

Szervezeti meghatározottság

A fenti tematikus megközelítés leképeződik az önkormányzati szervezeti felépítésben is. Az önkormányzatnál a legfontosabb településfejlesztési szereplő a főépítész. Felelős a rendezési eszközökért, és felelős egyben a város fejlesztéséért is. A fejlesztési szemléletmód és a beruházási szemléletmód közötti érvényesülésben meghatározó, hogy a főépítész mennyire úgy mond csak az építészeti-műszaki-rendezési kérdésekkel kíván foglalkozni, ill. mennyire nyitott a fenti hármason túlmenően a társadalmi – gazdasági vonatkozások figyelembe vételére, városfejlesztésbe való beépítésére. Meghatározó tényező, hogy a főépítész mellett működik-e városfejlesztési vagy városrendezési iroda. Amennyiben igen, az a hatáskörök megosztásához, egymástól való elhatárolódásához vezet. További fontos, hogy van-e önálló beruházási iroda. Jellemzően az egyes ágazati irodákhoz kapcsolódó beruházási tevékenységeket menedzselik, közbeszeresztetik, a projektek végrehajtását figyelemmel kísérik. Elméletileg ez a megoldás segíthetné a különböző ágazati fejlesztések illeszkedésének biztosítását, de a gyakorlati tapasztalat az, hogy a Beruházási irodáknak nincsen stratégiai szerepük, elsősorban a hozzájuk rendelt projektek előkészítését, közbeszeresztetését és végrehajtását koordinálják. Az is fontos kérdés, hogy az önkormányzat ingatlanvagyonát ki kezeli, és ezzel együtt ki a felelős azok fenntartásáért. Sok helyütt az oktatási, szociális és egészségügyi irodák egyben intézmény fenntartók is, ami általában a felújítási, fejlesztési kötelezettséget is hozzájuk rendeli.

Általános gyakorlat az önkormányzatoknál, hogy különböző szervezeti formákban megjelenő önkormányzati tulajdonú vagyongazdálkodó társaságok felelősek a fejlesztési tevékenységért: ez általában jelenti a közterület fenntartást, lakásgazdálkodást, közművesítést és közműcserét, utak pormentesítését, ill. burkolatjavítást vagy cserét, zöldfelület fenntartást és fejlesztést. Ezek jellemzően egyedi, kisléptékű feladatok, melyek elsősorban a karbantartás, felújítás fogalomkörébe tartoznak, és kisebb mértékben eredményeznek valódi fejlesztést.

A 2007–2013-as uniós források város rehabilitációs támogatásának előfeltétele, hogy a fejlesztések előkészítésére és végrehajtására önkormányzati tulajdonú városfejlesztő társaságot hozzanak létre az önkormányzatok. A vagyongazdálkodó társaságokhoz képest a városfejlesztő társaságok hozzáadott értéke, hogy képesek nagyobb kiterjedésű területi egységekben, ún. rehabilitációs vagy fejlesztési akcióterületekben gondolkodni, ezeket több éves akcióterületi terv és pénzügyi terv támasztja alá. A keretfeltételeket és a költségvetést az önkormányzat hagyja jóvá, ezen belül azonban a Városfejlesztő Társaság teljes spektrumú hatáskörrel rendelkezik egy integrált fejlesztési projekt megvalósításához.

Önkormányzati vagyonsztratégia és aktív ingatlangazdálkodási politika

A város az aktív vagyongazdálkodás lehetőségeit akkor tudja kihasználni, ha a vagyonsztratégiában megfelelően beazonosítja azokat a területeket és ingatlanokat, melyek középtávon fejlesztésekben érintettek lehetnek. Beazonosíthatja a város, hogy hol kíván rövid, közép és hosszú távon gazdasági területet kialakítani, milyen szerkezeti átalakításokra van szükség, és az milyen ingatlanokat érint, hol kíván a város funkciót bővíteni, vagy szűkíteni. A városnak napra kész információra van szüksége abban a tekintetben, hogy az ingatlanvagyon milyen állapotban van. Az aktív ingatlangazdálkodási terv az akcióterületű városfejlesztési szemléletmódot támasztja alá. A vagyonsztratégiára alapozva a város az akcióterületre vetítve határozza meg, hogy az ott található ingatlanjaival mik a tervei: mit kíván eladni, mit kíván megvásárolni akár a funkció sűrítés érdekében, akár stratégiai vagyonának gyarapítása érdekében, akár nagyobb egységes fejlesztési terület kialakítása érdekében. Mely lakásokat kívánja megtartani, kíván-e szociális bérlakásokat építeni, mely üzlethelyiségeket kívánja megtartani, eladni, bérbe adni. Mely ingatlanok vonatkozásában fontos a felújítás, hol indokolt a bővítés, fejlesztés.

Ha a város ezeket a szempontokat egy akcióterület vonatkozásában részletesen, ingatlanokra lebontva felméri, sokkal pontosabb képe lesz arról, hogy milyen fejlesztési szükségletei és lehetőségei vannak, és a befektetőkkel is sokkal jobb a tárgyalási pozíciója: tudja, hogy a város érdekeit szem előtt tartva mit kínálhat, és a befektető is egy kiszámíthatóbb környezetben tud tervezni.

Fejlesztési partnerségek

A fejlesztési szemléletmód érvényesítésének egyik alap pillére a fejlesztési partnerség érvényesítése. A városfejlesztési döntések kompetenciája az önkormányzat hatásköre, amely azonban csak akkor tud megfelelő hatékonyságú döntéseket hozni, ha a városi térben érintett szereplők elvárásait, igényeit, szükségleteit és fejlesztési terveit ismeri.

A partnerség alkalmazásának hosszú távú célja hogy a városok, és egyes városrészek hosszú távon élhető környezetet biztosítsanak, az ott lakók igényei szerint. Ez a cél több dimenzióban valósulhat meg. Jelenti a városi menedzsment, városirányítás hatékonyságának növelését, a városi irányítás, városszervezés, városfejlesztés nyitottabbá, átláthatóbbá tételét, jelenti, hogy a közösségi érdeket figyelembe véve történjenek változtatások, új fejlesztések. A fejlesztési partnerség révén erősödik a társadalmi kohézió, a lakosság bevonása a városi identitás erősödését is eredményezi.

A fejlesztési partnerség legfőbb célcsoportjait jelentik: a vállalkozások, akik a magántőke megmozgatásával hozzá tudnak forrásokkal is járulni a település fejlesztéséhez. Fontos célcsoportot jelentenek a közszféra szereplői: az állami tulajdonban levő utak kezelője, a műemlékvédelmi hatóság, a MÁV a levegődensebb tulajdonosi szerepkörben megjelenő szereplők. Fontos a humán közszolgáltatókkal és egyéb közszférabeli szereplőkkel való együttműködés is, hiszen az oktatási, szociális, egészségügyi ellátások infrastruktúrája szoros összefüggésben van a városi funkciók megoszlásával és a városszerkezettel. A civil szervezetekkel való partnerségi együttműködés olyan tudást hozhat be a városfejlesztési elképzelésekbe, melyet az adminisztráció, az önkormányzat nem tud biztosítani. A fejlesztési partnerségről sokszor, sok összefüggésben szó esik. Azonban talán ez a legnehezebb eleme a fejlesztési szemléletű város rehabilitációs tevékenységnek.

Stratégiai tervezés az önkormányzatok gyakorlatában

Kiinduló hipotézisem, hogy egy település fejlesztésében a fejlesztési szemléletmód csak stratégiai tervezésre alapulva tud megvalósulni.

A jelenlegi jogszabályi környezetben egyrészt kötelező stratégiai dokumentumokat jelentenek a rendezési eszközök, a településfejlesztési koncepció és a rendezési tervek, valamint a választási ciklusokhoz igazodó gazdasági programok.

A 2007–2013-as uniós források felhasználásához kapcsolódva az uniós folyamatokkal összhangban megjelent az integrált városfejlesztési stratégia, mint új várostervezési stratégiai dokumentum. Ez a tervezési dokumentum tud bizonyos peremfeltételek mellett olyan szerepet felvállalni, mely a városok összehangolt és megvalósítás orientált fejlesztéseit segítik.

Az integrált városfejlesztési stratégia egy fejlesztési szemléletű középtávot (7-8 év) átölelő dokumentum, célja a városokban a területi alapú, területi szemléletű tervezés megszilárdítása, a városrészeire vonatkozó célok kitűzése, és annak középtávon való érvényesítése. Ezzel a városokat hozzásegítjük közvetlenül a fejlesztési szemléletmód alkalmazásához, kiszámítható, területi megközelítésű városfejlesztési gyakorlat kialakításához. A városfejlesztési dokumentumok eszköztára az IVS-sel elmozdul a megvalósíthatóság irányába, hiszen ebben a do-

kumentumban a megvalósítás pénzügyi és szervezeti feltételeiről is számot kell adni. Középtávon az integrált városfejlesztési stratégia a város összes fejlesztésének meghatározójává, referenciapontjává válik.

Ugyanakkor fontos az integrált városfejlesztési stratégia jogszabályi alátámasztása, hosszú távon csak így tud beépülni a városok tervezési rendszerébe, és csak így tud a településfejlesztés meghatározó stratégiájává válni.

Következtetések

Ma az önkormányzatok többsége még egyértelműen beruházási szemléletmódban tervez, és végez fejlesztéseket. A városoknak saját fejlesztésük közép és hosszú távú céljainak megvalósításához szükséges a fejlesztési szemléletmód alkalmazása, és az ahhoz szükséges szervezeti, stratégiai és módszertani módosítások elvégzése.

Fenntartható városfejlesztés csak megvalósítás orientált stratégiai tervezés alapján lehetséges, mely nemcsak városi, hanem városrészi szinten is vizsgálja a folyamatokat és lehetőségeket. Ennek eszköze az integrált városfejlesztési stratégia. Az önkormányzati szervezeti egységek közötti koordináció alacsony fokú, ami a fejlesztések összehangolását is gátolja. A város egyrészt a fejlesztési partnerség révén tud plusz erőforrásokat (anyagilag és egyéb) mozgósítani, másrésztől az önkormányzati szervezetrendszerrel független önkormányzati cégbe szervezve a városfejlesztést, ott nyereséget generálva tudja a városfejlesztésre fordítható forrásokat növelni. Különböző tematikájú városfejlesztési keretek létrehozásával (ez lehet egy városi területre, utcára vonatkoztatva, vagy az egész városra átfogóan) van még lehetősége a városnak a magántőke megmozgatására. A forrástervezéshez és stratégia érvényesítéséhez nagymértékben hozzájárulhat az aktív ingatlangazdálkodási terv alkalmazása, melyben a város tudatosan tervezi ingatlanjaival kapcsolatos elképzeléseit. A fejlesztési szemléletmód alkalmazásához a 2007–2013-as város rehabilitációs támogatási források felhasználása nyújt gyakorlati tapasztalatot. Ezek a konstrukciók a tanulmányban ismertetett fejlesztési szemléletmód szerint lettek kialakítva, melynek a városoknak meg kell felelniük. Fontos tapasztalat lesz pár év múlva, hogy mennyiben sikerült ezeket a módszertanokat, technikákat az önkormányzatoknak beépíteniük.

Felhasznált irodalom

- 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról.
- Kézikönyv a városok számára, Budapest, 2007. október 5.
- Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról, 2007. május.
- Phare Orpheusz program utólagos értékelési jelentése, 2007. október, VÁTI.
- Tervezői útmutató a megyei jogú városok számára 2007–08, ROPIH.

Abstract

Municipalities in Hungary mainly apply an investment approach in the development of their cities, but cities should adopt a development approach in order to have sustainable communities. Strategic planning should underlie development actions which link planning with implementation. The new planning tool, integrated city development strategy, can be the right tool for this. A spatial approach, integrated projects and strategic partnerships are prerequisites for this form of city development, and the appropriate institutional background, eg. city development enterprises, city development funds, and pro-active property development plans of the municipality, can support the sustainable development of cities.

A FELTÉTELES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS LEHETSÉGES FORMÁI ÉS SZEREPE AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁBAN

Gál Erzsébet

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar
Vállalkozáselmélet és Gyakorlat Doktori Iskola

Az önkormányzatok gazdálkodásának szabályozása több síkon követhető nyomon, összességében azonban elmondható, hogy a gazdálkodás és ezen belül is a számvitel szabályozásának, illetve modernizálásának kérdése aktuális és az önkormányzati rendszer reformját illetően napirenden van. A számviteli modernizáció és az önkormányzatok gazdálkodásának transzparenssebbé válása azonban nem érhető el kizárólag a beszámoló rendszer átalakításával. Számos olyan kockázati elem fedezhető fel, melyek a részleges eredményszemléletre való áttérés esetén is külön elemzést és felmérést igényelnek. Ezek a kockázati elemek az önkormányzatok olyan jellegű (feltételes) kötelezettségvállalásához kapcsolódnak, melyek a mérlegben – még az áttérés esetén sem – mutathatók ki. Ennek oka részben a nyilvántartási rendszer hiányosságából, részben a költségvetési és a kvázi költségvetési szervek beszámoló rendszerének eltéréséből, részben pedig egyéb okokból adódik. A tanulmány célja, hogy megfogalmazza a feltételes kötelezettségvállalás (contingent liability) fogalmát, támaszkodva a közpénzügyi szakirodalomra, majd rávilágítson a feltételes kötelezettségvállalás szerepére, jelentőségére és esetleges kockázataira az önkormányzatok gazdálkodását illetően, elsődlegesen a banki minősítések szemszögéből.

A feltételes kötelezettségvállalás fogalmának meghatározása

A feltételes kötelezettségvállalás (contingent liability) problémája az elmúlt 10 évben került a közpénzügyi szakirodalom látókörébe (Polackova, 1998; Shick, 1999). A fogalom és probléma felmerülése és elemzésének szükségessége összekapcsolódott a kelet-ázsiai válsággal (1997), ahol is az államadósság drasztikus megemelkedését a bankszektorban nyújtott garanciák lehívása okozta. A hazai szakirodalom is foglalkozik a témával (Gyórfy, 2005; Hegedüs–Tönkö,

2007; Vígvári, 2007). Hegedűs–Tönkö írása a gazdasági társaság által közvetített kockázatokból vezeti le és elemzi a feltételes kötelezettségvállalás szerepét és jelentőségét. A feltételes kötelezettségvállalás fogalmát és előfordulását Polackova (1998) az alábbi mátrixban ábrázolta a központi kormányzat pénzügyi kockázatait elemző írásában:

1. táblázat

A központi kormányzatok pénzügyi kockázatainak típusai¹

	<i>Explicit</i> (szerződésben, törvényben rögzített) kötelezettségvállalás	<i>Implicit</i> kötelezettségvállalás (A kormányzat „morális” kötelezettsége, melyben garantálja a szerzett jogokat és igyekszik megfelelni a társadalmi elvárásoknak)
<i>Közvetlen kötelezettségvállalás</i> (mely mindenképpen felmerül)	A: Belföldi és külföldi hitelek; törvényben rögzített közfeladatok költségvetési kiadásai (pl.: nyugdíjrendszer, egészségügy finanszírozása, közalkalmazottak bérei, jövedelem kiegészítő rendszerek); elmaradt, kiszámítható eszköz felújítási igény.	B: Jövőbeni nyugdíjkiadások (ha erről külön törvény nem rendelkezik); közberuházások jövőbeni fenntartási, üzemeltetési költségei.
<i>Feltételes kötelezettségvállalás</i> (mely bizonyos valószínűséggel következik be)	C: Kormányzati (állami) garanciavállalások (pl.: állami bankok hitelfelvétele, betétek utáni garancia, minimális szolgáltatás igénybevételeire vonatkozó garancia.)	D: Állami vállalatok vagy jelentős szerepet játszó nagyvállalatok, bankok esetleges megsegítése, önkormányzatok kiegészítése; elmaradt beruházások

Forrás: Polackova (1998), Hegedűs–Tönkö (2007)

A fenti megközelítésben feltételes kötelezettségvállalást a B, a C és a D cella jelöl, mivel a közvetlen-explicit kötelezettségvállalások (A) olyan kiadásokat jelentenek, melyekre a racionális államháztartási elszámolás és költségvetés számít. Vannak azonban olyan pénzügyi konstrukciók, melyek besorolása a fenti mátrixba nehézkesnek tűnik, mert mind az A, mind pedig a C cellába is kerülhetnek. Ezeket a kötelezettségvállalási formákat az alábbiakban határozhatjuk meg (Polackova–Bixi, 1997; Schick, 2002): pénzügyi szektornak nyújtott garanciák; állami tulajdonú vállalatokon keresztül biztosított kötelezettség-

¹ Hegedűs–Tönkö írása részletesen bemutatja a mátrix egyes elemeinek fogalmi meghatározásait.

vállalások; önkormányzati rendszeren keresztül feltételes kötelezettségvállalások; PPP-formák; Nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer.

A feltételes kötelezettségvállalás lehetséges előfordulásai

Az önkormányzati rendszer feltételes kötelezettségvállalása a következő elemekből állhat, a mérleg felépítése alapján (*Hegedűs–Tönkö, 2007*):

1. A költségvetésben megjelenő tételek;
2. Az önkormányzati hitelállomány;
3. Az önkormányzati feladatok finanszírozási szükséglete;
4. Költségvetésen kívüli tételek;
5. Az önkormányzati vállalatok hitelei és folyó veszteségei;
6. A PPP-konstrukcióhoz kapcsolódó kötelezettségvállalások;
7. Az ingatlanvagyon és a szolgáltatások biztosításához szükséges eszközök elmaradt felújítása;

Tekintettel arra, hogy a tanulmányban elsősorban az önkormányzatok banki minősítésének szemszögéből kívánom vizsgálni a feltételes kötelezettségvállalásokat, így a fenti témák közül részletesen nem érintem mindegyiket.

Az önkormányzatokkal szembeni kitettség tőkekövetelménye

2008. január 1-jétől alapvető változás állt be a bankok tőkekövetelmény számí-tási metódusában. Míg korábban az önkormányzatokkal szembeni követelésekre egységesen 50%-os kockázati súlyozást határozott meg a 13/2001. (III. 9.) PM-rendelet, addig a 2008. január 1-jétől hatályos 196/2007. (VII. 30.) kormányrendelet alapján a magyarországi önkormányzatokkal szembeni kitettségekhez (a kormányrendelet már nem a követelés, hanem kitettség fogalmát használja) a hitelintézetekkel szembeni kitettségekhez hasonló módon már nem egy állandó kockázati súly kapcsolódik, az alábbiak szerint (a táblázat a sztenderd módszert mutatja be).

A belső minősítésen alapuló módszert alkalmazó bankok esetében lényegesen kisebb tőkekövetelmény is adódhat, ám ennek a módszernek az alkalmazásához szükséges követelmények érdekében a hitelintézeteknek számos, meglehetősen költséges fejlesztést kell végrehajtaniuk. Ezen túlmenően több éves strukturáltan gyűjtött, kiterjedt adatbázissal kell rendelkezniük a nem teljesítő ügyfelekről. Azok a bankok, amelyek jelentősebb önkormányzati portfóliót tartanak, előnyösebb helyzetben vannak.² Az új tőkeszabályozás bevezeti a közszektorbeli intézmény fogalmát (Public Sector Entity, PSE). Ha a közszektorbeli intézmény döntően önkor-

² A módszer alkalmazása a nem teljesítő önkormányzatok korlátozott száma miatt további nehézségekbe ütközik. (Az önkormányzatokra egy speciális adósságrendezési eljárás vonatkozik, nem tudnak klasszikusan csődbe menni, holott a nem teljesítés egyik jele a csőd.)

mányzati fenntartású és önkormányzati feladat ellátásához kapcsolódó szolgáltatásokat végez, akkor az önkormányzati szektorba sorolandó, ellenkező esetben a vállalati portfólióba tartozik. A prudenciális statisztikák is ezt a besorolást követik.

2. táblázat

Az önkormányzatok tőkekövetelményének meghatározása

	Moody's	S&P	Régi EU-tagországok gyakorlata
Magyar Állam minősítése ³	A2	BBB+	
Szuverén ország kockázati súlya ⁴	20%	50%	
Önkormányzatok tőkekövetelménye	50%	100%	20% vagy 0%

Forrás: A CRD (Capital Requirements Directive 2006) alapján saját szerkesztés.

Az önkormányzatokkal szembeni banki kockázatvállalások

A tőkemegfelelési szabályozás értelmében a hitelt, a kezességvállalást, a kötvények megvásárlása esetében vállalt fizetési kötelezettséget, a lízinget egyaránt számításba kell venni. A hitelintézeti kockázatvállalásra vonatkozó szabályok értelmében valamennyi önkormányzati kockázatra vállalt kitétséget összességében kell számításba venni, akkor is, ha az önkormányzat valamely érdekeltsége jelenik meg ügyfélként, mivel ekkor a nagykockázatot kell figyelembe venni és mérlegelni.

Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok

A 2008. január 1-jétől Magyarországon is alkalmazandó Bazel II. megköveteli a bankoktól, hogy teljes körűen felmérjék, értékeljék és kezeljék ügyfeleik pénzügyi kockázatait. Az önkormányzatok hazai szabályozása, illetve információs rendszere ezt nem teszi lehetővé teljes mértékben. A helyzetet nehezíti, hogy az önkormányzatokra, illetve az érdekeltségükbe tartozó költségvetési intézmé-

³ A magyar állam minősítésének függvényében az önkormányzati szektorral szembeni kitétségek tőkekövetelménye is változik és ennek következtében a választott módszer nagyfokú volatilitást visz a finanszírozási rendszerbe. A hitelintézeteknek gondoskodniuk kell arról, hogy az adott ország besorolásának megváltozása esetén a pótlólagos szavatoló tőke rendelkezésre álljon, ami akár meg is duplázódhat.

⁴ Ha valamelyik hitelintézet egyszerre több hitelminősítő minősítéseit is alkalmazza kockázati súly megállapításához, akkor az ún. második legjobb eredmény alapulvételével szintén 100%-os súlyt kell, hogy alkalmazzon. A szabályozás azt is kimondja, hogy a külső hitelminősítőket és minősítéseiket következetesen kell alkalmazni a mazsolázás (cherry picking) elkerülése érdekében.

nyekre az államszámvitel szabályai vonatkoznak, pénzügyi beszámolójukat a 249/2000. kormányrendelet alapján készítik el. Az államháztartás információs rendszere számára készítendő adatszolgáltatást a 217/1998. kormányrendelet szabályozza. Ezzel szemben az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok beszámolási és könyvviteli kötelezettségét a Számviteli törvény rögzíti. Az államszámvitel a jelenlegi állapotában nem alkalmas az adatok teljes körű konszolidálására. Ebből az is következik, hogy az önkormányzati szektorban ténylegesen fennálló kötelezettségek csak töredéke kerül kimutatásra a statisztikákban. Ezt a helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a pénzforgalmi szemléletű számvitel nem képes kimutatni a feltételes kötelezettségvállalásokat sem, mint amilyen az adott garancia, vagy kezességvállalás, melyek bemutatása az önkormányzatok által készített beszámolók kiegészítő mellékletéből is az esetek túlnyomó többségében hiányzik. Itt kell megemlíteni továbbá azt is, hogy az önkormányzatok hitelfelvételi korlátjába csak az adott évben lehívott kezességek, illetve garanciák számítanak bele. A beszámoló rendszernek kellene biztosítania azt, hogy a bankok előre lássák, felmérjék, értékeljék és prudensen kezelni tudják azt, hogy az önkormányzatok pénzügyi kötelezettségvállalásai egy későbbi időpontban nem vezetnek-e a hitelkorlát megsértéséhez.

A feltételes kötelezettségvállalás speciális esete a PPP-konstrukciókhoz kapcsolódik. Ebben az esetben a szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságot hitelezik meg a bankok, a hitel visszafizetésének forrása az elkészült projektum üzemeltetése fejében az önkormányzatok által fizetett szolgáltatási vagy bérleti díj. Az ilyen ügyletek esetében a bankok által vállalt kötelezettségek formálisan nem számítanak az önkormányzati kötelezettségvállalások közé. A statisztikák szerint ilyenkor vállalati hitelezésről van szó annak ellenére, hogy az adósságszolgálat kötelezettje az adott önkormányzat. A PPP-konstrukciók további tipikus esetei annak, amikor az önkormányzatok megkerülik a hitelfelvételi korlátot, gyakran a tényleges teljesítőképességüknél jóval nagyobb terhet vállalva magukra, hosszú távra, feltételes kötelezettségvállalást generálva a rendszerben. Külön vizsgálni érdemes az önkormányzatok esetében a csődeljárás speciális esetét. Ekkor ugyanis nem csak az adott önkormányzat kerülhet nehéz helyzetbe, hanem mindazon költségvetési és kvázi költségvetési szervek hitelei is, melyekhez az adott csődeljárás alá vont önkormányzat kezessége vagy garancia-vállalása kapcsolódik. További kérdést jelenthet, hogy hogyan tudják ilyen esetben a bankok prudensen kezelni az esetleges céltartalék képzési kötelezettségüket, ha nincs teljes körű információjuk arról, hogy az önkormányzat milyen esetekben adott garanciát, illetve kezességet.

A bankrendszer önkormányzatokkal szembeni kitettségének kérdései

A bankrendszer helyi önkormányzatokkal szembeni kitettsége meredeken nőtt 2007-ben, bár a banki mérlegen belül még mindig kis arányt képvisel. A hitel- és kötvényállomány az elmúlt év során összesen 50 százalékkal bővült, azonban a növekmény kizárólag a helyi önkormányzatok által kibocsátott kötvényekhez kapcsolódik. Ebben a szegmensben a bankok által felvállalt kitettség egy év alatt megnyolcszorozódott. A finanszírozási igény emelkedésének legfontosabb mozgatórugója a kötvénykibocsátással kapcsolatos szabályok megszigorításától való félelem volt. Ez arra készítette az önkormányzatokat, hogy jövőbeli kiadásaira, valamint az Európai Unió támogatásaira is felkészülve jelentősen növeljék a kötvényfinanszírozás iránti igényüket. A kereslet ugyanakkor a hitelek felől a kötvények felé fordult, mivel a kötvénykibocsátás nem tartozik a Közbeszerzési törvény hatálya alá. Ezzel összefüggésben, a kötvényből történő finanszírozás esetében jóval szabadabban felhasználható a finanszírozási összeg, mint a hitelből történő finanszírozás esetében. Az önkormányzatok a jellemzően

3. táblázat

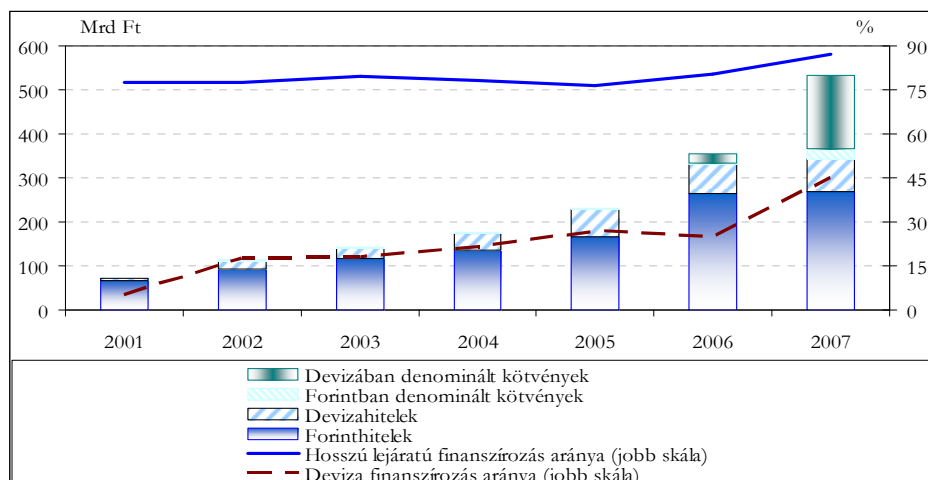
A belföldi bankok önkormányzati kitettségének alakulása

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Forinthitelek (Mrd Ft)	67,0	91,9	115,5	135,5	167,3	263,9	267,9
Devizahitelek (Mrd Ft)	3,6	19,9	25,8	37,8	62,1	67,2	74,3
Forintban denominált kötvények (Mrd Ft)	1,0	1,7	2,0	1,9	1,5	2,2	25,4
Devizában denominált kötvények (Mrd Ft)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,8	165,5
Deviza finanszírozás aránya (%)	5,0	17,6	18,0	21,6	26,9	25,1	45,0
Hosszú lejáratú finanszírozás aránya (%)	77,6	77,5	79,7	78,1	76,6	80,5	87,1

Forrás: MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2008. április (www.mnb.hu).

1. ábra

Belföldi bankok önkormányzati kitettsége



Forrás: MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2008. április (www.mnb.hu).

devizalapú (elsősorban svájci frankban denominált), hosszú lejáratú kötvényfinanszírozásból szerzett forrásokat forintbetétekben helyezik el. Így egyrészt alapot képeznek a jövőben várható kiadásokra, másrészt a forint és a svájci frank kamatkülönbségét is realizálják. Jelentős hitelkockázatot növelő tényező, hogy az elmúlt időszakban kibocsátott svájci frank kötvények hosszú távra árfolyamkockázatnak teszik ki az önkormányzatokat, akik erre valószínűleg nincsenek felkészülve. Emellett a beruházási terv nélkül biztosított kötvényfinanszírozás bizonytalanná teszi a bankok számára kihelyezett összeg megtérülését, nem garantálja azt, hogy az önkormányzatok ne napi működésüket finanszírozzák vele.

Hitelkockázatot növelő tényező az önkormányzati finanszírozási piac magas koncentráltasága, amely arra készíti az új belépőket, hogy nagyon enyhe feltételekkel is hajlandóak legyenek finanszírozást biztosítani. A bankok az önkormányzati finanszírozást biztonságos és jövedelmező kihelyezésként kezelik. Ennek egyik oka, hogy a nem teljesítés kockázata elhanyagolható, mivel fizetési késedelem esetén számítanak az állam segítségére. Emellett hitelkockázatot csökkentő tényező a bevonható fedezetek széles köre. Bár a forgalomképes ingatlanok eléggé terheltek ebben a szegmensben, az önkormányzati bevételek fedezetére történő hitelezés nem teljesítés esetén a megtérülést biztosíthatja. Azonban az adósságrendezési eljárás alatt álló önkormányzatok esetében is el kell látni az alapvető feladatokat, ami késleltetheti a hitelezők kielégítését. A hitelkockázatot csökkenti, hogy az önkormányzati eladósodottság, bár emelkedik, még nem túlzottan magas.⁵ Torzítja a képet, hogy nem tudjuk figyelembe

⁵ Az önkormányzati törvény szabályozza az önkormányzatok éves finanszírozási korlátját. Ez alapján az önkormányzatok adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határa a

venni az önkormányzati tulajdonú vállalatok hitelfelvételeit, mivel ilyen módon konszolidált adatok nem állnak rendelkezésre. Összességében elmondható, hogy az önkormányzati hitelezés jelenlegi tendenciái a kockázatok felépüléséhez vezetnek. Bár historikus adatok alapján a nem fizetésből származó potenciális veszteségek szintje alacsony, a jövőben problémát okozhat az önkormányzatok jelentős nyitott pozíciója, valamint az, hogy a nem fizetések számának emelkedése esetén a veszteségek megtérülése bizonytalanná válik. A zárt körben kibocsátott kötvények megvásárlásával történő finanszírozás több okból is kockázatosabb a hitelezésnél:

A kötvénytartozást nem lehet felmondani, a feltételeket nem lehet újratárgyalni, módosítani. A követeléstől történő „szabadulás” egyedüli módja, ha az adós visszavásárolja a papírt. Ezen túlmenően a kötvények futamideje hosszú, legalább húsz év és a törlesztés csak egy bizonyos türelmi idő elteltével kezdődik meg. Ezzel az ügylet kockázatosságának megítélésekor pontosan az a rövid időtáv veszik el a finanszírozó pénzintézet számára, ami a hitelezési kockázat felmérése szempontjából még belátható és felmérhető. (A bankok esetében a versenyt sokszor a türelmi idő hossza dönti el...) További kockázatot jelent, hogy míg a hitelszerződések tartalmazznak folyósítási és egyéb feltételeket, addig a kötvénykibocsátás esetén a kötvény lejegyzője átutalja a pénzt az önkormányzat számlájára és ettől a pillanattól kezdve a folyósított pénz felhasználása az adott önkormányzat szuverén joga.

Itt is érdemes röviden kitérni arra, hogy mi történik ezekkel a kötelezettségekkel az adósságrendezési eljárás alkalmával? Mint tudjuk az eljárás megindulása esetében az összes kötelezettség azonnal lejárttá válik, ami további igen komoly kockázatot jelenthet a bankok számára. Ez a kockázat a meglehetősen hosszú futamidő alatt és a feltételes kötelezettségvállalás miatt nehezen mérhető fel és értékelhető. Érdemes továbbá megjegyezni a kötvénykibocsátás esetében, hogy amennyiben a Hitelgarancia Rt. bevonásra kerül a biztosítékok közé, az így garantált rész esetében a tőkemegfelelés esetén 20%-os kockázati súly alkalmazható.

Összefoglalás

Az önkormányzatok gazdálkodása és szabályozása is meglehetősen sokrétű. A gazdálkodás nyomon követését és a beszámolóról alkotott valós és hű kép megítélését az államszámvitel jelenlegi pénzforgalmi szemlélete mellett tovább árnyalja a feltételes kötelezettségvállalások szerepe és súlya az önkormányzati gazdálkodásban. Ezek előfordulása részben a hiányos és fejlesztésre szoruló szabályozásnak, részben pedig a gyakran előforduló „moral hazard” játéknak

rövid lejáratú kötelezettségek adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70 százalékáig, amit még messze nem érnek el.

köszönhető. A tanulmányban arra tettem kísérletet, hogy a feltételes kötelezettségvállalás definiálását és önkormányzati előfordulását követően röviden összefoglaljam a feltételes kötelezettségvállalás által generált problémák egy részét, melyekkel a banki minősítések és kockázatvállalások során szembe kell nézni. Összességében elmondható azonban, hogy a problémák csak egy része oldható meg az önkormányzatok hathatós közreműködésével, nagyobb részük szabályozási illetve törvényalkotási kérdés.

Irodalom

- Bank & Tőzsde (2007): Bankok és önkormányzatok (Melléklet). 5–6. sz.
- Györfly D. (2005): Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, LII. évf. 2005. október, 755–773. p.
- Hegedűs József – Tönkö Andrea (2007): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában – A feltételes kötelezettségvállalás problémája. In Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst*. Budapest.
- MNB (2008): Jelentés a pénzügyi stabilitásról. 2008. április, www.mnb.hu
- Polackova, H. (1998): Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability. Policy Research Working Paper 1998. World Bank, Washington D. C. October, 1998.
- Schick, A. (1999): Budgeting for Risk. Washington D. C. World Bank.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. KJK Kerszöv, Budapest.
- 1996/2007. (V. 30.) Korm. rend. a hitelezési kockázat kezeléséről és tőkekövetelményéről.
1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról. www.pm.hu

Abstract

Some developments and their significance for contingent liability in municipal the economies

The economy and regulation of municipalities are complex issues, and the cash-basis accounting system makes it more difficult to understand the balance sheet and the total economy of municipalities in general. Contingent liabilities are the second problem of the accounting system, and the major significance of these derives from the regulatory “gaps” and the “moral hazard” of the municipalities and their partners. This study attempts to define the concept of contingent liability and to show clearly the main developments in municipal economies. The study attempts, secondly, to highlight the main problems of contingent liability from the point of view of banks (i.e., classification and credit risk). The problems can be partly solved with the cooperation of municipalities, but not totally, since most of these “gaps” are a matter for regulation.

VAGYONI ÉS PÉNZÜGYI KOCKÁZATOK SZEGED MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA PÉLDÁJÁN KERESZTÜL 2000 ÉS 2006 KÖZÖTT

Dr. Halmosi Péter
egyetemi adjunktus
Szegedi Tudományegyetem
Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete

Manapság gyakran halljuk, tapasztaljuk, hogy valamely szervezet gazdálkodása nagyfokú kockázattal jár. A fogalom egyre gyakrabban hangzik el az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos viták során is, ezért érdemes áttekinteni, honnan erednek ezek a kockázatok, milyen módon jelennek meg, hogyan lehet kezelni őket, illetve milyen kihatásaik lehetnek. A magyar önkormányzati rendszer kockázatainak gyökerei a jogszabályi háttérben rejlenek. Az önkormányzatok működését meghatározó törvények között ugyanis évek óta – számos ponton – súlyos ellentmondások feszülnek. A működésnek a gazdálkodással szembeni előtérbe helyezése a kormányzat részéről azzal a következménnyel járt, hogy az önkormányzatok vezetői olyan döntéseket hoztak, amelyek következményeit nem vették figyelembe.

Az önkormányzati kockázatok jelenlétére egyre több kutató hívja fel a figyelmet. Az ÖNHIKI-t igénybe vevő önkormányzatok számának gyarapodása mellett a csődesetek valószínűségének növekedése, a fokozott hitelfelvétel, az önkormányzati vagyon megfelelő nyilvántartásának, értékelésének problémája, a mérlegen kívüli kötelezettségek gyarapodása, a pénzügyi beszámolóiban lévő információk valóságtartalmának megkérdőjelezhetősége csupán a legfontosabb jelzői a rendszer reform érettségének. Az említett problémák alapvetően a pénzügyi-vagyoni helyzettel kapcsolatosan vetnek fel aggályokat, mindazonáltal a kockázatok köre ennél jóval szélesebb (lásd *Vigvári*, 2004; *Kozma*, 2006; *Halmosi*, 2007). Tanulmányomban Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi-vagyoni kockázatainak jelenlétét próbálom bemutatni primer és szekunder információk alapján. Az információk elérhetősége, illetve beszerezhetősége mellett döntésem az is indokolta, hogy a kockázatok jelenlétének kimutatása egy nagyváros példáján jól érzékelteti a probléma súlyosságát, hiszen feltételezhető, hogy a kisebb mozgástérrel rendelkező települések önkormányzatai-

nak helyzete ennél még súlyosabb. Az információkat a 2000 és 2006 közötti időszak zárszámadási rendeletei, rendelettervezetei, az Állami Számvevőszék 2005. évben végzett átfogó ellenőrzésének jelentése, illetve a Pénzügyi Iroda vezetőjével készített interjú szolgáltatták. Míg a zárszámadás adatai kizárólag a vagyoni és pénzügyi kockázatokra utaló objektív, addig a számvevőszéki jelentés és az interjú alkalmával kapott válaszok a kockázatokkal kapcsolatos szubjektív kép kialakításában voltak segítségemre.

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyoni helyzete

Az önkormányzat kötelező feladatainak ellátásához tekintélyes nagyságrendű vagyonnal rendelkezik, amelyre a vagyommérleg néhány adata is felhívja figyelmünket. A befektetett vagyontárgyak értéke a vizsgált időszakban rendkívül magas volt, ami az önkormányzatok számára 2003. január 1-jével előírt valós értéken való nyilvántartás tovább növelt. Az eszköz oldalon 2 mérlegsor esetében véleményem szerint a korábbi értékelés komoly hibáira következtethetünk:

- Ingatlanok értéke közel háromszorosára nőtt, ami az ingatlan vásárlások és eladások kb. 628 millió Ft-os egyenlegével nem indokolható;
- Az üzemeltetésre átadott eszközök értéke közel 5,5-szeresére nőtt.

Ez utóbbi adat azért is lényeges, mert a teljes vagyon értékének közel 80%-át teszik ki az átadott vagyontárgyak értéke. A pénzügyi osztályvezető elmondása szerint az önkormányzati feladatot ellátó, saját tulajdonú cégeket az önkormányzat igyekszik ellenőrzés alatt tartani, ez azonban a közgyűlés számára készíten-dő negyedéves pénzügyi-szakmai beszámolóra – ezen belül is elsődlegesen a támogatások felhasználásának ellenőrzésére –, illetve a leltározási kötelezettség előírására korlátozódik.

Bár az önkormányzat az egyes feladatokhoz kapcsolódó vagyontárgyakat üzemeltetésre átadta az általa ellenőrzött gazdasági társaságoknak, a 2003. január 1-jei hatállyal bekövetkezett újraértékelés a korábbi nyilvántartási és értékelési rendszer hiányosságaira utal. A 2003. évről szóló zárszámadási rendelet összesen 155 768 773 Ft értékű vagyonnövekedésről számol be, ennek 98,3%-a azonban a számviteli feladatok végrehajtásához kapcsolódó állománynövekedést jelentett.

Az átadott vagyontárgyaihoz kapcsolódó értékelési különbözet 2003-ban messze meghaladta az önkormányzati kezelésű vagyontárgyak esetében végrehajtott értékelési különbözet mértékét. Az adatok még szembetűnőbbek, ha figyelembe vesszük, hogy az önkormányzati vagyommérleg 2002. december 31-i főösszege 62 362 620 E Ft, míg 2003. december 31-i főösszege 232 375 174 E Ft volt! A vagyommérleg adatainak elemzése tehát szükségessé teszi a költségvetésen kívüli szervezetek elemzését.

A zárszámadási rendeletekből kitűnik, hogy az önkormányzat nem csak az önkormányzati feladatokat ellátó cégeknek nyújtott tagi kölcsönöket 2000–2006

között. Bár a vizsgált időszak alatt a tagi kölcsönök állománya csökkent, ez részben az egybeolvadásoknak, fel- és végelszámolásoknak, illetve a tulajdonosi részesedés megszűnése miatt az egyéb követelések közé való átsorolásnak köszönhető.

Az önkormányzat és az általa felügyelt gazdasági társaságok közötti intenzív pénzügyi és vagyoni kapcsolat miatt érdemes a cégek pénzügyi-vagyoni helyzetét is megvizsgálni a hagyományos vállalatokhoz hasonló mutatószámokkal. Az elemzéshez a 2006. és 2007. évekre csak a 100%-ban önkormányzati tulajdonú cégek esetében nyílik lehetőség¹. Az önkormányzat 100%-os tulajdonában álló 13 gazdasági társaság pénzügyi vagyoni helyzetéről a következő megállapításokat tehetjük:

1. Az adózás előtti eredmény / nettó árbevétel mutató 5 esetben javuló tendenciát mutat, mértéke azonban rendkívül alacsony.
2. A személyi jellegű ráfordítás / nettó árbevétel mutató 7 vállalat esetében romlik. Kiemelendő a Szegedi Intézménytakarító Kft., a Városi Televízió Szeged Műsorszolgáltató Kht., amelyek az előterjesztés szerint az önkormányzattól kapott támogatásból képesek csak a béreket kifizetni. Összesen 7 vállalat esetében a személyi jellegű kiadások az árbevételnek jelentős (legalább 60%-át) hányadát teszik ki.
3. Az adózás előtti eredmény / saját tőke és hosszú lejáratú kötelezettségek / források mutatók alacsony értéket mutatnak.
4. Az adózás előtti eredmény 6 cég esetében veszteséget takar.
5. Az 1 fő alkalmazottra jutó nettó árbevétel átlagosan 4 millió Ft/fő/év körül alakul. A többi vállalathoz képest kiemelkedő érték jellemzi Szegedi Vásár- és Piacüzemeltető Kft.-t, a Szegedi Városkép Kft.-t, az IKV Zrt.-t és a Szegedi Sportlétesítmény Beruházó és Hasznosító Kft.-t, amelyek vállalkozási tevékenységet folytatnak.
6. A cégek közül a Szegedi Intézménytakarító Kft.-t valamennyi mutató tekintetében rossz teljesítmény jellemzi, ezért gazdálkodásának ellenőrzése fokozott figyelmet igényel.

Visszatérve az önkormányzat vagyonmérlegéhez, a Forrás oldalon a valós értéken történő kimutatás egyedül a saját tőke esetében idézett elő drasztikus emelkedést. A következő években mindazonáltal finanszírozási problémákra utal a tartozások jelentős emelkedése, amely nagyobb mértékben felelős a vagyon értékének növekedéséért, mint a saját tőke növekedése.

A vagyonnal kapcsolatos képet torzítja ama sajátos helyzet, hogy 2003 óta az önkormányzat tulajdonában lévő valamennyi ingatlan a forgalomképtelen

¹ A Szegedi Szabadtéri Játékok és Fesztivál Kht.-t kivéve valamennyi 100%-ban önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság adatai birtokában. A konkrét adatokhoz lásd Halmosi, 2007.

vagy a korlátozottan forgalomképes kategóriába tartozik. Eme döntés a vagyongazdálkodással kapcsolatos hosszú távú, stratégiai koncepciók hiányára utal.

A vagyongyarapodás – az értékelési különbözetet leszámítva – a saját forrásból történő városrekonstrukciónak és a sikeres pályázati tevékenységnek (pl. ISPA) volt köszönhető. A több évet átölelő projekt révén a város szennyvíztisztító rendszerét korszerűsítette az önkormányzat. 2003. január 1-jét követően az önkormányzat könyvvizsgálói jelentést készített a különböző típusú vagyontárgyak amortizáltságának fokáról.

A vagyongazdálkodással kapcsolatos lényeges információkat lehetne meg tudni a felhalmozási aggregátum egyenlegének irányából. A zárszámadási anyagok – amely alapján a képviselők betekintést nyerhetnének a gazdálkodásba – ilyen elemzést, illetve számadatokat csak elvéve tartalmaznak. Egyedül a 2000. évi gazdálkodás eredményeit bemutató rendelet emeli ki, hogy a felhalmozási bevételek meghaladták a kiadásokat. A felhalmozási aggregátumnak normál esetben deficitet kell mutatnia, aminek az a közgazdasági logika az alapja, hogy a folyó költségvetési többletet célszerű vagyona befektetni. A későbbi évekkkel kapcsolatosan, a rendeletek szinte minden esetben kiemelik az ingatlan- és földterület-értékesítéseknek a tervekhez képesti alulmaradását. Bár arra következtethetünk ebből, hogy a beruházási aggregátum deficitet mutat, a vagyongazdálkodás terén megmutatkozó koncepcióhiány és a tervezett, illetve tényleges értékesítések ütemének növekedése elgondolkodtató.

Az értékesítések alulmaradása megítélésem szerint arra utal, hogy az önkormányzat nem készít középtávú vagyongazdálkodási tervet. Az értékesítések olyan ingatlanokat érintenek, amelyeket jelenleg ugyan sem kötelező, sem vállalkozói feladatainál nem hasznosít az önkormányzat, ezen feladatok jövőben való végzésével kapcsolatosan azonban döntést a képviselőtestület még nem hozott. Érdemes az előbbi következtetést összevetni az Állami Számvevőszék 2005. év gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről készített jelentésével, amelyben az elemzők kiemelték, hogy az önkormányzat vezetése nincs tisztában azzal, mely feladatot végzi kötelező és mely feladatot önkéntes jelleggel.

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi helyzete

A pénzügyi helyzet alakulásával kapcsolatos legfontosabb információ a költségvetés teljesítéséhez kapcsolódik. A bevételi és kiadási adatok szerint az önkormányzat az időszak alatt kiadásai teljesítéséhez jelentős hitelfelvételre támaszkodott. Az a tény, hogy a bevételek 2003, míg a kiadások 2002 óta a tervezetthez képest alul teljesülnek, arra utal, hogy a formális egyensúly megteremtése érdekében év közben a kiadási igényeket jelentősen csökkenteni kell.

Az önkormányzat jelentős mértékben támaszkodott korábbi pénzmaradványainak igénybevételére az egyes években. Az a tény azonban, hogy a pénzma-

radványok igénybevételeinek mértéke és a lehívott hitelek mértéke együttesen elmaradt a GFS szemléletű finanszírozási igénytől, arra utal, hogy az önkormányzat egyéb (a transzparencia hiánya miatt kockázatosabb) forrásokra támaszkodott. Ennek mértéke különösen a saját felhalmozási bevételek ismeretében nyer bizonyítást.

A pénzügyi helyzet elemzését illetően a zárszámadási rendeletek érdekes információkkal szolgálnak, ezek közül a következőket tartom fontosnak kiemelni:

- 2000-ben az önkormányzati követelések behajtása hatékonyabb volt, amit a 189 esetben ingatlanra bejegyzett jelzálog is bizonyít. A fizetőképesség biztosításában a rendelet szerint nagy szerepe volt annak, hogy a realizálódott felhalmozási bevételeket az önkormányzat nem használta fel.
- 2001-ben elhúzódott a beruházási hitelek felvételével kapcsolatos kereskedelmi banki egyeztetés, ami rontotta az önkormányzat likviditását. December hónapban az önkormányzatnak a Lakásalapban beruházásra elkülönített betétekhez kellett nyúlnia likviditása megőrzése érdekében. A közgyűlés ettől az évtől az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak jelentős (2001-ben 431,8 millió Ft) tagi kölcsönt folyósított, amely 2002-ben tovább folytatódott.
- Bár 2002. év végén ismét két alkalommal igénybe kellett venni a Lakásalap pénzeszközeit, a lényegesen csekélyebb mértékű hitellehívás, az értékpapírok vagyongazdálkodási szerződés keretében történő hasznosítása általi stabil nyereség zökkenőmentes gazdálkodást eredményezett.
- 2003-ban az önkormányzat közgyűlése az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak nyújtott támogatás megvonásáról, illetve a vállalatok összevonásáról döntött június 1-jei hatállyal a hiány megfékezése érdekében. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat a közgyűlés a tagi kölcsönök törlesztésére kérte, amellyel kapcsolatosan 33 millió Ft kölcsöne nem térült meg.
- 2004-ben az önkormányzat által vásárolt részesedések értéke meghaladta a részesedések értékesítésének értékét, azonban 6 cég esetében 75,7 millió Ft értékvesztést kényszerült realizálni. A hosszú lejáratú hitelek adott évi törlesztése 25 600 E Ft-ról 83 900 E Ft-ra, a következő évben lejárató beruházási hitel az előző évi 98,0 millió Ft-ról 282,0 millió Ft-ra nőtt az előző évhez képest. December hónapban – a 13. havi bér kifizetéséhez kapcsolódóan – a közgyűlés 950,0 millió Ft likviditási hitel felvételéről döntött.
- 2005-ben közel 720 millió Ft beruházási hitel törlesztéséről kellett az önkormányzatnak gondoskodnia.
- 2006-ban a felhalmozási kiadások elmaradása miatt ismét bevételi többletet ért el az önkormányzat.

Bár alapvetően kevés információ áll rendelkezésünkre az egyes önkormányzati intézmények helyzetéről, a zárszámadás rendszeresen beszámol az intéz-

ményeknél végzett átfogó ellenőrzések eredményéről. A vizsgált időszakban jelentősen javult a pénzügyi-számviteli fegyelem: a jogosulatlan kifizetések (pl. megbízási szerződések teljesítés nélküli kifizetése), a kiadási előirányzatok túllépése, a bérleti díjak esetében a szerződés nélküli díjmegállapítás és kifizetés, a támogatások felhasználásának szabálytalanságai egyre ritkábban fordultak elő. Ezzel kapcsolatosan a 2004-es év emelendő ki, amikor 14 intézmény esetében súlyos szabálytalanság, illetve egy esetben személyi felelősségre vonást kezdeményeztek a revizorok.

Az intézmények pénzügyi helyzete nem tekinthető kiegyensúlyozottnak, amire az év közben ki nem utalt támogatások és az intézményi maradványképzési kötelezettség arányából következtethetünk. A vizsgált időszakban ugyanis minden évben nagyobb volt a ki nem utalt támogatás, mint a maradványképzési kötelezettség, ami év végén egyes intézményeknél likviditási problémát okozott.

Összegzés

Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi és vagyoni kockázatairól a következő megállapításokat tehetjük:

1. Az önkormányzat vagyonának 80%-át saját tulajdonú, de napi közvetlen irányítás alatt nem álló vállalatok kezelik, amelyek vagyongazdálkodását az önkormányzat nem ellenőrzi.
2. 2003. január 1-jei hatályú újraértékelésével párhuzamosan az önkormányzat nagyobb figyelmet fordít az intézményi igények kiértékelésére, ugyanakkor elkötelezte magát a helyi érdekeket szolgáló nagyobb értékű beruházások mellett is.
3. A könyvvizsgáló által készített jelentés és az elkülönített számviteli nyilvántartás alapján a vagyon állagromlásának kockázatát alacsonynak tekinthetjük.
4. A beruházásoknál lényeges szempont a helyi közösség érdekeinek követése. A beruházási döntéseknél alapvetően nem az elhasználódottság foka a döntő tényező.
5. Problémát jelent, hogy a likviditás az egyes intézmények esetében év vége felé nem biztosított – jelentős részben a maradványképzési kötelezettség miatt. Pozitívan értékelendő, hogy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság felé vállalt garancia lehívására nem került sor az időszakban, illetve, hogy 2006 óta havi szintű likviditási terv készül mind a működési, mind a felhalmozási kiadásokra, külön bemutatva az egyes beruházási kölcsönök törlesztésének alakulását a teljes futamidő alatt.
6. A vagyonmérleg rövid és hosszú lejáratú kötelezettségének intenzív növekedése miatt fennáll a túlzott eladósodás kockázata középtávon. A Pénzügyi Iroda vezetőjének elmondása szerint a pénzügyi helyzettel kapcsolatos előrejelzések ellenére a hitelfelvételi döntések politikai szem-

pontok alapján történnek, így az elemzések csak mintegy a folyamatokat követik.

Összességében Szeged Megyei Jogú Város önkormányzata megnyugtató képet ad kockázati szempontból, nem szabad azonban elfelejteni, hogy a helyzet a szabályozás változásának veszélye miatt nem tekinthető tartósnak. A kockázatok mérséklése érdekében fontosnak tartjuk a gazdálkodással kapcsolatos információk áttekinthető módon való nyilvánosságra hozatalát, illetve a belső ellenőrzési mechanizmusok fejlesztését.

Irodalom

- Halmosi P. (2007): Önkormányzatok vagyoni és pénzügyi kockázatai Magyarországon. PhD-értekezés. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar. www.aramisz.co.hu
- Kozma G. (2006): Az önkormányzatok eredendő és kontroll kockázatai, figyelemmel az Európai Unió támogatásainak hatására. Kézirat.
- Vigvári A. (2004): Kell-e államháztartás-e reform, és ha kell, milyen? Pénzügyi Szemle 2004. július 798–807. p.
- 39666/2001 (IV. 20) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2000. évi zárszámadásáról.
- 21220-10/2002 (IV. 26) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2001. évi zárszámadásáról.
- 19108-20/2003 (IV. 14) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2002. évi zárszámadásáról.
- 24023-7/2004 (IV. 8) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2003. évi zárszámadásáról.
- 33005/2005 (IV. 8) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2004. évi zárszámadásáról.
- 44126/2006 (V. 12) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2005. évi zárszámadásáról.
- 6234-6/2007 (III. 21.) előterjesztés Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 100%-os önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságainak 2007. évi üzleti tervéről.
- 33611/2007 (III. 29) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2006. évi zárszámadásáról.

Risks incurred by the City of Szeged arising from its financial status and asset management from 2000–2006

The existence of risk mentioned more and more frequently in debate concerning local government. This study presents an analysis of risks arising from the financial status and asset management of Szeged, a city with county status, based on primary and secondary information. A number of these risks can be tracked, and the most important derive from the facts that 80% of total assets are managed by companies with no direct local control, local investments have attended only to local needs since 2003, many local institutions have faced liquidity problems during the year and local borrowing seems to be uncontrolled, if we take account of the increase in both short- and long-term liabilities. The overall situation is currently positive, but this may soon change, and so the transparent publication of information and the development of internal controlling mechanisms is very important.

THE DISTRIBUTION OF RESOURCES IN ARAD A STUDY

Professor Marius Herbei PhD

&

Florin Dumiter (PhD Candidate)

Faculty of Economics and Business Administration
West University of Timișoara

Abstract

In this article we provide an overview of the financial resources of the local public administration of Arad County. We shall also present Arad's planned revenue and expenditure budget for 2008, taking into account certain specific factors such as: internal revenue, local authority and external activities, other general public services, interest, national security and public order, education, public health, insurance and social services.

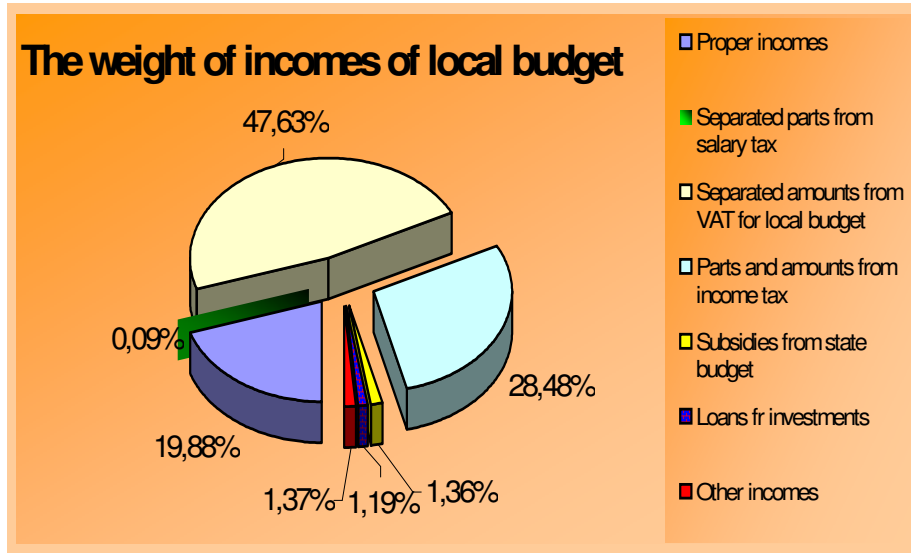
Financial resources for the Arad County Budget

The financial resources of the local authority are made up of: taxes, excise duties and other fiscal revenue, non-fiscal and capital income, redistributions and allocations from the central state budget, domestic loans for investment and other income for specific purposes. "Own resources" or "own income" is very important for the local budget, since this is income determined and collected by the local authority's own organisation.

An analysis of the definitive "Executive Account" of the budget for Arad County reveals that "own income" is less than that derived from the state – approximately 20.55% of the total. This is illustrated in the diagram below. (Figure 1)¹.

¹ The information source for the diagram is "The Executive Account of the Budget for Arad County" – dated 28/12/2007.

Figure 1

Sources of Income for the Arad Budget

Source: By authors

In Arad, fiscal income is derived from a number of taxes, the more important of which (in terms of their proportion of budgeted income) are:

- Building tax
- Land tax
- Concession Tax (use of state-owned land)
- Vehicle Tax
- Entertainment Tax

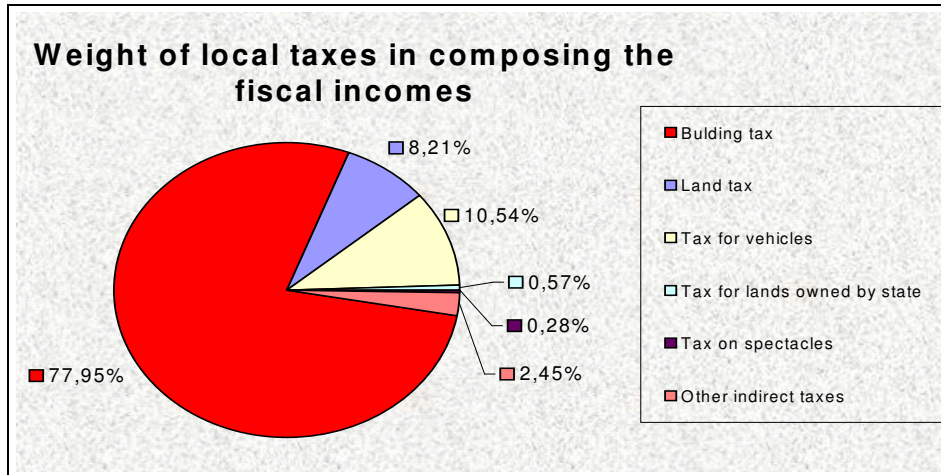
In addition to these local taxes there are a further number of less significant taxes such as:

- Tax on the Use of Public Places (applies to legal persons)
- Visa Tax
- Land Rent Tax (applies to natural persons)
- Building Permit Tax
- Certification Tax (for issue of official certificates etc)

The diagram below accurately illustrates the significance (in percentage terms) of the local taxes which comprise the income of Arad County (*Fig. 2*).

Likewise, the income from fines imposed by authorised bodies within local authorities, other penalties and delay surcharges are also sources of finance for the local budget, although it should be noted that “fines” are not retained in total for the local budget but are usually shared with the state.

Figure 2

Local taxes as proportion of fiscal income (%)

Source: By authors

Specific aspects of revenue and expenditure projections

Based on the current legal regulation and taking into account not only the “own income” outturn at the end of the 2007 budget year but also the official statement of the Arad Council for 2008, the budget is estimated at *114,713,700 RON* (*New Romanian Lei*) which represents an increase of 1.04% over that for 2007. Of this:

- Own income = *54,471,000 RON*, which represents 1.07% more than the forecasts for 2007.
- Income tax allocation = *24,000,000 RON* (0.97% more than 2007).
- VAT allocation (total) = *44,835,886 RON* for financing expenditure on personnel and educational items, of which:
 - Pre-school 41,310,000
 - Specifically allocated for scholarships 356,000
 - Specifically allocated for SEIP (the Population Records Service) 875,000
 - Specifically allocated for assistance for handicapped people 1,906,206
 - Specifically allocated (ex-VAT) for Social Assistance 267,680

Forecast income is based on the calculations of the Local Public Finance Board, taking into account receipts up to November and the level of local duties and taxes determined by the Local Authority.

Funds to be allocated from Central Budget funds have been confirmed to the Arad City Council.

In respect of expenditure, the amounts forecast will, by chapter and subchapter, be apportioned as follows:

- *Public authorities and external activities – a total of 6.592,300 RON, which includes:*

Personnel expenditure 4,000,000 RON (1.25% more than 2007) and includes the salaries of local authority employees and of the Duties and Taxes Board, the remuneration of councillors, the payment of commissions agreed in respect of sales of commercial property in accordance with Law 550 and bonuses paid to employees – again, according to the law.

Expenditure in respect of materials and services 2,200,000 RON (1.18% more than 2007) and including expenses for heat, light, sanitation, telecommunications, stationery, cleaning materials, other materials and services, consumables, books, paid advertisements in local and national publications, maintenance and repairs, expenditure on personnel training and protocol expenses, together with service contracts (e.g., fax and copier maintenance, telephone line rental, legal expenses and internet line costs etc.).

Capital expenditure 1,040,000 RON (1.52% more than 2007). In respect of investment expenditure, this is shown in the Special Services Report at local authority headquarters.

- *Other general public services*

This chapter includes amounts for operating the Population Records Service which has risen to 875,000 RON, 750,000 of which relates to *personnel expenditure* and 125,000 RON to *material costs*. The total amount of 875,000 is provided from central funds in the form of a specific allocation from VAT revenue.

- *Interest*

For this chapter the sum of 4,500,000 RON is allocated (to cover expenditure plus interest and commissions arising from the loan contract dating from 2007 with Raiffeisen Bank SA Arad, for investment in the Fabricii St. Upper Passageway Project” and also from the loan contract dating from 2007 with the Commercial Bank Ion Tiriac of Arad relating to “Repairs and Modernisation Work to Roads in Arad County”

- *Public Order and National Security*

A total of 1,429,100 RON has been allocated for this, of which 109,100 RON is earmarked for *Civil Defence*, needed to pay subscriptions for the county’s sirens, to fulfil the contract for the control and maintenance of the alarm systems as well as to cover the cost of running the Civil Defence Office, and 600,000 RON represent capital expenditure which includes equipment needed for Civil Defence operations to meet the legal requirements. In respect of *Com-*

munity Policing an amount of 1,000,000 RON is provided for personnel expenditure to pay the salaries of the employees of this institution, whilst 30,000 RON is given for materials needed for the running of the institution, and 220,000 RON as capital expenditure and funding for the new headquarters.

– *Education*

For this a total of 65,330,000 RON was proposed, apportioned as follows:

- *Personnel expenditure as announced* by the City Council after the distribution of the amounts allocated under the State Budget Law for 2008 total 53,599,000 RON
- *Scholarships*, a total of 356,000 RON will be distributed amongst schools
- 10,000,000 RON is provided for *materials and services* (maintenance, lighting, heating, drainage, stationery, consumables and minor repairs for schools and nursery schools)
- 1,375,000 RON is provided for *capital expenditure*, and the relevant conditions and opportunities are described in the Report of the Special Services Report at local authority headquarters.

Health

For this chapter 1,100,000 RON is allocated for the Blood Transfusion Centre in Arad to provide the vouchers which are given to blood donors. The source of this finance is the city's own income.

– *Insurance and Social Assistance*

This chapter has been allocated a total of 4,909,486 RON.

The Social Assistance *Canteen* was given 524,600 RON of which 274,600 RON is for *personnel expenditure* and 250,000 RON represents *material costs*. We would also note that, to this will be added the transfers made to the Social Assistance Canteen from amounts which represent Social Assistance given to individuals who have this right, based on Law 416/2001 regarding Social Assistance, and who are guaranteed one free meal per day at the canteen.

For the *Public Social Assistance Service* an amount of 1,000,000 RON is allocated, 800,000 RON of which is to cover *personnel expenditure* and 200,000 for *material costs*. The administration of the Night Shelter was given to this service at the end of 2007 and, starting in January 2008, the city's nurseries, which, according to the State Budget Law for 2008, are included within the Social Assistance Chapter.

An amount of 600,000 RON is allocated for the running of the Nurseries, of which 400,000 RON are for *personnel expenditure* and 200,000 *material costs*.

This chapter also includes amounts for assistance for families with social problems, according to Law no. 416/2001 which relates to the minimum income guaranteed for the payment of social costs and aid for Fuel, Death Benefit, allowances and compensation (237,486 RON) and the necessary funds to pay the salaries of the Social Workers caring for handicapped people (1,000,000 RON).

Conclusions

Financial autonomy has made it possible for local authorities to have a range of capacities and responsibilities regarding local public finance, such as:

- To elaborate and approve local budgets by due date;
- To determine, collect and monitor the duties and local taxes within the terms laid down by law;
- To monitor the implementation of the local budget and any necessary rectification during the budget year to achieve a balanced budget.
- To manage efficiently public or private property assets within their territorial administrative units;
- To enter into short-, medium- and long-term loan contracts and monitor payment on due date of the financial obligations resulting from these;
- To manage efficiently the financial resources of the authority during the implementation of the budget;
- To determine the options and priorities for approving and carrying out local public expenditure. These obligations stipulated in Law no. 189/1998 (and modified and realised by the Government Emergency Decree no. 61/1998 lay down that, starting with year 2000, the local administration should organise special services to determine, ascertain, control, monitor and collect local taxes, as well as to fulfil budget liabilities.

References

- Herbei M., Popovici D. (2005): „*Finanțe publice*”, Editura Mirton, Timișoara.
Law no. 571/2003 – Fiscal Code.
Law no. 380/15.12.2006.
Law no. 379/15.12.2006.
Public finance Law no. 500/2002.

EGY IGAZI HUNGARIKUM: ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDEZÉS 1996–2008

Dr. Jókay Károly
ügyvezető igazgató
IGE Tanácsadó Kft.

Összefoglaló¹

Magyarország az egyetlen európai² állam, ahol egy bíróság által felügyelt, független csődbiztos vezette adósságrendezi (nem csőd) törvény van hatályban. Szlovákiában, Lettorszában, Romániában, az Orosz Föderációban vagy akár Észtországban az ottani kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be közvetlenül egy fizetéseképtelen önkormányzat ügyeibe. Az állam minden esetben szintén hitelező vagy egyéb követeléssel rendelkezik, ezért a hazai törvényhozás az eljárás felügyeletét a független megyei bíróságokhoz delegálta. Ez a „hungarikum” 1996 márciusa óta védi a hitelezőket és az önkormányzatokat. A törvényt az a felfogás indokolta, hogy a hazai önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak, de az állam nem lép be, ha hiteleiket nem tudják törleszteni, s csakis a kötelező feladatok biztosítására állít rendelkezésükre forrásokat. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kimondta, hogy az önkormányzat fizetéseképtelenné válását a hitelezők kérésére a bíróság állapítja meg; és a fizetőképesség helyreállítása érdekében az önkormányzat köteles felfüggeszteni – a hatósági és az alapvető lakossági szolgáltatások kivételével – a feladatok finanszírozását.

A törvény további erénye, hogy mellékletében pontosan definiálja az önkormányzatok elkerülhetetlen kötelező feladatait, melyeket egy adósságrendezi eljárás alatt is teljesíteni, illetve a válságköltségvetésnek fedeznie kell. A lenti táblázatban szerepel az eddig ismert 22 eset, melyből a nemesgulácsi a legújabb.

¹ Teljes dokumentációért lásd: www.ige.hu, www.onkormanyzaticso.hu

² Az Egyesült Államokban is csak 1978 óta van „csődtörvény” szövetségi szinten, valamint Dél-Afrikában ahol először egy adminisztratív eljárás indul be, majd a vagyonfelosztásnál a bíróság felügyeli a folyamatot.

1. táblázat

Önkormányzati adósságrendezési eljárások (1996–2008)

Település	Lakosság (fő)	Adósság nagysága (millió Ft)	Az eljárás megindítása (közzététel)	Eljárás befejezése (közzététel)	Eredmény
<i>Atkár</i>	1685	98	2001. 10. 25.	2002. 08. 01.	egyezség
<i>Bakonszeg (I.)</i>	1278	152	1996. 08. 22.	1998. 07. 23.	vagyonfelosztás
Bakonszeg (II.)	1278	60	2000. 08. 03.	2001. 09. 26.	vagyonfelosztás
<i>Bátorliget</i>	783	79	1996. 08. 22.	1997. 03. 26.	egyezség
<i>Csány</i>	2298	46	1996. 08. 15.	1997. 04. 03.	egyezség
Csepreg	3333	89	1999. 04. 15.	2000. 04. 27.	vagyonfelosztás
Domaháza	1082	22	1997. 11. 20.	1998. 06.	egyezség
Dunafalva	1185	69	2003. 03. 13.	2005. 12. 29.	vagyonfelosztás
Egerszólát	1107	24	1996. 08. 25.	1997. 04. 03.	egyezség
Felsőmocsolád	559	n. a.	2005. 08. 11.	n. a.	n. a.
Forró	2547	n. a.	2005. 04. 07.	2005. 12. 15.	egyezség
Gilvánfa	341	26	2000. 09. 21.	n. a.	n. a.
<i>Kács</i>	654	32	1996. 12. 12.	1997. 07. 24.	egyezség
Nágocs (I.)	856	123	1996. 09. 05.	1998. 07. 23.	egyezség
Nágocs (II.)	856	46	2000. 09. 21.	2002. 05. 09.	vagyonfelosztás
Nemesgulács	1100	n. a.	2007. 06. 21.	2008. 01. 28.	egyezség
<i>Páty</i>	4998	400	1996. 08. 15.	1999. 03. 04.	vagyonfelosztás
<i>Sáta</i>	1391	55	1999. 02. 25.	2002. 08. 01.	vagyonfelosztás
Somogyfajsz	553	86	1999. 07. 29.	2001. 09. 13.	vagyonfelosztás
<i>Somogyudvarhely</i>	1208	31	1998. 03. 05.	1998. 11. 19.	egyezség
Sorokpolány	825	11	1999. 04. 01.	1999. 12. 30.	egyezség
Sóstófalva	3509	6	1999. 01. 21.	1999. 12. 30.	egyezség

Folyamatban lévő eljárások (eljárás kezdetének jogerős közzététele): Boba (2008. január 16.), Nick (2007. június 29.), Pilisjászfalu (2008. február 7.), Tiszaderzs (2008. január 7.)

Forrás: A szerző saját összeállítása.

Az eddigi eljárások tapasztalatainak összefoglalása

- A hitelezők/szállítók úgy ítélik meg, hogy nem érdekük a csődeljárás kezdeményezése. Az eddig előforduló 24 (22 különböző településen) csőd eset mindegyikében az önkormányzat kezdeményezte az adósságrendezési eljárás megindítását saját maga ellen, csak egy esetben a hitelező.
- A közigazgatási hivatalok sok esetben tisztában vannak egyes önkormányzatok nehéz helyzetével illetve szakszerűtlen működésével, ugyanakkor hatáskörük csak a törvényességi ellenőrzésre terjed ki, tapasztalataiknak semmilyen irányból nincs visszacsatolása a települések gazdálkodására. A közigazgatási hivataloknak csak véleményezési joguk van. A TÁH ellenőrzési, megelőzési szerepe pedig nem egyértelmű.
- Noha nem gazdasági, pénzügyi szakemberről van szó, mégis fontos tapasztalata a vizsgálatnak, hogy a jegyző szerepe meghatározó a csőd esetek kialakulása vagy elkerülése szempontjából. Az eseteknél jellemző, hogy a jegyzői feladat ellátásában bekövetkezett zavarok kísérik az eladósodás kialakulását. Ha folyamatosan betöltött a jegyzői pozíció és ő konzekvensen és határozottan látta volna el törvényességet őrző feladatát, több esetben elkerülhető lett volna, vagy sokkal kisebb lett volna az eladósodás, pusztán a jog korlátozó erejénél fogva.

Az önkormányzati csőd kialakulása a következő okokra volt visszavezethető:

- Az önkormányzatok a politikai cselekvési kényszertől és a rövid távú céloktól vezérelve, olyan nagyberuházásokat kezdeményeztek, amelyek nem kapcsolódtak a kötelező önkormányzati feladatokhoz. Hasonló okokból ragaszkodtak az önként vállalt feladatok ellátásához, még olyan szituációban is, amikor a működés már veszélybe került. Ennek a motivációnak nincs ellensúlya a szervezeti rendszerben.
- Az adórendszer változékonysága és szabályainak bizonytalan értelmezése két esetben is önkormányzati adósságrendezéshez vezetett. (áfa-visszaigénylés)
- A csőd esetek kialakulását legtöbb esetben a jogszabályellenes, törvénytelen működés tette lehetővé. Gyakran előfordult, hogy a közszéféra és magánszéféra keveredett egymással.
- A csődbe ment önkormányzatok közös jellemzője volt, hogy szervezeti működési hiányosságokkal küzdöttek, jól érzékelhető volt a belső ellenőrzés, valamint a gazdasági kérdésekben kompetens szakértő hiánya.
- A pénzforgalmi szemléletű könyvelés, valamint az elemi számviteli szabályok megszegése lehetővé tette, hogy számlákat 60, 120 napon túl, néha éveken keresztül ne fizessenek ki. Ilyen esetekben a számlákat nem könyvelték le, hanem egyszerűen „tárolták.”
- Több csőd esetnél előfordult, hogy az Állami Számvevőszék előzetesen megvizsgálta az érintett településeket és rámutatott a hiányosságokra,

amelyek idővel pénzügyi nehézségeket fognak okozni. Az ÁSZ javaslatait azonban a hatályos jogi szabályozás mellett nem kötelező figyelembe venni, mint ahogy e településeknél ez rendszeresen meg is történt.

- A törvény alapvetően megfelelő kereteket biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatásához, ugyanakkor a törvény be nem tartása nem jár megfelelő szankciókkal, ez nehezíti annak gyakorlati érvényesülését. Mindegyik csődesetben, az önkormányzatok jóval túllépték a fizetési határidőket, s nem kezdeményezték a törvényben előírt fordulónapon az eljárást.

A kiváltó okok, szereplők motivációiról:

A vizsgált esetek jó részénél a *számviteli és belső szabályozási gondok* miatt alakult ki a csőd közeli helyzet. Ahol nem volt ellenjegyzés, sem belső ellenőrzés, hiányoztak a bizonylatok, a testületi határozatok, ott a kifizetetlen számlák, ha ismertek voltak egyáltalán, lassan halmozódtak, míg egy külső hatás, például egy jogerős fizetési meghagyás, felborította a rendszert. A belső ellenőrzés és a létező számviteli, ügyviteli szabályok megszegése, csalással és okirat hamisítással vegyítve, képes a rossz döntések alapján de ügyesen kezelt hitelügyleteket a fizetőkép telenség felé terelni. Az alvállalkozók számára ellenjegyzés, szerződés nélküli kifizetések szintén megszegik a közpénzekkel bánó tisztviselőkre vonatkozó írott és íratlan szabályokat. A számviteli fegyelem és ügyrendi szabályok betartása a 19 csőd esetből talán 3-4-et hamarabb robbantott volna ki, illetve esetleg megakadályozott volna.

A *hitelezők és beszállítók* magatartása többrétű. Egyrészt nagyon bíznak az önkormányzatban s annak fizetési hajlandóságában. Másrészt a felbontott egyezségek jó részét a legnagyobb hitelező, kamathátralékok, vagy egyéb érték követő követeléseit számlájára lehet írni. Még a meg nem született egyezségek esetében is, az önkormányzat a tőkeköveteléseknek 50–70%-át kínálta fel, azonnali vagy halasztott fizetéssel. A nagyobb hitelezők, akik évekig nem érvényesítettek jelzalog vagy egyéb biztosítékaikat, vagy évekig pereskedek, az egyezségi tárgyalások pillanatában keményítettek csak be. A kamatok miatt az egyezkedés kárára már hajlandóak kockáztatni a bírósági vagyonszétosztást. A vagyonszétosztás mindig a hitelező kárára történik, ennek ellenére, több a véleményünk szerint reális és józan ajánlatot utasított vissza önkényesen a hitelezők egy része. A hitelezők és beszállítók nem indították el egy esetben sem az adósságrendezést. Viszont amikor elindultak, sok esetben az önkormányzat nyilvántartása szerint nem jelentkezett az összes hitelező, pl. Dunafalva esetében a 72 millióból 5 millió nem jelentette be igényét soha.

A *testületek* mindegyik esetben együttműködtek, néha értetlenül, a csőd-gondnokkal és a bírósággal. Nem kellett feloszlattással, új választással fenyegetni egy települési testületet sem. A gondok inkább abból származtak, hogy a testületek a csőd-gondnoktól várták a pénzügyi és szervezési reform javaslatokat, valamint a nehéz döntéseket rá bízták volna. A csőd-gondnokok, a jegyzőkön-

vek alapján, a legnagyobb gondossággal és odafigyeléssel kezelték a válságköltségvetésre valamint egyezsége kialakult javaslatokat. De nem képviselhetők sem a testületet, sem a hitelezőket, hanem inkább a bíróságot és közvetve az államot. A testületekkel a fő gond az volt, hogy nem voltak hajlandóak létszámot csökkenteni, adókat emelni, a kötelező feladatokra szűkíteni a költségvetést. Továbbá az ÖNHIKI és egyéb állami forrásokkal igyekeztek mellőzni a nehezebb döntéseket.

A *vagyonfelosztás* fő okozója a hitelezők irreális várakozásai a kamatokkal kapcsolatban. Ha időben lépnek, pl. Atkár esetében azonnal és nem 5 év után, a tőkájüket esetleg viziontlátják. De egy adósságrendezési eljárás alatt az összes adósság és kamat esedékesé válik, s addigra a vagyon egy része el is tűnhet. A vagyonfelosztás jellemzői közé tartozik, hogy ilyenkor a kamathátralék nulla százalékat tudják érvényesíteni a hitelezők, és a tőketartozás kis hányadát, 1–10%-át kapják meg készpénzben.

Érdekes, hogy a csőd előtti időszakban az esetek nagy részében komoly működési, a hitellel nem kapcsolatos hiányok merülnek fel. Így a csődbejelentés előtti hónapokban a ki nem fizetett számlák, főleg működési számlák, 2–3-szorosra emelkednek. Ilyenkor már a működési, rövid lejáratú számlákat sem tudják fedezni, s ennek tetejében érkezik meg a 4–5 éve várható inkasszó.

Summary: Municipal Debt Adjustment in Hungary

Debt-induced temporary insolvency occurs in those systems of sub-national finance where the State allows borrowing to take place to fund municipal tasks which would not otherwise be performed by another level of government. The Municipal Debt Adjustment Law passed in 1996 serves the following purposes:

- a) to prevent and pre-empt municipal defaults with respect to any lender, bondholder or vendor;
 - b) to provide clear administrative and legal procedures for affected creditors to follow;
 - c) to provide reorganisation and resolution procedures;
 - d) to ensure that central government will not guarantee local borrowings as sovereign guarantees needs an Act of Parliament and specific authorisation in the annual budget;
 - e) to maintain public services;
 - f) to allow for expanded borrowing as local taxes and revenues increase.
- Municipal debt adjustment, combined with pre-emptive reorganisation, budget cutbacks and some emergency funding from the state, were seen as methods of discouraging irresponsible borrowing.

Debt accumulation and debt service problems flow, almost exclusively, from financing the own resources elements in partly state-financed infra-structure projects in the energy and environmental sector. When debt servicing payments

to lenders began to threaten other suppliers and mandatory operations, municipalities applied the debt adjustment law. Much of the debt owed to suppliers is largely invisible due to the form adopted to show deferred accounts payable and supplier loans, these being packaged in a series of progress invoices spread over the standard 3-year financing period applicable to grants. In this way the level of potential debt owed to suppliers which may actually be in default is difficult to determine objectively. There still exists a potential for more municipal debt adjustment procedures in the formal sense if all suppliers decided to cease overlooking overdue accounts and press claims.

ÚJ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT MEGÁLLAPÍTÁSÁVAL EGYIDEJŰ FINANSZÍROZÁSI KÖTELEZETTSÉG

Dr. Kecő Gábor
ösztöndíjas PhD-hallgató
Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztásnak, valamint a feladatok ellátásához nélkülözhetetlen anyagi források allokálásának alapvető szabályait első sorban az Alkotmány, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.), az éves költségvetési törvény és egyéb törvények határozzák meg. A Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedésének egyik alapja, hogy kötelező önkormányzati feladatot kizárólag törvény állapíthat meg, ami azért számít jelentős rendelkezésnek, mert kötelező önkormányzati feladat és hatáskör megállapítása egyet jelent a helyi autonómia korlátozásával.¹ A feladatmeghatározás törvényi szinthez kötésével az Alkotmány elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben védi a helyi önkormányzatokat.²

Az előbbi megállapításból az következik, hogy az Országgyűléssel szemben csak másodlagosan, azaz korlátozott mértékben élveznek védelmet a helyi önkormányzatok. A korlátozott védelem azonban egyebek mellett kiterjed(ne) a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének az oltalmára, mert a jogszabályban megállapított új önkormányzati feladatot az Alkotmányban és az Ötv.-ben meghatározott szabályok szerint finanszíroznia kell az Országgyűlésnek. E finanszírozási kötelezettség tartalma és érvényesülése miatt kérdésessé vált a helyi önkormányzatok működőképességének hosszú távú megőrzése.

Az Alkotmány a helyi önkormányzatok alapjogai között az ún. önkormányzati bevételhez való alapjog meghatározásával biztosítja a helyi képviselő-testület számára a törvényben előírt feladatok ellátásához megfelelő, illetve azokkal

¹ Vö. 4/1993. (II. 12.) és 2/2001. (I. 17.) ABH.

² 77/1995. (XII. 21.) ABH.

arányban álló komplex finanszírozási rendszert.³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az önkormányzati bevételhez való alapjogból nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást a pénzügyi fedezet biztosítása miatt célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással kompenzálja.⁴

A helyi önkormányzatok kötelező feladatai és a végrehajtásukhoz szükséges pénzügyi források egyensúlyának kialakítását valamint megőrzését az Ötv. két szakasza megerősíti normatív szinten egyrészt az önkormányzati jogokat tárgyaló általános szabályok között, másrészt az önkormányzatok gazdasági alapjainak meghatározásakor az önkormányzati bevételek szabályozásánál.⁵ E két szakasz arra kötelezi az Országgyűlést az Ötv. hatálybalépésének napjától kezdve, hogy amennyiben a parlament törvényben új kötelező feladatot határoz meg a helyi önkormányzatok számára, akkor a feladat megállapításával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítsa az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközöket, döntsön a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

Az új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettséget az Alkotmánybíróság néhány határozatban elemezte.⁶ Ezek a döntések – és az ezekhez idomuló törvényhozási gyakorlat – azzal határozták meg alapvetően az elmúlt 18 évben a helyi önkormányzatok finanszírozásának mértékét, ahogy értelmezték különösen az „új”, közvetetten a „szükséges” és az „egyidejűleg” kifejezések tartalmát.

Az Alkotmánybíróság 1997 elején értelmezte az új feladat jelentését, amelyet későbbi határozataiba változatlan tartalommal átvett. A köztisztviselőket és a közalkalmazottakat megillető 13. havi illetmény és jubileumi jutalom bevezetése 1992-ben nem minősült új feladatnak a testület véleménye szerint. Ezeket az ellátásokat eltérő előírásokkal ugyan, de tartalmazta a korábbi munkajogi szabályozás.⁷ Nem válik újjá az önkormányzati feladat önmagában azért, mert egy új törvényben fogalmazza meg vagy fogalmazza újjá azt az Országgyűlés.

³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) 44/A.§ (1) bek. c): A helyi képviselő-testület az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül.

⁴ 2/1997. (I. 22.) ABH tartalmazta először ezt a megállapítást. Ezt követően több határozat visszautalt az előbbi döntésre. Pl.: 3/2000. (II. 25.), 605/B/2005, 41/B/1993 ABH.

⁵ Ötv. 1.§ (5) bek.: Törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. Ötv. 87.§ (2) bek.: Új önkormányzati feladat megállapítása esetén az Országgyűlés egyidejűleg biztosítja az ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet. A dolgozat fogalomhasználata erre a két jogszabályhelyre utal az új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettség kifejezéssel.

⁶ 2/1997. (I. 22.) ABH; 990/B/1995. (1997. május 20.) ABH; 35/2004. (X. 6.) ABH.

⁷ 2/1997. (I. 22.) ABH.

Ugyanakkor szükséges figyelemmel lenni a feladat tartalmának a módosulására. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem új a feladat, ha csupán a feladatellátás feltételeinek változását eredményezi a törvény(módosítás), még akkor sem, ha a változás az önkormányzati kötelezettségek terhesebbé válását eredményezi. A feladatváltozás akkor minősül újnak, ha az önkormányzati feladatok bővülését jelenti. A helyi önkormányzatok feladatainak feltételeit meghatározó törvényi kötelezettségek súlyosbodása nem vezet feltétlenül az önkormányzati feladatok kibővüléséhez.⁸ A feladat ellátásához szükséges finanszírozási igény mennyiségi növekedésének tartalmi változásba kell átfordulnia ahhoz, hogy „újjá” váljon a feladat. Amennyiben a feladat nem minősül újnak, mert csak az önkormányzati feladatellátás feltételeit megváltoztató jogszabályi módosításról van szó, a módosításból eredő terhek önkormányzatokra hárítása akkor vezethet alkotmányellenes helyzethez, ha a finanszírozás szűkössége a feladatellátást lehetetlenné teszi.⁹

Az Országgyűlés köteles a feladat ellátásához szükséges anyagi eszközöket biztosítani, ha a kötelező önkormányzati feladat a fentiekben kifejtettek szerint újnak minősül. Az Ötv. nem határozza meg a szükséges összeg fogalmát. Tekintettel arra, hogy az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztásról és a feladatok finanszírozási terheinek megosztásáról van szó az Ötv.-ben megfogalmazott szükséges összeg meghatározását a pénzügyi alkotmányjog keretében kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság határozataiban¹⁰ megállapította az önkormányzati bevételhez való alapjog által megkövetelt „megfelelő” illetve „arányban álló” finanszírozási szintet az ellehetetlenülési mérce (*Balogh–Holló*, 2005) alkalmazásával, figyelembe véve azt, hogy e jog tartalmát – összetevőit, mértékét, feltételeit stb. – az Alkotmány nem határozza meg.¹¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott ellehetetlenülési mérce szerint a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere alkotmányellenességének megállapítására kizárólag akkor kerülhet sor, ha az Országgyűlés egyáltalán nem biztosít saját bevételt és állami támogatást az önkormányzatok számára, vagy oly módon teszi azt, amely mellett az önkormányzati alapjogok gyakorlása, feladatok ellátása, illetőleg a helyi önkormányzatok működőképessége ellehetetlenül.¹² A finanszírozás szükséges mértéke – hasonlóan a megfelelőhöz és az arányban állóhoz – ezt a minimális szintet jelenti, amennyiben következetesen kívánunk lenni az ellehetetlenülési mércéhez.

Ha egy törvényben meghatározott feladat új önkormányzati feladatnak minősül, az ennek ellátásához szükséges forrást a feladat meghatározásával egyi-

⁸ 2/1997. (I. 22.) ABH.

⁹ 2/1997. (I. 22.) ABH.

¹⁰ 18/1999. (VI. 11.) ABH; 47/2001. (XI. 22.) ABH; 48/2001. (XI. 22.) ABH; 41/B/1993 ABH (2004. február 16.).

¹¹ 18/1999. (VI. 11.) ABH.

¹² 47/2001. (XI. 22.) ABH.

dejűleg kell rendelkezésre bocsátani. A Magyar értelmező kéziszótár meghatározása szerint az egyidejűleg határozó-ragos melléknév jelentése: valamivel egy időben, ugyanakkor (*Magyar értelmező kéziszótár*, 1978). Az egyidejűség követelménye nem hordozhat más tartalmat, mint azt, hogy a szükséges pénzügyi forrásokat az új önkormányzati feladat megállapításakor és nem máskor – főként nem később vagy sosem – biztosítja az Országgyűlés. Mindazonáltal az állami támogatások célhoz kötöttsége nem követelmény.¹³ Az új kötelező feladat meghatározásakor megjelenő szükséges mértékű anyagi forrásokat a törvényhozó döntése szerint juttathatja felhasználásra vonatkozó kötöttség nélkül vagy pántlikázva.

A fentiek alapján látható, hogy az egyértelműnek tűnő szavak határozatlan jogfogalmakká váltak. A normatív szabályozás és a hétköznapi valóság nincs összhangban, amint ez megfogalmazódik a szakirodalomban és egy alkotmánybíróági határozat különvéleményében¹⁴ is. Az állam feladatainak egy részét valamint az azokhoz tapadó kiadásokat a rendszerváltást követően oly módon adta át kötelező módon a helyi önkormányzatoknak, hogy nem biztosította a feladatok ellátásához szükséges fedezetet (*Kalás*, 1996; *Nagy*, 2007).

Az Állami Számvevőszék közzétette a Közpénzügyek szabályozásának téziseit, amelyek közül a IV. tézis azt tartalmazza, hogy a közpénzügyek szabályozásának sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása (*Állami számvevőszék*, 2007). Ez a követelmény az államháztartás egészére, annak összes alrendszerére vonatkozik. A kötelező önkormányzati feladatok megállapítása nem körültekintő törvényi szabályozás mentén történt a rendszerváltást követően. Az Ötv. rendelkezései mellett annyi ágazati törvény tartalmaz kötelező önkormányzati feladatot, hogy e feladatok számának pontos meghatározása szinte lehetetlen.

Ebből a zavaros rendszerből a kötelező önkormányzati feladatok klasszifikálódása olvasható ki. Léteznek olyan kötelező önkormányzati feladatok, amelyeket nemcsak hogy nem szükséges, hanem kifejezetten tilos bizonyos körülmények között ellátniuk a helyi önkormányzatoknak. És léteznek a „kötelezőbb” önkormányzati feladatok, amelyek ellátását az adósságrendezési eljárás alatt is biztosítani kell. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény rendelkezésének értelmében ugyanis a helyi önkormányzat a válságköltségvetésében kizárólag az előbbi törvény mellékletében felsorolt, és számára külön jogszabályban kötelezően előírt feladatok működési kiadásait finanszírozhatja.¹⁵

Témánk szempontjából arra szükséges rámutatni, hogy a Számvevőszék IV. tézise szerint a feladatok meghatározásának rendjét világossá kell tenni, továbbá

¹³ 2/2001. (I. 17.) Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

¹⁴ 41/B/1993. (2004. február 16.) ABH Kiss László különvéleménye.

¹⁵ A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény 18.§ (2) bek. A törvény melléklete 2007. január 1-től 21 kötelező önkormányzati feladatot tartalmaz, korábban 28 pontból állt ez a lista.

az erre hivatott új törvényben vagy az Alkotmányban rögzíteni szükséges, hogy közfeladatot csak törvény telepíthet, a feladat ellátásához szükséges forrás és a feladat végrehajtásáért felelős egyidejű megjelölésével.¹⁶ Ez utóbbi követelmény a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban törvényi szinten elvileg biztosított, de gyakorlatilag nem alkalmazott. Az Ötv. rendelkezéseinek értelmében, ahogy azt a fentiekben bemutattuk, az önkormányzatokra feladatot csak törvény telepíthet a szükséges anyagi források biztosításával egy időben. Az értelmezéssel kinyitott kiskaput, amely a közfeladatok egyidejű finanszírozási forrás nélkül történő decentralizálását lehetővé teszi, be kell zárni.

Összegzés

A vertikális pénzügyi egyensúly nem biztosított az állam és a helyi önkormányzatok között. A kötelező önkormányzati feladatok ellátásához elégtelen finanszírozást nyújt az Országgyűlés. E probléma mellé társul a feladatmeghatározás áttekinthetetlen módja, ami nem a helyi önkormányzati alrendszer sajátossága, hanem az államháztartás egészére jellemző. Az új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettséget a törvényhozó az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatának megfelelően az egyidejűség követelményétől eltekintve veszi figyelembe. A helyi önkormányzatok mai komplex finanszírozási rendszere emiatt úgy működik, mintha az Ötv. 1.§ (5) bek. és 87.§ (2) bek. „egyidejűleg” határozó ragos mellékneve nem lenne része a jogrendszernek. Ezeknek a rendelkezéseknek az Országgyűléssel szemben a helyi önkormányzatok finanszírozása terén garanciális szerepet kell kapniuk.

A helyi önkormányzati alrendszer finanszírozásának problémáit különösen két helyen lehet tetten érni. Egyrészt megfigyelhetjük az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok támogatására jogosult önkormányzatok számának növekedésében¹⁷, másrészt a helyi önkormányzati alrendszer adósságállományának emelkedésében.¹⁸ Mindezekre tekintettel megalapozott az a kijelentés, hogy a helyi önkormányzatok működőképessége az ellehetetlenülés felé sodródik.

¹⁶ Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, Pénzügyi Szemle LII. évf. 2. sz. 316. old.

¹⁷ Az ÖNHKI támogatásban részesült önkormányzatok száma 1993-ban 165 volt, 2006-ra 1323-ra növekedett. [http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/7_onhiki_165pm.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/7_onhiki_165pm.pdf?OpenElement) (2008. 05. 01.)

¹⁸ A helyi önkormányzatok adósságának állománya a 2001-re kimutatott 147,4 milliárd forintról 2006-ra 543,8 milliárd forintra emelkedett. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről http://tatk.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1079 (2008. 05. 01.)

Irodalom

- Állami Számvevőszék (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei. – *Pénzügyi Szemle*, LII. évf. 2. sz.
- Balogh Zs. – Holló A. (2005): *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Kalás T. (1996): Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban, In Verebélyi I. (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Magyar értelmező kéziszótár (1978). Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Nagy Á. (2007): Vagyonadók és önkormányzati bevételek. In Simon I. (szerk.): *Pénzügyi jog II*. Budapest, Osiris.

The financial obligations concomitant with the new statutory powers and responsibilities of local authorities

According to the articles of the Constitution of The Republic of Hungary, the local representative body shall be entitled to its own appropriate revenues for carrying out the duties of local government as prescribed by law, and shall, furthermore, be entitled to have state support commensurable with the scope of such duties. The statutory powers and responsibilities of local authorities may be prescribed by Act of Parliament, in which case Parliament shall simultaneously designate the financial resources necessary for carrying out such powers and responsibilities and decide on the extent and method of the contribution from the central government budget according to the rules of Act LXV of 1990 on Local Government.

There can be a lot of main points of the interpretation, but this short essay takes the opportunity to lay emphasis on the requirement of simultaneity. In case Parliament sets a new task for the local government, it shall simultaneously allocate the funds necessary to accomplish it. Simultaneity means that something happens or is done at the same time of something. This requirement is about forming and providing the vertical financial balance between the duties of the central government and the tasks of the local governments every time. It shall ensure the financial conditions of local governments against the responsibilities prescribed by law of Parliament.

ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYEK ÉS A TŐKEPIAC

Kovács Gábor PhD

tudományos segédmunkatárs

Széchenyi István Egyetem

KGyK Gazdálkodástudományi Tanszék

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy a magyarországi tőkepiac keretein belül az önkormányzati kötvények milyen feltételek mellett jelenthetnek vonzó befektetési alternatívát a keresleti oldal képviselői számára. A vizsgálati periódus kezdőpontja a 2002-es év.¹ A továbbiakban tehát megvizsgálom, hogy mi határozza meg az önkormányzati kötvények kockázatának megítélését, illetve hogy mi az a méretgazdaságossági határ, mely felett a kötvények a tőkepiaci szereplők forrásaiért való harcban versenyképesek lehetnek.

Az önkormányzati kötvénypiac helye és szerepe a magyarországi tőkepiacon belül

Elsőként összegzem az elemzési időszakra vonatkozóan a hazai tőkepiacok legfontosabb jellemzőit, illetve megpróbálom elhelyezni az önkormányzati kötvénypiacot – jelentőségét és nagyságát illetően – ezen a piacon belül.

Ami a KELER-en belül lebonyolított értékpapírügyletek számát illeti, 2003-tól jelentős mértékű forgalomműködésnek lehettünk tanúi. A 2002-es évhez képest 2006-ra a kereskedés összértéke több, mint háromszorosára emelkedett és éves szinten meghaladta a 60 ezer milliárd forintot. A képet ugyanakkor árnyalja, hogy ez a bővülés elsősorban az állampapírügyletekből származó forgalomműködésnek köszönhető.²

A *hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok* piacán egyértelműen az állampapírok dominanciája érvényesült, mind a forgalomban lévő állományt, mind pedig a kereskedés volumenét tekintve. A központi költségvetés által kibocsátott értékpapírok állománya egyébként lineárisan növekvő trendet követett a vizsgált

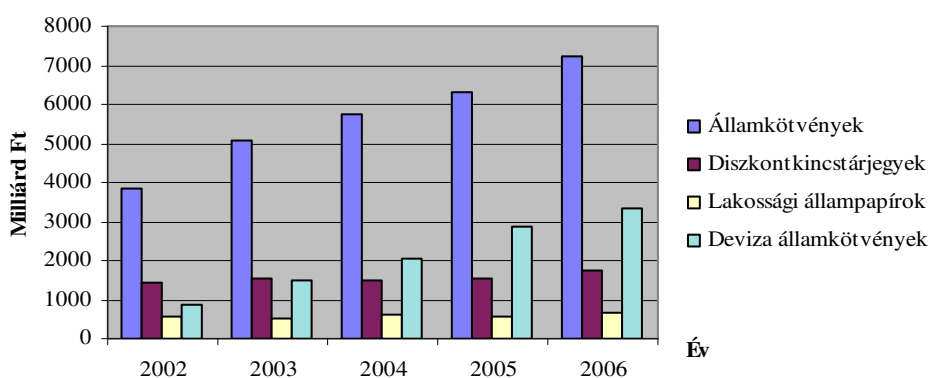
¹ Ehhez az időponthoz köthető az új Tőkepiaci törvény hatályba lépése, illetve 2002 egyben egy új önkormányzati ciklus kezdőpontja is.

² Forrás: www.keler.hu

időszakban, évente körülbelül 1000 milliárd forinttal bővült. Egyértelműen megállapítható viszont, hogy ez a növekedés az államkötvény-állomány növekedésnek tudható be, azaz a központi költségvetés értékpapír-alapú finanszírozása egyértelműen eltolódott az önkormányzati kötvények „versenyársának” tekinthető, hosszabb lejáratú idővel rendelkező államkötvények irányába.

1. ábra

A központi költségvetés által kibocsátott értékpapírok állománya 2002–2006



Forrás: Államadósság Kezelő Központ.

Amennyiben a magyar rezidensek által kibocsátott, állampapírnak nem minősülő, hitelviszonyt megtestesítő egyéb értékpapírokat nézzük, ezek forgalomban lévő állománya a vizsgált időszak alatt szintén lineárisan, évente körülbelül 300 milliárd forinttal bővült, 2006 végére meghaladta az 1400 milliárd forintot. Az európai uniós átlaghoz képest ez az érték még GDP arányosan is rendkívül alacsony, az állampapírnak nem minősülő, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok állománya ugyanebben az időpontban a jelentős szubnacionális tőkepiaccal rendelkező országok közül Németországban 54 000, Olaszországban 193 000, Spanyolországban 137 000 milliárd forint volt.³ A kibocsátók döntő hányadát Magyarországon a monetáris intézmények adták, az egyéb pénzügyi közvetítők, nem pénzügyi vállalatok és a helyi önkormányzatok által kibocsátott értékpapírok állománya egyik évben sem érte el együttesen még a 7 százalékot sem. Az önkormányzati kötvényeknek azonban még ebben a viszonylag kisméretű piaci szegmensben is csupán marginális szerep jutott, állományuk piaci értéke egy százalék alatt maradt és még 2006-ban sem érte el a 3000 milliárd forintot.

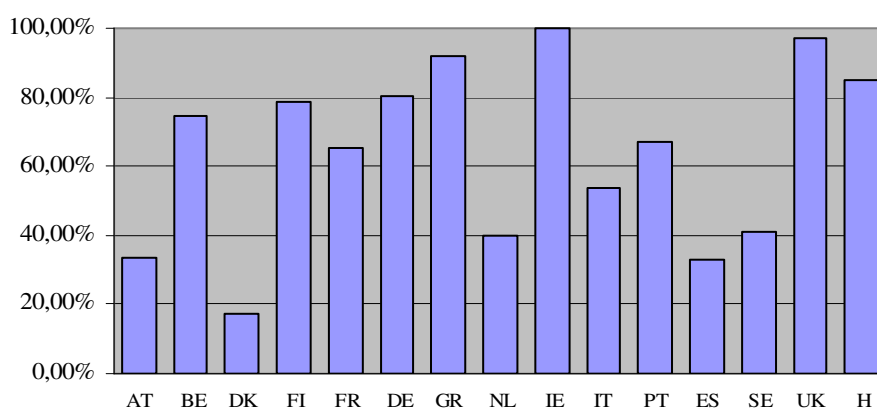
³ Forrás: BIS.

Önkormányzati kötvények és állampapírok: kiszorító hatás?

A vizsgált időszakban, illetve napjainkban is Magyarországon a hitelviszonyt megtestesítő hosszúlejáratú értékpapírok piacán az állampapírok szerepe egyértelműen meghatározó. Amennyiben a forgalomban lévő értékpapír-állományt vizsgáljuk, az EU-15 országok közül csupán Görögország, Írország és Nagy-Britannia esetén játszanak jelentősebb szerepet az állami kibocsátású értékpapírok. A helyi önkormányzatok és a központi kormányzat is a közületi szektor része, ennél fogva értékpapírjaik hasonló kockázati szegmenst képviselnek. Ezért azt gondolom, a vizsgált időszak alatt, illetve napjainkban is az *állampapírok Magyarországon a hiteleszközök piacán jelentős kiszorító hatást gyakorolnak.*

2. ábra

A központi kormányzat által kibocsátott állampapírok állományának aránya az egyéb hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok állományának százalékában⁴



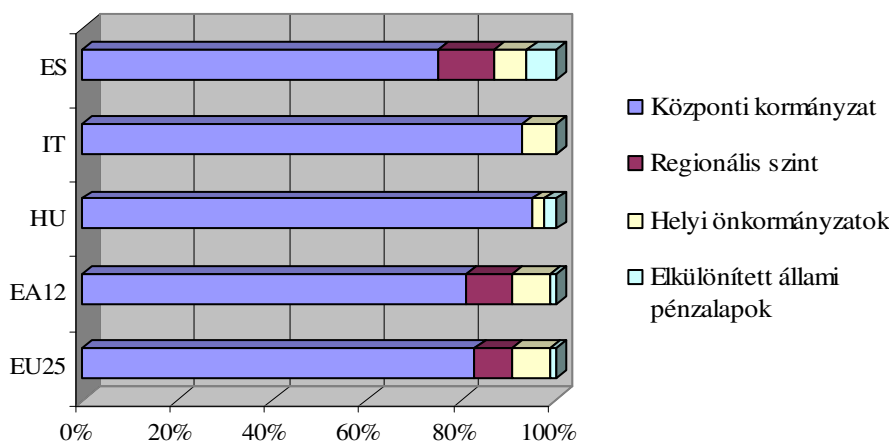
Forrás: BIS.

Ennek egyik oka az, hogy a magyar államadósság GDP-hez viszonyított nagysága kifejezetten magas. *A központi kormányzat hitelfinanszírozásának mértéke még nemzetközi viszonylatban is jelentősnek mondható,* ezáltal nagy mennyiségű potenciális befektetői forrást von el a szubnacionális szint szereplői elől. Bár a magyar államadósság nagysága GDP arányosan kissé alacsonyabb az uniós átlagnál, amennyiben azonban kiszűrünk néhány, kimagaslóan nagymértékű eladósodottsággal rendelkező országot (Belgiumot, Olaszországot, Máltát), akkor Magyarország már a jelentősebb nagyságú állománnyal rendelkező országok csoportjában foglal helyet.

⁴ EU15 – Luxemburg nélkül – és Magyarország 2006. 12. 31-i időpontra vonatkozóan.

3. ábra

A közületi szektor adósságának megoszlása alrendszerek szerint 2005-ben



Forrás: Európai Központi Bank.

Mint a 3. ábra is mutatja, a közületi szektor finanszírozása Magyarországon elsődlegesen a központi kormányzat szintjén történik. Rendkívül alacsony, csupán 1-2 százalékos súllyal képviselik magukat a helyi önkormányzatok, szemben az európai uniós átlaggal, ahol a szubnacionális szereplők adósságának aránya csaknem eléri a húsz százalékot. Az állampapírok kiszorító hatását tovább fokozza, hogy a központi költségvetés hitelfinanszírozása az elmúlt években jelentősen eltolódott az értékpapír-alapú forrásszerzés irányába: a hitelek szerepe fokozatosan mérséklődött az államháztartási hiány finanszírozásában, 2001-ről 2005-re a központi kormányzat hitelfelvétele 1957 milliárd forintról 946,3 milliárd forintra csökkent.⁵ Ugyancsak a kiszorító hatást erősíti az is, hogy a rövid futamidejű kincstárjegyek kibocsátása általi finanszírozást arányában egyre nagyobb mértékben váltja fel az önkormányzati kötvények közvetlen versenytársának tekinthető hosszabb futamidejű államkötvények értékesítése révén történő forrásszerzés.

Mindezek ellenére azt gondolom, az önkormányzati kötvények még így is versenyképesek lehetnek, amennyiben a befektetőkben tudatosul az, hogy ezek az értékpapírok jelenleg Magyarországon az állampapírokhoz képest más kockázati kategóriát képviselnek. Ennek magyarázata az, hogy bár mindkét kibocsátói kör az államháztartás része, a kockázati besorolást ugyanakkor más, részben szabályozási jellegzetességek is befolyásolják. Ma Magyarországon az ön-

⁵ Forrás: Államadósság Kezelő Központ, Éves jelentés 2001, 2005.

kormányzati csődtörvény nyilvánvalóvá teszi, hogy az önkormányzati kötvények mögött nem áll semmiféle kormányzati garancia sem – illetve eltérő szabályok vonatkoznak az államháztartás egyes szintjeinek gazdálkodására és hitel-felvételére is – véleményem szerint tehát *indokolt az állampapírok és az önkormányzati kötvények önálló kockázati kategóriába sorolása.*

Önkormányzati kötvények és méretgazdaságosság: likviditási korlátok?

Az értékpapírok legfontosabb tulajdonsága a forgalomképesség. Ahhoz, hogy az önkormányzati kötvények vásárlói között az intézményi befektetők – köztük a befektetési alapok is – meghatározó szerepet játsszanak, a korábban említetteken túl mindenképpen szükséges az önkormányzati kötvénypiac megfelelő mértékű likviditása is. *A likviditás legfontosabb feltételei a kockázati transzparencia, a pénzügyi termékek standardizáltsága⁶ és a megfelelő kibocsátási volumen.* Az önkormányzati csődtörvény és a hitelfelvételre vonatkozó előírások viszonylag jól körülhatárolhatóvá teszik a kötvényvásárlás kockázatát, de *a kockázati transzparencia* véleményem szerint *csak szektor szinten érvényesül.* Az egyes önkormányzatok hitelkockázatának felmérése ugyanis a külső hitelminősítés hiánya, illetve a jelenlegi bonyolult, pénzforgalmú alapú számviteli beszámoló rendszer miatt kifejezetten nehézkes. Ugyanígy *nem működik a második feltétel sem,* hiszen az egyes önkormányzati kötvénysorozatok időben teljesen összehangolatlanul, eltérő pénzáramlás-konstrukciókkal kerülnek forgalomba.

A harmadik feltétel, a megfelelő *kibocsátási volumen* a kötvénykibocsátás méretgazdaságossági határával áll szorosan kapcsolatban. Mi tehát ma Magyarországon az a *méretgazdaságossági határ,* mely fölött racionális választás a kötvények kibocsátása általi forrásszerzés? *Makay (2004)* 300 millió forintban határozta meg ezt a limitet, becslése szerint ez alapján csak kb. 30–35 magyarországi önkormányzatnak lehet érdemes a kötvénykibocsátás lehetőségét komolyabban fontolóra venni. *Vigvári (2002)* a nyilvános kibocsátás össznévértékére egy 600 millió Ft-os nagyságrendű limitet határozott meg, míg *Németh–Szilágyi (2003)* egy milliárd forintban állapította meg a közgazdaságilag racionális kötvénykibocsátások minimális összeghatárát. Véleményem szerint ugyanakkor megfontolandó *a méretgazdaságossági határ meghatározásának szofisztikáltabb megközelítése.* Ennek értelmében *három méretgazdaságossági határ állapítható meg, annak megfelelően, hogy a kibocsátás során a kötvénynek, mint értékpapírnak mely közgazdasági tulajdonságai, előnyei tudnak érvényesülni.*

Az első méretgazdaságossági határ a kötvények és a banki hitelfelvétel között választás mechanizmusával van összefüggésben. Mi tehát az a kibocsátási összeghatár, mely fölött az értékpapír-alapú finanszírozásból származó hasznok

⁶ Természetesen kiegészítve egy jól működő, kiterjedt másodlagos kereskedési rendszerrel is.

már meghaladják a kibocsátással járó kötelezettségeket? Mivel ebben az esetben a kötvény kvázi hitelként funkcionál, közgazdasági előnyei közül elsősorban csak a pénzáramlás rugalmassága jelenik meg. Ami pedig a kötelezettségeket illeti, elsősorban a tranzakciós költségek és az adminisztrációs, információszolgáltatási teendők említendők meg. A kérdés megválaszolását az elmúlt évek magyarországi kötvénykibocsátásainak tapasztalatai alapján kíséreltem meg. Összességében kijelenthető, hogy ezekben az esetekben a *tranzakciós költségek nem voltak kiemelkedően magasnak tekinthetők*, hiszen még a költséges nyilvános kibocsátást választó Debrecen Megyei Jogú Város esetén sem haladták meg a névérték 1,5%-át⁷, ami egy hasonló nagyságrendű banki hitel járulékos költségeit közelíti. Zártkörű forgalomba hozatal esetén pedig – többek között az alacsonyabb mértékű felügyeleti eljárási illeték miatt – a tranzakciós költség egy 1 milliárd – 2 milliárd Ft nagyságrendű kibocsátás esetén még a korábban említett mértéknél is jelentősen kisebb lehet. Mindezek alapján azt gondolom, hogy kb. 500 millió Ft az a névérték, mely felett – a fix költségek miatt jelentkező méretgazdaságosság jelensége miatt – a tranzakciós költségek már egy nyilvános kibocsátás esetén sem befolyásolják döntően a kötvényfinanszírozás banki hitelekhez viszonyított versenyképességét, zártkörű kibocsátások esetén pedig ennél akár még kisebb összeghatár is releváns lehet.

Ahhoz azonban, hogy a kötvényalapú finanszírozás – az elméleti részben korábban részletesen kifejtett – további közgazdasági előnyei is érvényesülhessenek, szükséges egy *második méretgazdaságossági határ* definiálása is. Ez a méretgazdaságossági korlát azt mutatja meg, hogy mekkora az, az összeg, mely felett már *a kötvény piacképessége is érvényesülni tud*, azaz megvalósíthatóvá válik számos piaci szereplő megtakarításainak felhasználása. Mivel a kötvények potenciális vásárlói köre az intézményi befektetők – azon belül is elsősorban a befektetési alapok – közül kerül ki, *a második méretgazdaságossági határ elsősorban az önkormányzati szektor szintjén, a piac mérete alapján határozható meg*. Ennek megfelelően – a Magyarországon működő befektetési alapok által kezelt eszközérték alapján – egy hozzávetőlegesen 150–200 milliárd forintos összeghatár állapítható meg az önkormányzati kötvénypiac minimális méretként.

A harmadik méretgazdaságossági határ eléréséhez véleményem szerint szükséges a befektetők forrásai közötti lejárat transzformáció megvalósítása is, azaz a kötvény nem csupán a hosszú távú befektetések eszköze lehet, hanem megfelelő mértékű likviditása okán rövidebb lekötési időtartamra is versenyképes alternatívának bizonyulhat. Mivel a jelenlegi hazai piacon ennek a kritériumnak kizárólag az állampapírok – azon belül is elsősorban a rövid lejáratú idővel rendelkező kincstárjegyek – tesznek eleget, ennek a méretgazdaságossági határnak a durva becslése az állampapírpiacon jelenlegi mérete alapján lehetséges. Elsősor-

⁷ Ez az érték már tartalmazza a jegyzési garancia díját is.

ban a hosszabb lejáratú államkötvények forgalomban lévő állományát véve alapul véleményem szerint *a harmadik méretgazdaságossági határ valahol 5000 milliárd forint körül lehet.*

Irodalom

- Vigvári A. (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. – *Pénzügyi Szemle*. 47. évf., 2. sz. 138–151. p.
- Németh, N. – Szilágyi, L. (2003): European fixed income markets. Hungary. In Batten, J. – Fetherston, T. – Szilágyi P. G. (eds.): *European fixed income markets*. Chichester, Wiley.
- Makay, M. (2004): The prospects for municipal bonds. In Kopányi, M. – Wetzel, D. – El Daher, S. (eds.): *Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000*. Budapest, LGI. 571–592. p.

Abstract

One of the main obstacles to the development of the Hungarian local government bond market is the over-dominant place of government securities in the market. At the same time regulation relating to bond-management, borrowing and debt-settlement makes it possible – at least in theory – for local government bonds to appear with an independent risk profile which differs from that of government securities. In the case of local government bond finance, I think it reasonable to differentiate and determine economies of scale, based on the economic characteristics and benefits of the bonds prevailing on issue.

SZERBIA HELYI ÖNKORMÁNYZATAINAK GAZDÁLKODÁSA

Kovács Krisztina

PhD-hallgató

Regionális Tudományi Társaság, Szabadka

Az önkormányzati gazdálkodás Szerbiában is az államháztartás önálló részét képezi, és a költségvetési szervek gazdálkodásának sajátosságai vonatkoznak rá. Centralizált modell jellemzi, mivel az állam finanszírozással biztosítja az állami feladatok megvalósulását. Ez egy elfogadó típusú önkormányzati rendszer. Az állam egyes köztársasági funkcióit és feladatait törvényileg átruházhatja a helyi önkormányzatok egységeire. Ezekhez az átruházott funkcióknak a megvalósuláshoz szükséges eszközöket a Köztársaság, illetve a területi autonómia biztosítja.¹

A helyi önkormányzat az alapvető és delegált feladatok minőségi megvalósításáért felelős.² A kötelezettségei és a jogai megvalósításához, érvényesítéséhez, valamint a helyi lakosság szükségleteinek kielégítése céljából vállalatokat, intézményeket és egyéb szervezeteket alapíthat, amelyek közszolgálatban állnak, a törvényekkel és a alkotmánnyal összhangban. Ezen kívül szerződéssel e feladatok megvalósítására természetes és jogi személyeket is megbízhat. Lehetőség van helyi közösségek vagy egyéb helyi önkormányzati formák létrehozására is, a lakosság általános, közös és mindennapi szükségleteinek megfelelő kielégítése céljából. A helyi önkormányzatok jogi személyek.

Az alapvető és az átruházott feladatok megvalósítását és finanszírozását a helyi önkormányzat költségvetéséből látják el. A költségvetésbe a forrást a közbevételekből biztosítják. Annak a helyi önkormányzatnak a részére, amely az adott év folyamán nem tudja biztosítani a felvállalt tevékenységek finanszírozását, Szerbia költségvetéséből kiegészítő források állnak rendelkezésre.³

¹ Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (2002). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 6. sz.

² László Mária – Pap Norbert (2007): Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe. Lomart Kiadó, Pécs.

³ Informator o radu organa opštine Subotica i opštinske uprave opštine Subotica (2007). – Szabadkai Község Szervei és Szabadka község Községi Közigazgatása, http://www.subotica.org.yu/new/pdf/informator_yu.pdf (2008. 4. 1.)

Az új helyi önkormányzatokról szóló törvény⁴ 2007. december 29-én lépett hatályba és jelentős változásokat hozott magával. Mindezzel egy időben a meglévő önkormányzati és állami rendszer, valamint ezek társadalmi intézményekkel történő interakciójának „nagy” reformja is várható. Az új törvény meghozatalának egyik alapvető motivációját a helyi önkormányzatok rendszerének Szerbia új alkotmányával történő összehangolása, valamint a helyi választások megtartásához szükséges feltételek biztosítása képezte.

A helyi önkormányzatok finanszírozása

Egy község számára forrásbevételek és átengedett adók állnak rendelkezésre.

1. Forrásbevételek

Az önkormányzat veti ki saját területén és ő is bevételezi őket. Nagyságát, mennyiségét önállóan határozhatja meg.

A forrásbevételekhez tartoznak:

- a) adó, helyi és kommunális illeték, járulék, helyi járulék;
- b) donáció;
- c) hitelek, kölcsönök;
- d) privatizáció, értékpapírpiacon történő bevételek, ingatlanok bérbeadásából eredő bevételek és egyéb gazdasági és nem gazdasági tevékenységek-ből eredő bevételek.

Az adókat az állam határozza meg – ő is fizeteti meg, az állam által meghatározott százalékát visszaadja annak az önkormányzatnak, amelynek területén a bevétel megvalósult.

A helyi és kommunális illetékek, járulékok, helyi járulék: 2003/2004-től a helyi járulék már nem képez községi költségvetési bevételt – a 2007. január 1-jétől hatályba lépő törvény szerint⁵ már községi költségvetési bevételt képez. Ennek a meghatározásnak a hátránya azonban az, hogy így ezeket a bevételeket a községi költségvetés számlájára kell befizetni, ezért elkülönült a nyilvántartása is. Pontosításra kerül, hogy melyik helyi közösség mekkora bevételt valósított meg, és ez alapján milyen nagyságú pénzeszközökre jogosult. A helyi közösségek ezeket az eszközöket indirekt úton kapják meg. Előnye viszont, hogy a helyi közösségek a céleszközöket nagyobb ellenőrzés mellett használhatják csak fel, mégpedig a rendeltetésüknek megfelelően.

Donációkra az önkormányzat pályázatok útján tehet szert úgy külföldi, mint belföldi vissza nem térítendő támogatásokra is.

⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi (2007). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 129. sz.

⁵ Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 62. sz.

Hitelek, kölcsönök – abban az esetben, ha az önkormányzat nem rendelkezik megfelelő pénzeszközzel, akkor a helyi községi képviselő testület döntést hozhat a hitelfelvételről. A döntés meghozatala előtt a minisztérium jóváhagyása is szükséges. Ezután az érvényben lévő közbeszerzési törvény alapján pályázatot ír ki. A beérkezett ajánlatokat mérlegeli és a számára optimális ajánlatot fogadja el – vagyis szerződést köt a kölcsön, illetve hitel felvételéről.

A privatizációból, értékpapírpiacon történő ügyletekből, ingatlanok bérbéradásából eredő bevételek és egyéb gazdasági és nem gazdasági tevékenységekből eredő bevételek is jelentkeznek mint forrásbevételek. Az önkormányzat rendelkezhet értékpapírokkal, és azokkal szabadon kereskedhet az értékpapírok piacán. Azonban nem emittálhat értékpapírokat.

2. Átengedett adók

Ezek olyan állam által meghatározott bevételek, amelyek az állami háztartásból térítődnek vissza – transzfereszközök. Ezeknek a bevételeknek az egyes önkormányzatokra eső részének meghatározása a következőktől függ:

- A bevételek nagyságától;
- Az adott önkormányzat gazdasági, demográfiai és szociális helyzetétől.

Egyes városoknak (pl. Belgrád) a jelentőségükből kifolyólag, joguk van nagyobb mértékben részesülni az átengedett adókból.⁶

A költségvetés hiánya és annak fedezése

Olyan esetben, ha a költségvetésben hiány lép fel, akkor azt a pénzbeli vagyон értékesítése alapján befolyt illetményekből kell fedezni.

A költségvetés állandó tartalékába egy pontosan meghatározott pénzüsszeget kell elkülöníteni. A költségvetés állandó tartalékeszközeinek felhasználására vonatkozó végzést a község polgármestere hozza meg a községi közigazgatás pénzügyi osztályának javaslatára. A költségvetés állandó tartalékeszközeinek felhasználásáról szóló jelentést a költségvetés zárszámadásához mellékelve meg kell küldeni a szóban forgó község képviselő-testületének.⁷

A folyó költségvetési tartalékba szintén meg van határozva annak a pénzüsszegnek a nagysága, amelyet el kell különíteni. Ezen eszközök felhasználásáról az adott község polgármestere dönt a községi közigazgatás pénzügyekben illetékes szervének javaslatára.⁸ A folyó költségvetési tartalék eszközeit a költségvetési eszközök közvetlen felhasználói között kell felosztani, és meghatározott rendeltetésekre vonatkozó végrehajtási felhatalmazásaik bővítésére szolgálnak.

⁶ Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 62. sz.

⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi (2007). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 129. sz.

⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi (2007). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 129. sz.

A költségvetés végrehajtása

A költségvetési eszközöket a felhasználók részére a megvalósított költségvetési bevételek arányában, a jelen határozattal jóváhagyott eszközök keretében kell átutalni.

A költségvetési eszközök felhasználója csak a költségvetésben számára biztosított eszközök erejéig vállalhat kötelezettséget. Amennyiben a költségvetés bevételei nem realizálódnak a tervezett összegben, a kiadások végrehajtásában elsőbbségben részesülnek: a törvényben meghatározott kötelezettségek a meglévő szinten és a költségvetési eszközök felhasználójának zavartalan működéséhez elengedhetetlenül szükséges minimális állandó költségek. Azonban, ha a költségvetési eszközök felhasználói nem realizálnak kiegészítő bevételeket, ezen eszközökön alapuló végrehajtási felhatalmazásaikat nem érvényesíthetik a költségvetés eszközeinek terhére. Ha a költségvetési eszközök felhasználói a kiegészítő eszközöket nagyobb összegben valósítják meg a tervezettnél, akkor a kiegészítő bevételekből eredő eszközöket a megvalósított összegben felhasználhatják.

A községek költségvetésének végrehajtásában az utalványozó a község polgármestere vagy az általa felhatalmazott személy. A költségvetés végrehajtásáért a polgármester a felelős.⁹

A megvalósított bevételek felosztása a költségvetés végrehajtásának negyedéves terveivel történik. A költségvetés végrehajtásának negyedéves terveit a polgármester egyetértésével a pénzügyi osztály határozza meg. A költségvetési eszközök közvetlen felhasználója a pénzügyi tervben jóváhagyott végrehajtási felhatalmazásait csak a törvényben meghatározott terjedelemben és a községi közigazgatás pénzügyi osztályának jóváhagyásával csoportosíthatja át.

A költségvetés felhasználójának számláján az év végén felhasználatlanul fennmaradt eszközök visszatérítendőek a költségvetésbe, a megkötött szerződéseken alapuló beruházásokra céleszközökként átutaltak kivételével.

A község konszolidált kincstári számláján levő pénzeszközök letétbe helyezése és kihelyezése a törvényes előírásokkal összhangban történik.

A község és a felsőbb hatósági szintek költségvetési eszközeit és felhasználóinak saját tevékenységével megvalósított bevételeit közelebbi rendeltetések szerint a bevételek és a kiadások éves pénzügyi tervében kell felosztani és kimutatni a pénzügyi osztály véleményének előzetes kikérése után. A költségvetési határozatnak a törvényben meghatározott jogok terén történő végrehajtására vonatkozó terveket a polgármester javaslatára a községi tanács határozza meg. Ha a költségvetés felhasználója a pénzügyi tervet az előírt határidőben nem határozza meg, a költségvetésben felosztott eszközöket legfeljebb az öt egyenletes ütemben havonta megillető eszközök 30%-a erejéig használhatja fel. Ha az

⁹ Ugyanott.

év folyamán a községi költségvetés, a felsőbb hatósági szintek költségvetése vagy a saját tevékenységgel szerzett bevétel viszonylatában jóváhagyott költség-végrehajtási felhatalmazás terjedelme változik, a költségvetés felhasználója köteles az éves pénzügyi tervben a bevételek és a kiadások összehangolását elvégezni.

A költségvetésben kimutatott vagyon után elszámolt amortizációt a saját tőke terhére kell leírni.

A költségvetési eszközök azon közvetlen és közvetett felhasználói, akik a foglalkoztatottakra és az áruk és szolgáltatások igénybevételére szánt költségvetési eszközök felhasználásában megtakarításokat érnek el, a megtakarított összeget a foglalkoztatottak külön munkaeredményeinek jutalmazására fordíthatják.

A költségvetés felhasználói a költségvetési rendszerről szóló törvény rendelkezéseivel összhangban kötelesek jelentést tenni a költségvetésből átutalt eszközök felhasználásáról.

A javak beszerzésére, szolgáltatásokra vagy építési munkálatok kivitelezésére vonatkozó szerződéseket, amelyeket a költségvetés közvetlen és közvetett felhasználói, a támogatásokat igénybe vevő közvállalatok kötnek, a közbeszerzéseket szabályozó jogszabályokkal összhangban kell odaítélni.

A községi közigazgatás eszközeinek törvényes felhasználásáért az összes rendeltetés tekintetében a községi közigazgatás jegyzője a felelős.

A törvényben szavatolt jogok érvényesítésére szánt eszközök törvényes és rendeltetésszerű felosztásáért a társadalmi tevékenységek ügyosztályának főnöke a felelős.

A közvállalatoknak, intézményeknek, szervezeteknek vagy egyesületeknek átutalt eszközök törvényes és rendeltetésszerű felhasználásáért a költségvetési eszközök felhasználójának munkáját irányító személy a felelős.

Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy Szerbia önkormányzatainak gazdálkodásának van pozitív és negatív oldala egyaránt. Nagy hátrány, hogy az önkormányzatok nem rendelkeznek saját vagyonnal és ennek következtében fejlődésüket nem teszik lehetővé. A rossz állami politika miatt a munkanélküliség nagy problémát jelent, de az ilyen alapvető problémák megoldására nem tudnak elegendő pénzeszközöket elkülöníteni, hiszen a közbevételek legnagyobb része központosított, és csak a központilag meghatározott százalék jut vissza a helyi önkormányzathoz. A megfelelő fejlődéshez és a meglévő rendszer tökéletesítéséhez azonban szükség lenne egyéb törvényjavaslatokra és szakmailag megfelelően kidolgozott újabb törvények meghozatalára is.

Irodalom

- Informator o radu organa opštine Subotica i opštinske uprave opštine Subotica (2007). – Szabadkai Község Szervei és Szabadka község Községi Közigazgatása, http://www.subotica.org.yu/new/pdf/informator_yu.pdf (2008. 4. 12.)
- László Mária – Pap Norbert (2007): *Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe*. Lomart Kiadó, Pécs.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-Kerszöv, Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Szabadka város honlapja: <http://www.subotica.co.yu> (2008. 4. 1.)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 62. sz. Zakon o lokalnoj samoupravi (2007). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 129. sz.
- Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (2002). – Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 6. sz.

Abstract

The economic operation of local authorities in Serbia

The economic operations of local authorities in Serbia are an independent sector of public finance. It is a centralised model, with the state financing the realisation of state functions. The new Law on Local Government came into effect on the 29th of December, 2007 and introduced significant changes. However, we still expect a reform of the current local government and state systems, and this paper aims to summarise the various types of financing which local authorities are currently using. It also details the finances of local government, including both revenue and expenditure.

ÖNKORMÁNYZATOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁNAK EGYSZERŰSÍTÉSE: PÉNZÜGYI MUTATÓSZÁMOK¹

Kovács Róbert

ügyvezető

Helyi Obszervatórium

(LRMI Local and Regional Monitoring Institute np. Kft.)

Elméleti keretek

A rendszerváltás óta eltelt 17–18 év szerves fejlődéseként kialakult forrásszabályozási rendszer rendkívül bonyolult, átláthatatlan és egyúttal súlyosan csorbítja az önkormányzati autonómiát. Nyugodtan kijelenthetjük, hogy a jelenlegi helyzet ellentétes a „rendszerváltó atyák” akaratával. Az önkormányzatokra vonatkozó törvények szellemisége, amely akarataikat tükrözi, a helyi közösségek széles autonómiájának irányába mutat. *Rozsi É. Judit* (2007) a jelen kutatás keretében született tanulmányában ezt a problémát „forrásorientált” és „kiadásorientált” pénzügyi szabályozás fogalmaival írja le. Kiemeli (i. m. 5. oldal), hogy az 1990–92-es időszak általános törvényeiben meghatározott irányt az ágazati törvények rendelkezései utóbb rendre felülírták. Ha a mai rendszer a szabad önkormányzatisággal sok tekintetben ellentétes arculatot mutat, akkor ezért döntően az országos hatáskörű testületek félreértelmezett felelősségtudatát kell okolni. Ezt a növekvő felelősségtudatot két szempontnak való megfelelés igénye jellemzi: az első, a helyi feladatellátás feltételrendszerének, forrásellátottságának biztosítása; a második, az önkormányzatok elsősorban pénzügyi kapacitásának, lehetőségeinek kiegyenlítése. Miközben e másodikat továbbra is legitim szempontnak lehet tekinteni, a szakmai minőség féltése a jelen körülmények között inkább idejétmúlt, más, nehezen védhető szempontok elrejtését szolgálja.

Az állami támogatások modellezéséhez kapcsolódó vizsgálatok azt mutatják, hogy a különböző politikai szándékok, egyéni alkuk, és szakmai lobbyérdekek

¹ A jelen előadás alapjául szolgáló eredeti tanulmány: „Kovács Róbert: Az önkormányzatok költségvetési támogatásának reformja – modell-kísérlet”. A kutatás vezető szakértője Kovács Róbert és Vigvári András voltak. A modellezési számításokat Gázsó István és Kovács Róbert készítették, és a kutatásban kutatóasszisztensként Gázsó István és Kornai Lilla vettek részt.

olyan bonyolult szövegről van szó, amelynek pontos hatásmechanizmusát szinte senki nem ismeri, nem érti, vagyis nemcsak antidemokratikus, de diszfunkcionális is. A rendszer így folyamatosan újabb és újabb alkalmazkodási mechanizmusokat szül, aminek ellenhatásaként a normatív támogatások jogcímei tovább növekednek, mind célzottabbá válnak. Rozsi É. Judit (i. m. 21–22. o.) kimutatása szerint az 1990-es 14 jogcím nem egész tizenhét év alatt 129-re növekedett. Olyan abszurdumok jelentek meg normatív támogatás címén, mint² hogy: „*azok után a középiskolai tanulók után, akik számára az Oktatási Minisztériummal kötött megállapodás alapján, a Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Tehetség gondozó Programja keretében szervezik meg az oktatást, nevelést*”. A fenti megkötés teljesen ellentétes a normatív állami támogatások szabad felhasználású voltával, hiszen egyenesen a szakminisztériummal való szerződés kötéstől teszi függővé a forrás lehívhatóságát.

A modellezéssel kapcsolatos módszertani kérdések

A modellszámítások esetében tehát a legfontosabb szempont a jelenlegi önkormányzatok közötti elosztás reprodukálása volt, ugyanakkor, elvileg más szemlélet, demokratikusabb, hatékonyabb vagy igazságosabb elosztási elvek érvényesítésére is alkalmas. Kiindulásképpen Vigvári András és Jauernik István (Vigvári–Jauernik, 2006) által készített kritikai tanulmány nyomán az eredeti 108 cím helyett 5 alaptípusból indultunk ki a becslés során: 1. településigazgatás, 2. településüzemeltetés, 3. oktatás, 4. szociális ellátás, 5. kiegyenlítés. A tanulmányban szerepeltetett hatodik csoport, a kötött felhasználású források elosztása nem változik a modellben. A vizsgálatot a Pénzügyminisztérium 2006. támogatási adatain végeztük el. A vizsgálat egyik legfőbb háttérdokumentuma, és a becslési számítások kiindulópontja a 2006. évi költségvetési törvény (2005. évi CLIII. törvény) önkormányzatok támogatására vonatkozó mellékletei. A vizsgálat települési önkormányzatokra és Budapestre terjed ki, a megyei és a kistérségi szintű források sem képezték az elemzés tárgyát. A vizsgálat fontos dimenziója volt a települések mérete, típusa: (1) főváros; (2) megyei jogú város; (3) középváros, egyéb, tízezer lakosnál nagyobb város; (4) kisváros, tízezer lakosnál kisebb városok; (5) nagyobb községek, kétezer főnél nagyobb községek; (6) közepes községek, kétezer és ötszáz lakos közötti; valamint (7) kisközségek, ötszáz főnél kevesebb lakossal. A bevett térségi besorolásokhoz képest némileg eltérő rendszert alkalmaztunk: középső, nyugati, északkeleti és déli nagyrégiót különböztetünk meg. E besorolás a NUTS I régiókon alapszik, eltérés csupán az, hogy két déli NUTS II-es régióból egy közös déli térség lett kialakítva.

A modell az önkormányzatok költségvetési támogatására fordított forrásoknak az új módszerek szerinti elosztására végzett számításokat foglalta egyetlen

² A 2006. évi költségvetés (2005. évi CLIII. tv.) 3. mellékletének 16. jogcíme cb) pont.

egységes rendszerbe. A modellezés során négy eltérő megközelítést alkalmaztunk: 1. egységes népességarányos becslés; 2. településtípusonként differenciált fejkvóta; 3. rászorultsági csoportok szerint differenciált támogatás; 4. intézményi és egyéb ellátotti mutatón alapuló szimuláció. Meg kell jegyezni, hogy a 3. modell a helyi feladatoknak a mértékéből indul, ami az 1990-es finanszírozási rendszer középpontjában volt. Ez a rendszer akkor számos problémát vetett fel, és így a hazai központi finanszírozás fokozatosan áttért a kapacitásokon alapuló támogatásra. E rendszerrel szembeni kritika, hogy bebetonozza a jelenlegi kapacitás-konstellációt, rugalmatlan a változásokkal, kihívásokkal szemben. Ezt modellezi a 4. becslés a mutatószámok radikális csökkentése mellett.

A modellezés eredményeinek összefoglalás, tapasztalatok

A mai rendszer legpontosabban a 4. becslési eljárással volt reprodukálható. Megdöbbentő ugyanakkor, hogy a mindössze a népességszám alapján végzett 2. becslési eljárással egy lényegesen egyszerűbb rendszerben több tekintetben nagyon hasonló eredményeket kaptunk, mint a lényegesen bonyolultabb 4. modellben. A 2. eljárás leginkább a területi, települési egyenlőtlenségek kompenzálására érzéketlen, erre egyáltalán nincs felkészítve. Ez lehetne ezen modell továbbfejlesztésének a legfontosabb iránya. Az egyenlőtlenségek kompenzálása a 4-es mellett a 3-as modellben jelenik meg, de a jelenlegi rendszert e tekintetben is a 4. modell képezi le a legpontosabban. Az 1. modell minden tekintetben csak nagyon durva becslést jelent, bár minden tekintetben az a legegyszerűbb.

Az 1. becslési eljárás mindenekelőtt egyszerűsége, és az ebből adódó igazságossága folytán számíthat megfontolásra. Ez az eljárás nem befolyásolható, nincsenek benne, és nem is rendelkeznek hozzá kiskapuk. Amennyiben az állami támogatásoknak egy tiszta eljárásrendje a cél, úgy ez mindenképpen megfontolandó módszer. Nem felel meg ugyanakkor a mai elvárásoknak sem a tekintetben, hogy az eltérő településtípusokhoz egyre inkább eltérő feladatok kapcsolódjanak, és hasonlóan nehezen elképzelhető a mai közviszonyokban, hogy az állami támogatások ne legyenek tekintettel a települések fizetőképességére.

A 2. modell átemeli az 1. eljárás előnyeit egy kismértékben bonyolultabb rendszerbe, úgy hogy megőrzi az átláthatóságot és a könnyű számonkérhetőséget, mint kiemelt pozitívumokat: a figyelembe vett szempontok esetében pontosabban igazodik a mai rendszerhez, de azon dimenziók esetében, amelyeket a modellezés során nem vettünk számba (regionális bontás), nagyon komoly eltéréseket eredményez. Továbbfejlesztésének iránya mindenképpen a rászorultsági szempontok beemelése lehet a modellbe.

A 3. és 4. becslési eljárás alapvetően tér el a két előbbitől. A változás lényege az ágazati elosztási szemlélet beemelése, ami a 3. esetben a rászorultsági csoportokhoz, a 4. esetben pedig a jelen lévő kapacitásokhoz igazodó finanszírozást jelent. A 3. modell igazi nyertesei így a falvak lettek, a legnagyobb vesz-

tesei pedig a városok, ezen belül is a legnagyobb városok. Budapest a mai szinten finanszírozódna. Az 1. és a 2. modellel ellentétben, amelyek térségi összevetésben a települési szintek közöttinél nagyobb egyenlőtleniséget mutattak, a 3. és a 4. modellben a térségi becslés lényegesen pontosabban illeszkedik az érvényes támogatási rendszer elosztásához, ez a modell esetében már érvényesülő a kiegyenlítő mechanizmusoknak köszönhető. A 3. becslési modell ellentmondásos eredményeket hozott. A várakozás, hogy az egyszerűbb, mindössze a népességszám alapján számított modelleknél is kisebb különbséget hoz az eredeti támogatási rendszerhez képest, csak részlegesen teljesedett be, tehát kevésbé alkalmas a mai helyzet reprodukálására, mint a 2. modell, amely összehasonlíthatatlanul egyszerűbb. Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy, amennyiben teljesen újonnan építjük fel az önkormányzatok támogatási rendszerét, nem kellene megfontolni, hogy az ellátandó csoportok számossága felől közelítsünk.

A 4. modell mindössze 5 jogcím megkülönböztetésével meglehetősen pontosan képezi le a jelenlegi támogatások elosztási rendszerét. A településtípusok szerinti összetételben, miként a 4. modell esetében is, a községek a legnagyobb potenciális hasznélvezői a modellnek, és a megyei jogú városok járnának a legrosszabbul a bevezetésével. Térségi vonatkozásban minden korábbi modellnél kisebb eltéréseket találtunk az eredeti modellektől. Annak ellenére, hogy az átfogó mutatók jobb illeszkedést mutatnak, mint más modellek, egyes esetekben előfordulhat pozícióromlás (Dél-magyarországi régió). A 4. modell tehát beváltotta azt a reményt, amelyet az intézményi kapacitásokhoz igazodó finanszírozásba vetettünk. Szinte nincs olyan aspektus, amelyben ne állna közelebb az eredeti modellhez, mint bármelyik másik modell.

A modellezés ezúttal némileg szokatlan módon nem arra irányult, hogy a leghatékonyabb vagy a legigazságosabb rendszert hozzuk létre, hanem arra, hogy egy létező elosztási rendszert minél pontosabban képezzünk le. E cél érdekében négy modellezési eljárást vizsgáltunk meg. Ezek mindegyike megfelelt az egyszerűsítési és átláthatósági kritériumoknak. Összességében a 4. modell volt a legközelebb az elvárásokhoz, de a 2. modell is több szempontból ígéretesnek mutatkozott.

A négy modell alapvetően tér el egymástól, ugyanakkor érdekes módon van egy szegmens, amelyben – kissé különös módon – stabilitást mutatnak. Ez pedig az, hogy a négy modellel jól, illetve rosszul járó települések köre meglehetősen állandóságot mutat. A 6 legnagyobb vesztesből 2 azonos a négy modellben és több is előfordul kétszer-háromszor. A 6 legnagyobb nyertesből pedig 4 azonos. Az is jól látszik, hogy a nyertesek döntő többsége Budapest környéki város, míg a vesztesek kivétel nélkül megyei jogú városok, megyeszékhelyek. Ha az egy lakosra számított nyereségeket vesszük alapul, akkor nem találunk azonosítást a modellekben, ellenben, ha a veszteségeket tekintjük: 6-ból 4 esetben azonosítást láthatunk a modellekben. Feltűnő az is, hogy az érintettek e nagy állandósága mellett a nyereségek és veszteségek egyszerűsége, és az érintett

települések helyezése a hatos rangsorokban jelentősen változik. E jelenségre ebben a pillanatban nincs magyarázat. Ez célzott elemzést igényel.

Nem szabad ugyanakkor elfelejtenünk arról, hogy ami közgazdasági, matematikai-statisztikai szempontból teljes siker, közigazgatási, támogatás-allokációs vagy politikai szempontból még lehet nagyon kényes probléma. A más modellekhez képest mért lényeges eltéréscsökkenés még nem jelenti az eltérések teljes megszűnését, és azok a települések, amelyeknek komoly veszteséget kell elkönyvelniük, valószínűleg mindent el fognak követni a jelenlegi rendszer fenntartása mellett. A vizsgálat folytatása lehetővé teheti a modellek további finomítását, ami mind a 2-es, mind a 4-es modell esetében az elosztásnak a mai rendszerhez való további közelítését eredményezheti, bár mindenképpen maradnak „nyertes” és „vesztes” települések.

A legkevesebb problémát tehát 4-es modell követése okozná, viszont a leg egyszerűbb rendszert a 2-es modell eredményezi. A 2-es modell előnye továbbá, hogy világos érdekeltségi rendszert teremt, és egy ilyen elosztási rendszer mellett jobban megvalósítható az elméleti részben javasolt hárompillérű támogatás: 1. pillér feladatkompenzáció; 2. pillér kiegyenlítés; 3. pillér állami programokhoz kapcsolódó források. Enyhítheti az átmenet problémáit, ha az új rendszert 2-3 éves átmenettel fokozatosan vezetik be, előre lefektetett algoritmus szerint történhetne meg az áttérés az új rendszerre.

Magát a változtatást mindenképpen szükségesnek ítéljük, mert a jelenlegi rendszer olyan bonyolultsági fokot ért el, ami tarthatatlan. Beindult egy öngerjesztő folyamat, amiben a résztvevők minél tökéletesebb támogatást szeretnének biztosítani, ami végső soron a rendszer további bonyolítását, a települések szabadságfokának további csökkenését eredményezi.

Irodalom

- Horváth M. Tamás (2007): A forrásszabályozás kapcsolata az önkormányzati feladatrendszerrel, TÖOSZ–ERSTE Bank önkormányzati forrásszabályozás projekt, 2007. szeptember–október.
- Péteri Gábor (2007): A kistérség, mint önkormányzati feladat-ellátási egység, TÖOSZ–ERSTE Bank önkormányzati forrásszabályozás projekt, 2007. szeptember–október.
- Rozsi É. Judit (2007): A hazai forrásszabályozás elmúlt másfél évtizede. TÖOSZ–ERSTE Bank önkormányzati forrásszabályozás projekt, 2007. szeptember. Kézirat.
- Vigvári András – Jauernik István (2006): Visszatérés a forrásszabályozáshoz. Államreform Bizottság Önkormányzati munkacsoport, 2006. augusztus. Kézirat.

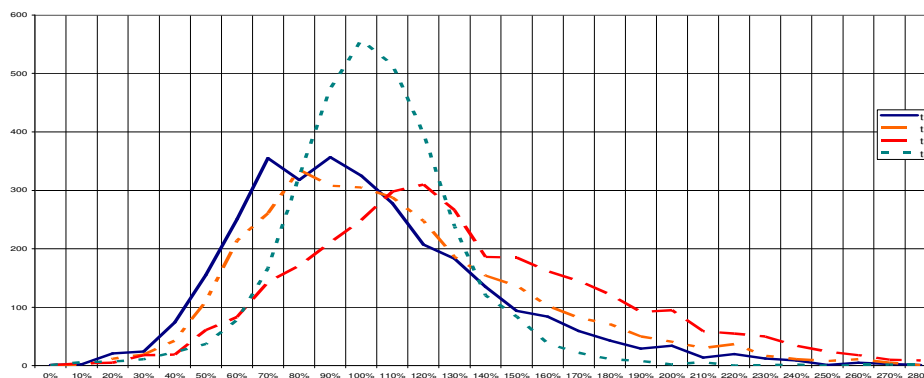
Abstract

The simplification of the system of central government grants to local authorities – an examination of local financial indicators

This study is the summary of a larger programme of research aiming to simplify central government grants to local authorities by reducing the number of titles used for these grants from the current 129 to 5. We used 4 models as a base for the data provided by the Ministry of Finance. Of these four the first is the Flat Grant with a unique per capita value for all whilst the second differentiates according to method of settlement. The third and fourth use a different logic, the third being the need for services and the fourth the existing capacities. The fourth is the model which best describes the current redistribution system. However any form of real change should not be capacities-based (since this could have a negative effect on the flexibility of the local public service delivery) but, rather, on indicators relating to need, the presence of potential users or simply on the number of inhabitants. This last can be applied to the total burden of responsibilities (by differentiating according to settlement size) and financial capacity (indicators of local income capacities) but also taking into account the need for a simple and transparent grant system. The basis of such a grant system could be the simplest per capita subsidy (2nd model) or one taking into consideration local responsibility indicators.

Melléklet

Nyertesek és vesztesek, illetve azok száma, akik helyzete nem változik



Megjegyzés: 100% – változatlan támogatás; 100% alatti érték – csökkenő támogatás; 100% feletti érték – növekvő támogatás.

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

A becslési eljárások összesített eredménye

Az új becslés következtében (Mrd Ft)	1. becslés	2. becslés	3. becslés	4. becslés
...legnagyobb települési veszteség	-4,03	-2,48	-6,75	-3,83
...legnagyobb települési nyereség	39,06	1,46	1,04	0,85
A különbségek szórása	714 361	140 389	241 770	127 296
A különbségek abszolút értékének összege...				
...4 településtípus szerint (Mrd Ft)	78,11	0,00	123,26	47,92
...a 4 térség esetében (E Ft)	144,33	92,16	33,63	25,52

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

PÉCS VÁROS KÖLTSÉGVETÉSE, 1990–2006

Dr. Kunszt Márta

egyetemi docens

Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Politikai Tanulmányok Tanszék

A rendszerváltás megteremtette önkormányzatiság hatalmas változást hozott a magyar települések életébe. Tényleges lehetőséget kaptak ügyeik intézésére, melyhez anyagi forrásokat is rendeltek a demokratikus átmenetet moderáló politikai szereplők. Létrejött tehát a települések önálló gazdálkodásának politikai és anyagi feltétele. Előadásomban azt kísérem meg felvázolni, hogy a rendszerváltást követő négy önkormányzati ciklusban ténylegesen milyen mozgástér nyílt meg Pécs számára, milyen költségvetési tendenciák olvashatók ki a rendelkezésre álló tényekből?

A város költségvetése 1991–2006 között nominálisan a táblázatban ábrázoltak szerint alakult.¹ Mint látható, az 1991-ben az induló költségvetés nem érte el a 6,5 milliárd Ft-t, 2006-ban pedig már közel 38 milliárd Ft volt. Vajon ez a nominális növekedés együtt járt-e az önkormányzat mozgásterének bővülésével? Tapasztalatból sejthetjük, hogy egyáltalán nem, de nézzünk meg, hogyan is módosult Pécs város költségvetésének belső szerkezete a 16 év alatt. Az önkormányzati bevételek szerkezetét bemutató ábra adataiból kitűnik, hogy a költségvetés markáns tendenciája az átadott állami normatívák folyamatos csökkenése. A központi forrásból érkező javak és saját bevételek aránya a „Bokros csomag” következtében toródik el a városi források irányába. A megosztott forrású szja bár értékében növekszik, érzékelhetően csak 2000 és 2004 között nő az aránya a bevételi táblában.² 1996-tól kezd növekedni a helyi adóbevétel. Az iparűzési adó 1997-ben lépi át a milliárdos nagyságrendet.

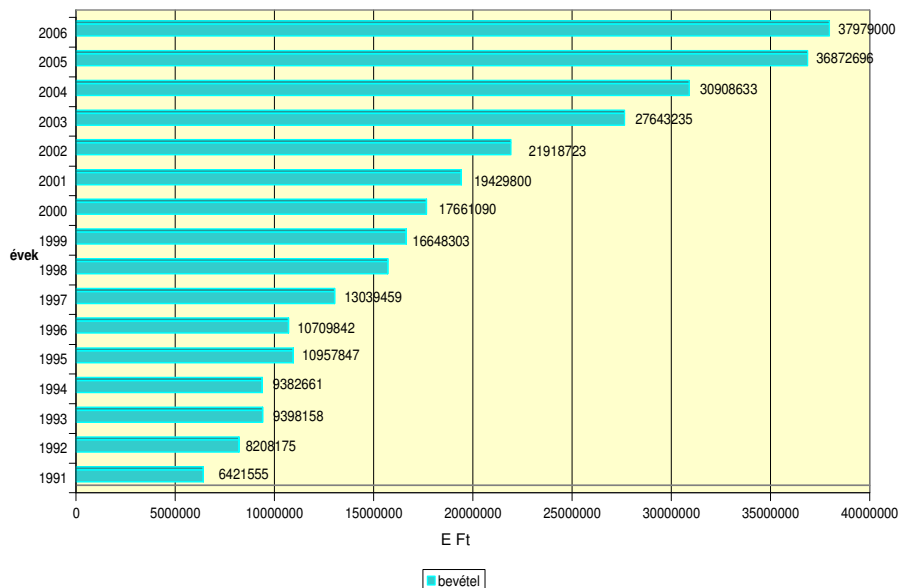
A képviselőtestületnek a tervbe vett célkitűzések megvalósításához mindig fel kellett használni az önkormányzati vagyon értékesítéséből származó bevételeket

¹ A költségvetési adatok forrása: Pécs város tárgyévi költségvetési rendelete.

² 2000-ben és 2001-ben a központi költségvetés normatív módon juttatta az szja egy részét az önkormányzatokhoz.

1. ábra

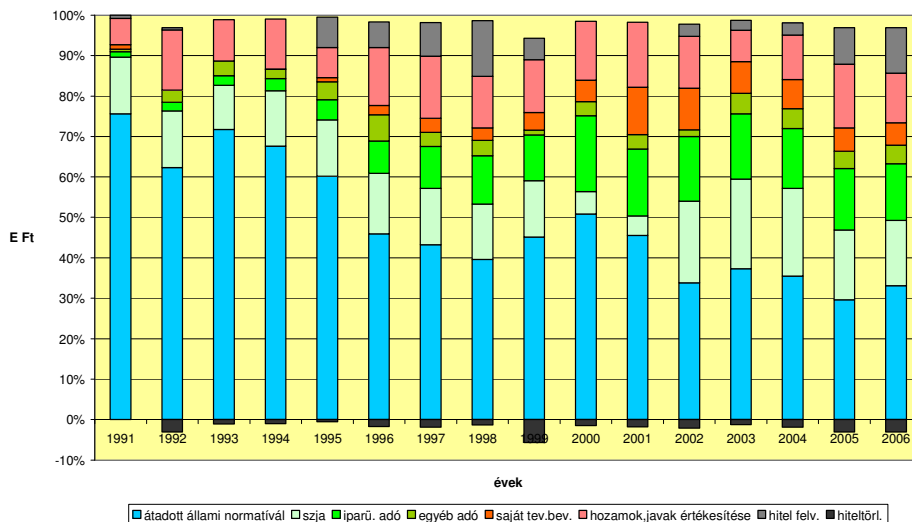
Pécs város költségvetési bevételei, 1991–2006



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

2. ábra

Az önkormányzati bevételek belső szerkezete



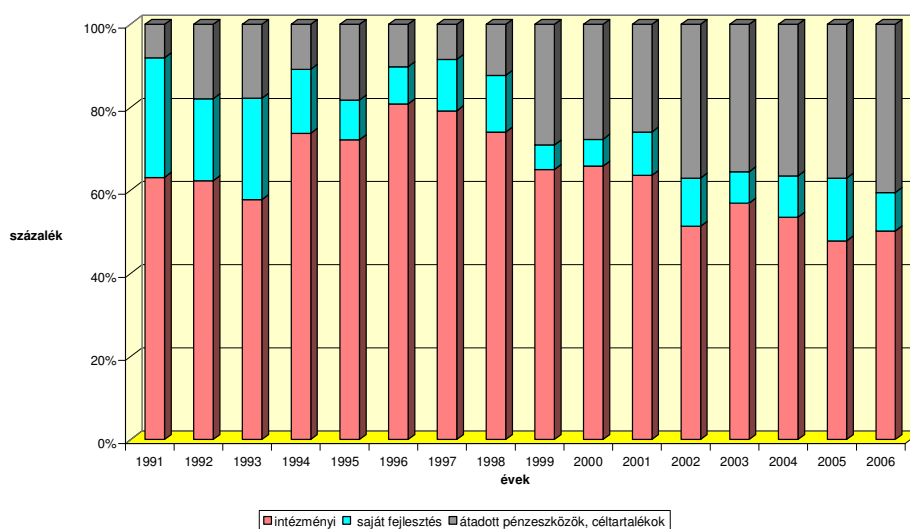
Forrás: A szerző saját szerkesztése.

is, melynek nagyságrendje 1996-ban meghaladja a másfél milliárd Ft-ot, 1998-tól 2003-ig 2–2,5 milliárd Ft között mozog, 2004-ben átlépi a 3 milliárd Ft-ot. Az értékesítésből származó bevételek mellett, szinte minden esztendőben hitel-felvételre is rákényszerült az önkormányzat. Az ábrából kiolvasható, hogy a költségvetés bevételeihez viszonyítva 1998–99-ben volt a legmagasabb a hitel-felvétel és hiteltörlesztés aránya, de ehhez közelít a 2005–2006-os állapot is.

A kiadások szerkezetét bemutató táblázat ad magyarázatot arra, miért kény-szerűl növekvő vagyoneledásra és hitelfelvételre a város.

3. ábra

Pécs költségvetésének kiadási szerkezete



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Az adatok azt mutatják, hogy a város kiadásainak döntő részét az intézmény-fenntartás teszi ki. (Az átadott pénzeszközök és pénztartalékok kategória költségvetési fejezetcímet követ, az ebbe tartozó kiadások meglehetősen sokszínű-ek. Itt tartják számon a nem önkormányzati intézményeknek adott működési támogatásokat [ezzel tulajdonképpen tovább növekednek a fenntartási költsé-gek], de itt jelenik meg az önkormányzati cégeknek adott támogatás is, mely a városüzemeltetés kiadásait, és felújítási, beruházási tételeket is magában foglal). 1991–2001 között az intézményi kiadások meghaladták a költségvetési kiadások 60%-át. Látható, hogy fejlesztésekre – változó mértékben ugyan – de a költség-vetés egyre szűkülő hányadát tudja fordítani a város. Amennyiben az értékesíté-sekből és hitelekből származó forrásoktól eltekintünk, kitűnik, hogy esetenként az intézményi finanszírozás meghaladta a város rendszeres bevételeit. Az in-

tézményi kiadások legnagyobb részét minden időszakban az oktatási intézményekre fordítandó összegek adják. A helyzetet bonyolítja, hogy egyre csökken a gyermeklétszám.

A tendenciát felismerve a város döntéshozói folyamatosan szűkítik Pécs iskola-hálózatát. (Az első iskolabezárások 1997-ben történtek, majd 2004-ben és 2007-ben folytatódott a folyamat). A nagy vihart kiváltó intézkedések ellenére, a költségvetési arányok alig javultak valamit az évek során, továbbra is az oktatási hálózat emészti fel a városi források döntő hányadát. A kötelező feladatellátás területén a szociális ellátórendszer és az igazgatási ügyintézés jelent még meghatározó kiadási tételt a város költségvetésében. Az egészségügy a város nagyságához mérten viszonylag alacsony kiadási tételt jelent, mivel a város egészségügyi intézményei elsősorban megyei és egyetemi fenntartásban vannak. A város csak az alapellátásért felel. Mindamelllett a takarékoság jegyében évek óta kísérleteznek a három szolgáltatási rendszer összehangolásával az érintettek, talán a jelenleg folyamatban lévő európai uniós pályázatok elősegítik a megoldást. A nem kötelező feladatok sorában kiemelkedik a kultúrára fordított összegek nagysága. Ennek oka abban keresendő, hogy 1998-tól stratégiai céllá vált a kulturális turizmus fejlesztése a városban. A döntést az alapozta meg, hogy a gazdasági szerkezetváltásban láthatóan az egyetemi képzés felfutása, és a város kulturális örökségének a kihasználása jelentett kitörési pontot. 2000-ben a város világörökségi címet nyert az ókeresztény sírkamrák révén, 2005-ben pedig Pécs lehetőséget kapott arra, hogy 2010-ben Európa egyik kulturális

4. ábra

*Az önkormányzati intézmények működtetési költsége
a működési bevételekhez viszonyítva*



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

fővárosa legyen. Az intézményfenntartó szerep mellett az első időszakban a városnak alig maradt szabad kapacitása más feladatai ellátására. Az önkormányzatiság első időszakát a nagy privatizálások, és az önkormányzati vállalatrendszer kialakítása jellemezte.³ Az első ciklus legjelentősebb bevétele az önkormányzati lakásállomány eladásából származott. Az első önkormányzati periódus végén, a második elején külföldi (francia) tőke bevonásával vegyes tulajdonú vállalatként hozták létre a Pécsi Vízművet és a BOKOM-ot. Egyszemélyes önkormányzati tulajdonban maradt a PÉTÁV, a Pécsi Tömegközlekedési Rt. és új vállalatként a Pécsi Vagyonkezelő Rt. Az említett cégek vették át fokozatosan a város üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat. Ezért a költségvetésben csak kevésbé nyomom követhető, hogy mennyit fordít a város az ugyancsak kötelező kommunális teendőire (vízellátás és tömegközlekedés biztosítása, úthálózat karbantartása és fejlesztése, zöldfelületek gondozása). 1998-ig egyetlen beruházás valósult meg a városban, új sportuszoda létesült.

1998–2002 között, látván a város költségvetésében fellelhető kedvezőtlen tendenciákat, a döntéshozók megkíséreltek javítani a helyzetet. Mindenekelőtt a hitelfelvételt korlátozták, ennek következtében 2000-ben és 2001-ben egyáltalán nem vett igénybe hitelt a város. Néhány területen határozott fejlesztési elképzeléseket fogalmazott meg a dinamikus polgármester: a megmaradó iskolahálózat épületeinek korszerűsítése, az elavult közlekedési eszközök lecserélése, szociális bérlakások építése. (A célok többé-kevésbé követték a városlakók igényét, amit a rendszeresen elvégzett szociológiai felmérések adatai igazolnak).⁴ Az iskola felújításokhoz és a lakásépítésekhez a város pályázati úton elnyert kormányzati forrásokat is kapott. A közlekedés korszerűsítését a Pécsi Tömegközlekedési Rt. által kötött hosszú távú szerződés volt hivatott megoldani, mely alapján a város teljes autóbuszparkját Mercedes buszokra cserélik középtávon. Mindez jelentős tartós városi elkötelezettséget vont maga után. Ennek következménye, hogy a 2002-ben kezdődő ciklusban fel kellett adni a hitelfelvételi moratóriumot. A negyedik ciklusnak a legjellemzőbb vonása az Európai Unióhoz való csatlakozásra való felkészülés. A város számtalan előcsatlakozási pályázaton indult, s igen sokat meg is nyert. Ezek közül a legjelentősebb az ISPA pályázat, mely a város teljes körű vezetékes vízellátását és csatornázását hivatott megteremteni. Ugyancsak kiemelkedő jelentőségű a Világörökségi helyszínek bemutatathatóvá tételét elősegítő beruházás. Az Európa Kulturális Fővárosa program, a magyar kormányzati kiírás értelmében kulturális alapú városfejlesztési projekt. A létesítendő nagyberuházások értéke 36 milliárd Ft. A felsorolásból is látható, hogy a város – ahogy a költségvetési bizottság elnöke szokott fogalmazni – beruházási spirálba került. Kérdés: hogy változatlan költségvetési szerkezet mellett, finanszírozható-e mindez?

³ Pécs Megyei Jogú Város költségvetését meghatározó tényezők az 1990–1998 közti időben. Kunszt Márta. In *Politikum Pécs*, 2001. 163–194. p.

⁴ Lásd Kákai László közvélemény-kutatásait.

Irodalom

- Pécs Megyei Jogú Város költségvetését meghatározó tényezők az 1990–1998 közti időben / Kunszt Márta. In Kunszt Márta (szerk.): *Politikum Pécsett: Pártpreferenciák, erőviszonyok, helyi hatalom, gazdaság és civil társadalom*. 2001. 163–194. p.
- Pitti Zoltán: *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja* (Vitaanyag). Budapest, 2004. március.
- László Mária (1997): *Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere*. PhD-dolgozat. Pécs, PTE KTK, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. 147 p.

Abstract

The Budget of the City of Pécs (1990–2008)

The budget of Pécs, a City with County status, is presented by the author from the time of the change of regime to 2006. Four separate phases of local government are included in this period. The structure of the city budget, the proportions of resources transferred from central funds and the local authority's own revenues are depicted in the analysis. The relationship between the total resources for financing the operation of the city institutions and those for maintenance and reconstruction is explored. The data indicate out that the balance between the funds transferred from the central budget and those raised locally changed greatly in 1996 with the Bokros Package – with the latter coming to dominate. In the first two phases (1990–1998) the additional resources to finance the city operation were based on the privatisation of the flats owned by the City, but at the turn of the century it was only a high level of borrowing which made it possible to make use of the opportunities provided by the European Union. Privatisation and marketing can be considered the most characteristic economic processes of these first two phases. In addition to selling the authority-owned flats, companies established by the local authority were also marketed and privatised (the water-works, district heating, waste management and town management companies). In the second phase funding from the EU budget became available for the city with preparation for Accession to the EU. The period of applications was initiated at that point – as demonstrated by the start of delayed infrastructural developments, and the critical modernisation of installations (construction of a new sewerage system through ISPA, the renewal of the bus fleet and the renovation of schools). A strategic break-through for cultural tourism was achieved with the acceptance of the city as a World Heritage Site, and nomination as a European Capital of Culture – also funded from EU resources. Since the city's own resources are insufficient to finance renovation and development any further, loans were essential, but by 2006 the debt had become so large that the question arose of whether the city would be able to finance all of these without a modified budget.

ADÓBEFIZETÉSEK ÉS KORMÁNYZATI TRANSZFEREK SZÉKELYFÖLDÖN

Nagy István

óraadó

Sapientia EMTE, Csíkszereda

Az alábbi dolgozatban, mely a doktori disszertációm¹ részkutatása, többek között a következő kérdésekre keresek választ: Hogyan befolyásolja a helyi adózás a helyi gazdaság működését? Van-e összefüggés az önkormányzatok adóbevételeinek nagysága és az egyes megyék gazdasági fejlettsége között? Mennyire méltányos a hazai adópolitika, működnek-e a kiegyensúlyozási törekvések?

A fentebb megfogalmazott kérdések alapján körvonalazódott a rész tanulmány alaphipotézise, miszerint Romániában az egyes megyék által befizetett adók nagysága szoros összefüggésben van a szóban forgó megyék gazdasági fejlettségével. Az előbbi feltevésből kiindulva, alapcélom a közhiedelemben honos tévhitet (meggyőződésem, hogy tévhit) eloszlatni, miszerint Hargita és Kovászna megye gazdasági fejlettsége jóval az országos átlag fölött van, ugyanakkor, hogy a szóban forgó két megye esetében jóval nagyobb az állami költségvetéshez való hozzájárulás, mint az állami transzferek mértéke így a két megye esetében nem méltányos a transzfer politika. A címben szereplő Székelyföldön Hargita, Kovászna és Maros megye által körülhatárolt területet értem.

A helyi közigazgatási törvényekkel párhuzamosan, ezekre épülve, a mindenkori kormányok stratégiája függvényében, jelentek meg a helyi önkormányzatok pénzügyeit szabályozó törvények is. Jelen pillanatban Romániának, a fejlett országok standardjához igazított adózási rendszere van. A nemzeti költségvetésnek² három nagy alappillére van: állami költségvetés³, társadalombiztosítási

¹ A disszertációs dolgozat témája: Székelyföld gazdasági szerkezete és fejlettsége szintje.

² A nemzeti költségvetés az államháztartást egyik fő összetevője. Tatiana M., 2004 szerint az államháztartás alkotóelemei a következők: nemzeti költségvetés (tartalmazza az állami, társadalombiztosítási és helyi önkormányzatok költségvetését), speciális alapok költségvetése, állami kincstár költségvetése, autonóm közintézmények költségvetése, külső vissza nem térítendő alapok költségvetése és nem hazai visszatérítendő hitelek költségvetése.

³ Az államháztartás legnagyobb költségvetése a 14 milliárd EUR nagyságú állami költségvetés (2005) melynek fő forrása az ÁFA (44%), luxus adók-illetékek (17%), személyi jövedelem adók és profitadók (13-13%).

költségvetés és az önkormányzatok költségvetései. Ezek mellett léteznek az elkülönített alapok, melyek elsődleges célja a speciális feladatok megvalósítása.

Habár a kormányzati transzferek több mint fele célirányos visszautalás a dekoncentrált helyi intézmények számára (az önkormányzatok mintegy pénzügyi csatorna szerepét játsszák) az állami költségvetésbe való befizetések és a transzferek aránya egy kezdetleges képet adhat a kedvezményezett megyékről.

Ugyanakkor az állami költségvetésbe fizetett adók segítségével, az egyes megyék fejlettségi szintjéről is egy pontosabb képet kaphatunk. A fejlettség mérésére használt indexszámnak tartalmaznia kellene mindazokat a tényezőket, amelyből az egyes adófizetők jóléte származik, a rendelkezésre álló szabadidőt ugyanúgy számba véve, mint a jelen és a jövőbeli fogyasztást. Ilyen általános mutató előállítása azonban lehetetlenség lenne. Egy lehetséges mérési eszköz az adófizetők által központi költségvetésbe befizetett adók nagysága. A fenti mutató a megyék fejlettségének olyan mérő indexe lehet, amely összehasonlítva az egyéb, általam előbbi kutatásaim során vizsgált gazdasági fejlettségi mutatókkal (GDP/fő, ezek dinamikája, hitelek nagysága, bankkártyák elterjedése, szolgáltató szektor aránya stb.), pontosítja és kiegészíti az eddig kialakult véleményemet és segít választ adni azon hipotézisem igazolásában vagy megcáfolásában, miszerint a székely megyék gazdasági fejlettsége az országos átlag alatt van.

Az állami költségvetésbe befizetett egy főre jutó adók megyei megoszlását tartalmazó térképet (*1. ábra*) vizsgálva szembetűnő, a tágabb értelemben vett erdélyi megyék jobb teljesítménye. A három székely megye közül a legtöbb adót Maros megye fizette be (15. megye), öt követi a közepesen teljesítő Kovászna és Hargita megye (19. illetve 20.). Az egyes megyék fejlettségi különbségeit igazolja az is, hogy a legkisebb befizetett és a legnagyobb befizetett adó közötti különbség harmincszoros, valamint, hogy csak 6 megye (Arad, Bihar, Konstanca, Prahova, Szatmár, Ilfov – Bukarest) van az országos átlag (654 EUR) fölött.

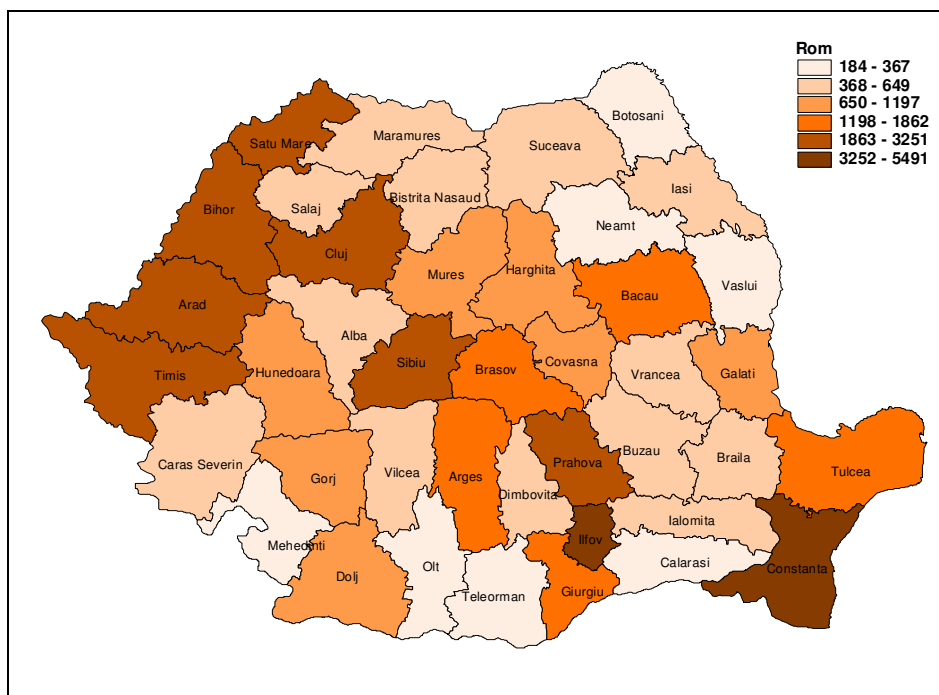
Maros megye helyezése két pozícióval romlott, ha az egyes megyék állami költségvetési befizetéseit a GDP-hez hasonlítom, Kovászna egyet javított, Hargita pedig egyet rontott.

Az állami kiegyensúlyozási politika igazságosságára az állami transzferek és a megyék által az állami költségvetésbe befizetett összegek aránya is ad egy hozzávetőleges képet, azért csak hozzávetőlegeset, mert az állami transzferek több mint fele célirányos visszaosztás. 2005-ben Romániában 16 megye „kapott többet, mint amennyit befizetett”, azaz 16 megyében volt nagyobb az állami transzferek aránya a költségvetésből, mint az állami költségvetésbe befizetett összeg nagysága, a legnagyobb arány Olt megyében volt (291%), ahol a megyei önkormányzatok majdnem kétszer annyit kaptak vissza mint amennyit befizettek, a legkisebb arány pedig Ilfov⁴ megye (8,3%) esetében van.

⁴ Tartalmazza a főváros Bukarest adatait is.

1. ábra

Az állami költségvetésbe befizetett egy főre eső adók területi megoszlása Romániában, 2005, RON



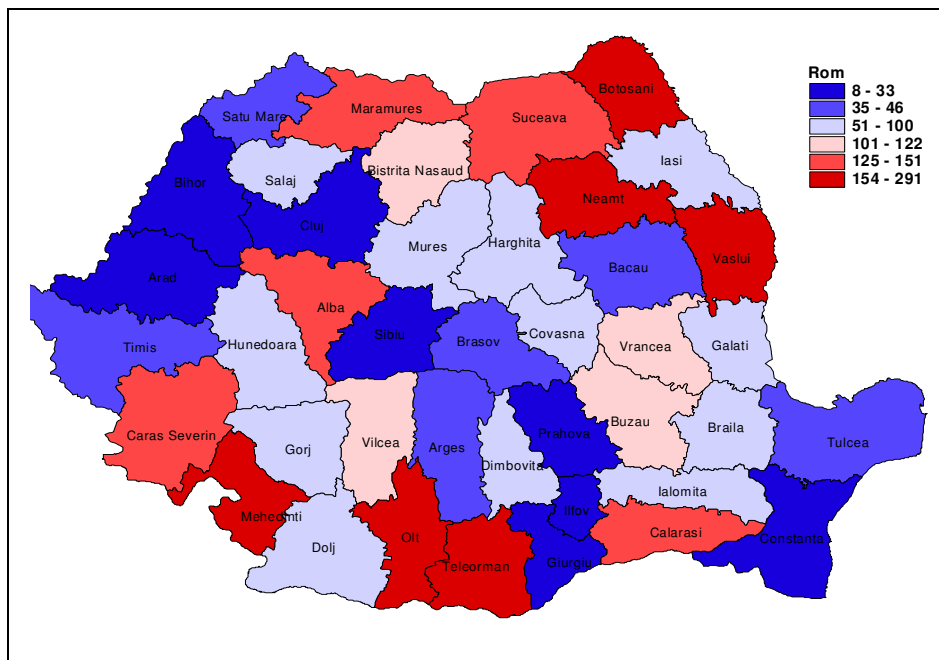
Forrás: Pénzügyi Minisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

Harghita megyében ez az arány 86%, Kovászna megyében 70% Maros megyében pedig 50%. Mindhárom megyében a transferek jóval nagyobbak, mint az országos 37%-os átlag. A fenti arányokkal a három megye az országos rangsorolásban (a legjobb helyezés a legnagyobb transfer/befizetett arányt feltételezi) a 22., 23. illetve 27. helyezést érték el.

Az egyes megyék esetében azonban a kormányzati transferek és költségvetési adóbefizetés közötti korrelációk pozitívak. A két adatsor abszolút nagyságára a korrelációs együttható 0,75; az egy lakosra jutó transferek és befizetett adók korrelációs együtthatója 0,20; a két adatsor rangsorai közötti együttható pedig 0,4. Ez arra enged következtetni, hogy a kormányzati transfer országos szinten nem igazságos (ha teljesen igazságos lenne akkor a korrelációs együtthatónak a max. –1 értéke lenne), eszerint nem a legszegényebb megyék kapják a legtöbbet és fordítva. Azonban a két térkép összehasonlítása a fentieket egy kissé cáfolja, hiszen az első ábra „halványabb” színezetű (kisebb adóbefizetés), megyei erős piros színűek (nagyobb az állami transfer, mint a befizetett adók nagysága) a 2. ábrán, és fordítva.

2. ábra

Kormányzati transzferek és az állami költségvetésbe befizetett adók aránya, 2005, %



Forrás: Pénzügyi Minisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

Ami a három székely megyét illeti a részadat korrelációs együtthatói azonban $-0,85$ fölött vannak. A rangsor szerinti adatsor korreláció $-0,91$, az egy lakosra jutó adatsor korrelációja pedig $-0,86$.

1. táblázat

Állami költségvetésbe befizetett adók és állami transzferek, 2005, helyezések

	Maros megye	Kovácsna megye	Hargita megye
Állami költségvetésbe befizetett adók/fő	15	19	20
Állami költségvetésből történő transzferek/fő	23	16	7

Forrás: Pénzügyi Minisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

A negatív értékek a székely megyék esetében méltányosságra utalnak. Ezt támasztja alá a fenti táblázat is, mely szerint Hargita megye 20. befizető és 7. „visszakapó”. Azonban itt csalóka az egy főre számított mutató, ha figyelembe vesszük, hogy minden visszaosztást nem lehet egy főre vetíteni. Jó példa lehet erre a megyei és községi utak karbantartására és felújítására szánt támogatás,

ahol az egy főre eső transzfer szerint Hargita megye 14., ha viszont az 1 km-re eső visszaosztást vizsgálom Hargita megye a 35. Ez a helyezés hűen tükrözi az utak rossz minőségét Hargita és Kovászna megyében. Ezt fokozza a szomszédos Brassó megye rossz helyezése is (36.), ahol a két székely megye felé irányuló összekötő megyei utak minősége jóval rosszabb az átlagnál.

Összegzés

A helyi leosztott feladatok ellátására, a regionális különbségek egyensúlyozása érdekében az állam különböző transzferekre kényszerül. A transzfer nagysága Romániában meghaladja a helyi önkormányzatok összbevételének 80%-át. Habár az egyes megyék esetében az állami költségvetésbe befizetett és a kormányzati transzferek közötti korrelációs együtthatók pozitívak, ez megváltozna ha az adatsorokból kiszűrnénk az úgynevezett extrém statisztikai adatokat - annak a pár megyének az adatait amelyek bizonyos politikai okok miatt többet, illetve kevesebbet kaptak a „megérdemelnél” -. Erre enged következtetni a két adatsort ábrázoló térkép egymásra „csúsztatása” is, ahol látható (5–6 megye kivételével), hogy az a megye, amely több adót fizetett be az állami költségvetésbe, az állami transzfer esetében a kevesebbet visszakapó „halványabb” megyékhez tartozik. A székely megyék esetében pedig kijelenthető, hogy igazságos (2005-ben) az országos transzferpolitika. Jó példa erre Hargita megye, amely a 20. megye az állami költségvetésbe befizetett adók szerint és 7. a legtöbb állami transzferet bevételező megyék közül.

Dolgozatom abban hoz újat ezen a kutatási területen, hogy az egyes romániai megyék fejlettségi szintjét a befizetett adók nagyságával próbálja magyarázni. Doktori dolgozatom keretében, amelynek ez az egyik résztanulmánya, egy olyan gazdasági fejlettségi szint mérésére alkalmas komplex mutatót akarok létrehozni, amely pontosabb képet tudna adni a székely megyék országos helyzetét illetően. Egy ilyen mérési eszköz lehet az adófizetők által a központi költségvetésbe befizetett adók nagysága. Ez a mutató a megyék fejlettségének olyan mérő indexe, amely összehasonlítva az egyéb, előbbi kutatásaim során vizsgált gazdasági fejlettségi mutatókkal (GDP/fő, ezek dinamikája, hitelek nagysága, bankkártyák elterjedése, pénzügyi szektor fejlettsége stb.), pontosítja és kiegészíti az eddig kialakult véleményemet és segít azon hipotézisem igazolásában, miszerint a székely megyék gazdasági fejlettsége (kivéve Maros megyét) az országos átlag alatt van.

2. táblázat

A székely megyék országos helyezései, különböző mutatók szerint, 2005

Mutató	Maros megye	Kovászna megye	Hargita megye
GDP/fő	12	18	20
GDP dinamika 1998-2005	31	33	20
Önkormányzati összjövedelem/fő	17	16	10
Saját forrás/fő	14	22	24
Helyi adók/fő	13	21	24
Állami költségvetésbe befizetett adók/fő	15	19	20
Bruttó átlagbérek	21	42	37
Hitelek nagysága/fő	14	22	27
Devizaalapú hitelek nagysága/fő	12	30	27
Banki betétek/fő	18	16	24
Bankkártyák/fő	14	15	21
Képviseletett bankok száma	15	31	26
Biztosítási piaci részesedés	15	26	27
Önálló lízingtársaságok száma	7	33	24
Bejegyzett járművek száma/fő	13	16	23

Forrás: Román Nemzeti Bank, Allianz Tiriac biztosító társaság, romániai bankok honlapjai, Pénzügyi Minisztérium által szolgáltatott adatok, Statisztikai Évkönyvek, Nagy I. 2006.

Ha feltételezem, hogy a fenti táblázat mutatói ugyanazt a súlyt képviselik a fejlettségi indexben (nem vettem figyelembe az összjövedelmi mutatót, mert az állami transzferpolitika miatt ez a mutató eltorzította volna a fejlettség indexet), akkor Maros megye a 42 adminisztrációs egység (41 megye és Bukarest) közül a 15. Hargita és Kovászna megye pedig holtversenyben a 24. helyezést érte el. Ez arra enged következtetni, hogy a két megyének az országos átlag alatti, Maros megyének pedig jóval az országos átlag feletti a gazdasági fejlettsége.

Irodalom

- Anuarul statistic pe anul (2005).
 Executia bugetelor locale (2008): INSSE, Bucuresti.
 Geréb László (2003): Önkormányzati finanszírozás. In Horváth Gy. (szerk.): *Székelyföld*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, MTA Regionális Kutatások Központja.
 Lados Mihály (1995): Ingatlanvagyron adóztatás az önkormányzati gazdálkodásban, Győr.
 Legea bugetului de stat pe anul (2005).
 Nagy István (2006): Dynamic economic sectors and their structures in Szeklerland.
 Starea Actuala din Romania (2008): www.descentralizare.ro
 Tatiana Mosteanu (2004): Buget si Trezorerie publica, Editura Universitara, Bucuresti.

Veress Emőd (2002): Helyi Közigazgatási Törvény, Kommentár a gyakorlat számára, RMDSZ, Kolozsvár.

Prof. dr. Voinea M. Gheorghe (2005): Finante locale, material de curs, Cluj.

2006. évi 273-ös önkormányzatok finanszírozását szabályozó törvény.

2006. évi 286-ös közigazgatási törvény.

Abstract

Taxes and governmental transfers in Szeklerland, Romania

The present research paper is one element of the research for my PhD dissertation, and in it I am searching for answers to a number of questions: How does local taxation influence the local economy? Is there any relationship between the size of local tax revenue and the economic development level of a specific county? How fair and equitable is the Romanian taxation policy and are the efforts to achieve balance effective?

With the help of these questions I have formulated the basic hypothesis of this research paper, according to which, in relation to certain Romanian counties, the extent of taxes collected has a strong correlation with the state of economic development of the counties in question. Based on this hypothesis, I will attempt to dispel a common belief widespread in public opinion: namely, that the economic development of Harghita and Covasna counties is above the national average and also that the contributions of these two counties to the central budget is higher than the governmental transfers which obtain in return - in general, that the transfer policy is inequitable in the case of these two counties. In this paper by the term Szeklerland I understand the region which comprises Harghita, Covasna and Mures counties.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELSZÁMOLÁSI RENDSZERÉNEK PROBLÉMÁI MAGYARORSZÁGON

Simon József

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Bevezetés

A közsféra különböző típusú szolgáltatásokat nyújt a lakosság számára, a feladatok finanszírozása közpénzekből történik. Fontos, hogy a közpénzek felhasználásának útja nyomon követhető, ellenőrizhető és hasznosulásának eredménye mérhető legyen. A közsférában három alapelv követelhető meg, az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a nyilvánosság. Jelenleg az alelvek érvényesülése nem igazolható. Ennek számos oka lehet, amelyek közül kiemelkedik az államháztartás jelenlegi elszámolási és beszámolási rendszere. Tanulmányom célja rámutatni az elszámolási és beszámolási rendszer alapvető tévedésére, amely nem engedi érvényre juttatni a gazdaságossági szemléletet. A nemzetközi trendek valamint a hazai adottság figyelembevételével felvázolom a fejlesztés lehetséges irányát. Az elemzés kereteit szétfeszítené a teljes államháztartás vizsgálata, ezért a dolgozat a települési önkormányzatok szempontjából vizsgálódik, noha az államháztartás minden alrendszerében érdemes a kérdés relevanciáját vizsgálni.

Jogszabályi alapok

A települési önkormányzatok számviteli kötelezettségeinek kezelése két jogszabály, a számviteli törvény, és a költségvetési szervek sajátos elszámolásait és beszámolását szabályozó 249/2000. kormányrendelet alapján történik. Az utóbbi a vállalkozásokra vonatkozó számviteli szabályokból indul ki, és értelmezi a közszférára vonatkozóan. Az sem elhanyagolható probléma, hogy az önkormányzatok számára nemcsak furcsa e számviteli szabályok alkalmazása, hanem a pusztán megismerése is nehéz.

Az önkormányzatok által alkalmazott könyvvezetési technika is egy sajátos megoldás, a tevékenységük vagyoni és pénzügyi helyzetére ható eseményekről a kettős könyvvitel rendszerében, „módosított teljesítés szemléletű” nyilvántartást vezetnek, vagyis gyakorlatilag a pénzforgalmi szemléletet alkalmazzák. A pénzforgalmi szemléletnél csak azok a tranzakciók vehetők figyelembe, amelyek pénzügyileg tényleges kifizetesként vagy bevételként megjelennek.

A pénzforgalmi szemlélet következtében a könyvvitelben a költség és a bevételi előírás fogalmak nem érvényesülnek, nem használhatók mérőeszközként, a gazdaságosság kifejezőjeként. A kiadások egyben költséget is jelentenek, vagyis a kiadás pillanatában a tételt egyben felhasználnak kell tekinteni. Hasonlóan a kiadásokhoz a bevételi előírányzatokat, illetve a fizetésre való felszólításokat a kiállításukkor nem kell könyvelni, a könyvviteli rendszerben csak akkor jelennek meg, amikor ténylegesen megérkeztek, a hitelintézet vagy a Kincstár értesítése alapján. A könyvvitel további sajátossága, hogy a kiadások és a bevételek elszámolása egyben a kiadási és bevételi előírányzatok teljesítését is jelenti. (Szabó–Szamkó, 2001)

A pénzforgalmi szemlélet – mint a pazarlás közvetítője

A pénzforgalmi szemlélet alkalmazása még önmagában, a nemzetközi példák alapján nem minősíthető jónak vagy rossznak, szükség van minősítő feltételek meghatározására is. Ennek hiányában mondható, hogy jelenleg Magyarországon a pénzforgalmi szemlélet nem felel meg a vele szemben támasztott követelményeknek. Vizsgáljuk meg az állítás főbb okait!

A számviteli rendszer célja megbízható és valós összképet biztosító információk szolgáltatása az önkormányzat vagyoni, pénzügyi, és jövedelmi helyzetéről, jövedelemteremtő képességéről, tevékenységének eredményéről az önkormányzat vezetőinek, más államigazgatási szerveknek, a hitelezőknek és a befektetni szándékozókknak. (Kara–Kusztosné–Varga, 1992) Ennek érdekében a számvitel megfigyeli, feljegyezi a gazdasági eseményeket, a vagyoni helyzetben bekövetkezett változásokat, majd a dokumentált eseményeket logikailag zárt rendszer szerint számba veszi, összesíti, ellenőrzi és elemzi. (Nyikos, 2005) Tehát az egyik fő kérdés, hogy kik lesznek az érdekelt szereplők, illetve a másik pedig, hogyan, milyen módszerek alkalmazásával lehet az igényeknek megfelelő információkat előállítani.

Az érdekelteket két csoportra érdemes felosztani, az egyik a döntéshozók, a másik pedig az „egyéb érdekeltek” csoportja. A döntéshozók között is megkülönböztetendők a politikai döntéshozók és az önkormányzati feladatok megvalósítói. A két érdekcsoport számviteli rendszerrel szemben támasztott követelményei nagymértékben különbözőek. A politikai döntéshozó célja a költségvetés adott évi bevételeinek olyan módon történő felosztása a feladatok között, hogy a lakosság igényei a lehető leginkább kielégíthetők legyenek. Ebből következően a számvittel szembeni elvárás a finanszírozási források útjának nyo-

mon követésére szorítkozik. Vagyis a pénzforgalmi szemlélet tökéletesen megfelel a politikusok igényeinek. A pénzforgalmi szemléletben készített „mérleg” a kormány számára azért jó, mert a teljesített kiadásokat a szándékolt szerkezetben rögzíti, s így teljesítettnek véli a kormányzati elképzeléseket, valamint azt a lehetőséget is felkínálja, hogy a teljesített kiadásokról olyan szerkezetben és részletezettséggel számoljon be, amely számára a legkedvezőbb.

Ezzel szemben az önkormányzati feladatok megvalósítóinak elvárásai sokkal komplexebbek a politikai döntéshozókénál. Őket, mint a „politika” operatív végrehajtóit alapvetően az vezérli, hogy az önkormányzat gazdálkodásának minősége és hatékonysága is megítélhető legyen. A pénzforgalmi szemlélet jelenlegi formában és feltételekkel történő alkalmazása ezen igények kielégítésére képtelen. Ezen állítás számos érveléssel támasztható alá, ezek közül nézzük a legfontosabbakat!

A pénzforgalmi szemlélet alapelvéből következően a kötelezettségek és a követelések a könyvvezetésben explicit módon nem jelennek meg, ebből következően az egyik legfontosabb számviteli alapelv a teljesség elve nem érvényesül. Az önkormányzatok ugyan dönthetnek úgy, hogy külön analitikus nyilvántartást vezetnek a kötelezettségeikről és követeléseikről, de ez két okból sem minősíthető jó gyakorlatnak. Egyrészt bármilyen plusz nyilvántartás vezetése költségeket jelent, másrészt nem biztosított az ebből származó információk felhasználása, hiszen addig, amíg nem történik tényleges pénzmozgás a követelések ill. kötelezettségek rendszeren kívüli tényezők. Ráadásul az idő előrehaladtával folyamatosan halmozódnak. A valóságban azonban igenis fontos információt hordoznak, ugyanis ezek együttes figyelembevételével lehet csak a tényleges pénzügyi helyzetet meghatározni. Látszólag a kötelezettségek büntetlenül növelhetők, legalábbis rövidtávon, egészen addig, amíg ezek pénzügyi vonzata meg nem jelenik.

A könyvvezetésben az értékcsökkenés gazdasági tartalma sem jelenik meg. Az önkormányzatok számára meghatározott, hogy a különböző típusú vagyontárgyaik esetén milyen leírási kulcs alkalmazható, azonban az amortizáció mivel konkrét pénzmozgással nem jár, nem számolható el. Így az önkormányzat vagyontárgyainak piaci és nyilvántartási értéke elszakad egymástól, a vagyongazdálkodása is kilátástalan helyzetbe kerül. Az önkormányzat többek között nem tudja pontosan meghatározni vagyontárgyainak pótlási időpontját, ill. a vagyontárgy értékesítésekor az eladási ár elmarad a piaci értéktől. A vagyonnal való gazdálkodás korlátozottsága következtében az önkormányzati feladatok ellátásának minősége sem lesz garantálható.

A pénzforgalmi szemléletből következően nem lehet meghatározni, hogy adott feladat ellátása ténylegesen mennyibe is kerül. Az állami szolgáltatásokat közpénzek elköltése árán nyújtják. Viszont a szolgáltatások egyrészt a tárgyévet megelőző, másrészt a tárgyévben keletkező közbevételekből valósulnak meg. A pénzforgalmi szemlélet lényegéből következően olyan tételek is nyilvántartásba

kerülnek, amelyek teljesítése később történik, és számos tranzakció kimarad a nyilvántartásból, holott adott költségvetési évet terheli. Az önkormányzatok csak nagyvonalú becsléseket képesek végezni adott feladat költségigényéről, s ez csak egy becslés, mégis idő- és pénzigénye jelentős.

A teljes költség ismerete nélkül viszont nem lehet dönteni adott feladat ellátásának optimális szervezeti keretéről, vállalkozási vagy más szervezeti formában történjen a feladat megvalósítása, azaz a teljes költség ismerete nélkül nem lehet gazdálkodni az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások területén. Tulajdonképpen nem tud érvényesülni a tulajdonosi, befektetői szemlélet, mert valójában a működés értékelését ezzel a módszerrel nem lehet elvégezni.

A pénzforgalmi szemlélet alkalmazása tág teret nyújt a gazdálkodás problémáinak elfedésére. Ha a költségvetés, költségvetési évről készített beszámoló pénzforgalmi jellegű adatokra épül, a valós megbízható gazdálkodásról szóló összkép nem teljesülhet, a beszámoló előírt tagolása még a korlátozott információ-tartalom „kinyerését” is megakadályozza. Ez mozgásteret ad a statikus mérleg-egyezség elvtelen létrehozásához. Ez utóbbihoz egyébként a finanszírozási nehézségek is hozzájárulnak.

Összefoglalva a jelenlegi elszámolási rendszer, fentebb adott válasza a könyvvizetés módjára nincs összhangban a döntéshozók elvárásaival. A döntéshozatalhoz szükséges információk, a gazdálkodás számos területén egyáltalán nem vagy csak korlátozottan állnak rendelkezésre, ezzel szinte kilátástalan helyzetbe hozva a gazdálkodás hatékony irányítását.

A legfőbb érdekelt az adott területen élő állampolgárok, akik pazarlás révén kevesebb vagy minőségileg kifogásolhatóbb szolgáltatásokhoz jutnak. Az egyéb érdekelték közé sorolhatjuk többek között az önkormányzattal kapcsolatba kerülő vállalkozásokat, hitelintézeteket. A pénzforgalmi szemléletből fakadó hátrányok a helyi lakosokat alapvetően közvetetten érintik, és a hatások jellemzően a települési önkormányzat által nyújtott szolgáltatások körében és minőségében jelennek meg. A vállalkozások és a hitelintézetek esetén az alapvető probléma a pénzforgalmi szemlélettel kapcsolatban, hogy nem képesek felmérni a partner önkormányzat tényleges gazdasági helyzetét, legyen szó akár egy egyszerű termékértékesítésről vagy akár kötvénykibocsátásról. Vagyis az önkormányzati beszámolók korlátozott információtartalma következtében jelentős mértékű bizonytalanság figyelhető meg a gazdasági kapcsolatokban.

A pénzforgalmi szemlélet alkalmazásánál – az egyszerű interpretálhatóságából következően – jellemzően nincs szükség magasan képzett számviteli szakemberek alkalmazására. A pénzműveletek nyilvántartása viszonylag egyszerűen, alacsonyabb alkalmazotti létszám mellett megoldható. E szegmensben mérhető előny azonban összemérhetetlen hátrányt eredményez. Egy előnye kétség kívül az, hogy pénzforgalmi nyilvántartással az önkormányzat likviditási helyzete gyorsan megbecsülhető. Ugyanakkor a követelések, és a kötelezettségek figyelmen kívül hagyása még a likviditás pontos mértékének meghatározását nagyban megnehezíti.

Következtetések, fejlesztési igények

Az államháztartáson belül, így az önkormányzatoknál is az érdekeltek információigényének kielégítése a számviteli rendszer működtetésén keresztül lehetséges. A jelenlegi szabályozás legfőbb problémája, hogy a pénzforgalmi szemléletű könyvvizetés és erre épülő beszámolóképzési gyakorlat nem szolgálja az önkormányzati gazdálkodás érdekeit, az információk többnyire hamisak, s generálják a pazarlás lehetőségét.

A számvitel és a kötelező struktúrában előírt adatszolgáltatás jól, rosszul – döntően a költségvetési tervezést és a közpénzekkel való elszámolást, illetve ezen elszámolást kísérő külső és belső ellenőrzés igényeinek kielégítését szolgálja (Kassó, 2000). A magyar államháztartás gazdálkodási gyakorlatában a szűkebb számvitel és ezen belül is a könyvvitel öncélúvá vált, gyakorlatilag semmilyen visszajelző szerepkört nem tölt be. Azon túl, hogy a tényleges költségvetési döntési folyamatot és gazdálkodási gyakorlatot nem szolgálja, nem biztosítja a választók és a gazdasági partnerek információs igényeinek kielégítését. Ez különösen a pénzforgalmi szemléletre való 1992-es, az ÁHT életbelépésével bekövetkezett átállás miatt van így. A problémát fokozza, hogy az államháztartási számvitel, így az önkormányzatok számvitele is, beszámolási rendszere által előállítja a pénzügyi beszámoló kötelező elemeit, de ezek fiktív adatokkal operálnak. A vállalkozási szektor pénzügyi beszámolóival megegyező formák ráadásul egy sor felhasználót megtevesztenek. Gyakorlatban sokszor előfordul, hogy kívülállók jellemzően bankok és más pénzügyi szolgáltatók az önkormányzati „vagyonszámlákból” és eredmény kimutatásokból a standard pénzügyi mutatószámokat képzik, és ezek alapján minősítik az önkormányzatokat (Nagy, 2004).

A jelenlegi helyzet változtatást sürget, a számviteli rendszer reformja illetve az államszámvitel kialakítása nem halasztható tovább. A változtatások fő iránya mindenképpen az eredmény szemléletű számvitel irányába való elmozdulás. A nemzetközi tapasztalatok igazolják, az eredmény szemlélet bevezetése a pénzforgalmi szemléletnél bemutatott hátrányok kiküszöbölésével jár, azonban a példák figyelmeztetnek, fokozatosan lehet áttérni a teljes eredmény szemléletű számvitelre. Magyarországon az eredmény szemléletű számvitel bevezetési feltételeinek és jellemzőinek meghatározása további kutatást igényel.

Irodalom

- Kara Pál – Kusztosné – Varga Sándor (1992): A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. Agrocent Kiadó, Budapest.
- Kassó Zsuzsanna (2000): Az államszámvitel fogalma, feladata, lehetséges megoldási módjai. Kézirat, IGE Kft.
- Nagy Károly (szerk.): Az önkormányzati adósságregiszter kialakításának megalapozása. http://www.onkormanyzati.hu/ar_tanulmany.pdf (2008.03.10.)

Dr. Nyikos László: Az államszámvitel fő kérdései a jelenlegi időszakban Magyarországon. <http://www.attentus.hu/Local%20folder/Tanulmányok/allamszvitel.pdf> (2008.03.17).
Szabó Mária – Szamkó Józsefné (2001): *Költségvetési szervek számvitele*. Budapest, Perfekt Rt.

Abstract

Accounting problems in Hungarian local government

The management and the spending of public funds, together with the effective management of public assets, have a special importance in democratic countries. Citizens, justifiably, expect the state to account for the expenditure of taxpayers' money and to judge whether, and to what extent, this expenditure might be useful. All of these can be ensured if a correctly functioning accounting system is used. One of Hungary's main current problems is the use of the cash-flow approach in the public sector. The consequences of this are serious in that stakeholders are not given information on their local authority's management. Local authority managers cannot give the exact costs of an operation and cannot record the market value of their properties, since depreciation does not feature in their book-keeping. In this paper I would like to assert that the reform of the public sector accounting system cannot be postponed, and the consequence must be a change to accrual-based accounting. According to the lessons learned from international experience, the introduction of an accrual accounting system would be beneficial to Hungary at both macro- and micro-levels.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA ÉS A FEJLESZTÉSI FORRÁSOK BEVONÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI KÖNYVVIZSGÁLÓI SZEMMEL, AVAGY A REFORMOK SZÜKSÉGSZERŰSÉGE

Szabó István

PhD-hallgató

Széchenyi István Egyetem

Jog- és Gazdaságtudományi Kar

MTDI

bejegyzett könyvvizsgáló, ügyvezető igazgató

Raab-Audit Kft., Győr

Bevezetés

Az önkormányzati fejlesztési források nagyon sokrétűek és bonyolultak. Ez adódik az önkormányzati forrásszabályozásból és magából a közigazgatási rendszerből. Más a források szabályozása a helyi kisebbségi önkormányzatoknál, a többcélú kistérségi társulásoknál, a megyei önkormányzatoknál, illetve a régióknál. Természetesen a fejlesztési források alakulása összefüggésben van az önkormányzati szektor különböző szintjeivel, mert külön-külön más feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Alapvetően az önkormányzati alrendszer felhalmozási jellegű bevételi lehetőségeiből indultam ki, nem vizsgáltam a működési jellegű bevételeket (pl. normatív állami támogatásokat), mert ezek szorosan nem kapcsolódnak a fejlesztésekhez. A fejlesztési források tárgyalásánál nem törekedtem a teljességre, hanem az általam legfontosabbnak ítélt alternatívákat kívántam bemutatni.

Néhány gondolat az államháztartási rendszerről, az önkormányzati szektorról és annak működéséről

A magyar önkormányzati szektor kiadási struktúráját tekintve átlagosan a GDP 14%-át teszi ki, bevételei tekintetében pedig 16%-ot. A fejlett nyugati országokban a kiadási struktúra aránya a GDP-hez viszonyítva 10% körüli érték. Az

államháztartás önkormányzati alrendszerét 2006-ban 3187 helyi önkormányzat és 2045 települési kisebbségi önkormányzat alkotta. A helyi önkormányzatok könyvviteli mérlegében kimutatott vagyona 2005-ben 9861 milliárd Ft volt, ami 2006-ban 10 300 milliárd forintra nőtt. Az önkormányzatok 2002-ben 2570 milliárd Ft, 2006-ban 45%-kal magasabb összegű, 3719 milliárd Ft konszolidált költségvetési bevétellel gazdálkodtak. Az önkormányzati feladatok ellátására 43 ezer köztisztviselő és 395 ezer teljes munkaidőben foglalkoztatott közalkalmazott vett részt (ÁSZ, 2006). Az önkormányzatok 2004. január 1-jén az Ötv. törvény szerint a közszolgáltatások 41,2%-át költségvetési szervek, 36,2%-át társas vállalkozások, 19,2%-át közhasznú szervezetek útján nyújtották (BM, 2005). Az önkormányzati forrásszabályozás- és támogatási rendszerre jellemző a jövedelemcentralizáció, illetve a feladat, a hatáskör és a felelősség vonatkozásában pedig a decentralizáció. A forrásszabályozás módjában a 2007. évi költségvetés sem hozott érdemi változást, alapvetően az önkormányzatoknál és intézményeiknél a takarékoság, a hatékonyság növelésére tett intézkedések, a forráshiány és a bizonyos értelemben a vagyonfelélés tendenciája mutatható ki. Ahhoz, hogy különböző önkormányzati szintek eredményesen működjenek megfelelő és elegendő pénzügyi forrásra van szükség. Az önkormányzatok abszorpciós képessége a különböző külső forrásokhoz (közösségi támogatások, hitelek, működő tőke befektetések) való hozzáférés és ezek olyan felhasználási módja, amelynek eredményeként jobb minőségű és/vagy nagyobb mennyiségű kollektív jószág biztosítására lesz képes az önkormányzat és nő az adott önkormányzat vagyona (Vigvári, 2005a). Az önkormányzatok abszorpciós képességét a központi forrásszabályozás döntően befolyásolja, alakítja. Ha ez kiszámítható és átlátható, akkor megteremtődik a tervezés alapvető feltétele. Pontosabban a középtávú tervezésre, a belső kontroll mechanizmusok kiépítettségére és a településfejlesztési támogatási rendszer összeépítésére gondolok. Fontos követelmény, hogy a helyi választott testületek alkalmazkodni tudjanak az új támogatási mechanizmusok követelményeihez az előkészített programokkal, saját erő biztosításával. Gondoskodni tudjanak az önkormányzati vagyonról, illetve annak gyarapításáról. Az önkormányzati gazdálkodást átláthatóbbá kell tenni, illetve teret kell adni nagyobb érdekeltségi rendszernek. Véleményem szerint ezek a megfogalmazott igények önmagukban is értelmezhetők, az önkormányzati rendszer működésének lényege, hogy a helyi társadalom mennyiségileg és minőségileg meghatározott ellátási igényeinek mind magasabb szintű kielégítése jöjjön létre. Meg kell azonban jegyezni, hogy a regionális szint finanszírozása alapvetően kormányzati és önkormányzati típusú régiók kialakulásától függ. Sőt, a helyi önkormányzatok, a kistérségek és régiók között vannak speciális jogállású és sajátos feladatkört betöltő települések, amelyek finanszírozását nem lehet általános normatívákkal kezelni. Ilyenek például a nagyvárosok és agglomerációs térségeik. Az önkormányzati forrásszabályozási rendszer továbbfejlesztéséhez kutatási témákat és reformirányzatokat fogalmazott meg Péteri (2005).

A fejlesztések erőforrásairól

A helyi önkormányzatok egyre több közszolgálati feladatot látnak el, ami fel-emésztí a bevételeik döntő hányadát, egyre kevésbé tudják folyó költségvetési bevételeikből előteremteni a közberuházásokhoz szükséges forrásokat. *Rechnitzer* (2005) szerint az önkormányzatok a rendszerváltástól kezdve az elmúlt tíz esztendőben egyre több fejlesztési erőforráshoz jutottak, ami érvényes a területi és a helyi szintre egyaránt. A területi szinten a területfejlesztésekhez kapcsolódó erőforrások találhatóak, aminek a nagyságát szükségszerű bővíteni, hiszen a GDP jelenlegi 0,2%-át kitevő decentralizált forrásokat a jövőben 1,5–1,8%-ra kell növelni, gondolva arra, hogy az önrészt biztosítani kell az európai uniós támogatások mellé. Természetesen ehhez szükséges a közigazgatási rendszer átalakítása, a közel 3200 települési önkormányzat intézményi integrációjával, sőt az állami tevékenységek területi közvetítő rendszerében is szükségessé válik a reform.

A fejlesztési lehetőségeket meghatározó cél- és címzett támogatások

A címzett támogatási rendszer az önkormányzatok pénzügyi szabályozásának része, amelynek bevezetése 1991. évben került sor. Feladata, hogy az Országgyűlés által meghatározott, társadalmilag kiemelt célok megvalósítását részben vagy egészben központi pénzforrásból elősegítse. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszerét az 1992. évi LXXXIX. Törvény (Cct.) szabályozza, amely a hatálybalépése óta évente módosult, pontosító előírásokkal bővült (*Deli*, 2003). Az elmúlt 12 évre visszatekintve megállapítható, hogy a címzett és céltámogatási rendszer a rendszerváltást követő évtized közösségi fejlesztéseinek mozgatórugójává vált. Segítségével ugyanis 1991–2006 között összesen 11 109 önkormányzati beruházás kezdődött el és valósult meg, melyek összköltsége 1263 milliárd Ft. Ebből 792 milliárd Ft a címzett és céltámogatás, 471 milliárd Ft pedig az önkormányzati saját erő. Ezen belül a céltámogatás segítségével 10 238 beruházás 733 milliárd Ft értékben, a címzett támogatás segítségével pedig 871 beruházás 531 milliárd Ft összköltségben valósulhatott meg.¹ Megállapítható, hogy az elmúlt évtizedben e támogatások segítségével kiépült a lakosság széles körét érintő közszolgáltatások rendszere. A céltámogatások esetében a támogatandó célok körét a társadalmilag legfontosabb elvárások alakították, mint az egészséges ivóvízhálózat, iskolai tantermek és kollégiumok, települések szennyvízcsatornázása, egészségügyi intézmények gép- és műszervásárlása. A címzett támogatási rendszer pedig forrást teremtett a nagy költségigényű színházi, levéltári kórházi, jellemzően középfokú oktatási, szociá-

¹ Forrás: Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium.

lis otthoni beruházásokhoz, amelyeket az érintett önkormányzatok az átlagosnál nagyobb mértékű központi támogatás nélkül nem tudtak volna megvalósítani. Ezek a támogatások döntési mechanizmuson alapuló támogatások, hiszen a döntés előkészítése és a döntés magas szintű jogszabályok alapján, nyilvános eljárási rendben történik. A címzett támogatásokról az Országgyűlés, a céltámogatásokról a Kormány dönt. A céltámogatási rendszer az Ötv. „alanyi joga” és egyben problémája is. Az önkormányzati rendszer tagoltsága miatt a céltámogatási rendszer folyamatosan változik, ez társulásra ösztönözte az önkormányzatokat. (például: kistéleplések társulása esetén +20%-os támogatást kaptak.) A fejlesztési források problémája, hogy a tárcák nem alkották meg a stratégiai tervezés elvén alapuló fejlesztéspolitikát, nem számoltak a későbbi üzemelés költségeivel. A céltámogatás keretében csak alapvető fejlesztési célra lehet központi támogatást igényelni és ez meghatározta az önkormányzati beruházások többségét. Arra pályáztak amire céltámogatás igényelhető. Amennyiben ugyanis a reálisnál több támogatási cél kerül meghatározásra, úgy egy célra kevesebb forrás jut vagy alacsonyabb lesz a támogatás mértéke. Az összes központi és egyéb támogatásoknál az önkormányzatok többségénél komoly nehézséget okoz a saját erő biztosítása. A saját források szűkösségével függ össze, hogy egy projekt megvalósításához több pályázatra van szükség. (KAC, VICE és egyéb decentralizált támogatásokra.) A címzett támogatások a nagy költségigényű, 200 millió Ft feletti, térségi feladatellátást szolgáló, kiemelt jelentőségű beruházások támogatására szolgálnak. Az Ötv. értelmében az Országgyűlés dönt a Kormány javaslata alapján, ezért elsősorban ágazati érdekek érvényesülnek. Mérföldkő 2004. év a társfinanszírozás tekintetében. Lényegében 2004. évtől az önkormányzatokat érintő központi és decentralizált támogatások társfinanszírozási és kizárólag hazai forrásból finanszírozható fejlesztéseket szolgálnak. Ezen előirányzatok közül a legfontosabbak: a céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE), a területi kiegyenlítést szolgáló támogatás (TEKI), a terület- és régiófejlesztési előirányzat (TRFC), a térség- és település felzárkóztatási előirányzat (TFC), a környezetvédelmi alap előirányzat (KAC) és a vízügyi előirányzat (VICE), 2005-től a települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek támogatása (TEHU), a települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat felújításának támogatása (TEUT), 2006-tól pedig a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása (LEKI).

Az önkormányzatok fejlesztése hitellel és kötvénykibocsátással

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény lehetőséget biztosít a hitel felvételéhez és a kötvény kibocsátáshoz azzal a korláttal, hogy a korrigált saját bevételük 70%-ig tehetik meg. Természetesen a hitelfelvételi korlát meghatározása, illetve számítása (kezeségvállalások, garanciák stb.) számos problémát vetnek fel, amivel most nem kívánnék foglalkozni. Az önkormányzatok

létrejöttékor 1990. évben a hitelállomány átlagosan az éves költségvetés 1%-a körül alakult, 2004. évben az éven túli hiteleket leszámítva megközelíti az 5%-ot, megoszlása pedig hektikus. Ennek okát *Keményné* (2005a) abban látja, hogy a mintegy 3200 önkormányzat közül csak néhány száz alkalmas a hitelfelvételre. Döntő részük azért nem, mert a saját bevételük alapján jogszabályi korlátba ütközik a hitelfelvétel. A hitelképes önkormányzatok viszont fejlesztési feladataikat egyre több hitelből finanszírozzák, a hitelállomány koncentrációja nagyon magas. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok eladósodottsága a beruházásaik miatt következett be. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy az önkormányzatok hosszú lejáratú hitelt csak és kizárólag beruházásokra vesznek fel. Aranyszabály az is, hogy ezeket a forrásokat nem szabad folyó kiadásokra felhasználni. A magyar önkormányzati rendszer forrásbevonó képességét, és az önkormányzati hitelpiac helyzetét vizsgálta *Vígvári* (2005b) a SWOT elemzés módszerével. Lehetséges szabályozási megoldásokat javasol a tervezhetőségre, a méretgazdaságosságra, a központi kontroll szigorítására, a garanciaintézmények és eszközök új rendszerére, az adósságregiszter bevezetésére, az eredményszemléletű pénzügyi beszámolórendszer bevezetésére, a tervezési gyakorlat korszerűsítésére, a központi beruházási transzferek reformjára, a piacokonform kincstári szabályozásra. Az önkormányzati kötvénykiadás nem jellemző ma Magyarországon. Úgy gondolom, hogy az önkormányzati kötvény vásárlóinak személyi jövedelemadó kedvezményt kellene biztosítani és azt rendeleti szinten szabályozni kellene. (az adóhitel megszűnt). A teljesség igénye nélkül néhány külső forrás ismertetése: Az Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hitelprogram, amelynek célja az önkormányzatok alap és kötelező feladatainak ellátását szolgáló beruházások kedvezményes kondíciójú hitellel való biztosítása. Az Európai Beruházási Bank hitelkerete: a környezetvédelem, az infrastruktúra, a tudásközpontú társadalom fejlesztése, az oktatás és az egészségügy területén felhasználható.

PPP-projektek az önkormányzati területen

Az önkormányzatok által ellátandó feladatokból lehet-e bizonyos közszolgáltatási feladatokat (víz- és csatorna beruházás, bérlakásépítés, sportcsarnok építése stb.) működtetni PPP-formában? A kérdésre a válasz igen, ha biztosítva van a megfelelő jogi környezet. A megvalósuló beruházások esetében elengedhetetlen követelmény a projekt jogi háttérének vizsgálata, összhangja az európai uniós jogszabályokkal és a hazai jogi szabályozással. Az Európai Unió maastrichti kritériuma megköveteli, hogy hazánk államháztartási hiánya ne haladja meg a GDP 3%-át, továbbá az államadósság nem lehet több a GDP 60%-ánál. Ennek érdekében, hogy ezeknek a kritériumoknak megfeleljen az állam, vissza kell szorítania az államadósságból finanszírozott közcélú beruházásokat. Ez indokolta a PPP-konstrukció kialakulását és elterjedését. A PPP-konstrukció egyik faj-

tája a koncesszió, ahol az önkormányzat a tevékenységi köröket a koncessziós szerződés keretében átengedi az arra jogosult koncessziós társaság részére. A koncessziós társaság jogosult az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó egyes vagyontárgyak birtoklására, használatára és hasznok beszedésére, azonban a koncessziós társaság ezt a használati jogát nem idegenítheti el, apporként sem adhatja más gazdasági társaságba.

Néhány gondolat a régió erőforrásairól a fejlesztési források tekintetében

A régióknak három alapvető funkciójuk van, helyi önkormányzati szintként működnek, területfejlesztési célokat látnak el és államigazgatási és közigazgatási jogkörrel rendelkeznek. A hármas funkció ellátásához a régió finanszírozási rendszerének költségvetési szempontból semlegesnek kell lennie. A feladatok decentralizációjával és átszervezésével a működés hatékonyságára kell törekedni, az önkormányzati rendszer rendelkezésre álló bevételeit külső forrásokkal kell bővíteni úgy, hogy az a területfejlesztés érdekeit szolgálja. A regionális önkormányzatok költségvetési rendszerének kialakításakor az európai és a hazai hagyományokra támaszkodó modern önkormányzati finanszírozási elveket kell kidolgozni. Péteri (2003) szerint a regionális önkormányzatok bevételei és kiadásai, azaz a regionális költségvetés egyensúlyban tartható. Természetesen a fejlesztési források fedezete a megosztott bevételek, az állami támogatások és a hitelbevételek formájában jelentkezne. Érdekességképpen megemlítem, hogy a magyar régiók várható uniós finanszírozását (ERDF, EMOGA, ESZA, HOPE) a várható célkitűzések tekintetében Pogátsa tanulmánya részletesen bemutatja.

Saját bevétel és felelős vagyongazdálkodás mint lehetséges fejlesztési forrás

Az önkormányzati fejlesztések egyik jellegzetes forrása a vagyonhasznosításból képződő források és az osztalék bevételek. Az osztalék bevételekből származó forrás felhasználására törvényi kötelezettség nincs, mértéke az elmúlt évtized során egyre csökkent. Ennek egyrészt az az oka, hogy a települési önkormányzatok állandó jelleggel forráshiánnyal küzdenek, így a legmobilizálhatóbb értékpapír állományuktól szabadulnak meg először. Másrészt az Áht. szigorúan szabályozza a települési önkormányzatok gazdasági társaságokban való részvételét az üzletész mértéke és kockázatviselés tekintetében. Az önkormányzati vagyongazdálkodással kapcsolatban Varga (2005) szerint érdemes lenne egy felhalmozási pénzalapot létrehozni. Az önkormányzati vagyongazdálkodás hosszú távú érdekeinek érvényre juttatása lényegében megoldható lenne. Ezt azonban csak bizonyos direkt intézkedésekkel lehet elérni, amely az önkormányzati gazdálkodás szabadságát korlátozza, viszont a tulajdonosi érdekérvé-

nyesítés alátámasztását szolgálja. Az alapon halmozódna fel az értékcsökkenési leírás, a vagyongazdálkodásból származó minden bevétel. Ezek együttesen finanszíroznák a vagyontfejlesztést, a pályázatok önerejéhez forrást tudnának biztosítani. Lényegében ez a pénzalap képezné a felelős vagyongazdálkodás intézményes pénzügyi garanciáját és önkormányzati rendeleti szintre emelné a pályázatok önerejéhez szükséges forrás biztosítását. A rendeleti szabályozást szükségesnek tartom abból az aspektusból, hogy ezeket a forrásokat ne működési jellegű kiadásokra fordítsák a települési önkormányzatok, hanem újbóli beruházásokat generáljanak. Gondolatként felvetem, hogy a települési önkormányzatok feladat- és hatásköréhez kapcsolódóan a jelenlegi vagyongazdálkodás hatékony-e, a törvényi szabályozás rugalmas-e stb.?

Összefoglalás helyett az alábbi záró gondolatok és ajánlások

A központi forrásszabályozást kiszámíthatóvá és egyszerűbbé kell tenni. A fejlesztési támogatások rendszerét harmonizálni kellene NFT II-ben kiírásra kerülő célok önrésztámogatásaival. Felhalmozási pénzalap létrehozása a vagyongazdálkodás intézményes pénzügyi garanciája lehet és önerő a pályázatokhoz. Az önkormányzati szektor hitelezésével kapcsolatban elvárható lenne, hogy a szabályozó rendszert évenként nem lenne szabad módosítani, az új kötelező feladatokat csak teljes mértékű állami hozzájárulás mellett vállalhatnának az önkormányzatok, illetve az ÖNHIKI-s önkormányzatok valós helyzetét tényszerűen be kellene mutatni. Újra kellene gondolni az államháztartás egésze és önkormányzati alrendszer viszonyát a központosított bevételek elosztása tekintetében. Biztosítani kellene a fejlesztési tevékenységnek és a vagyongazdálkodásnak átláthatóságát, értékelését. Az önkormányzati feladatellátás módosult szervezeti rendjére tekintettel gondoskodni kellene a konszolidált beszámoló készítéséről. A forrásszabályozásnak igazodnia kellene a feladatok önkormányzati kategóriák szerinti differenciálásához. Fokozatosan ki kell alakítani az üzemgazdasági szemléletű gazdálkodást. Az átlátható fejlesztési támogatási rendszer keretében egy önkormányzati beruházás csak egyféle támogatásban részesüljön, mértéke az önkormányzatok jövedelemtermelő képességétől függjön. Át kellene gondolni újra a koncessziós szabályokat a PPP vonatkozásában. A fejlesztési források felhasználását nem kíséri folyamatos, teljesítményelvű, eredményességet és hatékonyságot mérő, a fejlesztési célok értékelésére képes hatékony pályázati monitoring.

Irodalom

- Deli Erika (2003): A helyi önkormányzatok fejlesztési lehetőségeit meghatározó támogatások, különös tekintettel a címzett és céltámogatások jövőjére. IDEA csoport.
- Illés Iván (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. IDEA csoport.
- Keményné Koncz Ildikó (2005a): Hitelképesek-e ma az önkormányzatok? IDEA csoport.
- Keményné Koncz Ildikó (2005b): PPP projektek önkormányzati területen. IDEA csoport.
- Önkormányzati Tájékoztató. Állami Számvevőszék jelentése a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről. 2005. XV. évf. 10. szám. 3–57. o.
- Péteri Gábor (2003): A régió erőforrásai. IDEA csoport.
- Péteri Gábor (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. IDEA csoport.
- Pitti Zoltán (2004): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. IDEA csoport.
- Pogácsa Zoltán: A magyar régiók várható uniós finanszírozása következő pénzügyi perspektíva időszakában. IDEA csoport.
- Rechnitzer János (2005): Hogyan tovább regionális politika? IDEA csoport.
- Varga István (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. IDEA csoport.
- Vígvári András (2005a): Forrás-abszorpció és forrásszabályozás. IDEA csoport.
- Vígvári András (2005b): Az önkormányzatok hitelfelvétele. IDEA csoport.

Opportunities of local government finance from the point of view of an accountant or the necessity of reform

The development resources of local government are many-sided and elaborate. This results from the regulation of local authority resources and from the administration system itself. The regulation of resources differs for individual settlements, multipurpose micro-regional associations, counties and regions. Naturally, these development resources depend on the various levels within the local government sector since they all have different duties and competencies. The regulation system and the financial support of local government is characterised by the centralisation of revenue and by the decentralisation of competencies and responsibilities. Adequate financial resources are required for the different levels of local government to operate efficiently, and the absorption ability of local authorities is influenced decisively the central regulation of resources. If this is calculable and clear, then the basic precondition for planning is provided. Local authorities perform more and more public services, absorbing the majority of their revenue, and so their ability to acquire resources necessary for public investment from their normal budgetary income is declining. The

central regulation of resources should be made calculable and simpler, and the system of development support should be harmonised with the support of the own resources laid out in the National Development Plan II. An Accumulation Fund should be established as an institutional financial guarantee of asset management, and the regulation of resources should be accommodated to the differentiation of tasks by category of local authority. The use of development resources should be accompanied by the continuous, efficient monitoring of resources, which measures efficiency and effectiveness and is suitable for the evaluation of the development objectives.

GAZDASÁGFEJLESZTÉS

ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉS

Bajor Tibor

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Az önkormányzatok működésének problémái:

1. A területfejlesztés irányítási rendszere mára meglehetősen bonyolulttá vált. A rendszerváltás előtt egyenes út vezetett a minisztériumtól a településig, amely egy tiszta alá – fölérendeltségi viszony volt. Többszöri formai változtatás után, napjainkra annyi „demokratikus” egyeztetési pont került beépítésre, hogy a folyamat szinte ellenőrizhetetlenné vált. A jogszabály szerint minden önkormányzat elkészíti a rendezési tervét, amely tartalmazza a fejlesztési terveket. Ezt azonban a szomszédos önkormányzatokkal nem kell egyeztetni. Így kerülhet egymás mellé a szeméttelep és az üdülő falu. Meg kell küldeni a rendezési tervet a megyei főépítésznek, aki véleményezi. Itt kezdődik a problémák halmaza. A megyei önkormányzatnak nincs utasítási jogköre a települések felé! (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (továbbiakban Ötv.) 6. § (3) A megyei és települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.) A megyei főépítész a megyei rendezési és fejlesztési terv alapján véleményezi a települési rendezési tervet, de a megyei terv nem kötelező a településekre, mivel az önkormányzatok között nincs alárendeltségi viszony! A megyei önkormányzat csak úgy tudta akaratát rákényszeríteni a településekre, hogy az adott évi Költségvetési Törvényben a megyére meghatározott fejlesztési pénzekből csak az, az önkormányzat részesült amely „beállt a sorba”. A központi, vagy a központhoz közeli települések (amelyek a megyei önkormányzati képviselők döntő többségének lakóhelye) kényelmesen tudják akaratukat érvényesíteni. Fejlesztések, beruházások sokasága maradt el, mert a megyeközponttól távoli település olyan beruházást akart, amire a városnak is „fájt a foga”. Ha két olyan település akarja fejlesztési programját egyeztetni, amelyeket a régió határ választ el, akkor az egyeztetés szintje, az Országos Területfejlesztési Tanács. Ez annyira időigényes, hogy gyakorlatilag az egyeztetés elmarad.

2. Az önkormányzatok saját éves költségvetésük terhére – külső forrás nélkül – gyakorlatilag fejlesztéseket, beruházásokat, nem tudnak megvalósítani. 1990-től alapvetően így került kialakításra a rendszer. Az is egyértelmű, hogy a későbbi törvény alapján felállított megyei/regionális fejlesztési tanácsok, csak a mindenkori kormány akaratát tudják megvalósítani, (mivel sem a megye, sem a régió önálló, a központi kormánytól független bevétellel nem rendelkezik, valamint a tanácsok döntési rendjének kialakítása biztosítja a mindenkori központi akarat érvényesítését) így a fejlesztési folyamat valóságosan csak kétszereplős: a kormányzat és a települési önkormányzat.
3. Az önkormányzatoknak az Európai Unióban a fejlesztési, beruházási támogatásokért pályázniuk kell. Ez tény! Azt azonban nem írja elő az EU-s szabály, hogy csak az 1991-ben bevezetett magyarországi gyakorlat az egyedüli helyes megoldás: hogy a pénzosztó kiír a saját elgondolásai szerint pályázatokat, és akinek van pénze, az pályázik. Ha nincs pénze, akkor is pályázik arra, hogy pályázhasson! Az önkormányzatoknak azonosak az érdekeik. Minél több pénzt megszerezni a másik előtt. Nem az, az érdekes, hogy mire van szüksége az adott településnek, hanem, hogy mire lehet pályázni!
4. Minél „hátrányosabb helyzetű” a település annál könnyebben jut pénzhez. A 24/2001. (IV. 20.) OGYH szempontjai a települések közötti valóságos fejlettségi különbséget nem tudják kimutatni. Így fordulhat elő, hogy az OGYH alapján meghatározott értékelési szempontok szerint: egy méterrel több szennyvíz csatorna, egyetlen 20 éves autó, vagy egy nagymama, aki egy nappal tovább él, mint a szomszéd faluban lakó néni, már elég ahhoz, hogy a település milliós támogatástól essen el. A települések sorrendjét a KSH adatai alapján számítógépes programmal állítják össze. A tizedesek száma, pedig végtelen! A mindennapokban érzékelhetetlen különbség a számok alapján dől el! A hátrányos helyzet nagy üzlet! Ha a település eléri a Hátrányos Helyzetű, vagy az Önhibáján Kívül Hátrányos Helyzetű címet, külön pályázati rendszerben vesz részt, amely nincs kapcsolatban, az általános pályázati rendszerrel (7/2003. [I. 14.] kormányrendelet). Ebben az esetben a támogatás nem függ sem a kistérségtől, sem a megyétől, sem a régiótól. Közvetlenül, a területfejlesztésért felelős tárca, nem politikai vezetése fogja össze a folyamatot. A település vezetésének csak arra kell vigyázni, hogy a fejlesztések ne okozzanak olyan előrelépést, amelynek következtében a település kikerül, a kedvezményezet körből. Nem ritkák az olyan fejlesztések, amelyek megvalósítása csak az adott településen élő vezető réteg komfort érzetét növeli. (Jó példa erre a „modern oktatás követelménye a tanmedence” építés. Miközben a település 2/3 részében nincs vezetékesszennyvíz hálózat. A tanuszoda létesítése ugyanis, nem befolyásolja a hátrányos helyzet megítélését, a szennyvízcsatorna

hálózat hossza: viszont igen.) Esetleg új intézményt épít az önkormányzat, majd működési támogatásra pályázik, hiszen nem elszórta a pénzét, hanem (a kormányprogram alapján) fejlesztett de nem a fejlesztést tudja fenntartani. (Ez lesz a következő pályázat témája, hiszen a beruházás fenntartásához további támogatás szükséges.) Miközben munkahelyteremtésre egy fillért sem fordított. A település lakóinak komfort érzete nő, csak éppen munkanélküli a falu fele. Van olyan megye, ahová az elmúlt 16 év alatt elképesztő mennyiségű támogatás – több tíz milliárd – érkezett. Mégsem változott a megyék gazdasági rangsorában elfoglalt helye. Soha senki nem vizsgálta meg, hogy hogyan és mire hasznosult a megyébe érkező támogatás. Hány új munkahelyet teremtett, kik a támogatás végső kedvezményezettjei, kik voltak a beruházás lebonyolítói, kivitelezői, kik készítik a pályázatokat, a szomszédos települések fejlesztései segítik, vagy ellehetetlenítik egymást, hosszú távon van-e fedezete a beruházás működtetésének?!

5. Magyarországon egyre nő a valamilyen okból hátrányos települések száma. Miközben többszörösére nőtt a támogatásra fordított összeg. Ebben a rendszerben minden szereplőnek az, az érdeke, hogy a helyzet ne változzon. Ez a rendszer nem tudja és nem is akarja kezelni a helyi kezdeményezéseket. Nem tudja az önkormányzatok érdekében több tárca lehetőségeit összehangolni. Nem tudja kezelni a központi pályázati kiírásoktól eltérő igényeket!
6. Az önkormányzati fejlesztések másik lehetséges folyamata: a területfejlesztés. A folyamat keretétül a kistérségi társulás, majd az új törvény elfogadását követően a többcélú kistérségi társulás szolgál. (Az új törvény érdemi változást nem hozott a működésben) Ez a folyamat a kezdetektől eltérően szintén leszűkült, de ebben az esetben, a kormányzat politikai vezetése és az önkormányzatok kapcsolatára (kezdetben az önkormányzaton kívüli szervezetek is részt vehettek a kistérségi társulás munkájában). Ez a folyamat az önkormányzatok területfejlesztési feladataira alapoz. A gond az, hogy a települési önkormányzatoknak ilyen feladata, hatásköre nincs! Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szerint: „8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közműve-

lódési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése., A fentiekből következik, hogy az önkormányzatok feladata és hatásköre a település határánál megszűnik! Vagyis a kistérségi területfejlesztés a valóságban egy település fejlesztése! (Általában a kistérség egyetlen városa.) Van olyan politikai törekvés Magyarországon, hogy a területfejlesztést egyszerű önkormányzati ügyvé változtassák.

Összegzés

Véleményem szerint ezt a „szemérmes áldemokratikus” rendszert eredményesen működtetni nem lehet. Nincs értelme, eredménye a hátrányos helyzetű települések támogatási rendszerének, mert a számuk létrehozásuk óta, fokozatosan nő! A területfejlesztés a valóságban kormányzati feladat, amihez a helyi önkormányzat sajátos lehetőségeivel kapcsolódhat. A területfejlesztést a kormányzat ténylegesen csak a gazdasági szféra bevonásával tudja megvalósítani, vagyis az a folyamatból, büntetlenül nem hagyható ki. A jelenlegi uniformizált pályázati rendszer nem tudja kezelni az adott fejlesztési programok átlagtól eltérő szükségleteit. (Van ahol járdára, van ahol kocsibejáróra, van szükség, pályázni pedig csatornázásra lehet). Egyetlen pályázati formára van szükség, amelyben a kormányzat meghatározza, hogy milyen feltételek mellett nyújt támogatást, a pályázók pedig a pályázatukban meghatározzák, hogy mi a fejlesztés célja és mit akarnak elérni. Ha cél egyezik a kormányzat akaratával, (jelenleg sem lehet forráshoz jutni a kormány akaratá ellenére) akkor támogatja és ellenőrzi, hogy valóban az valósult-e meg amire a támogatást kapták. Csak azért ne kapjon senki külön támogatást, mert az átlagnál szegényebb település! (amíg van 3 önálló település mindig lesz, minimum egy, amely átlag alatti.) Számonkérhetően mutassa be a település, hogy mit kíván tenni a hátrányos helyzet megszüntetésért, és ezt lehet, sőt kell, minden eszközzel támogatni és ellenőrizni a megvalósítás folyamatát, a cél elérését.

Irodalom

- 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről.
- 7/2003. (I. 14.) korm. rendelet társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről.
- 24/2001. (IV. 20.) OGYH a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről.

Local Government Development

The settlement and regional development system established in Hungary from the early 1990s contains a number of contradictions. Lacking the ability to develop themselves by their own efforts, local authorities can only move forward with the help of funds transferred from central government. Two systems are in operation to support local authorities: the system of competitive tender and linked financial aid (which applies to settlements) and that of regional development. Due to the adverse nature of the system, local authorities have no interest in developing their settlements beyond certain limits, since they would lose more in aid than they would win by development. This explains the continuous growth in the number of settlements categorised as disadvantaged. The main problem of the micro-regional and spatial development model is that it is built solely on local authorities and has no connection with the economic sphere - which maintains public institutions through taxation, or induces development through investment. Furthermore, the Law on Local Government defines no compulsory regional development responsibilities for them, and the current standardised tender system ignores development needs which are not listed in the development programmes. The solution would be a tender system in which central government defines the conditions under which support will be given whilst the applicant local authority details its aims and the methods of intervention. If the aims meet the concept of the government, the latter will support the project and later monitor its implementation. (Financial support is already unobtainable without government consent). No settlement should receive support solely on the basis of being below average. (Given a minimum of three settlements, there must always be at least one below average). Settlements should provide a responsible account of their plans to resolve their disadvantaged status problem, and this could – in fact, must – be supported by all means available.

EGY FŐVÁROSI PEREMKERÜLET FEJLŐDÉSE – A BUDAPEST XVII. KERÜLETI ÖNKORMÁNYZAT FEJLESZTÉSI POLITIKÁJA

Dr. Benkő Péter CSc

főiskolai tanár, önkormányzati képviselő
Általános Vállalkozási Főiskola
Közgazdaságtani és Jogi Tanszék

A főváros XVII. kerülete 1950-ben, Nagy-Budapest megalakulásakor Rákoskeresztúr, Rákoshegy, Rákoscsaba és Rákosliget községek egyesítésével jött létre. A szakirodalomban gyakran nevezik Rákosvárosoknak, vagy Rákosmentének. Északon és keleten a főváros határa övezi, ahol szinte összenőtt az agglomerációval. Délen a Ferihegy II. kifutópályája nyúlik a kerületbe. Nyugaton a X. kerület, Kőbánya, északnyugaton a XVI. kerületi Cinkota és Mátyásföld határolja. Budapest egyetlen kerülete, amelyet hosszabb szakaszon érintkezik Pest megyével, mint a főváros szomszédos kerületeivel. Ebből fakadóan is gyakrabban találkozunk itt a vidék problémáival, mint a tipikusan fővárosi gondokkal. A kerületközpont és a „0” kilométerkö között 20 km a távolság, ami azért probléma, mert csupán autóbusz-közlekedés köti össze a főváros többi kerületével, vagyis nincs kötőpályás városi tömegközlekedése. (Ebben a tekintetben még jó néhány agglomerációs település is kedvezőbb helyzetben van.) Budapest legnagyobb kerülete: 54,8 km² kiterjedésű, 81 430 lakosa (2007) viszonylag önálló városrészekben él. Azon kevés kerület egyike, melynek növekszik a lakossága. A legritkábban lakott kerület, 534 ezer m² gondozott parkjaival, két tucat játszótérrel előkelő helyet foglal el a fővárosban. Sokan Pest „tüdejeként” emlegetik (*Pestiné*, 2008).

Szántóföldek, rétek és erdősávok választják el a szomszédos kerületektől. A földek a Rákosmezeje Zrt. tulajdonában vannak, illetve csak voltak, ugyanis jelentős területeket vontak ki a művelés alól, melyeket 1998 óta folyamatosan parcelláznak. A szántók helyén lakóparkok épülnek. Az újabban épült Rákoskert és Rákoscsaba egy része a Gellért-heggyel azonos tengerszint feletti magasságban terül el. A kerület és Pest legmagasabb pontja az Aranyhegy (243 m) is napjainkban az urbanizáció áldozatává válik. Budapest egyetlen még élő úszólápját is Rákosvárosokban találjuk. Ez a Merzse mocsár – 27 ha –, mely

otthont ad számos védett növénynek, de állatvilága is bővelkedik ritkaságokban. A mocsár növény- és állatvilágára vonatkozóan rendszerezés, felmérés és a mocsár megmentésére vonatkozó terv sem készült. Természetismeret órán a kerület diákjai gyakori vendégei, próbálják gondját viselni e szép tájnak, hogy legalább a szemét ne fojtsa meg a természetet (Tóth, 2005).

A kerület éghajlatát a nyugat–kelet irányú nyitott táj határozza meg, melynek jellemzője az északnyugat felől érkező uralkodó széljárás. A légáramlás teljesen átöblíti a Rákos-patak környékét, friss levegőt biztosít a völgyekben, de a magasabb kerületrészeknek is. (Az 1920-as évek parcellázási hirdetéseit szubalpin klímával reklámozták a telkeket). Ennek köszönhetően a légszennyezettség alacsonyabb fokú, mint a belvárosban. A középhőmérséklet is eltér a főváros belterületén uralkodó értékektől, nyáron hűvösebb, télen hidegebb van. A még meglévő szántókon búzát és kukoricát termesztnek. Az állattenyésztés legjelentősebb ágazata, a sertésenyésztés is (jellegzetes szagával együtt) jelen van. A kedvező mezőgazdasági adottságok ellenére a kerület gazdasága a rendszerváltás óta mély válsággal küszködik. Egykori nagyvállalatai (Hungarocamion, Egyesült Vegyiművek) is töredékkre zsugorodtak. A repülőtér környezeti ártalmait jórészt a kerület lakói szenvedik, de iparüzési adója a szomszédokat gazdagítja.

Az elődtelepülések életében jelentős szerepet játszott a nagybirtokos-nagytőkés Podmaniczky-Vigyázó grófi család, melynek utolsó sarja, Ferenc, illetve apja, Vigyázó Sándor teljes vagyoniát a Magyar Tudományos Akadémiára hagyta. Úgy is emlegetik őket, mint az MTA „második alapítói”, hiszen az intézmény léte forgott kockán a filoxérajárvány, az első világháborús hadikölcsönvesztés, a trianoni területcsökkentés, az infláció és a nagy gazdasági válság miatt. A hagyaték rákoskeresztúri birtokait parcellázták. Hamarosan a többi földbirtokos és az egyházak is felosztották, eladták az elődközségekből tulajdonukat képező földek jó részét (Tóth, 2005).

Az 1873-ban megszületett Budapest még el sem érte „nagykorúságát” máris jelentkeztek a nyugat-európai fővárosoknál tapasztalt gazdasági és egyéb problémák, amelyek szükségessé tették Nagy-Budapest kialakítását. Félévszázados vajúdság után 1949-ben kormányhatározat született, melynek értelmében 1950. január 1-jei hatállyal létrejött Nagy-Budapest. Ennek következtében hét megyei várost és 16 nagyközséget – köztük a cikk elején felsorolt rákos menti településeket – a fővároshoz csatoltak. A területi (s az ezzel párhuzamosan zajló politikai) változások egyúttal azt is jelentették, hogy Nagy-Budapest közigazgatási apparátusának a városiasodás útján megindult települések nem urbánus jellegű problémáit is meg kellett oldania (Benkő–Buskó, 2007).

A XVII. kerületben két évtizedes stagnálás, minimális fejlődés után az 1960-as évek végén megkezdték az új kerületközpont kialakítását. Az építkezés helyszínéül kijelölt Rákoskeresztúron található ún. „népi falut” jórészt lebontották, az itt élő családokat a főváros különböző részeire, lakótelepekre költöztet-

ték. Megközelítőleg két tucat család tudott a kerületben ingatlant vásárolni a kártérítésként kapott pénzből. Volt év, hogy közel 1500 lakás került átadásra, melyekbe más fővárosi részekből és vidékről is költöztek. Kialakult egy modern „szocialista” városközpont, amely ma már alkalmatlan a megnőtt számú lakosság kiszolgálására. Pl. a piac, mely mindig a találkozások színhelye volt, változatlan maradt e modernizált betonrengetegben. (Most épül az új piac.) A központ kialakításakor a tervezők a szórakozási lehetőség megteremtésére nem gondoltak, így továbbra is csak a városrészekbe szétszórt művelődési házak gondoskodtak erről. A helyi tömegközlekedés csaknem kizárólag autóbuszokra épült. Kötött pályás közlekedés – mint jeleztem – nem került kialakításra, pedig a szomszédos kerületekben adott ez a lehetőség, mégsem csatlakoztatták hozzá településünket. Ennek következményeit ma is szenvedjük, hiszen csúcsforgalomban nem ritkán másfél-két órát kell a fővároson belül autóbuszon, gépkocsiban utazni. A területrendezéssel és településfejlesztéssel foglalkozó helyi hatóságok nem készültek fel az idetelepülő lakosok ellátására. A kerület infrastruktúrája – a lakótelep kivételével – nagyon rossz volt (csatorna hiánya, telefonvonal-hiány, földutak), melynek javítása, fejlesztése a rendszerváltás utánra tolódtott (Pestiné, 2008).

Budapest XVII. kerületének népessége mintegy harmadrészben lakótelepen és lakóparkokban, kétharmad része családi házakban – falusias jellegű, és kertvárosi, szórványosan villaszerű épületekben – él, akik a teljes felső-, és középosztályt, de jelentős proletárrétegeket is lefednek. Nagy számú felső középosztálybeli család jelenlétére utal, hogy a négy- és többszobás lakóegységek mennyisége közel másfélszerese a hasonló nagyságrendű lakásállománnyal rendelkező – az ország leggazdagabb – településrészének, Budapest XII. kerületének, egyben Rákosvárosok lakásszámának közel egyharmadát, míg a XII. kerületi, közép-budai nagyméretű lakóegységek az utóbbi fővárosrész egyötödét adják. (E téren a XVII. kerületnél országosan is csak a Buda környéki agglomeráció egy része áll jobban). A szükséglakások számát tekintve viszont négy-ötszörös a különbség a két kerület között – persze fordított arányban. Rákosvárosok egy főre eső személyi jövedelemadója a kerületek sorrendjében a középső és alsó harmad határán található, tehát igen nagyok a belső szociális különbségek (Bakos et al., 2008) Iskolázottsági szintje budapesti relációban nagyon alacsony, míg pl. a XII. kerület lakóinak 52,1, a XVII.-ének 18,8%-a – vidéki városok átlagához hasonló arányban – diplomás (Mikrocenzus, 2005).

Az önkormányzatot a rendszerváltástól 1998-ig szabad demokrata polgármesterek vezették, 1994-től SZDSZ–MDF–KDNP–Fidesz szövetségben. 1998-tól két cikluson keresztül szocialista politikusok ültek a polgármesteri székben, MSZP–SZDSZ koalíció élén. 2006-tól a Fidesz és szövetségesei irányítják a kerületet. Rákosvárosok szemléletes példája a választási földrajz egyik alaptörvényének: 2006 októberében minden lakótelepi-lakóparki körzetben a baloldal, s valamennyi családi házas kerületrészben a Fidesz szövetsége nyert, bár az

összes önkormányzati választókerületben ekkor a teljes jobboldal szerezte meg a szavazatok többségét. Az országgyűlési választásokat is figyelembe véve Budapest XVII. kerülete politikai szempontból enyhén balra húzó instabil városrésznek minősíthető (Benkő, 2008).

Rákosvárosok mintegy 30 ezres lakásállományának kétharmada a Kádár-korszakban, ennek is több mint fele a gazdasági téren stagnáló, rendszerválságos '80-as években – melynek hozzávetőleg ugyancsak fele része mint lakótelepi panel – épült. A rendszerváltást követő évtizedben birtokba vett 2680 új családi ház és lakóparki lakás mennyisége arányaiban a fővárosi kerületek között első helyen állt. Az építési kedv azonban ennél is nagyobb volt, hiszen 1990 és 1999 között több mint kétszer ennyi (5765) építési engedélyt adott ki a polgármesteri hivatal, s a használatba vételi engedélyek száma is jó másfélszerese az újonnan belakottaknak. (Sok lakást nem tudott a befektető értékesíteni, viszont az is igaz, hogy a többszintes lakóegységekhez, toldaléképítéshez néha több, illetve újabb engedélyt is kértek.) (www.rakosmente.hu) Az állami-önkormányzati segítség ekkor már minimálisra zsugorodott, annak ellenére, hogy a versengő pártok a lakásépítést az önkormányzati fejlesztési princípiumok közé sorolták.

Az ezredfordulót követően az Orbán-kormány igen kedvező lakáshoz juttatási hitelpolitikája következtében 2003-ra egy jó évtized alatt megduplázódott a kiadott építési és használatbavételi engedélyek száma, ennek ellenére a 2000-rel kezdődő fél tucat esztendő alatt csupán 517 lakóegység került beköltözésre (egyötöde a két évtizeddel korábbi hasonló időszaknak, s kevesebb, mint akár csak a 2004. évben kiadott 641 használatbavételi engedélyszám). A megszorítások kezdetétől tovább csökkent az építések mennyisége, amit csak rontott a 2006-os önkormányzati választáson bekövetkezett 180 fokos fordulat. A Fidesz vezette koalíciónak ugyanis fejlesztési alapkoncepcióját képezi az a nézet, hogy a kerület megtelt, a meglévő infrastruktúra – főként a közlekedés – több terhet nem bír el. Ettől kezdve radikálisan csökkent a kiadott engedélyek száma, ami nem csekély feszültséget okozott.

A kerület infrastrukturális helyzete inkább egy vidéki városéra emlékeztet. Víz- és gázvezeték-ellátottsága csaknem 100 százalékos, az előbbit teljes mértékben befektetői kötelezettség és költségviselés terheli, az utóbbi szintén ilyen, de a pénz egy része visszaigényelhető. A szennyvízcsatorna-építés 1995-ig első sorban állami, másodsorban lakossági finanszírozású volt, azt követően állami, fővárosi és kerületi önkormányzati feladat, amihez minden érintett telektulajdonos 50 ezer Ft hozzájárulást köteles fizetni. A csatornaépítést a pártok egyik fő programfeladatuknak tekintették, nem véletlen, hogy a választások tájkán folyt rohamtempóban. (Lásd az alábbi táblázat félkövér számokkal jelzett adatait!) Ma már az utcák mintegy 90%-a csatorna-gerincvezetékkel ellátott, „annak ellenére”, hogy ez 2006 óta fővárosi feladat (jelentős uniós támogatással). Az időjel azért indokolt, mert a Demszky-féle vezetés „city-konceptiója” mostoha-

gyermekként kezeli a külső kerületeket. A lakóépületek csatornabekötése azonban 2005-ben csupán 74,88%-os volt (*Mikrocenzus, 2005*). Sok régi ház szegény lakója képtelen a csatlakoztatást finanszírozni, inkább fizeti a talajterhelési díjat, bár az utóbbi alól nem kevesen felmentést kapnak.

1. táblázat

*Budapest XVII. kerületében épült közművek**

Év	Gázvezeték	Csatorna	Vízvezeték	Útépités
1990	21 208	5 677	53	0
1991	34 704	3 456	406	200
1992	22 343	8 308	n. a.	0
1993	2 435	10 841	3740	0
1994	621	26 473	498	5 459
1995	459	10 395	n. a.	508
1996	504	542	756	1 031
1997	2 230	7 462	195	2 828
1998	736	160	2081	3 418
1999	610	7 732	1201	5 690
2000	5 985	5 595	5854	4 453
2001	n. a.	15 086	90	0
2002	687	11 824	n. a.	15 464
2003	n. a.	12 092	498	16 099
2004	14 072	15 757	198	2 010
2005	50	19 343	130	13 095
2006	60	7 818	399	6 869

* Folyóméterben (www.rakosmente.hu és irattár).

Miután vidékies jellegű peremkerületről van szó, legnagyobb gondot a földutak nagy száma okozza. A vízzáró kőzetekből képződött felszíni rétegek elszívási lehetőség híján felfogják a csapadékvizet, a nehézjárművek jókora kátyúkat mélyítenek, amelyek kárt okoznak a közlekedési eszközökben és lassítják, veszélyessé teszik a forgalmat. A rendszerváltáskor a kerületi utcák mintegy harmada rendelkezett szilárd burkolattal, mindenekelőtt az autóbuszok által használt és lakótelepi utak. A hatalomért versengő pártok ezért a szilárd útburkolat építését elsőrendű programfeladatnak tekintették. A rendszerváltást követő első ciklusban azonban négy éven keresztül útépités forráshiány miatt gyakorlatilag nem történt. (Lásd az előbbi táblázatot!) Azonban a következő választás évében, 1994-ben – igen jelentős önkormányzati szervezéssel és támogatással – gyorsan megépült öt és fél km. Az önkormányzati költségvetés változatlanul szűkös volta szinte áthághatatlan akadályként tornyosult, ezért – főként az újon-

nan épült lakóparkok módosabb polgárai – önerős útépitő társulásokat hoztak létre, amelyek nyomán a '90-es évek második felében évről évre nőtt az útépitések teljesítménye. Az önkormányzati és egyéb forrásokat csak kismértékben – választási évekből nagyobb mértékben – tudták az építetők igénybe venni.

Az ezredfordulót követően azonban döntő változás állott be, két év alatt több utat burkoltak, mint az előző évtizedben összesen, ráadásul csaknem teljesen állami finanszírozással. A 2001–2002-es kétéves költségvetésű időszakban az Orbán-kormány 20 milliárd Ft-ot elvont a fővárosi önkormányzat támogatásából, melyből 14 milliárdot a külső kerületek útjainak burkolására fordítottak. A XVII. kerület is kapott 2,2 milliárdot. A következő években már jelentős regionális, központi és uniós pályázati lehetőségek álltak és állnak rendelkezésre. Így 2008-ban a közel 300 km-nyi belterületi utak csaknem 60 százaléka rendelkezik burkolattal. Vagyis nem egészen két évtized alatt megduplázódott az épített utak hossza, figyelembe véve, hogy közben jelentősen megnőtt a belterületek nagysága. Kérdésünk: még 20 év kell a burkolt utak teljessé válásához? A jelenlegi kerületi vezetés közlekedési koncepciója 2013-as határidőt ígér.

A 2006 óta regnáló jobboldali koalíció a kerület közlekedési helyzetének javítását tűzte ki stratégiai célként, s közlekedési koncepciót dolgozott ki. Döntően uniós forrásokat és fővárosi önrészt kívánnak igénybe venni, s csak kisebb részben kerületi önkormányzati és magánbefektetői pénzeket. A középtávú (2008–2013) célok közül kiemelkedik a kerületközpont és a legközelebbi metró illetve HÉV-végállomás összekötése buszkorridorral. Tervezik az autóbussz-hálózat átszervezését, a buszmegállók infrastrukturális helyzetének és a vasúti megállók elérhetőségének javítását, valamint új vasúti megállók kiépítését. A hosszú távú fejlesztési projektek (2014–2020) gyorsvasút, önálló kötőpályás kapcsolat, valamint a Külső Keleti Körút kiépítését tervezik. Igazán nagyra törő elgondolások, kérdés, hogy az ország középtávú makrogazdasági helyzete lehetővé teszi-e?

Összegzés

Budapest legkülső kerülete kedvező természeti adottságokkal és kedvezőtlen közlekedési viszonyokkal rendelkezik. A régi rendszerben lebontották a régi település egy részét és lakótelepet építettek, annak minden gondjával. A rendszerváltás óta egyre kevesebb lakás épül, bár a fővárosi kerületek között az első között áll. A kerület infrastruktúrája még 1990-ben is elmaradottnak számított, ma már csak a földutak jelentős száma és a közlekedés okoz gondot. A következő fél évtizedben ezeket a problémákat is kidolgozott koncepció keretében kívánják megoldani.

Irodalom

- Bakos Norbert – Brinszkyné Hidas Zsuzsanna – Pásztor László (2008): A budapesti agglomeráció társadalmi, gazdasági jellemzői. – *Területi Statisztika*, 2. sz. 206–223. p.
- Benkő Péter (2008): *Magyarország regionális politikai földrajza*. Budapest, Deák Kiadó.
- Benkő Péter – Buskó Tibor László (2007): *Magyarország közigazgatás- és gazdaságtörténete a XX. században*. Budapest, ÁVF-kiadás.
- Budapest Főváros XVII. Kerület Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala, Városfejlesztési Iroda irattára.
- Mikrocenzus 2005. Budapest, KSH.
- Németh József (1983): *Rákoscaba története 1780-ig*. Budapest, Hungarocamion házi nyomda.
- Pestiné Heincz Andrea (2008): *Rákosvárosok politikai földrajza*. Országos konferencián díjazott TDK-dolgozat és ÁVF-szakdolgozat.
- Tóth Péter (2005): *Rákoskeresztúr*. Budapest, kézirat.
- www.rakosmente.hu (2008. IV. 21.)

Abstract

Budapest's outermost District enjoys highly favourable basic advantages but highly unfavourable traffic connections also. In the earlier political regime (in the Kádár era) a good proportion of the old residential property was demolished and replaced with a modern colony – with all of the associated problems. From the change of regime (1990) fewer and fewer flats were built, but the district remains among the major Districts of Budapest. The infrastructure of the District suffered much in the '90s, but currently it is only unmade-up roads and the traffic which cause difficulties. In the next few years this problem will be resolved by means of a strategic planning concept.

A VÁROSFEJLESZTÉS ELMÉLETE ÉS IRÁNYAI

Doktor Zsuzsanna

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Az európai területfejlődés fókuszába ismét a város került, mivel ebben a területi egységben koncentráltan zajlanak a térbeli folyamatok, azok jellege, funkcióik sajátosságai részben meghatározzák a térségeik fejlődését, részben pedig hordozzák és kifejezik a versenyképességét. A hangsúlyeltolódás a hazai szakirodalomban is megfigyelhető. Mindennek ellenére nem alakult ki egységes terminológia, nem találunk olyan átfogó, irányadó műveket, amelyek a városfejlesztés területét illetően érdemi, elméleti, módszertani eligazítást nyújtanának. Jelen tanulmány célja, hogy csokorba gyűjtse a hazai fejlesztéspolitikai fogalmakat és ezen keresztül vezesse le, hogy mit is értünk ma Magyarországon városfejlesztés alatt és emellett bemutassa az európai városfejlesztési irányokat.

Első lépésként fontos tisztázni, hogy mit értünk a fejlesztés fogalma alatt. A fejlesztés szigorú értelemben minőségi javulást eredményező beavatkozást jelent, melynek végső célja a lakosság életszínvonalának növelése (Mezei, 2006). Második lépésként különbséget kell tenni a párhuzamosan, gyakran szinonimaként is használt terület-, település-, illetve gazdaságfejlesztés fogalmak között.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztés fogalmát a következőképpen határozza meg: az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása; rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.

A területfejlesztés Faragó László szerint olyan tudatos önkormányzati, kormányzati beavatkozást takar, mely során a közbelépők hatni próbálnak a különböző tevékenységek térbeli megoszlására, s amelynek köszönhetően bekövetkezhet az adott terület, térség fejlődése, ami a helyi társadalom szempontjából a lehetőségek bővüléseként jelentkezik (Faragó, 1994). A területfejlesztés magá-

ba foglalja a területpolitikát,¹ a jogi szabályozást, az intézményrendszert, illetve a tervezést (Faragó, 2001).

Általános nézet, hogy a településfejlesztés a területfejlesztés részét képezi (Faragó, 1994; Péteri, 2001; Finta, 2004; Rechnitzer, 2007). A településfejlesztés szűkebb értelemben Enyedi (2000) szerint a lakosság élete szempontjából jelentősebb beruházások hatásainak számbavétele és megvalósítása, míg tágabb értelemben Farkas (2006, 71.) megfogalmazása szerint „a települési folyamatok befolyásolására irányuló koncepcióalkotó, tervezési és végrehajtási tevékenységek összessége”. Faragó (1994) értelmezésében viszont a településfejlesztés a helyi fejlesztési politikát és a helyi kezdeményezésű és finanszírozású tevékenységeket fogja át. Rechnitzer János (2007, 15.) általánosabb megközelítést alkalmaz, mikor úgy fogalmaz, hogy „a településfejlesztés adott térbeli közösség, egy meghatározott település megnyilvánulásainak összessége, amely a közösség életfeltételeinek javítására, annak jobbítására vonatkozik”.

Míg egyes elképzelések szerint a gazdaságfejlesztés lényegében azonos a helyi fejlesztéssel, így a településfejlesztéssel (Mezei, 2006), addig mások csupán a településfejlesztés részének tekintik azt (Péteri, 2001; Finta, 2004). Abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy a településfejlesztés alapvetően valamiféle beavatkozás a települési közösségek életébe, azok működésébe, döntően jobbító szándékkal, az ott élők életkörülményeinek javítása céljából.

Ahhoz, hogy a beavatkozások szinergikus hatást fejtsenek ki, elengedhetetlen, hogy az egyes szinteken készülő, hierarchikus viszonyban álló tervek kialakításakor az egymásra épülés megvalósuljon: nincs önálló településfejlesztés területfejlesztés nélkül, és nem létezik területfejlesztés településhálózat fejlesztésre vonatkozó jövőbeli elképzelések nélkül.

Így végül eljutottunk oda, hogy mindezek alapján megpróbálhatjuk meghatározni a városfejlesztés fogalmát. Több lehetőségünk is kínálkozik. Első és egyben a legegyszerűbb lépésként a városfejlesztést azonosíthatjuk, és szinonimaként használhatjuk a településfejlesztés fogalmával. Alkalmazhatjuk emellett a városfejlesztés szakirodalmának megközelítését is, mely elsősorban a városi építészeti irányvonalának felel meg, ennél fogva nagyobb hangsúlyt kapnak a műszaki-fizika aspektusok. Ennek megfelelően az operatív városfejlesztést sokszereplős, tervszerűen végrehajtott, összehangolt tevékenységet jelentő folyamatként definiálhatjuk, amely a kiinduló állapotból a célállapot eléréséhez vezet (Bajnai, 2007). A fejlesztés eredményeként előálló célállapottal szemben alapkövetelmény, hogy az új vagy megújított városi szövet funkcionális, társadalmi és gazdasági szempontból a lehető leginkább vegyes összetételű legyen, és ezáltal nemcsak fizikai értelemben, hanem funkcionális szempontból, társadalmi, kulturális és gazdasági dimenzióban is integrálódjon a város egészének életébe

¹ A területpolitika „a területi struktúrák tudatos alakítása során követett prioritások, és az ezek eléréséhez használt eszközök és intézmények meghatározását és egyeztetését” jelenti (Faragó, 1994, 25.)

(Bajnai, 2007, 37.). Ez utóbbi megközelítés jól láthatóan egy városrész komplex megújítását tekinti városfejlesztésnek. A mi értelmezésünkben azonban ez inkább a településrendezéshez, városrendezéshez közel álló meghatározás.

Értelmezésben a városfejlesztés hosszú távú stratégia kidolgozását és az elképzelések megvalósítását jelenti, melynek célja a lakosság életszínvonalának és életminőségének tartós javítása, vállalkozóbarát környezet, fenntartható és élhető város kialakítása. Ebben az értelmezésben a városfejlesztés² összetett feladat, komplex megközelítést igényel, mely felírható, ábrázolható az egyes tervfajták hierarchiájaként.

2. táblázat

A tervezés rendszere

Mit?	Stratégiai terv - városfejlesztési stratégia Operatív terv - városfejlesztési koncepció
Hogyan?	Rendezési terv, ágazati tervek
Miből?	Költségvetés-tervezés
Kivel?	Szervezettervezés
Mikor?	Ütemezés
Miért?	Információs rendszer metaterve Kommunikáció tervezése

Forrás: Németh Iván, 2007.

A városfejlesztés sokszereplős folyamat. A településfejlesztésben, illetve az ehhez kapcsolódó döntéshozatalban meghatározó szereplőkről az önkormányzati és a városi társadalmi vélemények különbözőek. Az önkormányzatok képviselői önmagukat, a „lakosságot”, a helyi kis- és középvállalkozásokat, illetve a hivatali szakértői apparátust tekintik a legfontosabb szereplőnek. A várostársadalmi lakosság szerint a döntésekben a helyi politikusok, külföldi befektetők, illetve meghatározó helyi vállalkozók érdekei dominálnak (Rechnitzer, 2007). A városfejlesztés duális szerkezetű tevékenység, sikerrel nem valósítható meg a közszféra (önkormányzat) és a magánszféra együttműködése nélkül. Az egymásra épülő elemekből álló városfejlesztési folyamatot valakinek irányítania, az összehangolást valakinek biztosítania kell a két szereplői kör közül. Bajnai László szerint ez a feladat az önkormányzatra hárul, amelynek képesnek kell lennie a magánszférával való tervszerű, kiszámítható és szervezett együttműködésre.

A magánszféra bevonásának szükségességét legtöbbször azzal indokolják, hogy az önkormányzatok számára rendelkezésre álló források nem teszik lehetővé a fejlesztések önálló megvalósítását. Tény, hogy az önkormányzati rend-

² A városfejlesztést és a településfejlesztést szinonim fogalmakként használom.

szer megalakulásával, a városi vezetés önállóságának növekedésével párhuzamosan a funkciók és az ellátandó feladatok köre is bővült, a feladatok decentralizációja azonban a pénzügyi források hozzárendelése nélkül ment végbe. Jelen helyzetben a feladatok és források közötti ezen ellentmondást a városfejlesztés terén az uniós forrásokhoz való hozzájutás oldhatja fel. A sikeres pályázás feltétele, hogy a városvezetés a városfejlesztési stratégiák és tervek kialakításakor figyelemmel legyen a közösségi iránymutatásokra. Ezért tekintsük át röviden, hogy a tagállamok által Lipcsében elfogadott dokumentum milyen elvárásokat fogalmaz meg a városfejlesztéssel kapcsolatban.

2007. május 2-án került elfogadásra a fenntartható európai városokról szóló Lipcsei Charta, melynek keretében a tagállamok városfejlesztésért felelős miniszterei közös elvekben és stratégiákban állapodtak meg.

„A városok hosszú távon nem tölthetik be a társadalmi fejlődés és a gazdasági növekedés motorjaként a liszaboni stratégiában leírt szerepüket, amennyiben nem sikerül megőriznünk a társadalmi egyensúlyt a városokon belül és a városok között, miközben megvédik kulturális sokféleségüket, és kimagasló színvonalat mutatnak a várostervezés, az építészet és a környezetvédelem területén. Ezért egyre inkább szükségünk van olyan teljes körű stratégiákra, s minden, a városfejlesztési folyamatban érintett személy és intézmény koordinált fellépésére, melyek túlmutatnak az egyes városok határain. A kormányzat minden – helyi, regionális, nemzeti és európai – szintjének saját felelőssége van városaink jövőjének alakításában. Ahhoz, hogy a többszintű kormányzat valóban hatékony legyen, az ágazati politikák közötti koordinációt fejleszteni kell, és ki kell alakítani az integrált városfejlesztési politika iránti elkötelezettséget. Biztosítanunk kell továbbá, hogy azok, akik e politikák megvalósításával foglalkoznak a különböző szinteken, megszerezzék a fenntartható városok és közösségek kiépítéséhez szükséges általános tudást és képességet” (Lipcsei Charta, 2007).

Az integrált városfejlesztés fogalmát a fontos problémák és érdekek folyamatos és méltányos figyelembevételként határozzák meg. Az integrált városfejlesztési politika kialakítása olyan folyamat, melynek során a gazdasági szereplők, az érdekeltek és a lakosság együttes bevonásával a várospolitikai legfőbb területei koordinálásra kerülnek.

A dokumentumban hangsúlyozzák, hogy a városoknak elégséges cselekvési hatókört kell adni a helyi feladatok felelős módon történő ellátásához, valamint megbízható pénzügyi alapot, mely biztosítja hosszú távon a stabilitást. Nemzeti szinten a kormányzati szervezeteknek fel kell ismerniük a városok jelentőségét a nemzeti, regionális és helyi célok megvalósításában, illetve az egyes politikáik városokra gyakorolt hatását. Az egyes ágazati kormányzati szervek városfejlesztéssel foglalkozó, vagy a városi ügyekre hatást kifejtő tevékenységeit jobban össze kell hangolni és egymással integrálni kell annak érdekében, hogy konfliktushelyzetek teremtése helyett inkább kiegyesítenyi tudják egymás tevékenységét.

Összegzés

A városfejlesztés – mint a területfejlesztés egyik lényeges dimenziója – egy szemlélet, stratégiai megközelítés, amit sokféle módon lehet sikeresen megvalósítani. Az Európai Unió ennek megfelelően számos javaslatot fogalmaz meg, amit kiegészítenek a tagállamok közös megállapodásai, deklarációi: az integrált megközelítést helyezik a középpontba, kiemelik, hogy a városfejlesztés összetett folyamat, amelynek során egyszerre kell biztosítani a gazdasági, a társadalmi, illetve a környezeti fenntarthatóságot; az alapvető kérdés az, hogy vajon kapnak-e megfelelő mozgásteret és forrásokat az önkormányzatok a célkitűzések megvalósításához.

Elfogadva Faragó László véleményét, mely szerint nem létezik a (közösségi) tervezésben egyedül üdvözítő megoldás, szükséges azon tényezők azonosítása, amelyek az önkormányzatok irányításával biztosíthatják egy város sikerét a XXI. században.

Irodalom

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.
Bajnai László (2007): *Városfejlesztés*. Scholar Kiadó.
Enyedi György (1997): A sikeres város. – *Tér és Társadalom*, 4. 1–7. p.
ESDP – European Spatial Development Perspective. (1999) Luxembourg, European Commission.
Faragó László (1994): Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – *Tér és Társadalom*, 3–4. 23–38. p.
Faragó László (2001): A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata. – *Falu, Város, Régió*, 3–5. p.
Faragó László (2004): A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 57–66. p.
Faragó László (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
Farkas Péter (2006): *Egymásba kapaszkodva. Település- és közösségfejlesztés a globalizáció korában*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
G. Fekete Éva (2001): *Együtt – de hogyan? Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. Miskolc–Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
Gyarapodó régiók, növekvő Európa – Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. (2007) Luxembourg, Európai Bizottság.
Finta István (2004): A helyi-területi szintű közigazgatási szervek gazdaságirányítási, inogotási-fejlesztési funkcióinak jogszabályi háttere. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 35–56. p.

- Horváth Gyula (1998): *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Piacok a főtéren – Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Nézetek és látszatok – Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról. Lipcse (2007).
- Mezei Cecília (2006): A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében. Pécs, doktori értekezés, kézirat.
- Péteri Gábor (2001): A terület- és településfejlesztés vállalászati formái. In Beluszky P. – Kovács Z. – Odessák D. (szerk.): *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. Budapest, CEBA Kiadó, 139–143. p.
- Rechnitzer János (1998): *A területi stratégiák*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Rechnitzer János (szerk.) (2007): *Település és fejlesztés – A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.

Urban Development – Summary

European spatial development is again focusing on cities since spatial processes are constantly becoming more concentrated on this territorial unit. The character of cities and the nature of their functions determine the development of their broader areas, and they both generate and display competitiveness.

In our terminology urban development means building up and implementing a long-term strategy aimed at improving living standards and the quality of life, developing an entrepreneur-friendly environment with sustainable and “good-to-live-in” cities. Urban development is a multi-actor process which cannot be successful without the cooperation of the local authority and the public sector. Someone, however, has to manage the process and the actors in development, and Bajnai argues that it is the local authority who must be able to coordinate the urban development process through planned, transparent and organised cooperation with the public sector.

EGYSZERŰSÍTETT TUDÁSMENEDZSMENT- RENDSZEREK MINT A HELYI KKV-K FEJLESZTÉSÉNEK ESZKÖZEI

Fodor Péter

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Bevezetés

Turbulensen változó környezetünkben a tudás és az innováció vált a szervezetek egyik legfontosabb versenyelőnyévé. Amennyiben a vállalatok életképesek akarnak maradni, akkor erőforrásaikat és vagyonukat hatásosan és hatékonyan kell felhasználniuk és menedzselni. A fordista és a II. világháborút követő vállalatirányítási felfogás a fizikai és a pénzügyi forrásokat tekintette a legfontosabbnak. A '90-es évek informatikai forradalmának következtében azonban egyre többen felismerték, hogy a megfogható, materiális erőforrásoknak csökkenő, az immateriálisoknak, mint például a tudásnak, az információnak és az emberi erőforrásnak pedig növekvő a jelentősége a 21. században. Vállalati szinten az intellektuális, láthatatlan tőke helyes használata költségcsökkenést, versenyelőnyök képződését és ezáltal profitot fog hozni. A tudásmenedzsment egy olyan folyamat, amely a szervezet intellektuális, avagy tudástőkéjének a menedzselésére szolgál, elősegítve ezzel a vállalati stratégia megvalósulását.

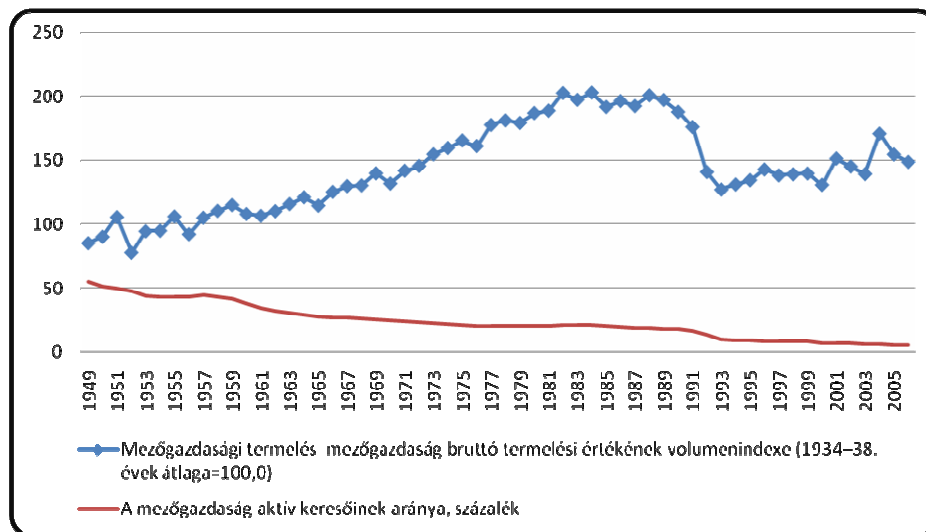
Egy fontos, jól ismert gazdasági trend is megerősíti a fent leírtakat és segít megérteni a tudásmenedzsment elterjedésének fontosságát. A fejlett országokban a szolgáltató szektor részaránya a foglalkoztatásban és a GDP tekintetében a II. világháború óta drasztikusan megnőtt. Ezzel párhuzamosan a mezőgazdasági és az ipari foglalkoztatottak aránya lecsökkent. Ez a helyzet Magyarországon is hasonló. Példaképpen elég megemlíteni, hogy Magyarország vidéki településein a mezőgazdaságból élők részaránya 53,8%-ról 8,0%-ra csökkent 1960 és 1995 között (*Buday-Sántha, 2001*).

Ezekben a tradicionális szektorokban javarészt materiális alapanyagokat alakítanak át késztermékké. Ahogyan azt a mezőgazdaság esetében az *1. ábra* is mutatja, a technológiai fejlődéssel, a kifinomultabb folyamatokkal, a méretgazdaságosság előnyeinek kihasználásával ugyanazt, vagy nagyobb mennyiségű

outputot, kevesebb munkaerővel elő tudják állítani. Ez igaz az iparra is. *Saló-járvi S.* (2004) megállapításai szerint a nyersanyag alapú iparágak akkor lesznek képesek növekedni, ha odafigyelnek és menedzselik láthatatlan vagyontuk a tudásmenedzsmenten keresztül.

1. ábra

A mezőgazdasági termelés alakulása és a mezőgazdasági foglalkoztatottak részaránya az aktív keresők között Magyarországon 1949 és 2005 között



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés.

A szolgáltató szektorban, amelynek gazdasági jelentősége nő, az üzleti folyamatok másképpen zajlanak. Itt az alapvető input kevésbé kézzel fogható. Az oktatásban, a kutatás-fejlesztésben stb., a termelési ciklus a fejkéből, a tudásból indul ki és oda is tér vissza.

A tudásmenedzsment iránti növekvő érdeklődés részben a fent leírt folyamatból fakad. A vállalati vezetők felismerték, hogy a tudásmenedzsmentet a vállalati funkciókba és vezetésbe integráltan kell alkalmazni. Ezen megközelítés szerint a vállalati láthatatlan vagyont, fel kell mérni, össze kell gyűjteni, rendszerezetten tárolni kell és minél szélesebb körben meg kell osztani a szervezeten belül. Így a tudás gyarapítása, gazdagítása is felgyorsul. A tudásmenedzsment fejlődését nagyban elősegítette és felgyorsítja a különböző informatikai, számítástechnikai rendszerek fejlődése. Ezeknek a tudásmenedzsment rendszereknek nem csak a nagyvállalatok, hanem a kis- és közepes vállalatok esetében is jelentős szerepük van.

A tudásmenedzsment jelentősége a KKV-knak

A KKV-k piacán több jelentős befolyásoló tényezőt azonosíthatunk (*Nazar*). Ezek a globalizáció, a termék- és szolgáltatásminőség fokozatos javítása, az új technológiák folyamatos térhódítása, a változó politikai és gazdasági szabályozások és a vásárlói szokások megváltozása. Ahogyan a nemzetközi verseny egyre fokozódik, a KKV-k piaca és működési területe is egyre nemzetközibbé fog válni, egyre kevesebben maradhatnak kizárólag hazaiak. Ebben a versenyben a hozzáadott érték mennyisége a siker kulcstényezője lesz. Az ehhez kapcsolódó tudás elvesztése – például egy kulcsfontosságú munkavállaló kilépése miatt – a KKV-kat jobban fenyegeti, mint a nagyvállalatokat. Ahogyan *Sveiby* (2001), megállapítja a high-tech vállalatok értékének több mint 80%-a a megfoghatatlan vagyontól és az ezt hordozó alkalmazottaktól fakad. Amennyiben ezek a munkavállalók elhagyják a vállalatot, jelentős veszteségek keletkeznek. A tudásmenedzsment rendszerek használatával a kulcsfontosságú tudás rögzíthető és részben tovább örökíthető. Ez az egyik oka, amiért a kisvállalatoknál is fontos az ilyen típusú rendszerek bevezetése.

Handzic (2006) egy másik fontos trendet is azonosít a kisvállalatok környezetében, ami a tudásmenedzsment szerepének erősödését mutatja. Ez a változó szervezeti formák. A vállalatok szervezete egyre inkább laposabb, vásárló közelebbi alakzatokat vesz fel, a mélységi tagozódást a szélességi váltja fel. Emiatt a horizontális koordináció és kommunikáció szerepe megnő. A gyakran azonos súllyal, döntési kompetenciával bíró munkacsoportok hatékony működésének elengedhetetlen feltétele az információk egymás közötti megosztása. A laposodáson kívül a legújabb szervezeti felépítés a hálózatosodás és a stratégiai szövetségek kialakulása. Ezek a szervezeti felépítések segítenek a KKV-knak a globális versenyben talpon maradni úgy, hogy közben szerződéses alapon hoznak létre kvázi nagyvállalatokat, amelynek részei egymástól jogilag függetlenek, egymással laza kapcsolatot tartanak fent. Mivel ezeknek a hálózatoknak, szövetségeknek nincsenek meg a hierarchiához kapcsolódó jelentési, utasítási és kommunikációs vonalaik, jól megtervezett és kivitelezett tudás- és információmenedzsment rendszerekre van szükségük, hogy a résztvevők közötti információáramlást, tudásmegosztást elősegítsék és így az üzleti folyamatokat előre vigyék.

Összefoglalva elmondható, hogy a tudásmenedzsment a KKV-knál hozzájárul:

- a vásárlói igények és preferenciák jobb megértéséhez;
- a fokozott és megerősített, hosszú távú kapcsolat kialakításához mind a vevőkkel, mind a partnerekkel;
- a jobb és hatékonyabb input felhasználáshoz, különösképpen az emberi erőforrás és az információs erőforrások tekintetében;
- a költségcsökkentéshez a redundanciák és a kettőzések elkerülésével;
- az új szervezeti formák gördülékeny működéséhez;

- a minőség javulásához és az üzleti folyamatok felgyorsulásához;
- a korábbi tapasztalatok felhasználásához.

A tudásmenedzsment hatékonyságát és jelentőségét – a kis és közepes vállalatok tekintetében – Salojärvi (*Salojärvi et al.*, 2004) bizonyította empirikus kutatásokkal Finnországban. Megállapításaik szerint szignifikáns pozitív korrelációt mutat a vállalatok növekedése és annak sebessége azzal, hogy alkalmaznak-e tudásmenedzsment módszereket. A kutatásaikban létrehozott új mutatószám a Tudásmenedzsment Tudatosság (KM awareness) minden bizonnyal előmozdítja a KKV-k gyorsabb növekedését.

Ahhoz, hogy a tudásmenedzsment módszerek elterjedése a helyi KKV-k fejlődésének segítőjévé válhasson, és ezt a folyamatot tudatosan is elő tudjuk mozdítani, meg kell ismerni a KKV-k tudásmenedzsment rendszerekkel szemben támasztott eltérő igényeit.

A legfőbb követelmények a KKV-k tudásmenedzsment rendszereivel szemben

A tudásmenedzsment elterjedését, az információtechnológia rohamos fejlődése és térnyerése gyorsította fel. Ezek az alkalmazások teszik lehetővé a hatékony információkezelést, kommunikációt, tudás kodifikálást, rendszerezett tárolást, stb. Az előzőekben bebizonyítottuk a tudásmenedzsment relevanciáját a vállalatok számára, mind a kis-, mind a nagyvállalatok tekintetében. Azonban specifikációit tekintve a különböző szervezetek különböző tudásmenedzsment rendszereket igényelnek. Nincsen egy olyan általános modell, ami minden szervezetre illene. A következő faktorok befolyásolják a tudásmenedzsment rendszerekkel szemben támasztott igényeket:

- vállalat mérete;
- szektor, iparág, piac;
- a vállalat története, kultúrája;
- a szervezeti forma (menedzsment szintek száma és a döntési pontok);
- a vállalati stratégia;
- a működési terület (hazai, nemzetközi).

A KKV-k esetében természetesen a méret az, ami az egyik legfontosabb tényező, hiszen ez lényegesen befolyásolja a többi változót is. A méret alatt a dolgozók számát éppúgy érthetjük, mint a nettó árbevételt vagy az adózott eredményt. A KKV-k alkalmazottainak létszáma tipikusan 2 és 250 között van. Magyarországon a mikro- és kisvállalkozások dominanciája jelentős, a 2 és 50 fő közötti vállalkozások igen nagy arányt tesznek ki a foglalkoztatásban (a foglalkoztatáson belüli részarány 40–50%-a, a vállalatok száma tekintetében pedig több mint 98%). Ezek a vállalatok jóval kevésbé komplex rendszerek, mint a nagyvállalati több ezer főt foglalkoztató szervezetek. Mivel maga a felépítés is

kevésbé bonyolult, a tudásmenedzsment rendszernek sem kell komplikált feladatokkal megbirkóznia. Egyszerű információtechnológiai megoldások is kielégítik a KKV-k igényeit a tudásmenedzsment rendszerek területén.

A KKV-knál igen jellemző, hogy nem válik szét az operatív és a stratégiai szint, a menedzser-tulajdonosok inkább a napi feladatokra koncentrálnak. Gyakori cél a fejlődés első időszakában a túlélés, a napi folyamatok és rutinok kezelése, menedzselése. Az alapítók idő- és munkaereje kulcsfontosságú, kritikus erőforrás, gyakran szűk keresztmetszet. Gyakran az informatikai tudás és az annak fejlesztésére fordítható idő is szűkös. Ez is azt támasztja alá, hogy a KKV-k tudásmenedzsment rendszereinek egyszerűeknek, könnyen tanulhatóknak és kezelhetőeknek kell lenniük, és a vállalat életébe gyors eredményeket kell hozniuk.

Szintén gyakoriak a vállalatok életciklusának első fázisában a tőkehiány és a likviditási problémák (*Mogyorósi et al., 2003*). A folyamatban lévő operatív pénzügyi kérdések állnak a középpontban. Éppen ezért a KKV-k nem engedhetnek meg maguknak nagy beruházásokat olyan tudásmenedzsment rendszerekbe, amelyeknek a megtérülése, a kézzel fogható, számszerűsíthető eredménye rövid távon kétséges. A KKV-k által használt tudásmenedzsment rendszereknek és azok fenntartásának olcsónak kell lenniük.

Az állami szerepek és feltételrendszer

A tudásmenedzsment rendszerek kifejlesztése és használata kedvezően befolyásolja a KKV-k fejlődését. A technológia fejlődése a távolságokat csökkenti le, az időt rövidíti le abban az esetben, ha a megfelelő infrastruktúra rendelkezésre áll. A legtöbb KKV-k által felhasználható egyszerű tudásmenedzsment rendszer az Interneten elérhető. Nagyon fontos azonban a szélessávú internet-hozzáférés megléte. Ahhoz, hogy az alacsony innovációs potenciállal rendelkező KKV-k bolygóvállalatként (*Hoványi, 2004*) vagy egy szövetség, hálózat tagjaként, akár elmaradott térségekből is bekapcsolódhassanak egy-egy vertikum munkájába, a kiszolgáló infrastruktúra megléte szükséges. Ez a fejletlen területeken a profitorientált szolgáltatóknak nem érdeke, így állami beavatkozásra van szükség. Baranya megyében például a települések 11%-a rendelkezik szélessávú internettel és a jóval magasabb költségű mobil szélessáv elérhetősége sem magasabb 18%-nál (*Vajkai, 2007*). Ez az arány a lakosság arányában jóval kedvezőbb, hiszen Pécsen ezek a szolgáltatások elérhetőek. Az elmaradott kistérségek tekintetében azonban lehangoló az IT infrastruktúrális elmaradottság.

Meg kell különböztetnünk a számítástechnika és az informatika fogalmát azért, hogy a további fejlesztési irányokat megértsük. Számítástechnika egy mérnöki tudományokhoz közelálló kérdéscsoport, ami legfőképpen a hardver és az infrastruktúra problémakörével foglalkozik. Informatika alatt a vezetési folyamatokba beépülő, a döntéshozatalt és az üzletmenetet segítő menedzsmenttudományt értünk (*Kornai, 2008*). Fontos, hogy a tudásmenedzsmentet az infor-

matika szintjénén kell kezelni, ezért az infrastruktúra, a hardver és szoftverek megléte nem elégséges. A szemléletbeli váltást, az új módszerek megértését, megtanulását segíteni kell állami szinteken is képzési programokkal, lehetőségekkel.

Az előző gondolathoz szorosan hozzátartozik a vállalati súlypontképzés problémaköre is. Addig a fent felmerülő kérdéskörök nem fognak megnyugtató válasza találni, amíg a súlypontképzés a KKV-k irányában meg nem történik. Losonczi Miklós (2007) megfogalmazásában ez nem jelenti a nagyvállalatok elhanyagolását, hiszen nekik a legfontosabb a kiszámítható gazdaságpolitika és az alacsony költségek, nem pedig a támogatások. Ugyanakkor a KKV-k célzott fejlesztése ezirányban szükséges és fontos. Éppen ezért érdemes átgondolni az olyan, az innovatív módszerek elterjedését gátló megoldásokat, mint pl. a tervezett internetadó.

Összegzés

A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy a versenyképes KKV szektor megteremtéséhez és fejlődéséhez a tudás menedzselése és a tudásmenedzsment rendszerek kialakítása segítséget nyújthat. A szükséges technológia viszonylag olcsón rendelkezésre áll (ingyenes internetes alkalmazások formájában), azonban nagyon fontos olyan állami infrastrukturális beruházások, képzések létrehozása amiket a KKV-k nem engedhetnek meg maguknak. A gazdaságpolitikában a KKV-k szerepét fel kell ismerni és meg kell erősíteni. Minden olyan korlátozó tényező bevezetését meg kell fontolni, ami gátolja a tudásmenedzsment terjedését ebben a szektorban.

Irodalom

- Buday-Sántha A. (2001): *Agrárpolitika és vidékpolitika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 67 p.
- Davenport, T. H. – Prusak, L. (2000): *Working Knowledge – How Organizations Manage What They Know*. Boston, Harvard Business School Press. 25–68. p.
- Farkas, F. – Vajkai, A. (2004): Knowledge Generation and Integration within the Organizational Knowledge Management System in.: *Zu Theorie und Praxis des Wissensmanagements*. Rostock DAAD. 51–61. p.
- Handzic, M. (2006): Knowledge Management in SMEs – Practical Guidelines. *CACCI Journal*, Vol. 1.
- Hoványi G. (2004): *Sikerkovácsok. Képzelt riport egy nemzetközi menedzsmentalkalmazóról*. Budapest, Alinea Kiadó. 20–27. p.
- Ikujiro, N.: A tudásalkotó vállalat. (Knowledge Creating Company) In *Harvard Business Manager* 2007. December–2008 January. 38–49. p.
- Kornai G. (2008): Az informatika jelene és jövője. Előadás. Elhangzott a PTE KTK-n 2008. 04. 10-én.

- Losonczi Miklós (2007): *A magyar EU-tagság gazdaságpolitikai kihívásai*. Tatabánya, Tri-Mester Bt.
- Mogyorósi, P. – Vilmányi, M. – Révész, B. (2003): Experiences in the Field of Innovation Services in Hungary. In Imre Lengyel (ed.): *Knowledge Transfer, Small and Medium-Sized Enterprises and Regional Development*. JATE Press, University of Szeged, Hungary. 47–60. p.
- Nazar, R. (2008): The Impact of Knowledge Management on SME's. <http://www.knowledgeboard.com/download/2539/THE-IMPACT-OF-KM-ON-SMEs.pdf> – 2008. 05. 09.
- Salojärvi, S. – Furu, P. – Sveiby, K. E. (2004): Knowledge Management and Growth in Finnish SMEs, *Journal of Knowledge Management* Vol. 9.
- Sveiby, K. E. (2001): Szervezetek új gazdasága: a menedzselt tudás. Budapest, KJK KERSZÖV. 7–42. p.
- Vajkai A. (2007): Az információs társadalom területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján. Doktori értekezés. Pécs, PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.

Simple Knowledge Management Systems as Tools of Local Development

The role of Knowledge and Intangible Assets and Knowledge Management is critical to vitality in business. Both large and small companies need to focus on this topic. However crucial it might be, there is no single model which fits all methodology. In those industries where the business process transforms intangible resources into new, tangible or intangible goods, for example, in knowledge-based industries, high technology and professional service firms, a different K-M system is needed from that found in the traditional sectors. The size of company also distinguishes needs, and SMEs require simple and affordable K-M solutions. There is no need for numerous features and complex systems. In sympathy with the trends, government has to support the infrastructural development of the infocom technologies, since SMEs will not be able to invest in these fields. Educational perspectives change, and sectoral focus on SMEs is needed.

SZEGED GAZDASÁGFEJLESZTÉSI ÚTKERESÉSEI, A BIOPOLISZ ÉS EREDMÉNYEI, 2003–2008

Dr. PhD Gulyás László
egyetemi docens
Szegedi Tudományegyetem Mérnöki Kar

Bevezetés

A piacgazdaságokban a települések is versenyeznek egymással. Ez azt jelenti, hogy a településeknek úgy kell piacra vinni az erőforrásaikat, hogy megtarthassák versenyelőnyüket, illetve új versenyelőnyöket tudjanak kiépíteni. Egy adott település fejlődéséért felelős vezetőknek – politikusok (azaz választott önkormányzati vezetők és/vagy országgyűlési képviselők), az adott területen működő cégek vezetői, civil kezdeményezések vezetői – el kell gondolkodniuk azon, hogyan tudják a településük földrajzi fekvéséből, természeti erőforrásaiból, iparából, mezőgazdaságából és emberi erőforrásaiból adódó előnyöket kihasználni (Fazekas et al., 1996).

A 2002. évi önkormányzati választások óta Szeged hosszú távú városfejlesztési koncepciójának egyik legmarkánsabb eleme az ún. biopolisz. Jelentősen bonyolítja a kérdéskört, hogy ezt az elnevezést párhuzamosan több dologra/fogalomra is használják. A városmarketingesek magát Szeged városát nevezik biopolisznak, mások csak magát a programot nevezik így, ráadásul létezik a Biopolisz Kft., amit az egyetem, a kutatóintézet és a város összefogással hozott létre a technológiai transzfer érdekében.

Jelen tanulmány első részében bemutatjuk a Biopolisz Kft. megszületésének körülményeit és eddigi eredményeit, míg a második részben felvázoljuk a biopolisz programot, illetve ismertetjük az eddig megvalósult elemeit.

A Biopolisz Kft. születése és eddigi eredményei

Szeged város 2002 őszén megválasztott új polgármestere – Botka László – úgy gondolta, hogy az 1993-ban megszületett városfejlesztési tervet – ami tíz év alatt teljesen elavult – jelentősen át kell dolgozni. Az átdolgozás során a felkért szakértők arra az álláspontra helyezkedtek, hogy Szeged hosszú távú fejlesztési stratégiáját három tényezőre érdemes építeni, ezek az alábbiak (Eller, 2007):

1. A Szegedi Egyetemhez kötődő tudásalapú gazdaság, az innováció.
2. A logisztika, azaz Szeged földrajzi fekvéséből, helyzetéből (határmenti-ség, transz-európai közlekedési folyosók, repülőtér stb.) adódó közlekedési és szállítási lehetőségek kihasználása.
3. A turizmus, mivel Szeged bizonyos szegmensei – Tisza folyó, termásvíz, Szabadtéri Játékok és egyéb kulturális események – komoly vonzerőt gyakorolhatnak.

Itt jegyezzük meg, hogy jelen tanulmányban terjedelmi keretek miatt a fenti három tényező közül csak az elsővel foglalkozunk.

A tudásalapú gazdaság szegedi kiépítéséhez, fejlesztéséhez a polgármester partnert talált Dudits Dénes professzor – a Szegedi Biológiai Központ (SZBK) főigazgatója – személyében. Dudits abból indult ki, hogy Szegeden nincs olyan csúcstechnológiai ipar, amely munkahelyeket adna elsősorban azoknak a fiataloknak, akik az egyetemről kiáramlanak. Ezért meg kell teremteni a feltételeit egy biotechnológiai, élelmiszer-ipari, gyógyszeripari csúcstechnológiával foglalkozó iparágaknak (Eller, 2007). Szeged város polgármestere elfogadta ezt az érvelést és a városfejlesztés egyik prioritásává tette a tudásalapú ipar megteremtését. Amikor a szakértők elkezdték fölmérni, hogy miként lehetne ezen az úton elindulni, rögtön kiderült, hogy se az egyetemen, se a kutatóintézetekben nincs technológiatranszfer, és abszolút spontán módon megy a kutatási eredmények hasznosítása. Ezért úgy döntöttek, hogy mindenekelőtt ennek intézményesítését fogják megoldani. 2003 őszén a Szegedi Tudományegyetem, a Szegedi Akadémiai Bizottság, az MTA Szegedi Biológia Központja, a Bay Zoltán Intézet, a Gabonatermesztési Kutató Kht. és Szeged Város Önkormányzata létrehozta a Szeged-Biopolisz Élettudományi Konzorciumot (www.bipolisz.hu).

Az alapító okirat aláírásával az alapítók azt vállalták, hogy az élettudományok oktatása során kiemelten törekednek a géntechnológiai, a genomikai, a molekuláris sejt- és fejlődésbiológiai, bioinformatikai tudásszint növelésére, beépítve ezeket az ismereteket az orvosi, élelmiszer-tudományi, környezetvédelmi programokba. Figyelemmel kísérik a konzorcium hatósugarában folyó kutatási tevékenységeket. A konzorcium tagjai részt vesznek új intézmények kialakításában, hatékony technológiatranszfer rendszerek kidolgozásában, működtetésében, egy szegedi szellemi termékek hasznosításában érdekelt bioinnovációs központ létrehozásában, közreműködnek a csúcstechnológiára épülő bioipar megteremtésében.

A következő lépésként – szintén 2003 őszén – a konzorcium tagjai életre hívták a Biopolisz Kft.-t azzal a feladattal, hogy a szegedi kutatóintézetekben létrejött szellemi alkotások piaci értékesítésével és az ipari fejlesztési igények közvetítésével foglalkozzék. Ez azt jelentette, hogy az Élettudományi Konzorcium tagjai a hasznosítandó szellemi termékek menedzselését a Biopolisz Kft.-re bízták. A kft. fő tevékenysége az ún. technológia menedzsment, azaz a kutatók által megalkotott szellemi termékekben rejlő lehetőségek felmérése, gyakor-

lati hasznosításuk elősegítése. A kutatási eredmények piaci hasznosításának egyik kézenfekvő lehetősége az egyetem és/vagy kutatóhely falain belül kidolgozott eljárások, illetve kifejlesztett technológiák önálló vállalkozás keretében történő hasznosítása. Így születnek meg az ún. spin off cégek. Az ilyen cégek keletkezése nem új jelenség, hiszen például az 1920-as években alapított Volvo autógyár egy svéd golyóscsapágy üzem, az SFK spin off cégeként indult (Buzás, 2004).

2008 áprilisában a Biopolisz Kft. igazgatója, Molnár István, egy interjúban (Szabó, 2008) úgy nyilatkozott, hogy megalakulásuk óta, azaz az elmúlt 5 év alatt 50 szabadalmat és 21 spin off céget menedzseltek. A találmányok közül négy került termékközeli állapotba. „Ebben a játéktérben ez reális eredmény” – mondta Molnár István, aki úgy véli, hosszú évekbe, sokszor több mint egy évtizedbe kerül, mire egy kisvállalkozás találmányából piacképes termék lesz.

A biopolisz szellemi atyja, Dudits Dénes, a Molnár István által felsorolt eredményekről azt mondta (Szabó, 2008), hogy az előrehaladás a kedvezőtlen gazdasági és pályázási körülmények miatt szerényebb volt, mint remélték. További pozitív eredményként még megemlítette, hogy bővültek az élettudományi kutatási és fejlesztési kapacitások, felépült az egyetem új biológiai épülete és megalakult a Neurobiológiai Tudásközpont.

Biopolisz-program

2005-ben a kormány meghirdette a pólusváros koncepciót. Ennek lényege, hogy Budapesten és hét vidéki nagyvárosban – Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Veszprém – EU-pénzek bevonásával egy-egy kiemelt szektort fejlesztenének és ezen szektor húzná magával az adott térség gazdaságát, illetve egy-egy pólusváros az adott szakterületen nemzetközi szintre próbálna meg feltörni és ily módon járulna hozzá a magyar gazdaság versenyképességének növeléséhez. Szeged város 2006-ban újraválasztott polgármestere – Botka László – az általa 2003-ban elindított biopolisz irányt emelte át a pólus-programba. Azaz Szeged, mint pólus város kiemelt szektoraként az egészségipart és a biotechnológiát nevezték meg. A polgármester által felkért szakértők 2006-ban formába öntötték a Biopolisz-programot, amely Szeged biotechnológia-orientált adottságaiból kiindulva három egymással összefonódott fejlesztési területet nevezett meg (www.szegedcity.hu):

1. *Egészségipari-orvosi (piros) biotechnológia*, amely a gyógyszeripari kutatás-fejlesztés, az egészséghez és a gyógyászathoz köthető biotechnológiai fejlesztések, a biokompatibilis anyagokkal kapcsolatos tudományok és fejlesztések, továbbá a diagnosztikai fejlesztések (high-tech laboratóriumi és klinikai eszközök és készülékek, pl. képalkotó technikák) mentén kíván magas fokú fejlődést megvalósítani.

2. *Ipari-környezetvédelmi (fehér) biotechnológia*, amely környezettudományi, ezen belül a hulladékkezeléssel és gazdálkodással kapcsolatos alkalmazásorientált problémák kezelésére, környezeti monitoring rendszerek fejlesztésére és a megújuló energiaforrások környezettudatos hasznosítására, illetve mindezek informatikai kezelhetőségének területeire próbál iparközpontú fejlesztési potenciált kiépíteni.
3. *Bioipari-agrár (zöld) biotechnológia*, amely a növényi biotechnológia mezőgazdasági és gyógyszeripari hasznosítása; energetikai célú biomassza és megújuló energiaforrások termelése, a veszélyes hulladékok ártalmatlanítása, továbbá modern molekuláris diagnosztikai eljárások és eszközök, biokonverziós eljárások vegyipari hasznosítása területein próbál meg növekedési potenciált elérni.

Terjedelmi kereteink miatt a fenti három részterületből csak az egészségipari-orvosi biotechnológia területére koncentrálnak tanulmányunk további részeiben. A Biopolisz-program egészségipari-orvosi része az alábbi részprogramokat fogalmazta meg:

- a) Szegedi Egészségügyi Központ: A Központ az integrált, korszerű és gazdaságosan működtethető egészségügyi ellátó és szolgáltató rendszer infrastrukturális alapjait, regionális klinikai központot teremt meg.
- b) Szegedi Egészségipari Tudományos Park: A Park elsődleges célja a külső, az egészségipar területén működő vállalatok, illetve azok egyes egységeinek betelepítése a Biopoliszba. A Park kialakítási területe a Szegedi Egészségügyi Központ közvetlen környezete, összekapcsolva a tudományos fejlesztő- és szolgáltatótevékenység-ellátást az ipari kutatási, fejlesztési tevékenységekkel.
- c) Dél-alföldi Neurobiológiai Tudásközpont továbbfejlesztése (www.u-szeged.hu). A 2004-ben 12 vállalat és több egyetemi részleg közreműködésével megalakult központ célja olyan terápiás célú idegrendszeri kutatások megvalósítása, amelyek a betegségek kialakulását és lefolyását meghatározó célmolekuláktól az integrált idegrendszeri működésig lehetőséget ad arra, hogy eredményként adott esetben preklinikai vizsgálatokon tesztelt vezérmolekulák és piacképes diagnosztikai módszerek jöjjenek léte.
- d) Egészségipari Inkubációs Program: A Program célja az Egyetemen, illetve a Biopolisz területén szerveződő spin-off/start up cégek indulásához szükséges teljes infrastruktúra és üzleti szolgáltatások biztosítása, egyben a tudományos kutatás és az ipari alkalmazás közötti rés kitöltése érdekében a vállalkozói aktivitás megteremtése.

Nézzük meg, hogy a tervek közül mi valósult meg eddig. Maga az egész pólusváros program országos szinten időben megcsúszott. A kormány 2005-ben hirdette meg a koncepciót, de csak 2007 végére készült el a stratégia (www.nfu.hu),

míg a hét pólusvárosnak a pályázataikat 2008. januárjában kellett volna beadniuk. De ezt a határidőt végül áprilusra módosították, mondván valamennyi város késésben van a pályázati anyagok összeállítása terén.

Szeged az április végén beadott pályázataiban 5 projekttel pályázott (lásd 1. táblázat). A táblázatot tanulmányozva kijelenthetjük, hogy a szegedi pólusváros program jelentősen karcsúsodott. Ha az egészségipari-orvosi (piros) biotechnológia programot nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy a négy részterületből – amelyeket a felsorolásnál a-tól d-ig jelöltünk – csak egy részterületre, az a-val jelölt részterületre pályázott a Szegedi Tudományegyetem.

1. táblázat

Szeged tervezett pólusvárosi beruházásai

Tervek	Érték	Pillanatnyi állás	Pályázó
Innovációs központ	2 milliárd Ft	Pályázat beadva április végén	Szeged város önkormányzata
Szegedi Egészségügyi Központ (Klinika) 255 ágygal	12 milliárd Ft	Pályázat beadva április végén	Szegedi Tudományegyetem
Nyugati elkerülő út	2 milliárd Ft	Pályázat beadva április végén	Szeged város önkormányzata
Egyetemi tudássétány	7,5 milliárd Ft	Pályázat beadva április végén	Szegedi Tudományegyetem

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

A képet még tovább rontja, hogy az a) részprogram eredetileg egy kétezer ágyas új regionális szuperklinika létrehozását tűzte ki célul, melynek megvalósítása a tervek szerint 60 milliárd forintba került volna. Ehhez képest a 2008 áprilisában beadott projekt 225 ágyról és 12 milliárdos költségvetésről szól.

Összegzés

Tanulmányunk első részében áttekintettük a Biopolisz Kft. eddigi 5 éves tevékenységét. A jelenlegi mérleg 5 év alatt 4 termék, ami nem tekinthető igazi sikertörténetnek. A helyzetet úgy értékelhetjük, hogy Szegeden nehézkesen, akadozva történik meg a kutatási eredmények iparba történő visszajuttatása.

Ugyanilyen felemás eredményt kell rögzítenünk a spin-off cégek esetében is. Egyrészt az a tény, hogy Szegeden 20 spin off cég alakult meg nagy eredmény. Ahhoz képest különösen, hogy az egyetemi/akadémiai kutatók vállalkozási szabadságát mindössze két éve biztosítja a törvény (www.europeanspinoff.com). Viszont a szakirodalom szerint ahhoz, hogy egy városban a tudásipar sikeresen működjék egy bizonyos mennyiségű „kritikus tömegre”, azaz elegendő számú életképes spin-off cégre van szükség. Nemzetközi tapasztalatok szerint körülbe-

lül 100 ilyen vállalkozásnak kell működnie egy adott területen belül, hogy ezekből kinőhessen a tudásalapú ipar. Szeged a maga 20 spin-off cégével még messze van ettől a kritikus tömegtől.

Tanulmányunk második részében a Szeged pólusvárosi szerepét megalapozó Biopolisz programot vizsgáltuk meg. Megállapítottuk, hogy a program az eredeti tervekhez képest már csúszásban van, illetve azt is bemutattuk, hogy az eredeti elképzelésekhez képest a program jelentős karcsúsodott. Jól mutatja ezt a program egyik fontos elemének a Szegedi Egészségügyi Központnak a sorsa. 2006-ban a Biopolisz program meghirdetésekor egy 60 milliárd forintos 2000 ágyas projektről beszéltek, amely a pályázat konkrét beadásakor 12 milliárd forintra és 250 ágyra karcsúsodott.

Irodalom

- Buzás (2004): A vállalkozói szellem szerepe a spin off cégek alapításában. In Czagány L. – Garai L.(szerk.): *A szociális identitás, az információ és a piac*. SZTE-GTK Közleményei. JATE Press. Szeged. 257–266. p.
- Eller (2007): A szegedi Biopolisz. *Piac és Profit*, 4. sz. 46–49. p.
- Fazekas et al. (1996): *Térségfejlesztés kezdeményezések kézikönyve*. I.–III. USDOL Hungary Gyors Reagálású Project Iroda.
- Szabó C. (2008): Biopolisz. Öt esztendő négy termék. Dél-Magyarország. 2008. április 26. 3. p.

Internetes források

- A Biopolisz Kft. honlapja: www.bipolisz.hu
A Magyar Spin off Vállalkozások Szövetségének honlapja: www.europeanspinoff.com
A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: www.nfu.hu
A Szegedi Biológiai Központ honlapja: www.szbk.u-szeged.hu
Szeged Város Önkormányzatának honlapja: www.szegedcity.hu

Summary

This essay consists of two parts. The first examines the Biopolis Innovation Service, which is the first venture into technological liaison undertaken by the City of Szeged. The company is a service-provider involved in promoting the utilization of new technologies, including the transfer of academic intellectual property and the targeting of demands for technology development.

The second part deals with the Biopolis Plan for Szeged. The Plan is a city development plan which consists of three parts: 1, Health-Industry-Medical Biotechnology; 2, Industrial-Environment Protection Biotechnology; 3, Bio-Industrial-Agricultural Biotechnology.

KIÉ ITT A TÉR? A HELYI FEJLESZTÉS DILEMMÁI AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK TÖBBCÉLÚVÁ ALAKULÁSA KAPCSÁN

Husztai Levente

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Az alábbiakban szeretném röviden bemutatni a 2002-től elindult országos, kistérségek működését jelenleg meghatározó folyamatot és annak főbb állomásait. Egy nyugat-dunántúli kistérségben előbb kistérségi megbízottként, majd a létrejött többcélú társulás munkaszervezet vezetőjeként eltöltött mintegy hat év módot és lehetőséget adott arra, hogy a jelentősebb folyamatokat a területfejlesztés szempontjából kritikus szemmel rögzítve, összefoglalását adjam mindannak, ami az elmúlt években zajlott és jelenleg is zajlik a kistérségi társulások életében, mely a helyi fejlesztések minőségére alapvetően rányomja bélyegét.

Meggyőződésem szerint a kistérségi társulások gyakorlatilag teljes központi költségvetési függőségben és légtüres térben működnek. Amennyiben a központi szabályozás pontosan a megkezdett úton halad, még hosszú ideig eltarthat, hogy olyan korszerű és versenyképes kistérségekről beszélhessünk Magyarországon, amelyeket a helyi lakosság és vállalkozó réteg is magáénak érez.

Az egyszerűség kedvéért *helyi fejlesztés*en olyan helyi szinten tudatosan megtervezett és következetesen kivitelezett tevékenységek egész sorát értem, mely rövid, közép- és hosszú távon egyaránt folyamatosan szolgálja egy adott térségben élők boldogulását. Ebben a meghatározásban mind az emberi (tervezés, kivitelezés), mind a területi (helyi szinten tervezett, adott térségben élők jólétének alapját szolgáló, helyi szereplők bevonásával kivitelezett) mind pedig az időtáv dimenziói egyforma súllyal esnek latba. Fontosnak tartom bemutatni, hogy a jelenlegi szabályozás milyen rendkívül szűkös korlátok közé szorítja a helyi fejlesztés e meghatározás szerinti lehetőségeit.

Vegyük először sorra *a helyi fejlesztés értelmezési lehetőségeit*. Nagyon hasonló témakör vizsgálata kapcsán Mezei Cecília (2006) tizenkét kortárs hazai és külföldi kutató definícióját hasonlította össze. Ennek eredményeként valójában

két szerző, G. Fekete Éva és Faragó László helyi fejlesztésre vonatkozó definíciói állnak legközelebb ahhoz az értelmezéshez, melyet szükségszerűen fogalmaztam meg a bevezető részben. Mindkét szerző egyaránt hangsúlyozza az alapul vett „tudatos beavatkozás” ideáját. G. Fekete Éva szerint¹ az egyébként markáns felfogásbeli eltérések ellenére is a fejlesztést ágazati keretek helyett területi dimenzióban megjelenítő helyi fejlesztéssel kapcsolatos különböző értelmezésekben van három közös alapelem: 1. a helyi szereplők bevonása, 2. a helyi erőforrások befektetése 3. a helyi kontroll gyakorlása.

A *lokalitás* szociológiai-politológiai értelmezéséből adódóan, a fejlesztés „helyi” jellegét a lokális társadalom mint kezdeményező és ellenőrző erő részvétele, valamint a nemzeti, ill. a lokálisnál magasabb szintről eredő fejlesztéshez viszonyított „saját mozgástér” adja. A helyi fejlesztés minden értelmezés szerint hangsúlyosan „bottom-up” jellegű, szemben a hatalom felsőbb szintjeiről indított „top-down” fejlesztéssel. A lokalitással való egyezésből adódóan a kistérségi fejlesztés legjellemzőbb vonása is az alulról való meghatározottság. A helyi fejlesztésben domináns lokális szereplők meghatározása mellett a fejlesztésbe bevont helyi és külső erőforrások aránya a helyi fejlesztés értelmezésében a következő választóvonal. Vannak, akik a helyi erők mellett számottevő külső erőforrás bevonása esetén is még helyinek tartják a fejlesztést (local development, development from below), és vannak, akik csak az alapvetően helyi erőforrásból való építkezést tartják „helyinek” (self-sufficient, endogenous development). A különböző értelmezések között tehát a *helyi domináns szereplők és a bevont erőforrások származási helye* alapján lehet különbséget tenni.

Az Állami Számvevőszék 2004. évi – a helyi önkormányzatok társulásainak ellenőrzéséről szóló – jelentésében a következő megállapítást tette: „A jelenlegi jogszabályi környezet és ösztönző rendszer keretei között az önkormányzatok már további társulások létrehozására nem vállalkoznak.... A feladatellátás hatékonyságának és színvonalának további javulása csak a jogszabályi környezet módosítása és az ösztönzés (pozitív és negatív) fokozása révén érhető el”. A nagyközségek és városok esetében a költségvetési törvények ösztönző hatása nem érvényesült, működési kiadásait az intézményhálózatuk racionalizálásával csökkentették.

Az Állami Számvevőszék fentiekben idézett megállapítása az önkormányzati szabályozórendszer továbbfejlesztésében olyan alapvető változási igényt fogalmaz meg, melyet a Kormány 2003. évi döntései is szükségesnek tartottak. A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) számú kormányhatározat – többek között – az önkormányzatok közös feladatellátásának ösztönzését szolgáló finanszírozás kialakítását írta elő. A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) kormányhatározatban megjelenik a többcélú kistérségi társulás fogalma,

¹ <http://odl.celodin.org/>

amelyhez szükségszerű a kistérség fogalmának meghatározása is (IDEA program).²

A cél az volt, hogy az EU csatlakozás apropóján az Unió területi szintjeit (NUTS illetve később LAU) Magyarországon is megrajzolja, működésüket egységesítse és rendet tegyen a Budapestről meglehetősen kusza képet mutató, jól-rosszul működő, átfedésekkel és fehér foltokkal tarkított magyar kistérségi térképen. Az uniós külső igény egy régóta húzódó belső szükségletre támaszkodott, vagyis az önkormányzati finanszírozás megreformálására.

A fenti szándéknak megfelelően a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 5. számú mellékletének 20. Kistérségi fejlesztések és kistérségi társulások ösztönzése jogcímen 9,5 milliárd forintot tartalmazott a többcélú kistérségi társulások, illetve a kistérségi fejlesztési tanácsok megalakításának ösztönzésére.

A Belügyminisztérium előkészítette a támogatás felhasználását szabályozó a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendeletet (a továbbiakban: 65/2004. (IV. 15.) kormányrendelet), mely a későbbi támogatási rendszer alapját teremtette meg (Peresztegi, 2007).

A 65/2004. (IV. 15.) kormányrendelet megszületésének idejében azonban az Országgyűlés még nem fogadta el sem a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) módosítását, sem a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt (a továbbiakban: Tkt. tv.), amelyek megeremtették a kistérségi fejlesztési tanácsok, illetve a többcélú kistérségi társulások jogszabályi hátterét. *Ez a bizonytalansági tényező volt az egyik legnagyobb veszély a támogatási rendszer kialakításakor.* Ha ehhez hozzávesszük, hogy 2004-ben megszűnt a SAPARD-program keretében vidékfejlesztési menedzserként foglalkoztatott hálózat munkatársainak szerződése, akkor a sikertörténetként kommunikált közgazdasági reform a kistérségi szint megerősítésével néhány árnyalattal sötétebb. Pénzügyileg, és hamarosan szakmailag is ellehetetlenült a korábbi kistérségi társulások szakembereinek munkája. Egy utolsó pénzügyi allokáció keretében a korábbi SAPARD-programok átdolgozására lehetett támogatást igényelni, kistérségenként alig 1,2 millió forint nagyságrendben. Itt már a támogatás feltétele volt az új statisztikai kistérségi rendszer alkotta lehatárolás szerint összevonzni a települések fejlesztési elképzeléseit. A pályázati tapasztalatokkal, alapos helyismerettel rendelkező munkatársak szinte a legkritikább esetben maradtak a bizonytalan átalakításokkal terhelt kistérségi szinten. Ők olyan országos hálózatot képviseltek, mely a helyi fejlesztő szervezetekkel, társulásokkal, polgármesterekkel, civilekkel, vállalkozókkal évek óta legalább minimális szín-

² Valamennyi előkészítő tanulmány, vitairat megtalálható és letölthető a <http://www.b-m.hu/idea/> címen.

ten kialakított kapcsolatrendszer-működtető kapacitását gyakorlatilag egyik hónapról a másikra ellehetetlenítette az átalakulás (azóta a NFT házhoz jön, térségi koordinátor, falugazdász hálózatok is több átalakuláson mentek keresztül – csak a legelszántabbak maradtak a rendszerben). A *bizalmi tőke* elértéktelenedett és a jogi-pénzügyi működéssel kapcsolatos bizonytalansági faktor egyre nőtt a kistérségekben. Az új működési alapokra helyezett kistérségek kohéziója nem növekedett az erre a szintre csoportosított ösztönző támogatások hatására a támogatások nagyságrendjével arányosan. A kohézió erősítéséhez párhuzamos intézkedésekre lett volna szükség, mely a háttérbe került korábbi kistérségi együttműködések, kistáji szerveződések eredményeire épülhetett volna.

Az új típusú társulások megalakulása nehéz szülés volt. A korábbi társulások – néhány kivételtől eltekintve – úgy érezve, hogy teljesen elvesztették létjogosultságukat, beolvadtak, átalakultak vagy teljesen megszűntek a többcélú társulások kialakulásával párhuzamosan, a folyamat részeként.

Számos kistérségben a feladatellátás azért nem kezdődhetett meg, mert a székhely település és a többi település korábbi „centrum–periféria” viszonya „centrum–periféria” ellentété éleződött, amint az együttműködés pénzügyi ösztönzése intézmények átszervezésének kérdését hozta felszínre. Olyan eset is előfordult, ahol a kistérség nevét viselő székhely település nem lépett be a társulásba, vagy például a legnagyobb társulás esetén – az akkor összesen 79 települést számláló Zalaegerszegi kistérségben – gyakorlatilag 2 falu akadályozta meg a többcélú társulás megalakulást (erre a területfejlesztési feladatok felvállalásának kötelezettsége miatt volt lehetőségük, ahol a törvény teljes kistérségi lefedettséget írt elő).

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényjavaslatot a Kormány az Országgyűléshez 2004. február 19-én nyújtotta be, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról és az Ötv. módosításáról szóló törvényjavaslatokkal együtt.

Az Alkotmány és az Ötv. módosításával a többcélú kistérségi társulások létrehozása a települési önkormányzatok számára kötelező lett volna, ezt azonban az Országgyűlés nem támogatta (2/3-os törvények), így szükség volt a kistérségi törvényjavaslat módosítására is.

A 9 milliárd forintos előirányzatból a társulások ténylegesen kevesebb mint 8,5 milliárd forintot használtak fel 2004-ben.

A támogatások eredményeként a Kormány úgy vélte, hogy a társulásban részt vevő egyes településeknek kevesebb helyi forrást kellett a társulás által vállalt szolgáltatásokra biztosítani, és így lehetőségük nyílik más, fontos helyi feladataik megvalósítására is.

Ez azonban nem így történt. Számos, immáron kistérségi szinten vállalt önkormányzati feladatról, melyeket elvileg korábban települési szinten elláttak, kiderült, hogy vagy nincs ellátva egyáltalán, vagy csak igen minimális színvonalon. Ezt kistérségi szinten, kötött felhasználású normatívák és kiterjedt állami

számvevőszéki érdeklődés reflektorfényében nehezen lehetett véka alá rejteni. A plusz normatívák tehát arra voltak elegendők, hogy az egyre több helyen eresztő önkormányzati költségvetési lyukakat időre-órára betömjük, nem pedig arra, hogy a fejlesztésekhez szilárd pénzügyi alapokat, stabil intézményi hátteret alakítsanak ki.

A kistérségi fejlesztések letéteményeseként immár törvényben foglalt feladatok és szerepkörök birtokosa, a kistérséget alkotó polgármesterek tanácsa (többcélú, vagy csak fejlesztési) gyakorlatilag sehol nem tudta megvalósítani a helyi civilek vagy a vállalkozói réteg folyamatos, aktív bevonását a döntéshozásba. Hiába tűnt megoldásnak a Kistérségi Civil Fórum, vagy a Kamarák területi képviselőjének bevonása, a törvény szövegét nem sikerült megtölteni tartalommal. Az önkormányzatok kistérségi szinten, csekély kivételtől eltekintve továbbra is légüres térben, alapvető szakmai kompetenciák híján hozzák meg a sok esetben hosszú távra ható döntéseiket intézmények átszervezéséről, fejlesztéséről, pályázatok benyújtásáról. A Társulások támogatási rendszerében 2006. évben jelentős változás történt: az eddig *pályázaton elnyerhető forrásokat felváltották a normatív típusú támogatások*. A benyújtott igénylések alapján 154 Társulás részesült támogatásban. Az önkormányzatok „saját házuk táján” hosszú évek óta elodázott fejlesztéseket próbáltak ezekből a plusz forrásokból megvalósítani. A 2006. évi 15,4 milliárd forintos normatív támogatás a költségvetési törvény³ 8. számú mellékletében, *kötött felhasználású támogatásként* jelenik meg. Ez a kötétség garanciát jelenthet a kistérségi finanszírozás elveinek szigorú betartásához, de valójában megakadályozza a tőkeképzést, illetve a fejlesztésekhez, projektmenedzseléshez szükséges pénzügyi likviditási keret kialakítását. 2007-re az ország 166 (Debrecen és Budapestet figyelmen kívül hagyva) kistérségében létrejött az új többcélú Társulás. 2007-ben a kizárólag többcélú Társulásokat megillető központi költségvetési keret már 19,3 milliárd forint normatív, kötétt felhasználású támogatásként állt rendelkezésre. A lakosként átlagosan az önkormányzatok részéről a közös kistérségi kalapba befizetett tagdíj alig teszi ki a normatívákkal együtt alkotott *összköltségvetés egy tizedét* (nyugat-dunántúli összehasonlításban).

Összegzés

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy

- fejlesztések helyett jellemzően régóta elmaradt felújítások, korszerűsítési munkálatok valósulnak meg a kistérségi feladatellátásba bevont önkormányzati intézményekben a kistérségi finanszírozás gerincét alkotó normatívákból;

³ A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény.

- a központi költségvetési függőség és a kötött felhasználású normatívák olyan mértékben behatárolják a többcélú társulások pénzügyi mozgásterét, hogy gyakorlatilag egy állami reformprogram végrehajtása, vagyis *végrehajtása* zajlik, melyben helyi érdekűközések színterévé váltak a kistérségek;
- a kistérségek működésének társadalmasítása, külső tőkebevonás a fejlesztésekhez, PPP típusú együttműködések kialakításának kultúrája még bizonytalan időre háttérbe szorul.

Irodalom

- Farsang Z. – Hollósi Sz. – Kovács P. (2006): *Helyi foglalkoztatási partnerségek létrehozása és működtetése*. Budapest, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.
- IDEA programmal kapcsolatos valamennyi előkészítő tanulmány, vitairat megtalálható és letölthető a <http://www.b-m.hu/idea/> címen.
- Illés Iván (2002): Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók. (Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002. 362 o.) – *Területi Statisztika*. 4. 400–402. p.
- Mezei Cecília (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. – *Tér és Társadalom*. 4. 85–96. p.
- Somlyódy Péter Edit (2003): Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. (Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 295 p.) – *Tér és Társadalom*. 3. 203–206. p.
- Peresztegi Gergely (2007): Többcélú kistérségi társulások pénzügyi ösztönző rendszerének kialakítása. Kézirat.
<http://odl.celodin.org/>

Who's playing on the ground? the DILEMMA of the ROLE OF micro-regional associations in local development

Numerous questions arose when Hungary began the process of joining the European Union. One area where internal needs met the external recommendations of change was the phasing-in of local territorial units of administration, now known as Local Administrative Units (LAUs).

Hungary's path from virtually informal co-operation amongst its settlements in the early '90s to the so-called multi-purpose micro-regional associations created post-2004 was a long one. It is not yet clear who is really responsible for local development at LAU 1-level in Hungary. Legally, all settlements must be members of the micro-regional development council in each micro-region where they are located (currently 174 in number). These, however, can cooperate in public administration issues only if they achieve certain criteria as clearly defined in the annual Finance Act. Central government uses financial restrictions to stimulate change at micro-regional level. In this article I focus on

the major changes in the legal basis of these “multi-purpose” associations which came into effect in 2004. I show that financial support is 90% determined by central government, and that settlements merely carry out instructions within a top-down process, rather than act as catalysts for long-term local policy-making or local development. Compared to cooperatives in the ‘90s, which were driven by common local interests, today’s multi-purpose associations usually lack the involvement of other local players on their own playing field. Nonetheless, they have become the ground on which local needs are faced as a result of the process instituted from above. In conclusion, a much more integrated approach is needed to rethink the roles of these local actors. In the present process, all that has changed is the locality of the local governments’ spending – from LAU 2 (settlements) to LAU 1 (micro-regions). This structural problem is inherent within the top-down system of central distribution, and real reform will only come when SMEs and civil organisations find a way to take real responsibility on local development issues.

AZ INTEGRÁLT VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA ÉS A HELYI GAZDASÁG FEJLESZTÉSE

Járosi Péter

adjunktus

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Közgazdasági és Regionális Tudományok Intézete

A megyei jogú városaink számára 2007-től újdonság, illetve a többi magyar város számára 2009-től várható, hogy kvázi kötelező jelleggel a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, illetve a Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium előírásainak megfelelő integrált városfejlesztési stratégiát (rövidítve: IVS-t) kell készíteniük. A kézikönyv meghatározása szerint az IVS „...egy fejlesztési szemléletű középtávú (7-8 év) dokumentum, amelynek célja a területi alapú, területi szemléletű tervezés megszilárdítása a városokban, a városrészeire vonatkozó célok meghatározása, és azok középtávú megvalósítása”. A kvázi kötelező jelleg alatt azt értjük, hogy amennyiben a városok a kiemelt projektek keretében támogatásokhoz szeretnének jutni a város-rehabilitációs programjaik finanszírozásához, akkor a benyújtási dokumentáció kötelező tartalmi elemeként az elvárásoknak megfelelő IVS-t mellékelniük kell. Később nem csak a kiemelt projektek esetében, hanem a pályázati kiírások vonatkozásában is, vagyis feltehetően általánosan érvényes lesz ez az előírás.

Anélkül, hogy az IVS-sel szemben támasztott szigorú és talán kissé túlzottan részletes követelményrendszer teljes körű ismertetése itt megtörténne, ebben a tanulmányban a helyi gazdaságfejlesztés szempontjait helyezük előtérbe. Azt a kérdést vizsgáljuk, hogy mennyire kap hangsúlyos szerepet az NFÜ és a szakminisztérium elvárásai között a gazdaság fejlesztése, illetve milyen közigazdasági elképzelések mentén fogalmazódtak meg az egyes városokban a célkitűzések. Mennyire vették figyelembe az utóbbi évtizedekben kifejlődött modern közigazdaságtudományi irányzatok által elért elméleti és empirikus eredményeket, olyanokat mint az „új gazdaságföldrajz”, a regionális innovációs rendszerek és az endogén növekedés elméletek. Az említett három irányzat lényegéről és kapcsolódási pontjaikról magyar nyelven is kaphat áttekintést az olvasó (*Lengyel-Rechnitzer, 2004*), illetve (*Ács-Varga, 2000*).

A városok stratégiájában a végső cél a város lakossága jólétének növelése lehet, minden a továbbiakban megfogalmazott célkitűzés lényegében csak eszköz, amely ennek az elérését hivatott szolgálni. A jólét megteremtése és növelésének lehetőségei pedig az erős gazdasági alapoktól függ, amelyben a versenyképesség meghatározó tényező. E nélkül hiába szépítgetjük a közterületeket, hozunk megfelelő antiszegregációs intézkedéseket, hatásuk mindössze átmeneti lesz, hosszú távon eredményeket csakis a helyi gazdaságnak a kor követelményeinek megfelelő fejlődése révén lehet elérni és fenntartani. Nyilvánvaló azonban, hogy mindemellett nem szabad megfeledkezni az olyan „puha” tényezőkről sem, mint a jó lakáshelyzet, a szabadidős és kulturális szolgáltatások, tiszta környezet és természeti vonzerők, mert mindezek a magasan képzett munkavállalók letelepedési döntéseiben meghatározóak (Dóry, 2006).

Jelenleg a kiemelt projektek tartalmilag két fő csoportot képeznek:

- Funkcióbővítő városrehabilitáció;
- Szociális típusú városrehabilitáció.

Ezek egyike sem értékelhető úgy, mint közvetlen gazdaságfejlesztési cél, ugyanakkor közvetett gazdasági hatásuk vitathatatlan, például a bővítendő funkciók között megjelenik a betelepülő vállalkozások számára biztosítandó kedvezőbb környezet igénye. Az elvárások között is megfogalmazódnak a gazdaságélénkítés szempontjai, valamint a támogatható tevékenységek körében is megjelennek a gazdasági funkciók. Ezek azonban általában nem stratégiai szemléletet tükröznek, és döntően a helyi fogyasztói szolgáltatások fejlesztésére vagy a barnamezős területek passzív rekultivációjára fókuszálnak. Az akcióterületi tervek és a projektek szintjén mindezek elegendőnek tűnnek, ellenben az IVS szintjén, különös tekintettel az átfogó cél hosszú távú (15–20 év) és a tematikus célok középtávú (7–8 év) hatásaira, legalábbis hiányosak. Miért állítjuk, hogy az IVS szintjén ennél több kell? Ez egyrészt következik az elnevezésből, a „stratégia” és az „integrált” szavakból, amelyek a hosszú távon értelmezett fenntarthatóságot és a komplex szemléletmódot sugallják, amely gondolkodásmód nyilvánvalóan nem korlátozódhat le az egyes városrészi funkciók átrendezésére, bővítésére. Másrészt pedig az IVS-nek illeszkednie kell a korábbi stratégiai dokumentumokhoz és tervkonceptiókhoz, átemelve azokból azokat a reális célkitűzéseket és prioritásokat, amelyeket elérhető időn belül meg lehet valósítani.

A városoknak tehát, ha érvényesíteni akarják az igazán stratégiai szemléletmódot és a szinergia hatásokat indukáló integrált fejlesztéseket, akkor ezen a ponton túl kell teljesíteniük az IVS-sel kapcsolatos útmutatók összegezésében egyébként sem könnyű előírásait. Ezek az elvárások elsősorban az IVS készítésére kötelezett önkormányzatokkal szemben fogalmazódnak meg annak érdekében, hogy sikeresek lehessenek a város-rehabilitációs fejlesztési források elnyerésében, ugyanakkor hangsúlyozásra került, hogy a fejlesztéseket közösségi részvétellel, továbbá a magántőke bevonásával lehet megvalósítani a partnerség

elve alapján. Az IVS tehát egy jelentős előrelépés a korábbi helyzethez képest, ugyanis a szándékok szerint megteremtí a (korábban néha és néhol bizonytalan lábakon álló) kapcsolatot a településfejlesztési koncepció és a konkrét projektek között a területi szemléletű tervezés alapján.

A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy miként érvényesülnek a modern közgazdasági gondolatok a közzétett IVS-ekben. Milyen elveket keresünk?

- Agglomerációs extern hatások;
- Versenyképesség, specializáció, növekvő skálahozadék;
- Technológiai fejlődés, tudástermelés, K+F;
- Helyi és regionális innovációs rendszerek.

A város minden esetben a gazdasági tevékenységek egyfajta térbeli koncentrációját jelenti. Az agglomerációs extern hatások (a Marshall-i definíció alapján) olyan külső gazdasági hatások, amelyek a gazdaság szereplőinek térbeli koncentrációjából erednek. A vállalatok szintjén a pozitív hatások olyan költségcsökkentő tényezőket jelentenek, amelyeknek az oka az agglomerációba való betelepülésük. Az „új gazdaságföldrajzban” a koncentrációnak egyrészt okai másrészt következményei az agglomerációs extern hatások, amelyek kezdetben pozitívak, vagyis a kumulatív okság (öngerjesztő, pozitív visszacsatolási folyamat) alapján a további koncentráció, újabb vállalatok betelepülése irányában hatnak. Ilyen pozitív externáliák:

- Az adott iparág beszállítóinak közelsége és megfelelő száma miatt, azok méretgazdaságossága alapján az olcsó inputok elérhetősége.
- A megfelelő mennyiségű és minőségű szakképzett munkaerő megléte helyben.
- A relatíve magasabb helyi kereslet az iparág termékei iránt.
- A tudásátzivárgások pozitív hatása az egymással versenyző vállalatok esetében is.

A későbbiekben agglomerációs negatív externáliák is felléphetnek, amelyek fékezik vagy éppen megállítják a pozitív hatásokat, olyanok mint például a magas ingatlanárak, zsúfoltság, a természetes környezet állapotának leromlása stb. Ezeket a tendenciákat időben felismerve helyi szinten is védekezni lehet ellenük, például újabb ipari parkok létesítésével.

A versenyképességet nem csak regionális és országos viszonylatban, hanem a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás szintjén kell értelmezni, vagyis a városban működő vállalatok exportképes termékekkel és szolgáltatásokkal tudjanak megjelenni a világpiacon. A növekvő skálahozadék feltételezi a specializációt, ugyanakkor a nem kellően diverzifikált gazdasági szerkezet a konjunktúraingadozások által sebezhetővé válik. A növekvő skálahozadék hatása annál erősebb, minél alacsonyabbak a szállítási költségek (*Krugman, 1991*). Ezt helyi szinten értelmezve, a jó elérhetőség, a közlekedési infrastruktúra megfelelő szintje alapvető versenyképességi tényező.

Az endogén növekedés elmélet a technológiai haladást nem külső adottságként, hanem belső változóként és ennek alapján kiemelt fontosságú makroszintű növekedési tényezőként kezeli a $dA = \delta H_A A$ egyenlet szerint (Romer, 1990):

Az A a tudásnak egy adott időpontban rendelkezésre álló mennyiségét jelenti, H_A pedig az ipari K+F szektorban dolgozó kutatók számát. Az egyensúlyi növekedési pályán, továbbá hosszú távon értelmezve a dA/A -val jellemezhető technológiai fejlődési ütem egyenlő lesz a gazdasági növekedés ütemével, mivel az $Y = F(A, L, K)$ termelési függvényben az L munka és a K tőke mellett az A -val jelölt tudás mennyisége is szerepel mint termelési tényező.

Az innovációs rendszerek elmélete meghaladja az endogén növekedés elméletnek azt a felfogását, amely szerint az ipari kutatások szerepe szinte kizárólagos lenne, ezzel szemben az innovációt sokszereplős folyamatként, hálózatok összefüggésében ragadja meg. A hálózat elemei az innovációs folyamat szereplői és a közöttük lévő kapcsolódások. Az innovációs rendszer fontosabb szereplői, (Varga, 2006) alapján:

- az ipari szektor (innovatív vállalatok a beszállítóikkal és vásárlóikkal együtt, ipari kutatóintézetek);
- az akadémiai szektor (egyetemek, állami kutatóintézetek);
- a szolgáltató szektor (az innovációhoz kötődően műszaki, marketing, jogi és pénzügyi szektor).

Az innovációs rendszeren belül a legértékesebb rész a „tacit” (rejtett) tudás, amely az olyan legfrissebb tudáselemeket jelenti, amelyek leírható formát még nem öltöttek, és csak a közvetlen tapasztalás, azaz személyes interakciók révén adhatók át. Ebben a folyamatban korlátozó tényező a földrajzi távolság, amelyet az innovációs rendszer térbeli értelmezésénél figyelembe kell venni.

A továbbiakban az képezi a vizsgálat tárgyát, hogy a teljesség igénye nélkül (hiszen a tanulmány írásának időpontjában sokhelyütt még nem volt elérhető) néhány nagyobb városunk, már elkészült, vagy tervezet formájában elérhető IVS-ének stratégiai fejezetében a fentiekben vázlatosan ismertetett modern közgazdaságtani gondolatok milyen mértékben jelennek meg. Az egyszerűség kedvéért háromféle minősítést alkalmaztunk: (–) hiányzik, (+) fellelhető, de vagy közvetett értelmezésben, vagy részben hiányosan, vagy csak áttételes utalások formájában, (++) egyértelműen és több szempontból is megfogalmazásra került.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti táblázatban található szubjektív értékelés vitára adhat okot, mert az indoklások (terjedelmi okokból) nem szerepelnek ebben a tanulmányban. A bemutatott minősítésekkel szembeni ellenérvek felszínre kerülése esetén azonban a tanulmány elérte a célját, miszerint a modern közgazdasági gondolkodásnak a városstratégiák elkészítése során való alkalmazását szerettük volna ösztönözni.

Az agglomerációs externáliák esetében (++) minősítést egyik IVS sem kapott, mert a fentebb felsorolt pozitív és negatív externáliák közül általában csak

1. táblázat

Város	Agglomerációs externáliák	Versenyképesség és specializáció	Technológiai fejlődés	Innovációs rendszer
Győr	+	++	+	++
Sopron	+	++	+	++
Székesfehérvár	+	+	+	++
Miskolc (munkaközi anyag)	-	+	++	+
Debrecen (tervezet)	+	+	-	+

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

egy-két hatás került említésre, azok is csak többnyire közvetett utalás formájában. Megjegyzendő, hogy az agglomeráció kifejezés gyakran előfordul a vizsgált IVS-ekben, de legtöbbször nem abban az összefüggésben, ahogy az agglomerációs extern hatások definíciója szól, hanem mindössze a környező településekkel való funkciómegosztás (pl. a családi házas lakóövezetekbe való kiköltözés) és együttműködés szintjén.

A versenyképesség és specializáció kategóriában csak akkor járt a (++) minősítés, ha egyrészt konkrétan kijelölték a fejlesztendő versenyképes iparágakat (nem pedig általánosságban és minden területen egyformán akarnak fejlődni), másrészt pedig a közlekedési elérhetőség (szállítási költségek), a növekvő mérethozadék és a versenyképesség összefüggése legalább közvetett módon kitapintható volt.

A technológiai fejlődés esetében a (++) kritériuma az volt, ha a döntő növekedési tényezőnek a tudástermelést tekintették az iparvállalatok tehát alapvetően a magánszektor K+F tevékenysége és annak ösztönzése révén.

Az innovációs rendszer esetében a (++) eléréséhez nem volt elegendő az innováció fontosságának többszöri hangoztatása, hanem a rendszerszemléletű megközelítést vártuk volna el a rendszer elemeinek majdnem hiánytalan megemlézése mellett.

Összegzés

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a IVS az egyike a legfontosabb stratégiai fejlesztési tervdokumentumoknak a városi önkormányzatok esetében. Bár nem jogszabályi előírás ennek elkészítése, e nélkül azonban nem nyerhetnek támogatást a város-rehabilitációs programjaikhoz a kiemelt projektek kereteiből. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közzétette azokat a részletes tartalmi követelményeket, amelyek alapján a városoknak az IVS-üket el kell készíteniük. Ebben a tanulmányban azt vizsgáltuk, hogy miként jelentek meg az elvárásokban, illetve a már kész tervekben az olyan aktuális közgazdaságtani gondolatok (irányzatok), mint az „új gazdaságföldrajz”, a „regionális innovációs rendszerek” és az „endogén növekedés elméletek”. A már elkészült IVS-ek tanulmá-

nyozása alapján megállapíthatjuk, hogy a vizsgálatba bevont városok többnyire a megfelelő súllyal szerepeltették a helyi gazdaságfejlesztés szempontjait a stratégiai célkitűzéseik között. Ugyanakkor a modern közgazdasági irányzatok elméleti és empirikus eredményeinek hatása érzékelhető, de a jelenleginél nagyobb hangsúllyal kellene alkalmazni ezeket.

Irodalom

- Ács J. Zoltán – Varga Attila (2000): Térbeliség, endogén növekedés és innováció. – *Tér és Társadalom* XIV. évf. 4. 23–38. p.
- Dóry Tibor (2006): A regionális innováció szerepe a tudásalapú gazdaság kialakulásában. *Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv, 2006*, Pécs, 141–153. p.
- Krugman, P. R. (1991): *Geography and Trade*. Cambridge MA, MIT Press.
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (2004): *Regionális gazdaságtan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Romer, P. (1990): Endogenous technological change. *Journal of Political Economy* 98, S71-S102.
- Tervezési útmutató a megyei jogú városok város-rehabilitációs témájú kiemelt projektjavaslataihoz. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. www.nfu.hu – 2008. 04. 28.
- Varga Attila (2006): *Térszerkezet, technológiai fejlődés és makrogazdasági növekedés*. Pécs, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Habilitációs Előadások 7.
- Város-rehabilitáció 2007–2013-ban. Kézikönyv a városok számára. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkárság. www.bm.hu (2008. 03. 28.)

Integrated Urban Development Strategy and Developing Local Economy

Integrated urban development strategy (IUDS) is one of the most important documents among the complex development plans of Hungary's urban local authorities. There is no legislative provision to prepare such strategy, but subsidies for urban rehabilitation programmes cannot be offered from the funds allocated for preferential projects without it. The National Development Agency has published detailed requirements, on the basis of which Hungarian towns or cities need to prepare their specific IUDS. The main focus of this study is how current streams within Economics, such as "New Economic Geography", the "Regional Innovation System" and the "Endogenous Growth Theory" appear in the requirements of the completed plans. It can be concluded from a study of completed IUDSs that the towns or cities featured the various aspects of the development of their local economies according to their relative importance among their objectives. Although the influence of the theoretical and empirical results of Modern Economics Schools are rational, these should be adopted more positively than they are now.

FINANCING SMES IN THE EU AND IN HUNGARY, WITH SPECIAL ATTENTION TO VENTURE CAPITAL

Balázs Kovács

PhD Candidate

Széchenyi István University, Győr

Abstract

The financing of SMEs is always a difficulty in European countries, and it is an especial problem for a country which is as heavily dependent on SMEs as is Hungary. Since Hungary is undergoing a basic reorganisation, every government makes it a priority to help SMEs to secure capital assistance and to reach new markets, and Hungary has tried extremely hard to simplify the administrative burdens of small- and medium-sized enterprises. Accession to the European Union introduced new factors into this target, and, since 2004, Hungary is working under EU regulations. Accession has provided us with new perspectives and new goals in respect of the global market and has driven us to become more and more competitive – not only with other EU countries, but with the world market as a whole.

This short study is based upon the Hungarian government's concept of the development of SME's, published in February, 2007 and expanded by surveys and studies presented by professionals in the subject.

Small and Medium Sized Enterprises in focus

SMEs in Europe

Companies classified as small- and medium-sized enterprises (SMEs) are defined officially by the EU as those with fewer than 250 employees and which are independent of larger companies. Further, their annual turnover should not exceed €50 million, or their annual balance sheet total exceed €43 million. This definition is critical in establishing which companies may benefit from EU programmes directed towards SMEs and from certain policies such as SME-specific competition rules.

SMEs account for a large proportion of Europe's economic and professional activity. In practice, 99% of businesses in the European Union are SMEs, and they generate two-thirds of all jobs in the private sector. In consequence, small firms are, in fact, the true giants of the European Community. Micro-businesses (those with fewer than 10 employees) dominate employment in countries such as Italy and Poland.

Table 1

Enterprise Type	Micro 1-9 employ- ees	Small (10-19)	Medium (50-249)	Large (250+)
Private Sector %	29.8%	20.8%	16.5%	32.9%

Source: Eurostat – SBS data 2003.

SMEs in Hungary

Table 2

Enterprises in 2005	Micro	Small	Medium	Large	Total
Number	662,771	27,627	5,068	934	696,400
%	95.17%	3.96%	0.73%	0.4%	100%

Source: Hungarian Central Statistics Office, 2006.

The competitiveness of Hungarian SMEs is basically dependent on how rapid and dynamic is their reaction to the challenges set by the larger companies, and in respect of this question the Hungarian economy has created various types of co-operation among smaller companies. The most important are:

Finance

In the last 4-5 years, the opportunities for obtaining financial support have increased remarkably, and in this process commercial banks have played the greatest role. Between 1999 and 2005, from HUF 460 billion (forints) the credit employed by SMEs grew to HUF 2,800 bn – in other words, a 6-fold growth. By the end of 2005 the credit employed by SMEs had reached 50% of the whole of capital employed in the company sector. State-guaranteed credits have also played an important role in this, although their share of the whole remained below 10%.

Despite the rapid growth of the last 15 years, the Hungarian SMEs' performance indicators fell below the EU-15 average. The average size of Hungarian SMEs is too small: within the EU-15 only Greece and Italy are home to smaller

enterprises than those of this country, although Portugal has a similar average size. Large companies are responsible for about one-third, which is a feature of the developed countries. The reason for this in Hungary is the great part played by foreign capital and companies and the latter's role in retaining labour.

Table 3

Representative survey of the Ministry of Economics and Transport. Nov. 2005

Factors hampering Growth	Ranking					Importance indicator 05 ¹
	0	1	2	3	4	
High taxes and administrative costs	14.1	3.6	12.3	20.2	49.8	72
Strong competition	20.2	5.6	17.4	22.9	33.9	61
Unpredictable economic laws	24.4	7.1	19.3	20.3	28.7	55
Unfair competition	33.0	8.3	16.8	17.4	24.5	48
Insufficient orders	31.5	6.4	22.2	17.3	22.6	48
Late payments	46.5	12.0	14.8	11.3	15.4	34
<i>Lack of capital</i>	49.2	9.4	16.7	11.7	13.0	32
Supply difficulties	70.2	9.8	10.8	5.3	3.9	16
<i>Lack of credit</i>	75.7	5.6	6.8	5.0	6.9	15
Obsolescence of current capacity	73.9	9.0	11.8	3.0	2.3	13
Other factors	77.6	4.5	8.8	3.4	5.7	13
Shortage of labour	85.8	4.7	5.6	1.9	1.9	8

Source: Ministry of Economics and Transport.

The biggest difference lies in productivity. Hungarian SMEs producing a very modest one-tenth of the average of the EU-15.

We need, therefore, to examine what the EU plans concerning tax procedures - which seem to be the most important factor for SMEs.

State aid for financing SMEs

The connection between state aid and risk capital

Risk capital relates to the equity financing of companies with perceived high-growth potential during their early growth stages. The demand for risk capital

¹ Calculation of factors: the answers are expressed on a 5-point scale. The values are multiplied by the number of responses and divided by the possible maximum value of the factor. In this way we arrived at a percentage - which would be 100 if everyone had accorded the greatest importance to the factor but 0 if everyone had accorded the least.

comes from companies with growth potential which do not have adequate access to capital markets. whilst the offer of risk capital comes from investors ready to take such high risk in exchange for potentially above-average returns on the equity invested. The Communication on State Aid and Risk Capital (SARC) was adopted in 2001 to set out the conditions for granting State aid in the form of risk capital.

In its communication on the re-launched Lisbon strategy, the Commission has recognised the inadequate level of risk capital available for start-up, innovative and young businesses. The Commission has also stressed the importance of reducing and redirecting state aid to address the failure of the market to increase economic efficiency as well as to stimulate innovation. In this context, the Commission has committed itself to reforming the rules applying to state aid, *inter alia* with the aim of facilitating access to finance and risk capital.

In fulfilment of its commitment, the Commission published the State Aid Action Plan (SAAP) for lower but better-targeted state aid in June 2005³. The SAAP highlighted the importance of improving the business climate and facilitating the rapid start-up of new enterprises. In this context, the SAAP has announced a review of the SARC to tackle the failures of the market affecting the provision of risk capital to start-ups operations and to young, innovative SMEs - in particular by increasing the flexibility of the rules contained in the SARC.

The presence of state aid at three levels

Aid to investors. Where a measure allows investors to effect equity or quasi-equity investment into a company or set of companies on terms more favourable to them than to public investors, or than if they had undertaken such investments in the absence of the measure, then those investors receive an advantage. Such advantage may take different forms. This remains the case even if the investor is persuaded by the measure to confer an advantage on the company or companies concerned. In contrast, the Commission will consider the investment to be effected *pari passu* between public and private investors, and thus not to constitute state aid, where its terms would be acceptable to a normal economic operator in a market economy in the absence of any public intervention. This is assumed to be the case only if public and private investors share exactly the same upside and downside risks and rewards and hold the same level of subordination, and where at least 50 percent of the funding of the measure is provided by independent private investors.

Aid to an investment fund and/or its manager. In general, the Commission considers that an investment fund is an intermediary vehicle for the transfer of aid to investors and/or enterprises invested in, rather than being an aid beneficiary itself. However, fiscal or other measures involving direct transfers in favour of existing funds with numerous and diverse investors with the character of an

independent enterprise may constitute aid unless the investment is made on terms which would be acceptable to a normal economic operator in a market economy and therefore provide no advantage to the beneficiary. Likewise, aid to the fund's managers or management company will be present if their remuneration does not fully reflect the current market remuneration in comparable situations. This will particularly be the case where the managers or management company are not chosen through an open and transparent public tender procedure or if they receive any other advantages granted by the state.

Aid to the enterprises invested in. Where aid is present at the level of the investors or of the investment fund, the Commission will consider that it is at least partly passed on to the target enterprises and thus that it is present also at their level. This is the case even where investment decisions are being taken by the managers of the fund based purely on commercial logic. In all other cases, the enterprises invested in will not be considered as aid recipients if the investment is effected on terms which would be acceptable to a private investor in a market economy in the absence of any state intervention. For this purpose, the Commission will consider whether such investment decisions are exclusively driven by profit-maximization, linked to a reasonable business plan and projections as well as to a clear and realistic exit strategy. Also important will be the choice and investment mandate of the fund's managers or management company as well as the percentage and degree of involvement of private investors.

Working risk capital

We often hear and read, on the one hand, that investors have money but cannot find projects which are good enough, whilst, on the other hand, that entrepreneurs cannot find sources of funding to finance their projects (which, essentially, are sound). Who is right? It seems that the offer of risk capital is there but that not enough equity is dedicated to seed- or early-stage-capital. The EVCA² annual reports show that, in general, funds leverage more financial means than

they invest. In Germany, a study launched amongst 40 "business angels"³ in the first quarter of 2004 showed that only one quarter of those angels had invested more than 25% of the money which they intended to invest.

² European Private Equity and Venture Capital Association

³ "Business angel": (a) Younger individuals, rather than buy a business outright and run it alone, invest in someone else's good idea and work with them to develop the business. This is like a management buy-in. A younger business angel can be a succession solution. (b) Consultants who are looking for greater reward from the results of their work than merely fees for services rendered. Consultants then know that their advice will directly affect their own financial position. (c) Companies who have generated surplus cash through their own efforts look to invest their systems, contacts, time and money to help another company achieve growth.

If the supply of capital is not considered as the main obstacle of that market, the problem may come from the quality of the demand.

The demand problem can be categorised into 3 sectors:

- a) asymmetric information between the entrepreneurs' and investors' worlds. (Entrepreneurs may confuse risk capital and credit);
- b) Inadequate preparation of entrepreneurs willing to meet or actually meeting investors;
- c) a different perception of the level of innovation of entrepreneurs' projects.

The implementation at regional level of specialised support services programmes is one solution to be examined to resolve this paradox.

Bibliography

- Az Európai Unió támogatási programjai KKV-k számára. GKM. 2006. november.
- A Magyar Köztársaság Kormánya: A kis- és középvállalkozások fejlesztésének koncepciója. Elfogadva: 2007. február 7-én.
- SME access to finance: Guidebook for public decision-makers and intermediaries. August 2004.
- Venture Impact (2007): The Economic Importance of Venture Capital-Backed Companies to the U.S. Economy. Global Insight.
- Simplified Tax Compliance Procedures for SMEs – Final Report of the Expert Group. European Commission. June 2007.
- European Commission's SME Portal www.ec.europa.eu/enterprise
- Laura Bottazzi, Marco Da Rin, Thomas Hellmann (2004): The Changing Face of the European Venture Capital Industry: Facts and Analysis. August 2004. Stanford University Press.

A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS OPERATÍV PROGRAM KRITIKUS VIZSGÁLATA

Lóránd Balázs

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Magyarországon már több évtizede a figyelem középpontjában állnak a területi kérdések, az egyes térségek közötti fejlettségbeli különbségek mérséklésének szándéka már a hetvenes évek politikai és jogi dokumentumaiban is megjelent. Ugyanakkor az ehhez szükséges intézmények és eszközök nem álltak rendelkezésre. A rendszerváltás után a hazai törvényhozás igen hamar átfogó szabályozást alkotott a regionális modernizáció érdekében, de ennek tényleges megvalósítása azóta sem történt meg. A decentralizáció kivitelezése nehezen halad előre. Ennek egyik bizonyítéka, hogy az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) az eredeti elképzelésekkel ellentétesen csak egyetlen Regionális Operatív Programot (ROP) tartalmazott (Horváth, 2005).

Jelen tanulmány ennek az operatív programnak (OP) a fejlesztésben betöltött szerepét elemzi a program általános céljának, lebonyolítási rendszerének és területi allokációjának vizsgálatával. Mindezek kapcsán bemutatja az eddigiekben megjelent elemzéseket, és meta-értékelést végez.

Általános megfontolások

Hazánkban az Európai Unióhoz történő csatlakozás óta komoly figyelem övezi a fejlesztési források allokációját, hatékonyságát, eredményességét és a programok lebonyolításának rendszerét. A tanulmány első részében a Regionális Fejlesztés Operatív Program célrendszerének, elbírálási rendszerének, döntési és szerződéskötési időszükségletének és értékelési szempontrendszerének rövid elemzésére kerül sor az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentése (2006) alapján. „A Regionális Operatív Programban megfogalmazott átfogó cél a kiegyensúlyozott területi fejlődés elősegítése” (ROP, 2003, 4.). Mindez azért is fontos, mert 1995-től kezdődően a gazdasági növekedéssel együtt 1999-ig fokozatosan, majd ugrásszerűen növekedtek a területi különbségek a GDP változását alapul

véve. Ugyanezek a folyamatok azonosíthatóak a foglalkoztatás alakulásában is. Tehát a területfejlesztés előtt álló komoly kihívás a kiegyenlítettebb társadalmi-gazdasági térszerkezet megvalósítása (Kolber, 2005).

A számvevőszéki jelentés szerint a ROP kitűzött célja összhangban volt a Nemzeti Fejlesztési Terv célrendszerével és az Országos Területfejlesztési Konceptió céljaival, ugyanakkor a tervezési hiányosságok miatt a régiók adottságait leginkább figyelembe vevő fejlesztési célrendszer csak korlátozottan jelenhetett meg a ROP-ban. Ennek oka, hogy az operatív program készítésekor még csak az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió állt rendelkezésre, amely nem tartalmazta a régiók saját koncepcionális céljait, az egyes célkitűzések prioritás-rendszerét és az egész ország szempontjából fontos, az egyes régiókon átívelő területi célokat. Az átfogó, országos szintű célok kijelölése csak a 2005 végén megszülető Országos Fejlesztési Konceptióban jelenik meg (ÁSZ, 2006).

A ROP pályázatainak elbírálási rendszerének gyakorlata sok problémát okozott az ÁSZ jelentése szerint, mivel a legfőbb cél a lebonyolítók részéről már a program kezdetén a források minél nagyobb arányának lekötése volt. Ez sikerült is, mivel 2005-re a teljes keretet lekötötték (Forman, 2005), az ezután pályázók már csak tartaléklistára kerültek (ezeket a pályázatokat az esetlegesen visszalépő, meghiúsuló projektek kapcsán felszabaduló, illetve a megmaradó töredékösszegek terhére tudták csak befogadni). Ennek eredményeképpen számos magasabb pontszámú, de később beadott pályázat nem nyert támogatást, mert a források már elfogytak, míg a fejlesztési program indulásakor beadott alacsonyabb pontszámot elért pályázatok megvalósulhattak (ÁSZ, 2006). Mindez azért is fontos, mert az NFT operatív programjai közül a ROP iránt volt a legnagyobb az érdeklődés: a 2004–2006-os kötelezettségvállalási keret 113 373,1 millió Ft volt, míg a beérkezett projektek kapcsán igényelt támogatás értéke 354 605,2 millió Ft, ami 312,8%-os igénylési arányt jelentett (NFÜ, 2007).

A döntéshez szükséges időkeret a többi operatív programnál tapasztaltakhoz képest nagyobb volt, köszönhetően a ROP pályázatok összetettségének, a vártnál nagyobb pályázati aktivitásnak és a döntéshozatalban résztvevő különböző intézmények közötti véleménykülönbségnek. Ezzel szemben a szerződéskötéshez szükséges idő a legkedvezőbb a többi OP-hez képest. A pályázatok értékelésénél az értékelőktől is függő sokféle szempont (illeszkedés a célrendszerhez, megvalósíthatóság, eredményesség, hatás, adicionalitás és fenntarthatóság) alapján történő értékelés sokszor eltérő véleményekhez vezetett az egyes közreműködő szervezeteknél. További problémát jelentett a költségek reális voltának megítélése. A ROP pályázatainak kifizetéséhez szükséges teljes idő átlagosan 49 nap volt, amely az előírt határidőn belül maradt.

A következő elemzés, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által elkészített közben-ső értékelés (2006) a ROP kapcsán részletesen csak a 3. prioritás (A régiók hűmán erőforrásának fejlesztése) megvalósulásával és annak mérhetőségével fog-

lalkozik. Ez utóbbi legfőbb eszköze az indikátorrendszer. A jelentés kiemeli, hogy az egyes indikátorok értelmezése nem volt egyértelmű a pályázók számára, ezért pontosításra és felülvizsgálatra volt szükség. Egyes mutatók kapcsán lehetséges, hogy az azonos indikátorokat is más-más módszertan alapján számították ki, így aggregálásuk nem lehetséges. Ezekben az esetekben hiánypótlásra és javításra volt szükség. A 3. prioritás kitűzött céljait a jelentés reálisnak tartja, a programok végrehajtása kapcsán megjegyzi, hogy az előzetesen megállapított eredményeket teljesíteni fogja. Ugyanakkor kiemeli, hogy a program végrehajtásának ezen szakaszában a hosszú távú hatások még nem mérhetőek (Kováts, 2006). Mindezek tanulságul szolgálhatnak a későbbi tervezési és lebonyolítási folyamatok fejlesztéséhez is, vagyis szükséges az egyes indikátorok egzakt, kövérhető meghatározása és ezáltal az egységes értelmezés megvalósítása.

Allokáció

A támogatási források területi eloszlásának vizsgálata további fontos tapasztalatot jelent a fejlesztéspolitika értékeléséhez. Ennél a típusú vizsgálódásnál a dilemma, hogy a támogatások a regionális egyenlőtlenségeket erősítik-e, tehát a fejlettebb kistérségek egy főre vetítve magasabb támogatási összeget kapnak, mint a fejletlenebbek; vagy kiegyenlítő (felzárkóztató) hatást gyakorolnak-e a térszerkezetre, tehát a fejletlenebb kistérségek magasabb egy főre jutó támogatásban részesülnek, mint a fejlettebbek. Ennek az elemzését a támogatások pénzügyi adatait tartalmazó információs rendszerben, az EMIR-ben rendelkezésre álló adatok segítségével végezték el 2006 tavaszán (HBF Hungaricum Kft.), majd 2008 elején (Pannon Kutató Bt.).

Az első elemzés lineáris regressziós modellekkel vizsgálja meg, hogy pontosan mi befolyásolhatja az egyes OP-k közötti forrásallokációt. A ROP-ra vonatkozó eredményeik szerint a legtöbb pályázat a nagyobb településekről érkezett be, amelyek gazdaságilag fejlettebbek, pályázati rendszerük jobban kiépült. A vizsgálat végeredménye, hogy a ROP (és az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program kivételével általában az I. NFT is) a fejlettebb térségeket, településeket támogatta, ezáltal nem a felzárkóztatást szolgálta. A második vizsgálat, amely már a teljes I. NFT-re vonatkozó adatbázis felhasználásával készült, szintén a kistérségi fejlettség és a fejlesztési teljesítmény közötti viszonyt elemezte. Ebben a ROP-ra vonatkozóan azt állapították meg, hogy a projektmegvalósítás helyszíne alapján inkább a fejletlenebb kistérségeket juttatta fajlagosan több támogatáshoz, illetve a turizmusban érdekelt vállalkozásokkal rendelkező térségek pályáztak sikeresebben (mivel a ROP egyik prioritása a turizmus fejlesztése volt). Tehát megállapítható, hogy a vizsgálat fókusza, időtávjának különbözősége akár teljesen ellentétes konklúziókat is eredményezhet. Továbbá érdemes kiemelni, hogy összetett gazdasági jelenségek működési mechanizmusainak kimutatására, modellezésére általában a lineáris regressziós modell önmagában nem biztos, hogy elégséges.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársai is készítettek elemzéseket az EMIR adatainak felhasználásával. Ezek közül az egyik egy 2006-os tanulmány (*Toroczkaï–Hahn, 2006*), amely az NFT első két évének pénzügyi adatait és a társadalmi, gazdasági fejlettség kistérségi mutatóit hasonlította össze korrelációs vizsgálatokkal a pályázati aktivitás és sikeresség elemzése érdekében. A ROP kapcsán megállapították, hogy minél inkább elmaradott egy kistérség, fajlagosan annál magasabb támogatási igény mutatkozott meg a pályázatoknál. Ugyanez igaz az elnyert támogatások esetén is, bár itt már az elmaradott térségek részesedése nem olyan kiemelkedő, mint a pályázati aktivitásnál, de még mindig nagyobb arányú, mint a fejletteké.

Ezeket a vizsgálatokat érdemes lenne a későbbiekben kiegészíteni parciális korrelációs elemzésekkel is, mivel a komplex hatásmechanizmusok ezáltal még inkább feltárhatóak. Az egyes ok-okozati viszonyrendszerek tekintetében számos olyan összefüggés létezik, ahol a két változó alakulására hatást gyakorol egy harmadik (kontrollált) változó (*Sajtos–Mitev, 2007*).

Problémák az értékelés területén

A regionális fejlesztések vizsgálata kapcsán az Európai Unió tagállamaiban felmerülő értékelési problémák, hiányosságok sok szempontból megegyeznek a ROP értékelése érdekében publikált hazai jelentéseknél tapasztaltakkal. A korábban csatlakozott európai uniós országokban is számos olyan értékelési jelentés készült és készül, amely nem képes teljes mértékben betölteni szerepét, mivel nincs elegendő adat, módszer és technika, amely képes a valós teljesítményeket és hatásokat bemutatni. Mindezek miatt az értékelések inkább leíró elemzéseké válnak, amelyek csak összegzik a programok kapcsán elvégzett intézkedéseket: bemutatják, hogy hányan vettek részt a programban, mindez milyen számszerűsíthető eredményekkel járt, stb. Így nem képesek megfelelni valódi céljuknak, nem tudják igazán értékelni a programokat, ajánlásokat adni, tudást létrehozni vagy a további intézkedések fejlesztése érdekében javaslatokat megfogalmazni. A problémák hátterében a regionális politika néhány meghatározó jellegzetessége áll. Egyrészt a fejlesztési programok hatására létrejövő társadalmi és kulturális változások és hatások nem könnyen egyszerűsíthetőek le egy-egy mutatószám változására, továbbá több idő szükséges ahhoz, hogy ezek a hatások kimutathatóak legyenek. Másrészt a regionális fejlesztési stratégiák komplex, interaktív környezetben valósulnak meg, ahol folyamatos kölcsönhatások érvényesülnek az egyes tényezők között. Ilyen helyzetben nem lehetséges egyszerű lineáris okozati viszonyokat kimutató modelleket készíteni, amelyek képesek mérni a források, tevékenységek, eredmények és hatások viszonyrendszerét. Harmadrészt a regionális politika mélyen beágyazott saját lokális kontextusába, leginkább az adott környezetben működőképes. Végül a hatalom és a felelősség régiókhöz történő delegálása következtében a regionális politika érté-

kelésében is a helyi szereplőknek kellene a legnagyobb szerepet játszani (Diez et al., 2002). Mindezen tényezők együttes következménye, hogy az értékelés nem mindig képes betölteni azt a szerepet, amelyet várnak tőle.

Összegzés

A ROP vizsgálatával foglalkozó eddig megjelent értékelési jelentések bemutatása után megállapítható, hogy a program elbírálási rendszere, döntési és szerződéskötési időszükséglete és értékelési szempontrendszere megfelelőnek bizonyult, bár az indikátorrendszer fejlesztése szükséges. A program az eredeti célját várhatóan teljesítette, legalábbis a forrásallokáció szempontjából. Ugyanakkor a közép- és hosszú távú hatások számbavétele még nem lehetséges, az egyes fejlesztések hatásai, hasznossága, fenntarthatósága, gazdasági életképessége jelenleg még nem vizsgálható. Az alkalmazott módszertanok tekintetében fontos kihangsúlyozni, hogy komplex folyamatok feltárására, hatásmechanizmusok kimutatására esetenként több különböző statisztikai és ökonometriai módszer együttes alkalmazására lehet szükség, és az eredmények megfelelő szakmai interpretálása még ebben az esetben is komoly felelősséget ró az elemzőre, kutatóra.

A folyamatosan bővülő, fejlesztési programokhoz kapcsolódó adatállomány, információhalmaz és ismeretanyag következtében egyre több elemzésre alkalmas téma és hasznos publikáció jelenik meg a fejlesztéspolitika értékelésének területén. Mindez elősegíti egy tanulási folyamat kialakulását, amelyben a cél a támogatások minél hatékonyabb és a területi egyenlőtlenségeket enyhítő felhasználása, valamint a felmerülő (kezdeti) problémák és hiányosságok eredményes megoldása. A fejlesztéspolitikához kapcsolódó értékelések további komplex összefüggéseket tárhatnak fel, hatásmechanizmusokat azonosíthatnak. Az újabb elemzések várhatóan nem kérdőjelezik meg a korábbi elemzések lényegi elemeit, ugyanakkor egyes részmákat sokkal mélyebben képesek bemutatni, taglalni. Egyszerre van szükség az átfogó, komplex értékelésekre, amelyek általában két-három évente készülnek el; és az egy-egy szakterületre fókuszáló tematikus értékelésekre, amelyek egy adott szférában vizsgálják meg részletesen a támogatások hasznosulásának ok-okozati mechanizmusait (Kullmann, 2007).

Irodalom

- ÁSZ (2006): *Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- Csire András – Németh Nándor (2008): *Kistérségi fejlettség és az I. NFT-s fejlesztési teljesítmény kapcsolata*. www.nfu.hu/teruleti_elemzesek. 2008. 04. 20.
- Diez, M-A. – Malagon, E. – Izquierdo, B. (2002): How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach. Paper for the European Evaluation Society Conference, Seville, 10–12. October.

- Formán Balázs (2005): A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. – *Falu Város Régió*, 1–2. szám, 23–29. p.
- HBF (2006): *Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai*. Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben. (Az EMIR adatbázis és 7 kistérség vizsgálata). Kutatási összefoglaló. Kecskemét, HBF Hungaricum Kft.
- Horváth Gyula (2005): Az uniós tag Magyarország új kohéziós politikájának alapkérdései. In *Sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai*. Budapest, TAS-11 Kft. 408–416. p.
- Kolber István (2005): A területi szempontból kiegyenlített Magyarorszáért. *Falu Város Régió*, 1–2. sz. 3–22. p.
- Kováts Kornél (2006): A Regionális Fejlesztés Operatív Program közbenső értékelése. Előadás a II. Magyar Értékelési Konferencián, Budapest, november 8–9. www.fejlesztéspolitika.gov.hu/Resource.aspx?ResourceID=docstorefile&f=871&t=stored. (2007. 09. 10.)
- Kullmann Ádám (2007): A Nemzeti Fejlesztési Tervről publikált elemzések, értékelések. – *Köz-Gazdaság*, II. évf. 1. sz. 149–156. p. www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per1/29-kullmann.pdf. (2008. 04. 12.)
- NFÜ (2007): *Kommunikációs és vezetői tájékoztató az NFT előrehaladásáról és eredményeiről*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Kommunikációs Főosztály.
- ROP (2003): *Regionális Fejlesztés Operatív Program 2004–2006*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, Nemzeti Területfejlesztési Hivatal. www.nfu.hu/download/631/ROP_vegleges.pdf. (2008. 03. 20.)
- Sajtos László – Mitev Ariel (2007): *SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Budapest, Alinea Kiadó.
- Toroczkai Adrienn – Hahn Csaba (2006): Európai uniós támogatási adatok területi értékelése. – *Területi Statisztika*, IX. (46.) évf. 5. sz. 459–475. p.

Critical Analysis of the Regional Development Operational Programme

Since Accession to the EU, the allocation, efficiency and effectiveness of development funds have become focus of attention in Hungary. The aim of this study is to analyse one of the domestic development programmes, the Regional Development Operational Programme of the first National Development Plan, by examining its general strategy, implementation system and regional allocation mechanism. In relation to the Programme, the study presents previously published research and emphasises the inaccuracies and possible ways to improve evaluation.

VÁLTOZATOS HELYI ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGFEJLESZTÉSI GYAKORLAT

Mezei Cecília

tudományos munkatárs

MTA Regionális Kutatások Központja

A változatosság a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatában többféle dimenzió mentén értelmezhető, és a különböző dimenziók mentén eltérőképpen értékelhető. A tanulmány annak rövid bemutatására vállalkozik, hogy miközben a sikeres helyi gazdaságfejlesztés feltétele az egyedi, a helyi adottságokhoz, körülményekhez, kapacitásokhoz és igényekhez illeszkedő megoldások megtalálása lenne, a helyi önkormányzatok – nemzetközi és nemzeti szinten – meglehetősen homogén fejlesztési célkitűzésekkel és eszközökkel dolgoznak, s ennek okai is feltárhatók. Mindez helyi szinten változatos eszközkészlet jelenlétét eredményezi, amely vitathatatlan előnyei ellenére, időnként zavarokat is okozhat.

A nemzetközi és a nemzetállami szintér

Amennyiben nemzetközi kitekintésben vizsgálódunk, azt tapasztalhatjuk, hogy nincsenek számottevő különbségek az országok között (Észak-Amerika és Európa országai) – az eltérő gazdaságfejlesztési szabályozás és szervezetrendszer ellenére – a helyi önkormányzatok által alkalmazható eszközök körét érintően. Van egy-két kivétel ugyan – például Lettorszáiban, Litvániában vagy Bulgáriában a helyi adók hiánya az adókedvezmények nyújtásnak lehetőségét is kizárja, miközben ez a többi országban alkalmazható instrumentum –, de ha listáznánk az egyes országokban használható eszközöket, nagyon hasonló felsorolásokhoz jutnánk. A változatosság a helyi gazdaságfejlesztés nemzetközi gyakorlatában tehát viszonylagos, sokszor csak látszólagos (amikor például ugyanazt az eszközt másképpen nevezik).

Ez a homogenizációs folyamat a következő okokra vezethető vissza:

- *Nemzetközi szervezetek* (Világbank, OECD, EU) fáradoznak a helyi gazdaságfejlesztés megközelítésének, módszertanának és jó gyakorlatainak elterjesztésén (Változás Városai, LEED-program, IDELE-program stb.). *Programjaik*, módszertani útmutatóik és nem utolsósorban támogatási konstrukcióik ugyanakkor egyöntetűen kezelik az egyes térségeket, településeket, legyenek azok bárhol a világon.

- A gazdaságfejlesztési támogatások (nemzeti vagy nemzetközi) szűk prioritások mentén terelgetik a helyi fejlesztéseket, ami erőteljesen homogénizál, s ezen túlmenően a támogatások jelentősen és sokszor visszafordíthatatlanul deformálják a helyi fejlesztéseket.
- Az internet időszakában felgyorsuló világ, az információk gyors áramlása az egyedi jó megoldások villámgyors megismerését és leutánzását teszi lehetővé.
- A globális tőke ugyanazokat a feltételeket támasztja, bárhol fektessen is be, s az egyes telephelyeknek ugyanazokkal a multicégekkel kell szembenézniük, közel hasonló szituációkat kell leereagálniuk.
- A helyi fejlesztéseknek is megvannak a saját „divatirányzataik”. Azokat a döntéseket kell idesorolni, amelyeket azért hoznak meg a helyi fejlesztők, mert a versenytárs település vagy térség is azt csinálta, vagy mert már sokan megtették azt korábban (és itt el kell vonatkoztatni a támogatási rendszerektől és a szabályozási háttértől).
- A helyi fejlesztések tulajdonképpen teljesen hasonló körülmények között (globalizáció) ugyanazon célokért történnek, így evidens az eszközhasználat hasonlósága. A célok ráadásul néhány főbb kategóriára korlátozódnak, (munkahelyteremtés, termelékenység javítása, vállalkozásfejlesztés, életszínvonal-emelés, külső gazdaságosság biztosítása), komplexek és egymással is szoros kapcsolatban állnak – 1. ábra (Mezei, 2006).

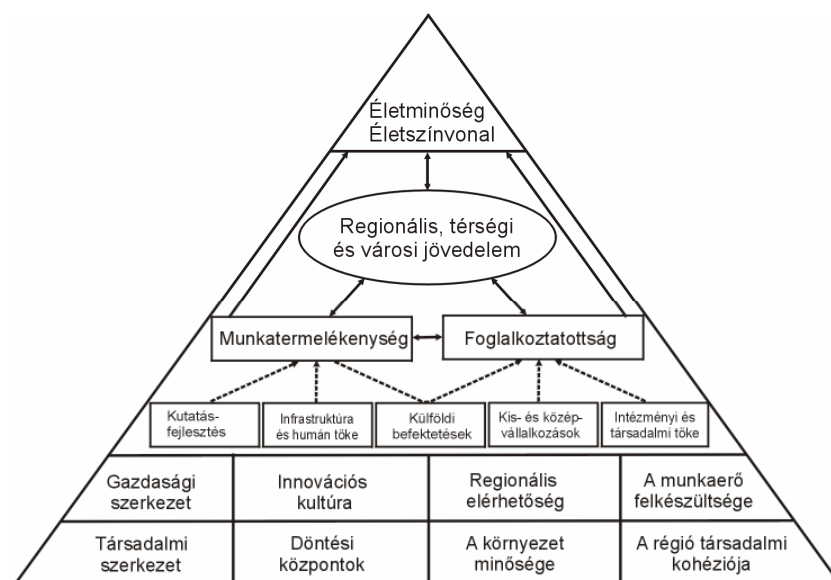
Ugyanakkor megjelennek a homogenizációt korlátozó tényezők is:

- A helyi gazdaságfejlesztési eszközök evolúciójában fáziskésés van, például az USA és az EU, vagy az EU egyes tagállamai között. Miközben a kínálatoldali beavatkozások az USA-ban és Nyugat-Európában többnyire már meghaladottak (azok ismert és esetenként kimutatott korlátai miatt), Kelet-Közép-Európában nem sikerült „átugrani” ezt a szakaszt, Kelet-Európában pedig jelenleg egyértelműen ez a domináns irányzat.
- Egyes eszközök használhatóságát éppen a széles körű elterjedtségük korlátozza. Ha például egy országban közel minden település nyújt adókedvezményt az új telephely létesítéséhez, vajon az befolyásolja-e a működő tőke letelepedését? Több országban is bebizonyosodott, hogy nem (King, 1990; Bennett–Krebs, 1991).
- A szabályozás bizonyos fokig eszközszűkítő tényező lehet, például az uniós csatlakozás a telephely-támogatások legelterjedtebb formáját (a helyi iparüzési adó mentességeket) korlátozta Magyarországon. Meghatározó lehet, hogy vannak-e helyi beavatkozási lehetőségek (pl. helyi adók, helyi szintű szabályozás), hogy milyen típusú és nagyságrendű helyi források állnak rendelkezésre (ennek korlátai Kelet-Európa egészét érintik), azaz hogy egyáltalán milyen eszközök használatát engedi a törvényhozó.
- Lehetnek olyan társadalmi-gazdasági tényezők, amelyek egy-egy eszköz használatát behatárolják (pl. egy fejletlen kötvénypiac lehetetlenné teheti

a kötvénykibocsátásokkal finanszírozott beruházásokat; vagy egy nem résztvevő típusú társadalom egészen új problémák elé állítja a helyi szereplők aktivitására építő helyi fejlesztéseket).

1. ábra

A régiók versenyképességének piramis-modellje



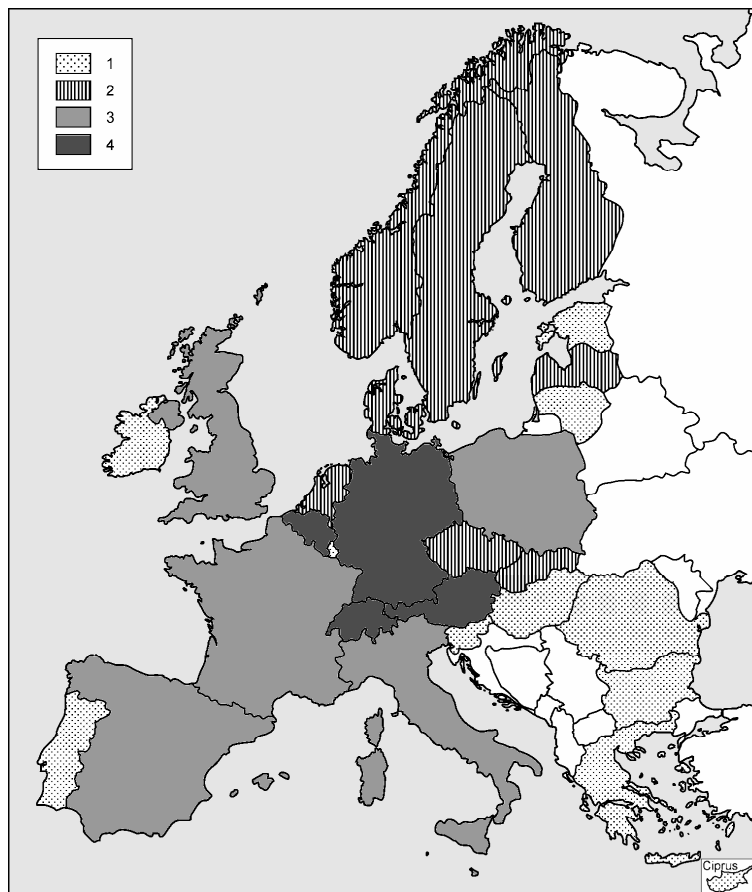
Forrás: Lengyel, 2002. 12. p.

A változatosság, az eszköztár bővülésének forrásai:

- A folyamatosan változó környezetben, a módosuló világgazdasági háttérben a *helyi gazdaságfejlesztés evolúciója* is zajlik. Így jutunk el az egyedi vállalkozói támogatásoktól a versenyképes üzleti környezet feltételeinek megteremtéséig (Világbank, 2003).
- A helyi gazdaságfejlesztés területén is megjelennek az *innovációk* (a helyi fejlesztők tényleg valami egyedi megoldást találnak ki, vagy valami korábbi új köntösbe bújtatnak).
- A *helyi gazdaságfejlesztés széles körű elterjedése* újabb és újabb megoldásokat hoz a felszínre, hiszen az egyedi összefüggések és a speciális helyi viszonyok különleges problémákat és problémamegoldásokat eredményezhetnek (pl. a harmadik világ országaiban speciális társadalmi problémákat vagy nagyvárosi problémákat kell megoldani), amely megoldások megjelenhetnek később a nemzetközi gyakorlatban is. A „világszintű” *decentralizációs* folyamatok révén a helyi szintű gazdaságfejlesztés, mint lehetőség egyre több országban jelenik meg. A 2. ábra a decentralizáció európai elterjedését mutatja be.

2. ábra

Államtípusok az ESPON-országokban, 2006



Jelmagyarázat: 1) Központosított unitárius; 2) Decentralizált unitárius;
3) Regionalizált unitárius; 4) Föderális.

Forrás: Espo, 2006. Annex D. 22. p. alapján Fonyódi Valéria készítette.

A helyi szint

Mindezen ellentétes irányú folyamatok és hatások eredőjeként *helyi szinten* a gazdaságfejlesztési célkitűzések, eszközök és módszerek széles köre áll általában a helyi szereplők rendelkezésére; az innovációk, új megoldások pedig a lehetőségek folyamatos „bővülését” és a beavatkozási eszközrendszer egyre összetettebbé válását eredményezik.

E helyi szereplők közül kiemelhetők a helyi önkormányzatok, amelyek – nemzetközi kitekintésben vizsgálva – tipikus szereplői és legtöbbször koordiná-

lói a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozásoknak. Sok múlik azon, hogy a helyi önkormányzatok milyen partnereket tudnak egy-egy kezdeményezés mellé állítani; mennyire tudnak a tényleges helyi igényekhez igazodó célkitűzésekre koncentrálni, illetve ismerik-e ezeket az igényeket; tudnak-e fejlesztési forrásokat (saját erő, magántőke, pályázati pénzek) generálni. Az is meghatározó, hogy milyen környezetet teremtenek a helyi szereplők számára, milyen a hely külső gazdaságossága, milyen lakókörnyezetet, milyen szolgáltatásokat biztosít; valamint hogy ezek mennyire állnak összhangban a helyi szereplők elvárásaival. Gyakran az egyes érdekcsoportok ellentétes igényekkel rendelkeznek. Gondoljunk csak egy ipari telephely bővítésére, ami még nagyobb forgalmat, még nagyobb zajt és szennyezést eredményezhet a környező településeken, így az ott lakók nem feltétlenül támogatják az ilyen irányú gazdaságfejlesztést. Ezekben a helyzetekben az önkormányzatoknak bizony közvetítő, egyeztető, konfliktuskezelő szerepet is fel kell vállalniuk.

Az egyes önkormányzatok szempontjából vizsgálva, a nemzetközi szintről begyűrűző *sokszínűség*, az egyes új megoldások, jó gyakorlatok gyors megismerésének lehetősége mindenképpen *előny*, ami lehetővé teszi, hogy nem csak egy-két beavatkozási mód közül választhatnak, ám ez a sokszínűség zavarokat is okozhat.

Gyakorta tetten érhető például, hogy a bőség zavarában nem tudnak igazán választani a helyi fejlesztők, sem a célkitűzések megfogalmazásakor, sem azok rangsorolásakor, sem a beavatkozási módok és eszközök kijelölésekor. Ezért sokszor a „mindenből egy kicsit” elvet követik, ami ellent mond a koncentráció és a hatékonyság elvének. A nem világos prioritások ráadásul növelik annak az esélyét, hogy egy-egy hirtelen jött ötlet (pályázati kiírás, befektetői megkeresés) hatására félre tegyék az eredeti stratégiákat. A divatirányzatok káros hatása már a fejlesztési koncepciók megfogalmazásakor érzékelhető, például amikor egy rossz közlekedés-földrajzi helyzettel jellemezhető kisváros fejlesztési koncepciójában azért jelenik meg a logisztikai központ kialakításának célkitűzése, mert az jól hangzik, vagy mert a szomszédos nagyvárosi is felvállalta azt.

A sokféle beavatkozási eszköz használata önmagában nem gond. Ez akkor okoz problémát, ha nincsenek világos célkitűzések, ha a beavatkozás nem támogatja a kitűzött célokat, vagy ha szétforgácsolja a rendelkezésre álló erőforrásokat. Veszélyeket rejt továbbá a helyi fejlesztések „túlméretezése” is, amikor például a hosszabb távú működtetés feltételei nem biztosítottak a kihasználtság illetve a finanszírozás oldaláról, vagy amikor egy-egy nagyobb volumenű beruházás évekre, vagy évtizedekre megfosztja a további fejlesztések lehetőségétől az adott önkormányzatot.

Összegzés

A változatosság a helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatában többértékes dolog. Vanak előnyei és hátrányai is. A pozitívumok kihasználásához helyi szinten reagálni kellene az alulról építkezés és a fenntarthatóság alapelveihez, továbbá biztosítani kellene a helyi szereplők, az érintettek részvételét, valamint a stratégiai szemlélet érvényesülését. Ezek hiányában a helyi kezdeményezések akár tévútra is vihetnek.

Irodalom

- Bennett, R. J. – Krebs, G. (1991): *Local Economic Development. Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany*. London–New York, Belhaven Press.
- Espon (2006): Espon 2.3.2.: Governance of territorial and urban policies from EU to local level. 2006. május. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/draft_fr-2.3.2-full.pdf – 2006. 10. 18.
- King, D. S. (1990): Economic activity and the challenge to local government. In King, D. S. – Pierre, J. (eds.): *Challenges to Local Government*. London, SAGE Publications Ltd. 265–287. p.
- Lengyel I. (2002): The Pyramid-model: enhancing regional competitiveness in Hungary. – http://www.eco.u-szeged.hu/regionalis_tsz/pdf/the_pyramid-model.pdf – 2004. 07. 22.
- Mezei C. 2006: A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. – *Tér és Társadalom*. 2006. 4. 85–96. p.
- Világbank (2003): Helyi Gazdaságfejlesztés. Rövid bevezető a HGF-be. – http://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469860149/20342532/led-quick-reference_hu.pdf – 2008. 02. 11.

Variable economic development practice for local authorities

Variability may be interpreted from many standpoints in the economic development practice of local authorities, and these can also lead to different evaluation. This paper seeks to demonstrate that, whilst individualised solutions tailored to local specific circumstances, capacities and needs are prerequisites for success in local economic development, the development goals and instruments of local authorities are quite homogenous across the board at national and even international level. It is perfectly possible to uncover the causes of this phenomenon. Variability, however, also poses potential problems: the abundance of possible forms of intervention at international level, which manifests itself as variability from the perspective of a local authority, can also lead to confusion and an excess of choice.

KALOCSA VÁROS TETRAÉDER-MODELL SZERINTI ELEMZÉSE

Szabó Matild

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Jelen tanulmány célkitűzése Kalocsa város társadalmi, gazdasági, infrastruktúrális és természeti szempontból történő elemzése: szféránkénti jellemzőinek ismertetése és fejlesztési javaslatok megfogalmazása. A társadalom, a gazdaság és az infrastruktúra a természeti környezetbe „ágyazva” alakul ki, van jelen és változik valamilyen irányba (Tóth, 2002). Természetesen a kapcsolat nem egyirányú, hiszen a társadalmi szféra, az infrastruktúra és a gazdasági szféra viszszahat a természeti környezetre, illetve ezek egymásra is hatással vannak. A négy tárgyalt tényező tehát intenzív kölcsönhatásban van egymással, melyet e kisváros példáján keresztül szeretnék érzékeltetni.

Társadalom

Kalocsa településen és szűkebb környezetében (kistérség) fontos szerepet töltött be a mezőgazdaság, illetve ebből kifolyólag – a város társadalmát tekintve – a mezőgazdaságban foglalkoztatottak. Mára a város foglalkoztatottainak megoszlása – a gazdaság három szektorát tekintve – az országos és nemzetközi tendenciának megfelelően alakul: a szolgáltató szektorban dolgoznak legtöbben, ezt követi az ipar és végül a mezőgazdaság. Problémát jelent, hogy a munkanélküliség tartósan magas értékű, nem csak Kalocsán (2005-ben 9%), hanem a kistérségben (2005-ben 13,8%) is. Munkalehetőség hiánya miatt a fiatalok nem maradnak a városban, hanem nagy számban a fővárosban és külföldön keresnek munkát, így a város népességszáma csökken. Az elvándorlási folyamatnak végső soron az lesz az eredménye, hogy a település népessége elöregedik, ezért a szociális ellátás iránti igény – jelenleg is magas értéke – a jövőben tovább fog növekedni. A településen maradó embereket pedig a leszakadás veszélye fenyegeti, amihez hozzájárul a város rossznak mondható elérhetősége. A munkalehetőség hiányának megszüntetésére vannak kezdeményezések (Kalocsa-Foktő

Ipari Park), de véleményem szerint a közeljövőben számottevő foglalkoztatási növekedés nem várható. Megoldás lehetne a munkahelyteremtés a településen és a kistérségben, mely csak akkor kivitelezhető, ha valamilyen módon megvalósul a tökevonzás, aminek nyomán befektetők érkeznek a városba. Ennek az a feltétele, hogy az önkormányzat (kistérség településeinek önkormányzatai is) kedvező kondíciókat nyújtson vállalkozás-alapításhoz. Ezáltal a fiatalok elvándorlása csökkenne, ami a lakónépesség lassú növekedését idézné elő. Fontosnak tartom a vállalkozói réteg szakmai, informatikai és európai uniós ismereteinek bővítését. Legfontosabb célkitűzés az alföldi területek számára a fiatalok képzése, valamint az értelmiségiek megtartása a térség keretein belül (Nagy, 1998). Véleményem szerint ez lehetne az első lépés az általam tárgyalt települést és térségét tekintve. Ha kialakulna egy erős polgári réteg, mely elsősorban értelmiségiekből és vállalkozókból tevődne össze, ők lehetnének együtt a modernizáció tulajdonosai. Közös fellépésük és elszántságuk által remélhetőleg sikerülne Kalocsát és a kistérséget versenypályára állítani.

Az elvándorlás úgy csökkenthető, ha a gazdaság fejlődik, viszont a gazdaság fejlődésének a humán erőforrás fejlődése lehet az alapja. A két szféra tehát kölcsönösen felételezi egymást. Ha a gazdaság pozitív irányba mozdul el, a társadalom itt-tartása lehetséges; a humán erőforrás fejlődése nyomán pedig feltételezhetően a gazdaság is fejlődni fog. A gazdasági szféra fejlődése csak úgy képzelhető el, hogy az infrastruktúra és a város, illetve környezetének elérhetősége javul. Ez utóbbi viszont a természeti környezetre lehet negatív hatással, csakúgy, mint a gazdaság fejlesztése. Azaz a szférák közötti kölcsönhatás már a részletek ismerete előtt kirajzolódik.

Gazdaság

A természeti adottságok Kalocsán és környékén (az egész kistérség területén) kedvezőek a mezőgazdasági termeléshez. Nem csak az éghajlat kedvező (magas a napsütéses órák száma), hanem a talajadottságok is (átlagosnál magasabb aranykorona értékek jellemzik a város és környékének területét) hozzájárulnak a sikeres mezőgazdasági termeléshez. Ily módon a mezőgazdaság és a hozzá kapcsolódó feldolgozó- és élelmiszeripar képezi a tárgyalt terület gazdaságának alapját. A mezőgazdaság terén a növénytermesztés inkább jellemző a lakosságra, az állattenyésztés nem számottevő. Mezőgazdasággal főként a város azon polgárai foglalkoznak, akik nem tősgyökeres kalocsai lakosok, hanem valamely környező településről költöztek a városba. A város lakosai rendelkeznek földterülettel, de fontos megjegyezni, hogy kis területű földtulajdonok vannak, a birtokrendszer elaprózott, mely a rendszerváltás utáni földosztásnak az eredménye. További probléma, hogy a termelési eszközök elavultak, ugyanis a mezőgazdaság jövedelemtermelő képessége nem teszi lehetővé, hogy a profitot a mezőgazdasági termelésbe forgassák vissza. Az esetleges profit pedig legtöbbször

csak a megélhetést teszi lehetővé. E tény és a mezőgazdasági termelők ismerethiányának következménye az innováció alacsony szintje, melyen úgy lehetne segíteni és a változást pozitív irányba terelni, hogy tanácsadó szolgáltatást hoznának létre, illetve erőfeszítéseket tennének a termelők ismereteinek bővítésére. Azonban ez utóbbi két lehetőség által felmerülne egy újabb probléma, a tőkehiány. Mindkét dolog megvalósításához pénz szükségeltetik. A fent említett elaprózott birtokrendszer, mivel ugyancsak hátráltatja (méretgazdaságossági okokból kifolyólag) a mezőgazdaság jövedelemtermelő képességének növelését, szintén probléma. Ezen pedig csak úgy lehet változtatni, ha az illetékesek akarják. A lakosság felfogásának és hozzáállásának változtatása kellene, ami rövidtávon nem megoldható. Állattenyésztés szempontjából a várost nem vizsgálhatjuk, csak a külterületeken folyik állattartás (Kalocsa-Negyvenszállás), statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre. Az állattenyésztésnek nem csak Kalocsán, a kistérségben sincsen hagyománya, ellentétben a korábban tárgyalt növénytermesztéssel. A város ipari tevékenysége a mezőgazdasági termelésre épül, ezáltal a feldolgozó- és élelmiszeripar emelkedik ki a többi ágazat sorából. E két ipari tevékenység „virágkora” – a növénytermesztéshez hasonlóan – a szocializmus korszakára tehető. Akkoriban egy-két nagyüzem végezte e tevékenységet, ma sok kisüzem. Tehát nem csak a mezőgazdasági termelésben jellemző az elaprózódás, hanem az arra épülő ipari ágazatokban is. Versenyképességét úgy lehetne növelni, hogy a technológiát modernizálnák, a kis üzemek gépei nem elég korszerűek (néhány esetben elavultak). Egyéb ipari ágazatok Kalocsára vonzásához mindenképp a város elérhetőségén kellene javítani. Mindkét területen, az iparban és a mezőgazdaságban is fontos lenne a korszerűsítés. E folyamatban véleményem szerint a fiatalabb (mezőgazdasági és ipari) vállalkozók megnyerésére, támogatására lenne szükség, ugyanis általánosságban a fiatalabb korosztály fogékonyabb az új dolgokra, változtatásra, innovációra és esetlegesen az együttműködésre is. Szolgáltatások tekintetében Kalocsa város ellátottsága megfelelő, a kistérség településeinek kiszolgálására is alkalmas, figyelembe véve, hogy a kistérség néhány településén a szolgáltatások köre hiányos. A legnagyobb részarányt Kalocsán (a kistérségben szintén) az élelmiszer-kereskedelem és a vendéglátás képviselik. Az Európai Unió által nyújtott támogatások kiutat jelenthetnek a jelenlegi helyzetből, de sokszor még a támogatáshoz szükséges önerő sem áll a vállalkozó rendelkezésére. További problémaforrás, illetve a jövőre nézve fenyegetés lehet a város vállalkozói számára, hogy a lakosság általános jövedelmi helyzete nem teszi lehetővé a javak nagymértékű fogyasztását és felhasználását, ezáltal nem jelentenek fizetőképes keresletet a vállalkozók számára.

E szféra elemzése során is kirajzolódnak a többi szférával való kölcsönhatások. Alapvetően a természeti környezet, a földrajzi adottságok határozzák meg, hogy egy-egy térség, terület mivel foglalkozik, mely ágazat lesz adott területen jövedelmező, s ezáltal adott ágazaton belül mire fog specializálódni a lakosság.

Tehát a gazdasági tevékenységet alapvetően meghatározza a természeti környezet. A gazdasági tevékenység meghatározza, hogy a lakosság hogyan, milyen módon fog élni. Jövedelembefolyásoló szerepe által meghatározza a humán erőforrás mennyiségét, minőségét, fejlesztési lehetőségeit. A gazdasági tevékenységnek alapfeltétele a megfelelő mennyiségű és minőségű infrastruktúra. Az utóbb említett három szféra fejlesztésénél ügyelni kell a természeti környezet elemeire, ugyanis a társadalom, a gazdaság és az infrastruktúra fejlesztése visszahat a természeti környezetre, akár negatív irányba befolyásolhatja azt.

Infrastruktúra

Kalocsa Budapesttől és Szegedtől 120 km-re, Péctől és Kecskeméttől 100 km-re fekszik. Az itt élő emberek életét, lehetőségeit, a vállalkozások fennmaradási esélyeit, a gazdaságot jelentős mértékben befolyásolja a városhoz, térséghez vezető és területén elhelyezkedő infrastruktúra mennyisége és minősége. A várost az észak-déli irányú 51-es számú főközlekedési út (Budapest–Baja–Hercegszántó) érinti. Fontos megemlíteni, hogy – nem a városon ugyan, de – a kistérség területén halad át (Solt város közigazgatási területén) az 52-es (Kecskemét–Dunaföldvár) és (Hajós község közigazgatási területén) az 54-es (Kecskemét–Baja) számú főútvonal. Az 51-es számú főútvonal Kalocsa–Budapest közötti szakasza (kiemelten Kalocsa és Dunapataj közötti útszakasz) rekonstrukcióra szorul, ezáltal a város és térsége megközelíthetősége rossznak mondható. A 2003-ban átadott szekszárdi Duna-híd javított a város és a térség elérhetőségén, bár a kistérség déli határán fekszik, így Kalocsától és az északabbra fekvő településektől viszonylag messze (25–50 km-re) található. Az M6-os és M5-ös tervben levő autópályák nem érintik a kistérség egyetlen települését sem, ezáltal nem befolyásolják a térség gazdaságát és megközelíthetőségét. (<http://www.gkm.gov.hu> 2008. március 20.) Új Duna-híd építése nem várható, pedig kedvező hatást gyakorolna a térség gazdaságára, ha a kalocsai Duna szakaszon is épülne híd. Előnyösen befolyásolná – a gazdaság fejlődése által – az itt élő emberek életszínvonalát és vásárlóerejét, mely végső soron visszahatna a gazdaság fejlődésére.

Kalocsa városban a vonalas infrastruktúra kiépült, tehát a város elérhetőségének és megközelíthetőségének javítása a legfontosabb feladat. Ha e célkitűzés megvalósul, utána következhet csak a gazdaság fejlesztése, tökevonás, innováció, amely egyrészt feltételezi, másrésztől magával vonja a humán erőforrás fejlesztését és fejlődését is.

Természet

A város és a Kalocsai kistérség a Duna-völgye tájörzet középső övezetében helyezkedik el. A térség jelenlegi arculatának kialakulásában meghatározó szerepe volt a Dunának. Természeti környezet szempontjából az elemzést kiterjesz-

tem a kistérségre, ugyanis nehéz lenne elhatárolni a természeti adottságokat a városra, hiszen nem kizárólag Kalocsára érvényesek a megállapítások, hanem tágabb környezetére is. Az éghajlat és csapadékviszonyok kedveznek a mezőgazdasági termelésnek. Azonban meg kell jegyezni, hogy a mezőgazdaság jelentős mértékben függ a meteorológiai viszonyok alakulásától. Ezért ezen ágazatban olyan megoldásokat kell alkalmazni, mely valamelyest kiküszöböli az időjárás viszontagságait. Talajadottságokat tekintve a szántók aranykoronaértéke, átlagosan 23,6 AK, azonban a térségen belül jelentős eltérések vannak az egyes települések között (Cselik, 2004). A földterület minőségi jellemzői alapján megállapítható, hogy a térség adottságai a nemzetgazdasági ágazatok közül a mezőgazdasági termelésnek kedveznek leginkább. A kistérség természetes vizekkel és kiépített kettős hasznosítású csatornahálózattal jól ellátott. Ezen adottságokat ki kell használni, az adott lehetőségekkel élni kell! A Duna folyam, valamint a zóna természetes csatornái alkalmasak lehetnek öntözésre, horgászatra, rekreációra, szabadidős programok szervezésére. E lehetőséget azonban fel kell ismerni, és a fejlesztéshez, illetve hasznosításhoz szükséges forrásokat elő kell teremteni. Kalocsán termálvíz található, melynek többcélú felhasználása lehetséges, ha a térség ezen adottsága megfelelő mennyiségű anyagi erőforrással és emberi elszántsággal egészül ki. Fontos lenne pályázatok útján forrást szerezni, mert ezen adottság a jövőben növelhetné a város és a térség népszerűségét. Kalocsa környékén több természetvédelmi terület is található. A természetvédelmi területeken a gazdálkodók és a környezetvédők eltérő érdekeket képviselnek, ezért fel kell készülni a konfliktusokra, lehetőség szerint meg kell oldani őket. Távlati cél a térség fejlesztése úgy, hogy a természeti környezet ne sérüljön. Az ún. „fenntartható fejlesztéshez” azonban az említett csoportok együttműködése szükséges.

E szféra tekintetében egyik legfontosabb célkitűzés a természetvédelmi és mezőgazdasági érdekek egymáshoz való közelítése. A gazdasági és infrastrukturális fejlesztéseket úgy kellene megvalósítani, hogy a védett területek minőségében ne következzen be negatív irányú változás. A természeti értékekre alapozva pedig az idegenforgalom fejlesztése egyfajta lehetséges útirány, mely már a természeti környezet gazdasági szférára való visszahatását tükrözi.

Összegzés

A település alapvetően a tárgyalt négy szféra összessége, tehát összetett és bonyolult egység. Mindennemű változtatásnál (művi) és változásnál (természetes) előtérbe kell helyezni a rendszerszemléletet, azaz nem szabad, hogy egyik szféra nagyarányú fejlesztése a másik szféra rovására történjen. Ezért olyan „kompromisszumos” megoldásokat kell találni a településfejlesztésben, melyek esetén a fejlesztésből származó egyik szférában nyert haszon meghaladja a másik szféra által „elszenvedett” áldozatot. Azaz lehetőség szerint azt kell elérni, hogy

egyik szféra fejlesztése se történjen a másik szféra rovására. A komplexitásból fakadó legfontosabb következmény pedig, hogy pozitív és negatív irányú változás esetén is a szféránként előidézett hatások összeadódnak. Ha pozitív irányú változásról (hatás-előidézéstről) van szó, akkor a komplexitásnak kedvező lesz a következménye. Negatív irányú változás (hatás-előidézés) esetén a komplexitás következménye kedvezőtlen. Fontos, hogy e két változatot meg tudjuk egymástól különböztetni, illetve, hogy megfelelő módon tudjunk reagálni. A kedvezőtlen hatásokat lehetőség szerint elkerülni vagy csökkenteni, a kedvező hatásokat pedig megtartani és növelni igyekezzünk.

Irodalom

- Asbóth Miklós (2004): Kalocsa településszerkezetének kialakulása és a kalocsai városrészek, közterületeke nevének változása. Kalocsa. Kézirat, 1. fejezet 5. p.
- Baranyi Béla (1998): „Az Alföld mai társadalma”. – *Comitatus*, 1. sz. 29–38. p.
- Bács-Kiskun megyei statisztikai évkönyv 2003. Budapest, Statisztikai Kiadó, 2004.
- Bács-Kiskun megyei statisztikai évkönyv 2004. Budapest, Statisztikai Kiadó, 2005.
- Bács-Kiskun megye kézikönyve (1997). Hatvan, Ceba Kiadó.
- Csatári Bálint – Füzi László – Heltai Nándor (1995): *Két folyó között – Bács-Kiskun*. Kecskemét, Bács-Kiskun megyei Önkormányzat.
- Kalocsa és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás (2004): A kalocsai kistérség agrárstruktúra és vidékfejlesztési stratégiai programjának felülvizsgálata.¹
- Magyarország mezőgazdasága a 2000. évben – területi és településsoros adatok. Budapest, Statisztikai Kiadó 2000.
- Magyarország régiói. Budapest, Statisztikai Kiadó 2003.
- Nagy Erika (1998): „Az Alföld a XXI. század küszöbén”. – *Tér és Társadalom*, 4. sz. 165–173. p.
- Tóth József (2002): *Általános társadalomföldrajz* I. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- <http://www.gkm.gov.hu> 2008.03.20.
- <http://www.kalocsa.hu> 2008.04.16.
- <http://www.ksh.hu> 2008.04.15.
- <http://www.logsped.hu> 2008.04.06.
- <http://www.rkk.hu/bacskonc/kalocs.htm> 2008.04.03.

¹ Cselik Mária Magdolna, kistérségi menedzser neve szerepel a hivatkozásokban.

An Analysis of Kalocsa using the Tetrahedron Model

The settlement essentially comprises the entire bulk of the four spheres: society, economy, infrastructure and nature. Each of these spheres can play the part of both cause and effect, and so all spheres can be both the starting-point and the outcome also. To improve the analysis of the expansion of a sphere is not sufficient. The reason for this is that the four spheres are all parts of an organic system and these have an effect on each other. In the event of change, we need, therefore, to promote a “systems approach”. We have to expand a sphere without endangering other spheres, and in the field of settlement expansion we need to find solutions which are based on compromise. We have to put forward a complex target- and tool-system which incorporates all of the four spheres.

A KIS- ÉS KÖZÉPVÁROSOK FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

Vukman Szabolcs

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

A kis- és középvárosok témaköre gyengén kutatott területnek számít. Pedig e városok a településhálózat fontos részét képezik, és egy fajta alternatívát kínálhatnak, egyesítve a nagyvárosok és a falvak előnyeit. Azaz megvan a lehetőség arra, hogy egyszerre jó minőségű lakóhelyet és megfelelő munkalehetőséget kínáljanak. Éppen ezért a tanulmány arra tesz kísérletet, hogy egy egyszerű koncepcionális keret segítségével konkrét eseteken át vizsgálja a városok lakóhely és munkahely funkcióját, és ezt összevesse a helyi fejlesztési irányokkal.

Települési és városi funkciók

Mendöl Tibor klasszikus meghatározásában a településeknek két funkciója van: a lakó- és a munkahelyfunkció (*Mendöl, 1963*). Ehhez Beluszky még hozzáteszi a rekreációs funkciót is (*Kőszegfalvi-Tóth, 2002*). Ebből a szempontból nézve a helyi fejlesztés célozhatja a település lakóhely, munkahely vagy rekreációs funkcióját. A települések közül a városokat általában funkcionális értelemben definiálják, eszerint a városok a területi munkamegosztásban a központi szerepkört betöltő települések, ahol a nem mindennapi igényeket kielégítő tevékenységek, intézmények koncentrálnak (*Beluszky-Győri, 2006*). Így a település funkciói a város esetében kibővülnek: az említett funkciók mellett a központi szerepkör is megjelenik.

A kis- és középvárosok fogalma

A tanulmányban a kis- és középvárosokat a népességszám alapján különítem el a többi várostól. Ennek megfelelően a funkcionálisan is városnak számító városi rangú települések (*Beluszky-Győri, 2006b*) közül kisvárosoknak tekintem a 10 000-nél nagyobb, de 25 000-nél kisebb népességű városokat, míg a középvá-

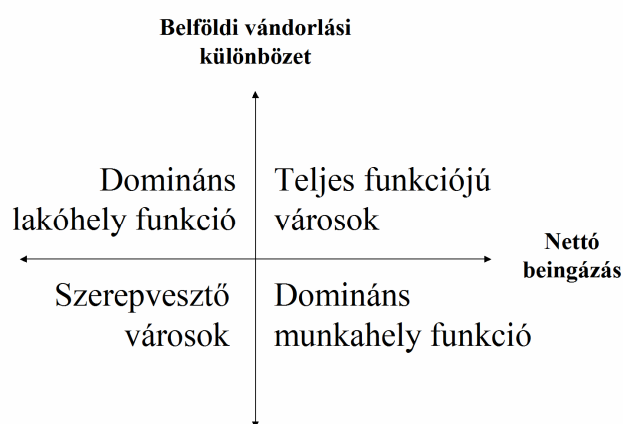
rosokon a 25 000-es vagy ennél nagyobb, de 50 000-nél kisebb lélekszámú városokat értem. Ez a lehatárolás egybeesik a Kőszegfalvi és Tóth által megadottal (Kőszegfalvi–Tóth, 2002).

A vizsgálat koncepciója

A helyi fejlesztéseket két funkció mentén vizsgálom. A városok munkahely funkcióját a nettó beingázással, a lakóhely funkciót a belföldi vándorlási különbözettel jellemzem. A két dimenzió kiad egy koordináta rendszert, amelyben elhelyezhetők a városok (1. ábra).

1. ábra

A városok tipizálása a lakóhely és a munkahely szerepkör szerint



Forrás: Saját szerkesztés.

Mivel a tanulmány a kis- és középvárosok vizsgálatával foglalkozik, mind a négy típus reprezentálására kiválasztottam egy-egy, a kis- és középvárosok e tanulmányban elfogadott kritériumának megfelelő magyarországi várost. A belföldi vándorlási különbözetenél az 1990–2004-es évek átlagát vettem figyelembe, az ingázási adatok pedig a 2001-es népszámlásából származnak, azóta a helyzet változhatott (*Helyzetkép a régió városairól*, 2005). A városok népességadata a 2007. január 1-jei állapotra vonatkozik (*A Magyar Köztársaság helység-névkönyve*, 2007. január 1.).

A továbbiakban a négy város fejlesztési irányait vizsgálva arra keresem a választ, hogy azok mennyire vannak összhangban a város funkcionális tipizálásával.

Komló

Komló a besorolás szerint a szerepvesztő települések közé tartozik, a nettó bein-gázás és a migráció is negatív. Lakossága 26 465 fő, középváros, Baranya me-gye második legnagyobb városa. Komlót a 19. század végén induló kőszénbá-nyászat fejlődése tette várossá, ez jelentette gazdasági alapjait, és jelentős be-vándorlást idézett elő. A mélyművelésű bányászat 2000-ben végleg megszűnt. A város gazdasági szerkezetváltása már 1990-ben megkezdődött, és azóta is tart. A városhoz tartozik Sikonda, amely szép természeti környezetben fekszik, és a legfőbb vonzerjét a gyógyfürdő jelenti, de emellett számos más szabadidős tevékenységet is kínál (*Komló város honlapja*).

A városban folyamatban lévő beruházások egyik célterülete Sikonda turisz-tikai potenciáljának fejlesztése (fürdőfejlesztés, közpark és sétány építése). A másik fontos területet a közszolgáltatások és közművek fejlesztése jelenti (kór-ház-rekonstrukció, vízközművek rekonstrukciója és fejlesztése). A gazdaságfej-lesztés is fontos (Ipari Park úthálózatának fejlesztése, üzemcsarnok építés). Emellett 48 lakásos szociális bérlakás építése és a volt bányaterületek rekultivá-ciója folyik. A tervezett beruházások között szerepel közműfejlesztés, Sikonda fejlesztése, az Ipari Parkot feltáró út, belvárosi bevásárlóközpont és parkoló, valamint uszoda építése (*Komló város honlapja*).

Fentiekből úgy tűnik, hogy a város a szükséges infrastrukturális beruházásokon kívül leginkább a gazdasági potenciálját kívánja növelni. Ebben két fontos terület a helyi gazdaság fejlesztése és Sikonda turisztikai potenciáljának kihasználása. Tehát a lakóhely és a munkahely funkció közül az utóbbi fejlesztésén van a hangsúly, a város vélhetően ebben látja a kitörési lehetőséget, ami talán majd az elvándorlást is csökkenti.

Sárvár

Sárvárt domináns munkahely funkciójú város, vagyis nettó beingázás jellemzi, azaz más települések számra is nyújt munkalehetőséget. Ezzel szemben az el-vándorlás következtében 1990 és 2004 között veszített a népességéből. Lakossá-ga 15 144 fő, vas megyében található. Sárvár a 16. században a humanista kul-túra egyik magyarországi központja volt, majd egy hanyatló időszak után a dua-lizmus korában újra virágzásnak indult: megtelepedett a városban a nagy- és kisipar. A két világháború között időszak szintén kedvezőtlen volt, majd a 2. vi-lágháború után több üzem települt a városba. 1961-ben a kőolajkutatók gyógy-vizet találtak, s ez meghatározta a város további jövőjét (*Sárvár város hivatalos honlapja*).

A 2002–2006-os önkormányzati ciklusban megvalósult beruházások a kö-vetkezők voltak: közmű- és infrastruktúrafejlesztés, iskolafejlesztés, városszépí-tés, turisztikai fejlesztések (a gyógyfürdőhöz kapcsolódó négycsillagos kem-

ping, a Nádasdy vár rekonstrukciója). A város településfejlesztési koncepciója 2007–2013 között elsősorban az idegenforgalmi fejlesztésekre összpontosít. A turizmust – ezen belül a gyógyturizmust – tekintik a húzóágazatnak, amihez a Gyógy- és Wellnessfürdő szolgáltatásainak fejlesztését tartják elengedhetetlennek. Ezen felül cél a közlekedési és közszolgáltatási infrastruktúra fejlesztése és a közoktatás tárgyi feltételeinek javítása (*Sárvár város fejlődésének a 2006–2010-es önkormányzati ciklusra tervezett lehetőségeiről*, 2007).

Sárvár adottságainak megfelelően elsősorban a gazdasági alapját jelentő turizmus fejlesztését tűzte ki célul. Emellett a lakófunkció fejlesztése is megjelenik.

Gyömrő

Gyömrőt domináns lakóhely funkció jellemzi, vagyis jelentős a beköltözés, de a városból sokan járnak el dolgozni. Lakossága 14 959 fő, a település a budapesti agglomeráció része, kisváros. Budapest központjától 30 km-re fekszik, a közlekedési helyzete jó. A 90-es években a település gazdasági életében jelentős változás következett be. A kisebb ipari és mezőgazdasági munkahelyek megszűntek, átalakultak és a privatizáció során több kis- és középvállalkozás alakult. Kisebb mértékű külföldi és belföldi tőkebefektetéssel gazdasági társaságok jöttek létre, a foglalkoztatás jellege megváltozott (*Gyömrő önkormányzati portál*).

A fejlesztési területek között szerepel: a településközpont fejlesztése, rekreációs és turisztikai fejlesztések (a természet értékeinek védelmének figyelembe vételével), a jó minőségű termőföldek megtartása az árutermelő mezőgazdaság számára, lakóterületek és lakókörnyezet fejlesztése, intézmények fejlesztése, infrastruktúra és tömegközlekedés fejlesztése az elővárosi vasúthoz kapcsolódóan (*Gyömrő önkormányzati portál*).

A fentiekből látható, hogy Gyömrő az erősségét képező lakófunkcióra koncentrálnak. Fontosnak tartják a természeti környezet minőségének megőrzését, ami hosszú távon is biztosítja, hogy a város vonzó lakóhely legyen. Kiegészítésként a turisztikai fejlesztések jelennek meg.

Esztergom

Esztergom a tipizálás szerint teljes szerepkörű város, azaz mind munkahely, mind lakófunkciója jelentős: egyaránt pozitív a beingázás és a migráció egyenlege. Lakossága 30 261 fő, középváros, Komárom-Esztergom megye második legnagyobb népességű városa. Magyarország egyik legnagyobb történelmi múltú városa, egykori királyi székhely. A 20. század elejére már csak közigazgatási székhely volt, kulturális, oktatási intézményei révén töltött be fontos szerepet a településhálózatban. A trianoni békeszerződés nyomán határvárossá vált, és elvesztette vonzáskörzete jelentősebb részét. A második világháború után idegen-

forgalmi jelentősége mellett két fő vonása erősödött meg: egyrészt a környék kulturális és művelődési központja lett, másrészt a 60-as évektől kibontakozó helyi ipari fejlődés eredményeként a magyar szerszámgép- és műszeripar fontos bázisává vált (*Esztergom portál*). A rendszerváltás után Esztergom nagy előnyvel indult: a 90-es évek elején itt telepedett meg a japán Suzuki. A város megállapodott az autógyárral, és ennek nyomán nőtt a termelés, és az autógyár több beszállítója is beköltözött Esztergomba. Ezen felül újabb tucatszámú vállalat telepedett az ipari parkba (*Meggyes, 2006*).

A város hosszú távú stratégiai koncepciója négy fő fejlesztési területre fókuszál. A közlekedés fejlesztése javítani igyekszik a város elérhetőségét, a belső úthálózatot, a tömegközlekedést, a gyalogos- és kerékpáros közlekedést, az elővárosi vasutat, és a vízi (többek között a turisztikai jellegű) közlekedés feltételeit. A gazdaságfejlesztés kiemelten kezeli az autóipart és az ipari parkot. A harmadik elem a turizmusfejlesztés, amelyhez olyan területek tartoznak, mint a városkép rehabilitációja, a turizmus háttér-infrastruktúrája és a turizmus szinte összes fajtájában rejlő lehetőségek kiaknázása. Emellett ide tartozik a városmarketing fejlesztése. A negyedik rész az élhető város címet viseli, amelynek fő célterületei az oktatás, sport, egészségügy, szociálpolitika, kultúrapártolás, közbiztonság, civil társadalom támogatása és a térségi szerepkörök (*Meggyes, 2006*).

Esztergom fejlesztési elképzelései mind a munkahely, mind a lakóhely szerepkört felölelik, bár a munkahely szerepkör hangsúlyosabb, hiszen a program három pontjának javarésze a város gazdasági alapjainak erősítését célozza.

Összegzés

A négy város példája alapján a fejlesztési irányok a domináns funkciókon alapulnak. A többi két típus esetén a munkahely funkció a hangsúlyosabb. A turisztikai potenciál kihasználása mindegyik város esetében külön fejlesztési irányt képviselt. Tehát összességében a fejlesztési irányok megfelelnek a városok adottságainak. Bár a téma további vizsgálatot igényel, úgy tűnik a lakófunkció fejlesztése általában kevésbé fontos a városoknak.

Irodalom

- A Magyar Köztársaság helységnevkönyve, 2007. január 1. www.ksh.hu. (2008. 04. 20.)
- Beluszky Pál – Győri Róbert (2006): A magyarországi városhálózat adottságai a városversenyben. In Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 236–293. p.
- Beluszky Pál – Győri Róbert (2006b): Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után). – *Tér és társadalom*, 20/2. 65–81. p.
- Esztergom portál. www.esztergom.hu – 2008. 05. 08.

- Faragó László (2003): A tér kép egy olvasata és a „területi” tervezés. – *Tér és társadalom*, 17/1. 19–40. p.
- Gyömrő önkormányzati portál. www.gyomro.hu (2008. 05. 08.)
- Helyzetkép a régió városairól. Dél-Dunántúl (2005): Pécs–Kaposvár–Szekszárd, KSH Pécsi Igazgatósága.
- Helyzetkép a régió városairól. Közép-Dunántúl (2005): Székesfehérvár–Tatbánya–Veszprém, KSH Veszprémi Igazgatósága.
- Helyzetkép a régió városairól. Nyugat-Dunántúl (2005): Győr–Szombathely–Zalaegerszeg, KSH Győri Igazgatósága.
- Helyzetkép a régió városairól. Pest megye (2005): Budapest, KSH Tájékoztatási Főosztály, területi tájékoztatási osztály.
- Komló város honlapja www.komlo.hu – 2008. 05. 08.
- Köszegfalvi György – Tóth József (2002): Általános településföldrajz. In Tóth József (szerk.): *Általános Társadalomföldrajz* I. kötet. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 423–484. p.
- Meggyes Tamás (2006): A gyarapodás programja. www.esztergom.hu (2008. 05. 08.)
- Mendöl Tibor (1963): *Általános településföldrajz*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Sárvár város fejlődésének a 2006–2010-es önkormányzati ciklusra tervezett lehetőségeiről (2007): Gazdasági program. 32/2007. (II. 15.) számú képviselő-testületi határozat mellékleteként. Sárvár www.sarvar.hu (2008. 05. 08.)
- Sárvár város hivatalos honlapja www.sarvar.hu (2008. 05. 08.)

Development possibilities for small and medium-sized towns

I have investigated four Hungarian small- and medium-sized towns. To do this I constructed a simple conceptual framework in which towns were classified according to two factors - net commuting and net migration. These represent both the workplace and housing functions of a towns and so, using this method, we can recognise four types of town. These are: towns with both positive net commuting and positive net migration (which we refer to as *complete functional towns*); towns with negative net commuting but positive net migration (referred to as *housing-dominated towns*); towns with positive net commuting but negative migration (referred to as *workplace-dominated towns*), and towns with both negative net commuting and negative net housing (referred to as *role-losing towns*). I selected one Hungarian town from each category and investigated whether, in these cases, the categories are in harmony with development directions, and I found that these do, in fact, match well, although the housing function usually has a lower significance.

HUMÁN TÉNYEZŐK A TERÜLETFEJLESZTÉSBEN

SZOCIÁLIS VÁROSREHABILITÁCIÓ

Csorba Zoltán,
a Józsefvárosi Roma Szolgálat igazgatója,
PhD-hallgató
Széchenyi István Egyetem

Egy város állandóan alakul, a különböző hatásoknak köszönhetően.

2004-ben készült el Budapest VIII. kerületében, a Józsefváros „15 éves kerületfejlesztési stratégiája”, mely javaslatot tett a kerület 11 önálló arculattal rendelkező területi egységre – ún. negyedekre – történő felosztására. A Rév8 Zrt. dolgozta ki.

Az egész projektben kiemelkedő szerepe van a Józsefvárosi Roma Szolgálatnak a terep, a helyi kultúra és a társadalmi mozgások ismerete miatt.

Az elképzelés az volt a negyedek elkülönítésére, hogy az egyes kerületrészek eltérő arculatának hangsúlyozását, identitásuk fejlesztését szolgálja. A negyedek programjaiba integrált fejlesztési programok vannak, az egyes területek sajátosságait figyelembe véve.

A 11 negyed közül az egyik legjobban terhelt társadalmi és környezeti problémákkal a Magdolna negyed, ami a Nagyfuvaros utca – Népszínház utca – Fiumei út – Baross utca – Koszorú utca – Mátyás tér által határolt terület. A leromlott fizikai környezet, társadalmi-gazdasági elmaradottság, hátrányos helyzetű családok magas koncentrációja jelenik itt meg. Ennek következtében egyre jobban leszakad a kerület Budapest többi részétől.

A Magdolna program első szakasza 2005–2008-ig szól, a második szakasz 2007–2013-ig tart. A második szakasz 2007 júliusában bekerült az Új Magyarország Fejlesztési Tervbe, kiemelt kormányprogram. Indoklásuk az volt, hogy ez egy szociális rehabilitációs program létrehozva ezzel a gazdasági, műszaki, társadalmi programelemek ötvözetét. Folyatva ezzel a 2005-ben elkészült első részt.

Fontos megemlíteni, hogy itt igen nagy számmal élnek romák. A Lakatos Menyhért Általános Iskola és Gimnáziumba járó roma diákok száma szinte 100%-os, ennek tükrében is szükséges vizsgálni.

Miért területfejlesztés?

Ha az ott élők jobb minőségű környezetben élnek, és a közösségfejlesztés mindennapos, segíthet abban, hogy a társadalmi státuszukban előrelépjenek.

A városrehabilitáció előtt meg kell vizsgálni, hogy minek a hatására jutott el ide a városrész. A fejlődést befolyásoló tényezőket együtt kell kezelni.

Kedvezőtlen hatások:

- Hátrányos helyzetű családok (felreprezentált roma népesség);
- A kerületben itt a legmagasabb a munkanélküliek száma;
- Az iskolázottság területén is itt a legnagyobb lemaradottság;
- Foglalkoztatás területén is a legelmaradottabb;
- A segítő szakma képviselői csak korlátozott számban jelennek meg;
- A környezeti állapot erősen romlott;
- A deviáns cselekmények száma magas.

Társadalmi célok:

- Életminőség fejlesztése, megfelelő lakhatás biztosítása az itt élők bevonásával;
- A negatív társadalmi folyamatok megváltoztatása, egyéni fejlődés lehetőségének felkínálása;
- Elősegíteni a lakók közötti kapcsolatok létrejöttét.

Gazdasági cél:

- A terület gazdasági fejlesztése;
- A helyi munkaerőpiac fejlesztése, a tartós munkanélküliség fejlesztése.

Környezeti cél:

- Környezeti minőség javítása;
- Közterületek javítása és növelése (játszóterek, parkok).

Ebben a projektben fontos szerepet kap a Mátyás tér. Nem csak a könnyű megközelíthetősége miatt, hanem itt található a közösségfejlesztés szempontjából két intézmény: Lakatos Menyhért Általános Iskola és Gimnázium (Erdélyi utcai Általános Iskola és Gimnázium) és a Mátyás téri Közösségi Ház.

A közösségi ház célja:

A Magdolna negyed legfontosabb célja társadalmi. Az első lépés lenne az itt élők megszólítása, amivel lehetőséget biztosítanának a projektbe történő bekapcsolódásba, hogy ne csak szemlélők, hanem résztvevők is legyenek. Fontos, hogy a közösségi házban a különböző generációk (szociális, kulturális) egyformán megtalálják a számukra megfelelő szolgáltatásokat és programokat.

A közösségi ház három részből áll:

- Ifjúsági információs és tanácsadó iroda;
- Vizuális kultúra oktatása (a Lakatos Menyhért Iskola programjához kapcsolódik);
- Városrehabilitációs feladatok.

Szolgáltatások:

- Oktatás, továbbképzés;
- Tanácsadás (továbbtanulás, munkakeresés, életmód);
- Kulturális programok szervezése;
- Kiállítás;
- Szabadidős tevékenység (internet klub);
- Szomszédsági civil szervezetek befogadása.

Az itt élő diákok jellegzetes problémái:

- Pszichológia: Az iskolai kudarcélmények, melyeknek következményeit nehéz feldolgozni.
- Diszkrimináció: A különböző oktatási intézményekben hátrányosan megkülönböztetik a más nemzetiségűeket.
- Kommunikáció: A diákok sokszor nem értik azt a nyelvet, amit az iskola közvetít (korlátozott kód, kidolgozott kód).
- Szocializáció (lakókörnyezet, egészség, származás).
- Krízis: Sok esetben jellemző, hogy családi esemény miatt (válás, halálest) a diák nem teljesít, amit az iskola nem tolerál.

Feladatok bemutatása:

- Ifjúsági információs és tanácsadó iroda

Ez egy humányszolgáltató intézmény, információkat és tanácsokat nyújt fiatalok számára és kiegészítő segítői szolgáltatást nyújt. Naprakész információkat közvetítenek nem csak a szociális, lakásügyi és egészségügyi kérdésekben, hanem szabadidős, sport és kulturális programokról is.

Elősegítik a fiatalok személyes fejlődését, segít megtalálni a helyüket a társadalomban, és közvetít az egyének és az intézmények között.

- (Vizuális kultúra) oktatási központ

Fontos célkitűzés a közösségfejlesztés mellett, a gyermekek képességeinek fejlesztése kreativitásra épülő foglalkozásokon és korrepetálásokon keresztül. Amelyeket első körben a közösségi ház mellett lévő iskolában tanuló gyermekekkel kezdenek el. A kreativitás fejlesztésében hangsúlyt kap a digitális eszközre épülő művészeti oktatás, drámapedagógia, ami a kerületben élő többi vagy más kerület fiataljait is megcélozza. Ezzel fontos helyszínt adva a kötelező tanóráknak (számítástechnika, vizuális nevelés, médiaismeret).

Ezek a programok délután szakkör formájában is folytatódnak, amelybe a szülők is be tudnak kapcsolódni, így részesei lesznek az iskola életének.

Az intézményben olyan digitális eszközökkel ismerkedhetnek meg, amely számukra talán elérhetetlen, így a lehetetlen lehetségessé válik.

A közösségi ház otthont ad annak a tanárképző programnak, amely segítségével az iskolák tanárai elsajátíthatják a multimédiás oktatáshoz szükséges alapvető tudást.

Az intézmény lehetőséget ad a kerületben élő középiskolás diákoknak, hogy délutáni korrepetáláson vegyenek részt. A pedagógusok munkáját egy oktatásszervező is segíti. Az oktatásszervező a diákok iskoláinak folyamatos látogatásával információt kap az ottani „életükről”. Az osztályfőnökökkel kapcsolatot tart, a felmerülő problémákra közösen keresik a megoldást. A szülő és a pedagógus nyelvezete némely esetben eltérő, ekkor az intézmény közvetítőként lép fel.

A közösségi házban megjelennek kulturális és sport rendezvények is, melyek alkalmasak embereket összehozni és játékoságával, nyitottságával befogadóvá tenni egymás iránt. A programok sokszínűsége lehetőséget biztosít arra, hogy mindenki a számára testhezálló rendezvényen megjelenjen. Közművelődési programokon keresztül a diákok olyan tananyagokon túlmutató információhoz jutnak, amivel alpműveltségüket és ismereteiket bővítik. Eljutnak különböző múzeumokba, kulturális helyekre, ahova talán egyedül nem jutnának el.

A nyári táborozás meghatározó, mert segítik a tanárok és diákok további közös munkáját.

– Városrehabilitációs Iroda

Feladatuk a programok összeállítása. Ezen kívül összekötő szerepet játszik a kerületi önkormányzattal, a főváros illetékeseivel, a családsegítő központtal és a segítő civil szervezetekkel.

A Magdolna program törekvései arra irányulnak, hogy újból élhető városrészé váljon, mely képes befogadni és hosszútávon megtartani a különböző kultúrájú és társadalmi háttérrel rendelkező rétegeket, generációkat. Ezen kívül az embereket nyitottabb és átfogóbb világszemléletre neveljék. Hivatásuknak tekintik programjaik közösségfejlesztő és identitáserősítő hatásának elérését is.

Irodalom

Budapest Józsefváros Magdolna Projekt.
Képviselő-testületi határozatok, rendeletek.

The Rehabilitation Programme in Budapest – Józsefváros

Magdolna Project

The Magdolna Project (Budapest-Józsefváros) is a first attempt in Hungary to implement the renewal of a multi-retarded urban district with the involvement of the residents – including integrated social, cultural and technical measures.

This part of Józsefváros – in the 8th district of Budapest – is 34 hectares in area and has some 12,000 residents. The area is the largest uninterrupted metropolitan poverty ghetto of Budapest. The Local Authority of Józsefváros devoted themselves to this integrated social urban regeneration in 2004. Rév8 – the Józsefváros Rehabilitation and Urban Development Company – developed the Magdolna Project, as a medium-term regeneration initiative for a 15-year period. The regeneration process will be undertaken as a co-operation between the Budapest City Council and the Local Authority of Józsefváros.

The Roma Service of Józsefváros has a leading role in the implementation of the project.

The projects target the renewal of such cumulatively disadvantaged segments of the city, within which social, economic and environmental problems appear concentrated.

The Medium-Term Urban Development Programme for Budapest is a significant new initiative in the annals of urban planning in Budapest. To date milestones along the road have been: quantitative analysis and the introduction of a rolling seven-year plan which ensured the adoption of a far-sighted development policy – the long-term City Development Concept. In accordance with the values embodied in the City Development Concept and its strategic aims, the Programme contains medium-term action programmes – concurrent with the EU's new Financial Perspective (Planning Period) of 2007–2013 – which give clear guidance to parties involved in urban development. This guidance describes what aims the Budapest City Council has, what areas it wants to see developed, and what programmes and major projects it wants to see executed.

The aims of the Magdolna Project

The general purpose of the model programme is to introduce an urban rehabilitation scheme in Hungary where all programme elements are built upon the active involvement of those living in the quarter. It should act as a catalyst for public initiatives and so create a unique, attractive and well-shaped part of the city by the creation of new public and cultural sites and the renewal of existing ones.

The social aim is to improve the standard of living by ensuring appropriate living conditions – again by involving the current residents, by strengthening local community cohesion and by retaining social diversity.

The economic aim is to improve the income generation and self-reliance of the area, to develop the local labour market, so reducing long-term unemployment.

The environmental aim is to enlarge the public and green areas both in size and quality, creating a sustainable living environment by continuous renewal of buildings in small stages, by retaining architectural values and by building new houses.

Urban Regeneration Programmes:

- Building Renewal, involving the Tenants
- “Green Key” Project – Renewal of Mátyás Square
- Mátyás Square Community House “Glove Factory”
- Education Programme
- Crime Prevention Programme
- Employment, Entrepreneur Programme
- Community Development Programme

MUNKAPIACI TENDENCIÁK A CSONGRÁDI KISTÉRSÉGBEN

Czagány László
egyetemi docens

Fenyővári Zsolt
adjunktus

Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar

A Csongrádi kistérség Csongrád megye északi részén, Budapesttől 109, Szegedtől 38 kilométerre, Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megyék találkozásánál helyezkedik el. A kistérséget keletről a Tisza, illetve a Szentesi kistérség, délről a Kisteleki kistérség, nyugatról a Kiskunfélegyházi kistérség és északról a Kunszentmárton–Tiszaföldvári kistérség határolja. Területe 339 km². A kistérséget négy település alkotja: Csongrád város, Csanytelek község, Felgyő község és Tömörkény község. A településrendszer jellegzetes eleme a kiterjedt és sűrűn lakott tanyavilág.

A munkalehetőségek alakulása a rendszerváltás után

Csongrád és vidéke a 19. század utolsó harmadától kezdve jelentős „munkaerő-exportőr” volt. A vidék jellegzetes mezőgazdasági területnek számított, az ipari létesítményeket csak a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó – tipikusan kis méretű – feldolgozó üzemek képviselték, s ezek munkaerő felszívó képessége elhanyagolhatóan kicsi volt. Általános volt a „rejtett munkanélküliség”, amikor is a nagy létszámú családok minden tagja a kis területen folytatott gazdálkodásban keresett elfoglaltságot. A rendkívül munkaintenzív mezőgazdaság sem tudott azonban megfelelő életlehetőséget biztosítani, az otthon munkát nem talált férfiak köréből alakult ki a híres csongrádi kubikusság, amely egészen az 1950-es évekig fontos jelensége volt Csongrád társadalmának.

A második világháború utáni újjáépítés és a szocialista iparosítás nyomán egyre több csongrádi és Csongrád környéki ember talált munkát lakóhelyétől távol s – mintegy a kubikus hagyományok folytatásaként – élte a kétlaki munkások nehéz életét. Ezek közül többen találtak stabil munkahelyet az újonnan felépült gyárakban, megnyíló bányákban, számottevő volt az elvándorlás a környékről.

Az 1960-as évek elején a környéken is befejeződött a mezőgazdaság átszervezése, s ennek kapcsán megnőtt a munkát keresők száma. Ezzel egyidejűleg apadtak a távoli munkalehetőségek. Ezt a felszabaduló munkaerőt elég nagymértékben tudták fogadni a szaporodó munkahelyek. A Tisza Bútoripari Vállalat vált a legnagyobb helyi foglalkoztatóvá. Különös hangsúlyt adott ennek az, hogy a többtelephelyes országos nagyvállalat központja Csongrádra került, így a műszaki értelmiségi, közgazdász illetve hivatalnoki munkahelyek száma is gyarapodott. „Fénykorában” a bútorgyár közel 1000 embert alkalmazott. A másik jelentősebb ipari létesítmény a hűtőberendezések gyára volt, amely a „vasasok” számára jelentett stabil megélhetési forrást. Kisebb üzemekkel képviseltette még magát Csongrádon a kötöttáruipar és a háziipar. Mindent egybevetve az 1970-es, 80-as években Csongrádon mintegy 2000 ipari foglalkoztatott volt, az iparban többen dolgoztak, mint a mezőgazdaságban, vagy a szolgáltatásban. Az idegenforgalmi adottságokat ugyan messze nem használta ki a város, de a páratlan adottságokkal rendelkező Körös torkolat és az öregváros vendégei kétségtelenül hozzájárultak a helyi kiskereskedelem és vendéglátás prosperálásához. A későbbi fejlemények tükrében nem lebecsülendő az, az üzleti célzatú idegenforgalom, amely a jól működő és széles hazai és külföldi kapcsolatokkal rendelkező ipari létesítményekkel volt összefüggésben.

A munkahelyek számának csökkenése nagyjából a rendszerváltás éveiben indult el, de a csongrádi kistérségben nem közvetlenül a rendszerváltással és az ezzel kapcsolatos piacvesztéssel van összefüggésben. Sokkal inkább az építkezések, főként a lakásépítések dekonjunktúrájának áldozata. A bútorok iránti kereslet általában is korrelációs kapcsolatban van a lakásépítkezésekkel, de a Tisza Bútoripari Vállaltnál ez a kapcsolat még szorosabb, ugyanis a gyár hatalmas volumenben szállította a házgyári lakásokhoz a nagy sorozatban gyártott beépíthető előszoba- és konyhabútorokat. E piac drasztikus beszűkülése súlyos következményekkel járt.

A hűtőberendezések iránti kereslet visszaesése is főként az építkezések megtorpanásával volt összefüggésben. A kötöttáru iparban az alapanyag beszerzés nehézségei és – főként – a külföldi áruk dömpingje okozott kivédhetetlen támadásokat.

A bútorgyár és a hűtőberendezések gyárában jelentős létszámleépítések voltak, majd egy igen hosszú – gyakran szinte átláthatatlan – privatizációs, illetve átalakulási folyamat következett.

Demográfiai folyamatok

A kistérség népessége az elmúlt két évtized során mintegy 15 százalékkal csökkent. Ebből az 1986–1995-ös időszakra esik 12 százalék, az utóbbi évtizedre 3 százalék, ami azt jelzi, hogy a népesség csökkenése szoros összefüggésbe hozható a gazdasági konjunktúrával, illetve a munkapiaci tendenciákkal.

1. táblázat

A népesség alakulása a Csongrádi kistérségben (fő)

	1985	1995	2005
Csongrád	21 154	18 970	18 195
Csanytelek	3 570	3 022	2 943
Felgyő	1 549	1 428	1 429
Tömörkény	2 411	1 931	1 869
<i>Együtt</i>	<i>28 684</i>	<i>25 351</i>	<i>24 436</i>
%	100,0	88,4	85,2

Forrás: Csongrád megyei statisztikai évkönyvek.

A munkapiaci tendenciákkal való összefüggés még nyilvánvalóbb, ha népesség csökkenését mutató adatokat felbontjuk. A népesség változása alapvetően két tényezővel kapcsolatos: egyrészt a természetes szaporulattal, másrészt a be- illetve kivándorlással. A Csongrádi kistérségben a születések száma az elmúlt időszakban folyamatosan csökkent, míg a halálozások száma ingadozott, a 90-es évtized második felében nőtt, az utóbbi 5-6 évben csökkent. A népesség természetes fogyása – hasonló módon a 90-es években nőtt, a 2000-es években csökkent.

Az elvándorlásról korábban már szóltunk, s megállapítottuk, hogy a szocialista építkezések időszakában és a helyi iparfejlesztés megindulása előtt folyamatosan jelentős volt az elvándorlás. Ez a tendencia az 1970–80-as években megállt, majd 1991 után, párhuzamosan a térség nagyarányú munkahelyvesztésével ismét meglódult.

Csongrád városban a 80-as években lényegében csak a természetes fogyás miatt csökkent a lakosság száma, 1991–95 között viszont öt év alatt a halálozások száma 630-cal haladta meg a születések számát, vagyis a természetes fogyás ennyi volt, az elvándorlás révén viszont 756 fővel csökkent a város lakosainak száma. Később ez a fajta mobilitás csökkent, sőt a 2000-es években pozitív egyenlege van a bevándorlási mérlegnek. (Csongrád megyei statisztikai évkönyvek)

A dekonjunktúra éveiben is a halálozások száma mindig meghaladta a születések számát, ennek ellenére a népesség átlag életkora nőtt. Ennek egyszerű magyarázata az, hogy az elvándoroltak zöme a fiatalabbak illetve a középkorúak közül került ki. A korszerkezetnek ez a változása további negatív hatással volt a természetes szaporodásra.

Az elmúlt 5-6 év során ez a negatív tendencia megállt, a beköltözők száma Csongrádon és Felgyőn évről évre meghaladja az elvándorlók számát, a másik két község negatív egyenlege ezt kistérségi szinten alig rontja. Az átlagéletkor 2001 és 2005 között lényegében nem változott. Ennek ellenére a megyében továbbra is a Csongrádi kistérségben a legjobban előrehaladott a népesség előre-

gedési folyamata. A 60 éven felüli népesség aránya Csongrád megyében 21,5; a Szegedi kistérségben 20,1; a Csongrádi kistérségben 25,1. (KSH Szegedi Igazgatósága, 2006.) Ez nem annyira a 90-es évek depressziójával van összefüggésben – akkor ugyanis a megye más területein hasonló folyamatok mentek végbe – sokkal inkább a 60-as, 70-es évek elvándorlási hullámával magyarázható.

A szolgáltatások iránti kereslet alakulása

A halmozott körforgás elve szerint a népesség csökkenése és korösszetételének kedvezőtlen alakulása tipikusan a helyi szolgáltatások iránti kereslet csökkenésével jár. Nézzük meg ennek néhány jellegzetes megnyilvánulását vizsgálódásunk területén!

A legfeltűnőbb az alapfokú oktatás szolgáltatásainak visszaesése. Csongrád városban 1990 és 2005 között a lakosság száma 20 021 főről 18 195 főre, vagyis 9,2 százalékkal csökkent; ugyanebben az időszakban az általános iskolai tanulók száma 1899 főről 1495 főre, vagyis 21,3 százalékkal csökkent. Nagyrészt ezzel van összefüggésben az, hogy a munkanélküliek között feltűnően nagy a szellemi foglalkozásuk aránya a kistérségben. (Csongrád megyei statisztikai évkönyvek)

Egészen az 1970-es évekig Csongrád városban és a kistérség községeiben a településszerkezet és a lakásállomány alig változott. Az építkezések inkább felújítások illetve a megszűnt lakások pótlása volt. Csongrádot a házigyári lakásépítések második nagy hulláma érte el és egyrészt a kertvárosi, illetve mezőgazdasági területű Bökény városrészben, másrészt a város centrumában is épültek többszintes lakóházak, sőt toronyházak is. A 90-es években a lakásépítés lendülete alaposan lefékeződött, az 1990–2005 közötti időszakban mindössze 51-gyel nőtt a lakások száma, ami a 8458-as lakásállományhoz képest elenyésző. Mindezek ellenére a megye kistérségei között a Csongrádiban mutatkozik legjobbnak a lakásellátottság, a száz lakásra jutó lakosok száma itt a legalacsonyabb. A Csongrádi kistérségben ez a mutató 214, míg például Hódmezővásárhelyen 243.

Az ismertetett demográfiai folyamatok egyik következménye az, hogy a kistérségben élők jövedelmi viszonyai kedvezőtlenebbek a megyei átlagnál. Az átlagjövedelemre vonatkozó megbízható adatot nem találtunk, de a személyi jövedelemadózással kapcsolatos KSH felmérés adatai elég jól jellemzik a megyei jövedelemkülönbségeket. Míg megyei átlagban az adózók aránya a lakosságon belül 42 százalék, Szegeden pedig 45 százalék, addig a Csongrádi kistérségben 39 százalék. Az egy adófizetőre jutó személyi jövedelemadó befizetésben még nagyobbak a különbségek, a Csongrádi kistérségben 2004-ben kb. 150 ezer forint volt az egy befizetőre jutó személyi jövedelemadó, miközben Szegeden és Hódmezővásárhelyen 200 ezer forint feletti ez az adat (KSH Szegedi Igazgatósága, 2006.)

Ez természetesen kihat a helyi szolgáltatások iránti keresletre is. A kistérség községeiben a szolgáltatások kereslete és kínálata hasonló volumenű és színvo-

nalú, mint a megye többi hasonló nagyságú községeiben. Jelentős különbség van azonban Csongrád város és a megye többi városának szolgáltató hálózata között és ez a rés az 1990-es években tágult ki. A vendéglátás szerkezete átalakult. Miközben a helyi lakosság ellátását szolgáló hálózat szűkült, helyi szinten patinás vendéglátóhelyek zártak be, a fokozatosan kibontakozó idegenforgalmi egységek bővültek. Jó példa erre, hogy miközben a patinás Erzsébet szálló szállodai része jelentősen csökkentett kapacitással alig-alig működik, étterme pedig bezárt, addig az Öregváros nádtetős házaiban kialakított szálláshelyek iránti kereslet meglehetősen élénk és a Körös toroki idegenforgalomra új vendéglőket, cukrászdákat nyitottak meg.

Foglalkoztatás, munkanélküliség, perspektívák

A tárgyalt folyamatok, események nyomán a munkapiaci kereslet az 1970-es, 80-as évek fellendülése után a rendszerváltás éveiben lecsökkent. Hirtelen megnőtt a munkanélküliek száma és aránya. Az 1990-es évek első felében 12–15 százalékos volt a munkanélküliségi ráta, az évtized második felében azonban ez jelentősen lecsökkent, 2005-ben már alig több mint 6 százalék volt. (KSH Szegedi Igazgatósága, 2006) Ez a mutató pontosan egybeesik a megyei átlaggal, kissé jobb, mint Hódmezővásárhely és Szentes mutatója, de sokkal rosszabb, mint a Szegedi kistérség munkanélküliségi rátája. A Makói, a Kisteleki és a Mórahalmi kistérségben a munkanélküliségi ráta 8–9 százalék között mozog. Ne felejtsük azonban el, hogy az inaktív népesség aránya – főként az idősek magas aránya miatt – e kistérségben igen nagy, tehát az egy foglalkoztatottra jutó eltartottak száma a Csongrádi kistérségben magasabb a megyei átlagnál.

A halmozott körforgás sémája szerint a leszakadó vidéki térségek, ha egyszer bekerülnek a depressziós körbe, akkor onnan nehéz kitörni. Az első, sokszerű munkahely csökkenés után az árupiaci kereslet csökkenése nyomán újabb és újabb munkahelyek szűnnek meg, egy lefelé mozgó kumulatív folyamat zajlik.

Úgy tűnik, hogy a Csongrádi kistérség a 90-es évek első felének sokkja után ki tudott törni ebből a bűvös körből. Ennek egyik összetevője az volt, hogy egyrészt a széteső nagyobb munkahelyek egy részét a sikeres privatizációk, átalakítások után részben meg lehetett menteni, másrészt új befektetők is megjelentek. Közülük legjelentősebb a Masterfoods magyarországi részlege, amelyik a Csongrád-Bokros városrészben nagy állateledelt gyártó kapacitást hozott létre. A foglalkoztatottak száma 350 fő. Az üzem a növényi eredetű alapanyagot a térségből vásárolja fel, tovább szaporítva ezzel a munkahelyek számát. Kistérségi szinten számottevőnek minősíthető a hűtőberendezéseket gyártó két cég 300 fős létszáma. A szebb napokat megélt bútorgyár utódja, a Roba Tisza Kft. manapság 100–120 főt foglalkoztat. Hasonló nagyságrendű a mezőgazdasági termelés- és élelmiszerek feldolgozásával foglalkozó Héjja Testvérek Kft. is.

A kistérségben a jövőben is a kis- és középvállalati méretű ipari létesítményekre képzelik alapozni a foglalkoztatást. Ennek elősegítését szolgálja a Csongrádi Környezetvédelmi Ipari Park. A potenciális befektetők főként a rendelkezésre álló munkaerő alacsony képzettségi színvonalát kifogásolják.

Irodalom

Csongrád megye Statisztikai Évkönyve 1990–2005. KSH.

Csongrád kistérségi foglalkoztatási paktum Csongrád, 2006.

KSH Szegedi Igazgatósága (2006): Tájékoztató Csongrád megye gazdasági fejlettségéről, demográfiai változásairól, a kistérségek helyzetéről.

Trends of the Labour Market in the Csongrád Micro-Region

The happenings of the last 15 years in the micro-region examined clearly show the gradual intensification of labour-market problems in disadvantaged regions. The process started with growing unemployment caused by the change of the politico-economic system, and, as a consequence, there commenced significant emigration which quickened the increase in the average age of the population, caused a distortion in demography and a decrease in population. Due to this population decrease and its distorted form, the demand for local services has dropped, so leading to further unemployment. The negative trend was halted by FDI (Foreign Direct Investment) which has created new jobs.

AZ ESEMÉNY JELENTŐSÉGE A KISTÉRSÉGI MARKETINGBEN – A SÁRKÖZI LAKODALOM PÉLDÁJA

Fojtik János

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar

Somogyi Anikó

IIR Hungary

A marketing területi alkalmazása nem új keletű jelenség; gyökerei – mint szinte mindené a marketingben – az amerikai kontinensen keresendők. Európában, az 1900-as évek elején a brit és francia tengerpartot reklámozták annak érdekében, hogy turistákat csábítsanak oda (*Rainisto, 2003*). Ekkor, és még jó néhány évtizedig azonban, elsősorban a terület értékesítése (place selling) volt a fő cél, mely jórészt a reklámozás különböző formáin alapult. Mára azonban a marketingszemlélet lassan beépül a területfejlesztés és a településtervezés meghatározó gazdasági, stratégiai eszközei közé, amit a területi egységek gazdasági előnyök szerzésére irányuló, fokozódó versenye váltott ki (*Garamhegyi, Révész, 2000; Hegyi, 2007; Lengyel, 2000*). Közép-Európában, s így Magyarországon is a rendszerváltást követő években nyert nagyobb szerepet a marketing. Az országrészek fejlettségében mutatkozó jelentős eltérések, az önkormányzatok önállóságának növekedése, az ezzel együtt járó funkciók és feladatok gyarapodása, a források szűkössége egyaránt kiváltói az új szemlélet felértékelődésének.

A helymarketing típusai

Sok magyar szerző szinonimaként kezeli a hely-, a területi, a térségi, a város- és a településmarketing kifejezéseket. Van ennek némi indokoltsága, ám mégis szükséges a köztük fennálló szemléletbeli különbségek árnyalása. A terület- és térségmarketing lényegét tekintve egy téregység fejlesztési politikájának piac-központú megközelítése (*Orosdy, 2005*). Fojtik (1998) úgy látja, hogy a hely nem feltétlenül település; lehet térség is, vagy egycélú létesítmény (pl. telephely, ipari vagy üdülőhely, közlekedési csomópont, stb.) is. Piskóti és társai (2002) a településmarketing kifejezést preferálják a városmarketing helyett, hogy érzékeltessék a marketingszemlélet szükségességének méretektől való

függetlenségét. A régió kifejezéssel a települések együttműködéséből álló területi (természeti, gazdasági, társadalmi) egysége; tervezési, statisztikai, közigazgatási együttműködésre utalnak.

E sorok szerzői azonban nem gondolják, hogy a helymarketing jellege, természete és megvalósítása független lenne egyrészt a hely méretétől, másrészt pedig a helynek a jellegétől. A marketing számára eltérő lehetőségeket kínál egy „nagy” hely (millió nagyváros, nagy földrajzi kiterjedésű régió, tartományok, esetleg ország), és egy „kis” hely (kistelepülés, kistérség, stb.) A különbség a kiszolgálható piaci szegmensek számában van. Ugyancsak egyszerűsítve és különösebb magyarázat nélkül azt gondoljuk, hogy a nagy helyek inkább márkaként (éspedig ún. gyűjtő- vagy esernyómárkaként) működnek (sok szegmens, sok célpiac, defókuszált marketing). Ebből fakad, hogy a nagy helyek komplex marketingstratégiát folytathatnak, sokféle szegmenst szolgálhatnak ki és marketingcéljuk az adottságok kedvező volta és a lehetőségek széles köre miatt nem feltétlenül „a város értékesítése”, hanem a helymárka imázsán felépülő vonzerő-fejlesztés. A kis helyek ellenben inkább termékként léteznek abban az értelemben, ahogyan az például az Ashworth & Voogd (1997) könyvében ki van fejtve. A kisebb helyek többé-kevésbé kényszerűségből niche stratégiát folytatnak (ha egyáltalán), mivel többnyire egyféle (vagy nagyon kevés) adottságuk, lehetőségük van (kevés – egy – szegmens, fókuszált marketing). Megint csak erős leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a kis helyek vagy beruházási termékek (telephely), vagy pedig turizmustermékek (desztináció). Őszintén szólva, azt is gondoljuk, hogy a kettő többé-kevésbé ki is zárja egymást.

A példánk azt van hivatva illusztrálni, hogy a desztinációmá케팅 (*Das et al., 2007*) egyik fontos kérdését, azt tudniillik, hogy mi célból menjen ez az utazó az adott – kis – helyre, és mi célból maradjon ott valamennyi ideig, adott esetben a szegényes tárgyi feltételeket ellensúlyozó, az unikális kulturális környezetre építő eseményalapú marketing segíthet megválaszolni.

Példa: Sárközi lakodalom

A Tolna megyei Sárközben, Bátán festői a környezet és különleges népművészeti remekek találhatók. De mivel nincs munka, bejárni a környező településekre nehézkes a szegényes infrastruktúra miatt, pusztul a falu, ami az épített környezeten is látszik. Bár létezik gátrendszer, mégis évről évre árvízi problémák merülnek fel, sokan éppen az áradások miatt költöznek el. Bába nem rendelkezik jelentősebb fizetőképes kereslettel, különleges munkaerőbázissal vagy energiaforrással, de még különösebb infrastruktúrával sem, ezért beruházási telephelyként nem állja meg a helyét. Marad – ha egyáltalán valami –, hogy turizmustermékként működőképes lehet. Ugyanakkor hagyományos turisztikai adottságai is behatároltak. Nyilvánvalóan nem rendelkezik olyan széles körű lehetőségekkel, mint egy nagy település – és az ő szempontjából egy százezres település már nagy. Bába nem helymárka. Ha nem az, akkor – ha egyáltalán vala-

mi – helytermék. A kérdés továbbra is az, hogy vajon mi lenne az a terméktulajdonság, ami a turistákat Bátára, illetve a kistérségbe, a Sárközbe hozná és valamennyi ideig ott is tartaná. Úgy látjuk, hogy ez a terméktulajdonság – különösebb adottságok híján – valamilyen esemény, attrakció lehet.

Ebben az évben Bata rendezte a Sárköz egyetlen komoly turizmusmarketing-attrakcióját, a Sárközi lakodalom című háromnapos programot. Általánosságban elmondható, hogy a turisztikai események, attrakciók:

- látogatókat vonzanak mind a helyi lakosság, mind pedig a turisták köréből;
- kikapcsolódási és szórakozási lehetőséget kínálnak;
- a látogatók elvárásainak, szükségleteinek kielégítésére megfelelő szintű és színvonalú szolgáltatáscsomagot kínálnak.

1. ábra



Forrás: Térképcentrum alaptérképét felhasználva a szerzők saját szerkesztése.

A néprajzi Sárköz Tolna megye déli részén található és hat települést foglal magába. Ez a hat település: Ócsény, Decs, Sárpilis, Alsónyék, Pörböly és Bata.

Összekötötte az itt élőket a sajátos természeti környezet és az ebből adódó életmód. A Sárköz népe a Duna, kisebb mértékben pedig az abba torkolló Sárvíz kis- és nagyvíz váltakozásának ritmusa szerint alakította ki életformáját. Már a török megjelenése előtt kialakították a művelt és gazdag magyar polgár sajátos életstílusát, aki virágzó gazdaságot teremtett, gyermekeit iskoláztatta stb. Később ez a kultúrtáj elvadult, elmocsarasodott, ezzel együtt a lakosság életmódja is csökkent, és csak a 18. század végén, a 19. század elején lezajló folyószabályozások után indult meg újra a gazdasági fellendülés, mely magával hozta a népművészet kivirágzását. A terület kultúráját, népművészetét tekintve összefüggő, a települések ma is szoros kapcsolatokat ápolnak egymással. Bár a települések gazdasági helyzete, illetve lehetősége eltérő, a gazdagabb települések sorsa nem választható el a szegényebb, fejletlenebb falvakétól, mivel az attrakció hitelességét, érdekességét jelentősen erősíti az összefogás, a régi sorsközösség vállalása. (A gazdagságot mutatja, hogy régen, ha egy sárközi menyecske felöltözött, legalább egy hold föld árát vette magára, mivel a ruhaanyagot egyenesen Lyonból hozatták, és a gazdag gyöngydíszítés is külföldi portéka volt.

A kistérség napjainkban is profitál a különleges környezetből és a régi gazdagságból, mivel ezekre épül

- a gemenci vadászturizmus (vaddisznó, gímszarvas);
- az esemény-, rendezvény- és kulturális turizmus (Sárközi lakodalom, keszefesztivál stb.);
- az ökoturizmus (a nemrégiben megnyílt ököcentrummal), illetve
- a vízi turizmus, ami jelenleg leginkább a helyiek kikapcsolódását szolgálja.

Fontosabb fejlesztési iránynak tekinthető a falusi turizmus, az ökoturizmus, a konferenciaturizmus, az eseményturizmus, és az örökségturizmus.

Azon el lehetne vitatkozni, hogy mindebben valóban van-e a gyakorlati eredmények szempontjából is észrevehető potenciál, az eseményturizmust azonban magunk is ide számítjuk. Mivel egy hely megismertetéséhez oda kell vonzani az embereket, fontos valamilyen kiemelkedő attrakció kialakítása, ami ebben a helyzetben a helytermék fő attribútumaként alapul szolgálhat a társuló eseményeknek ahhoz, hogy a térség (település) esetleges többi értékét is megismerhessék az érdeklődők.

A Sárközi lakodalom évente megrendezett lakodalmas fesztivál, amely részint turisztikai attrakció, részint pedig alkalmas arra, hogy a látogatókat megismertesse a Sárköz népművészetével, gasztronómiájával, népi hagyományaival, különös tekintettel a lakodalmas szokásokra. A Sárközi lakodalom háromnapos eseménysorozatát a Sárköz hat községe felváltva rendezi meg. A Sárközi lakodalom a térség, illetve az éppen rendező község fő turisztikai attrakciója, ami önmagában is nagyon fontos, ugyanakkor azt is elvárjuk tőle, hogy emlékeztessen is, hozzájáruljon ahhoz is, hogy a látogatók megismerjék ennek a területnek a többi adottságát is, hiszen minél több erős turisztikai attrakcióval számolhat egy terület, annál nagyobb sikert érhet el. Az eseménynek ma is megvan az

országos ismertsége, a lehetőségek azonban koránt sincsenek kimerítve. A jelenlegi program a hagyományos lakodalmas készülődést és magát a lakodalmat tartalmazza, különböző népművészeti programokkal tarkítva. Szombaton este kerül sor az esemény csúcspontjára, ha tetszik, az attrakció fő attrakciójára, a lakodalmas vacsorára, amire bárki befizethet, aki kíváncsi a tradicionális Sárközi lakodalomra.

Az esemény továbbfejlesztésére, a szinergikus hatások kiaknázására talán abból érdemes kiindulni, hogy a jelenlegi felfogás szerint nagyon fontos szerepe van a speciális személyes kapcsolatoknak, a gasztronómiának és a bornak, valamint az unikális látnivalóknak.

Elsősorban is kézenfekvőnek látszik összekapcsolni ezt az eseményt a gasztronómia és bor ünnepével a térségben. Ennek alapját egyrészt a híres decsi bor, valamint a lakodalmas menü teremti meg, ami igen jól bemutatathatja egy külföldi számára is a hagyományos magyar ételeket. A környék (Szekszárd, a völgy-ségi falvak) borászaival együttműködve borkóstolókra (melyekre, pl. lovas kocsival lehetne eljutni), kiállításokra, pincelátogatásokra kerülhet sor. Továbbmenve: a fejlesztés iránya lehet – a Sárközi lakodalom, mint attrakció megfelelő ismertségére alapozva – a helyi gasztronómia önálló attrakciókénti megjelenítése a piacon. A kistérség természeti adottságaira alapozva vadhúsételek fesztiválját, vagy Szent András napi disznóvágást is lehet szervezni, ami a szezonális kiküszöbölése irányába hat. Francia, olasz és dán példákra hivatkozunk, tudván, hogy az attrakció ajánlati és marketingkommunikációs megalapozása jelentős erőfeszítést kíván (összegezve is).

A szolgáltatásokra általában jellemző megfoghatatlanság ellen a turizmusmarketing már kitalálta a „hazavihető élmény” megoldásait, amelyek a mi esetünkben is alkalmazhatóak:

- Speciálisan csomagolt sárközi lakodalmas bor.
- Sárköz ételei szakácskönyv, különleges lakodalmas kiadásban.
- Személyre szabott album a Sárközi lakodalomról.
- Fénykép (felállítható lenne egy életnagyságú kép melyen az ifjú pár látható, a látogatók beállhatnának mögé, hogy az elkészített képen az ő arcuk legyen látható, mint menyecske, vagy vőlegény).
- A Sárközi lakodalom zenei anyaga (a vendégcsoportokkal együtt).
- Különleges sárközi ékszerek, ruhák, szóttesek.
- Képeslapok a Sárközről.
- Sárközi menyasszony és vőlegény baba az öcsényi babakészítőktől.
- Pólók, egyéb kiegészítők melyen a Sárközi lakodalom jelképe (fontos lenne egy jellegzetes kép, jel kialakítása) vagy felirata, képe látható.
- Sárközi lakodalmas naptár, melyen fel van tüntetve az egész éves sárközi program.

A sort hosszan lehetne folytatni; a lényeg az, hogy a kínálatban megjelenjenek a terület népművészeti termékei is.

Bizonyára jót tesz majd az attrakció fejlődésének, ha valamiféle intézményes kapcsolat alakul ki a Sárköz és a Pécsi Tudományegyetem különböző karai között. Egyrészt a fiatalok bevonása önmagában is új szint, új közönséget vonz a térségbe. Másrészt a néprajzszakos vagy éppen a marketingszakos hallgatók tudnának tenni egyet s mást az ügy érdekében (kutatás, konferenciák, marketingprogramok). Harmadsorban pedig talán a Művészeti Kar és a Sárköz kapcsolatát jelezhetnék különféle alkotói pályázatok akár a Sárközi lakodalom kapcsán is, továbbá kiállítások, kortárs összművészeti események stb. Ezzel ők is bekerülnek a térségbe, és a későbbiekben, például a vízi turizmus vagy az ökoturizmus fogyasztóivá és szószólóivá válhatnak.

Összefoglalás

Előadásunk szerény illusztrációja kívánt lenni (költségvetés nélkül) annak, hogy milyen lehetőségek rejlenek a helymarketingben akkor is, ha az adott hely erőforrásokban szegény, mérete, infrastruktúrája kicsi, de rendelkezik valamilyen potenciális megkülönböztető versenytenyezővel, aminek a kihasználása kiemelkedési lehetőséget kínál: piacképes és jövedelmező turisztikai termék kifejlesztésére.

Irodalom

- Ashworth, G. J. és Voogd, H. (1997): *A város értékesítése*. Budapest, KJK.
- Das, D., Mohapatra, P. K. J., Sharma, S. K. & Sarkar, A. (2007): „Factors Influencing the Attractiveness of a Tourist Destination: A Case Study”, *Journal of Services Research*, 7 1, 103–34. p.
- Fojtik J. (1998): „Településmarketing vagy önkormányzati marketing?” In *Az elhagyott erő, Tudomány*, 6. szám. Kaposvár, a Csokonai Vitéz Mihály Tanítóképző Főiskola kiadványai, 51–60. p.
- Garamhegyi Á., Révész B. (2000): „A területi marketing, mint az önkormányzatok versenyképességének egy lehetséges eszköze”, In Farkas B. és Lengyel I. (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. Szeged: JATEPress, 124–37. p.
- Hegy F. B. (2007): „Marketingorientált városfejlesztés”. – *Tér és társadalom*, XXI. 3. 129–41. p.
- Lengyel I. (2000): „A regionális versenyképességről”. – *Közgazdasági Szemle*, XLVII. 12. 962–87. p.
- Orosdy B. (2005): *Kistérség és marketing*. Pécs, PTE ÁJK.
- Piskóti I., Dankó L. és Schupler H. (2002): *Régió- és településmarketing*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- Rainisto, S. K. (2003): *Success Factors of Place Marketing*. (Unpublished doctoral dissertation.) Helsinki University of Technology, Espoo, 274 p.

The Role of Events in Destination Marketing (The Case of the Sárköz Wedding Feast)

In this paper, the authors discuss the role which place marketing can play in a small and relatively poor region. After a short summary of some approaches to place marketing, the authors argue that it is important for such a place to find an event or attraction as a field of competence to create a differentiated advantage in the tourism market and to establish the micro-region of Sárköz, Hungary, as a region of particular ethnographic interest, gastronomic quality and competence. The paper illustrates how the Sárköz Wedding Feast as a tourism marketing attraction can be used to create sustainable, small-scale production-consumption relations and, therefore, local cultural sustainability.

FOGLALKOZTATÁS ÉS FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK TÁVMUNKAHÁZAK SEGÍTSÉGÉVEL

Forgács Tamás

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

A távmunkaház egy olyan irodahelyiség, ahol a munkavégzők munkafeladataikat látnak el az őket foglalkoztató munkáltató számára úgy, hogy a felek között munkaviszony áll fenn. A távmunkaházban korlátozott számú (egy vagy néhány) munkáltató munkavállalói dolgoznak, a munkáltatóval való kapcsolatot informatikai (például számítógép) és kommunikációs (például internet, telefon, videokonferencia) eszközökkel tartják fenn. A távmunkaházat a legtöbb esetben egy harmadik fél (például önkormányzat vagy vállalkozó) alakítja ki és tartja fenn a munkaadók egyedi elvárásai alapján, és az egyes munkahelyeit a munkaadó bérlí. A távmunkaház a nyilvánosság elől elzárt, oda csak azok a munkavállalók léphetnek be, akiknek a munkáltatói a munkahelyeket bérlí. A távmunkaházat a helyfüggetlenség és a szervezeti felépítéstől való függetlenség választja el a telephelyektől (*Mokhtarian*, 1991; *Bagley*, 1994). A helyfüggetlenség alatt azt értjük, hogy ugyanolyan felszereltség mellett a távmunkaháznak bárhol létrehozhatónak kell lennie, azaz nem tartalmazhat helyfüggő funkciókat (például értékesítési pont). A szervezeti felépítéstől való függetlenség azt jelenti, hogy a távmunkaház nem rendelkezhet saját piramishierarchiával, a munkavállalók jelentési kötelezettsége a távmunkaházról eltérő helyen dolgozó vezető felé irányul – hacsak nem maga a vezető is a távmunkaházból dolgozik, ilyenkor viszont a vezetőnek kell, hogy legyen legalább egy, nem ott dolgozó beosztottja.

A távmunka típusain belül a hagyományos foglalkoztatáshoz a távmunkaház áll legközelebb, így ennek megvalósítása lehet a legelső lépés a vállalatoknál. A távmunkaház ugyanis mint szatellit iroda funkcionál, és lehetőséget biztosít a munkaadó előírásainak megfelelő munkakörnyezet kialakítására (például biztonsági követelmények, erőforrások rendelkezésre állása, logisztika [*Bagley*, 1994]). Egyes adatrögzítési és adatfeldolgozási munkakörök betanítható jellege lehetővé teszi, hogy gyakorlatilag bármely alapképzettséggel rendelkező mun-

kavállaló képes legyen a munkafeladatok megfelelő ellátására. A távmunkaház kiküszöböli az otthoni távmunka egyes hátrányait, de elérhetővé teszi a távmunka általános előnyeit is – a távmunkaház tehát optimális megoldást nyújthat a vállalatok számára (Bagley, 1994).

A távmunkaház elsősorban abban tér el a teleházaktól és az eMagyarország pontoktól, hogy ez a nyilvánosság számára nem látogatható, kizárólag a távmunkaház üzemeltetőivel szerződéses kapcsolatban levő munkáltatók távmunkásai jogosultak a belépésre. Ez a különbség teszi lehetővé azt, hogy a távmunkaház munkakörnyezete a munkáltatók előírásaihoz és szabályozásaihoz legyen igazítva. A teleházak esetében ez nem lehetséges, ugyanis a nyilvánosság kizárásával pont funkciójuk alakulna át. Ezért látjuk szükségesnek a fenti terminológia tisztázását, hogy egyértelműen meg tudjuk különböztetni e két működési modellt.

A távmunkaházak kezdeti időszakában még voltak olyan vélemények, hogy a távolság miatt megnövekedett kommunikációs költségek olyan jelentősek, hogy ezek nem teszik fenntarthatóvá üzemeltetésüket (Jansen, 1995). Napjainkban azonban megállapítható, hogy a kommunikációs költségek gyakorlatilag távolságfüggetlenné váltak, az ország minden pontján szinte azonos áron lehet hozzáférést vásárolni, továbbá a legtöbb esetben a kommunikáció forgalomfüggetlen, azaz költsége nem függ a rajta átfutó adatok mennyiségétől. Ez a változás egy új korszakot nyitott a távmunkaházak számára.

A távmunkaházakat ma már széles körben alkalmazzák egyes országokban. Az USA-ban például csak állami adminisztrációs céllal 14 távmunkaházat üzemeltetnek (GSA, 2008). A távmunkaházak kihasználtsága 13–90% között változik, átlagban 34% (Bagley, 1994, 39.).

A nagyvárosoktól való távolság jelentősen alacsonyabb működési költségeken teszi lehetővé egyes munkafeladatok távmunkaházból történő ellátását, amely jelentős motivációt jelent a vállalatok számára (például a bérköltségek 30%-kal, az ingatlan-költségek mintegy 50%-kal is alacsonyabbak vidéken, mint egy nagyvárosban) (Bagley, 1994. 99. p.). Mivel a szellemi tevékenységek költsége elsősorban a bérből, ingatlanból és kommunikációs költségekből tevődik össze, a távmunka révén a vállalatok azonnali, 20–40%-os költségcsökkenést realizálhatnak.

A távmunka gazdasági előnyt jelenthet egy település számára is. A távmunkás foglalkoztatás során a béreken keresztül tőke és tudás áramolhat a régióba. A tőke a helyi vállalkozások bevételeit növelheti, a tudás pedig javíthatja a helyben lakók elhelyezkedési és vállalkozási esélyeit. A térség így a közlekedés jelentős fejlesztése, és ipari központ telepítése nélkül is jelentősen képes javítani gazdasági helyzetét. A távmunka által tehát az egész térség gazdasági és foglalkoztatási versenyképessége javulhat (Bagley, 1994; Campbell, 1995; Ernberg, 1998; Gomez, 1999).

2006 végén, „táv munkaház interregionális koncepciójának kidolgozása és mintaértékű megvalósítása” elnevezéssel partnerségi formában megvalósítandó, határon átnyúló projekt indult a pest megyei Örkény városban INTERREG-támogatásból, melynek célja a távmunka mint atipikus munkaszervezési módszer innovatív környezetben és infrastruktúrával való mintaértékű megvalósítása.

Az örkényi mintaprojekt célja tehát egy mintaértékű távmunkaház megvalósítása volt, amely első ízben teszi lehetővé Magyarországon ennek az egyedi atipikus foglalkoztatási módnak az alkalmazását. Az elkészült elemzések során különös figyelmet szenteltünk annak, hogy felmérjük az előzőekben vázolt gazdaságfejlesztési lehetőségek gyakorlati alkalmazhatóságát.

A távmunkaházban való foglalkoztatás megvalósulásához elsődleges cél, hogy olyan gazdasági környezetet teremtsünk, amely a munkáltató számára vonzó. Ennek feltételei a költséghatékony működés, melynek fő elemei a bér-, ingatlan- és kommunikációs költségek, valamint a munkavégzéshez alkalmas munkaerő jelenléte. A projekt feltételezése szerint ha ezen körülmények megfelelőek, a távmunkaházban való foglalkoztatást a vállalatok reális lehetőségként értékelhetik és létrejöhet a foglalkoztatás.

Elsőként a bérköltség elemeit vizsgáljuk. Az elemzések alapján megállapítható, hogy a Budapesten kívüli megyék átlagbére mintegy 30%-kal marad alatta a budapesti átlagbéreknek, és ez a különbség az elmúlt 5 évben nem változott jelentősen. Örkény Pest megyében található, így a bér, mint költségtenyező kedvező hatása itt rendelkezésre állt.

Az ingatlanköltségek domináns tényezői az irodabérleti és fenntartási négyzetméterárak. Örkényben egy önkormányzati ingatlant jelöltek ki, amelyet felújítás, irodabútorokkal és technikai eszközökkel való felszerelés után bérleti viszonyban kívántak a munkáltatók rendelkezésére bocsátani. A távmunkaházban főállású személyzet, úgynevezett házmenedzser áll rendelkezésre a technikai és adminisztrációs feladatok támogatására. Az ingatlan fenntartása, berendezése és a személyzet alapján a távmunkaház bérlésére kialakított négyzetméterár 8 euró lett, amely még a jelentős többlétszolgáltatásokkal (berendezések, személyzet) együtt is kiemelten versenyképes a budapesti és más vidéki nagyvárosok áraihoz képest.

A kommunikációs költségek vizsgálata során az elemzések megállapították, hogy nem mutatható ki jelentős különbség a budapesti és örkényi internet-hozzáférés díjazásában. Gyakorlatilag ugyanazon szolgáltató ugyanazon áron biztosította a kommunikációs hozzáférést.

A távmunkaház fenntartására vonatkozó üzleti terv 10 éves időtervre készült, amely során az első évben 20%-os, a 3. évtől pedig 90%-os kihasználtsággal üzemel. Ez alapján árbevétele 3 millió és 13 millió Ft között mozog, az eredmény pedig az első évben –6 millió Ft, majd a harmadik évtől válik nyereségesé, 2–6 millió Ft közötti eredménnyel. A cél a távmunkaház öfenntarthatóságának biztosítása volt, azaz a pénzügyi profitgenerálás nem volt szempont. A

hasznot maga a foglalkoztatás létrejötte, a hozzá kapcsolódó oktatás és a térségbe áramló bérek képezték.

Az örkényi távmunkaház megvalósítása során elkészült elemzések munkáltatói szempontból is vizsgálták a távmunkaházból történő foglalkoztatás megtakarítási lehetőségeit. A távmunkaházban való foglalkoztatás során távmunkásonként évente megközelítőleg 1 millió forint költségcsökkenés realizálható. Ez mintegy 31%-os költségcsökkenést jelent a hagyományos irodai foglalkoztatáshoz képest.

Tekintettel arra, hogy a távmunka bevezetése a vállalaton belül szervezési és beruházási feladatokat is generál, a költség–haszon elemzésekbe egyszeri beruházási költség is beépült. A legnagyobb nyereség a vállalatok számára természetesen akkor realizálható, ha minél több főt sikerül alkalmazni a távmunkaházban, és az átalakítást minél kisebb költségvetésből tudja a munkáltató elvégezni. A vizsgálat alapján 50 fő távmunkás esetén 2 év után már minden esetben mintegy 80–90 millió forint nyereséget számolhat el a munkáltató. Ezen számítások alapján a távmunkaházban való foglalkoztatás reális gazdasági előnyt jelenthet a vállalatok számára.

A cégek számára kedvező környezet a távmunkaházat fenntartó térség számára is előnyös. Az örkényi távmunkaház adatai alapján alkotott modell szerint a munkabéren és ingatlanbérleti költségeken keresztül a térségbe beáramló tőke összegének mértéke 50 fő után évente 110 millió forint, így öt év után már 550 millió forint.

A projektben meghatároztuk azokat a munkafeladatokat, amelyek a legegyszerűbbé alakíthatók át távmunkára alkalmassá és végezhetőek a távmunkaházból. A meghatározásnál szempont volt, hogy létezzen ilyen tevékenység Magyarországon. Ezek alapján a következő munkafeladatokat választottuk ki:

- adatrögzítés, adatfeldolgozás;
- telefonos ügyfélszolgálat;
- telefonos értékesítés és adatfelvétel;
- rendszerfelügyelet.

A fenti munkafeladatokra részletesen kidolgoztuk a távmunkaházban való ellátásuk folyamatát (folyamatábrák), a szükséges kommunikációs csatornák, a kommunikációs és logisztikai pontok és igények, kontrollpontok és jóváhagyási pontok, valamint a rendszeres jelentések formai és tartalmi követelményeit.

A kiválasztott munkafeladatok távmunkában történő ellátására egy tananyagot dolgoztunk ki, amelyet a térségből jelentkezők közül 80 fő számára oktattak. A projekt részeként egy OKJ-s minősítést biztosító számítógépes tanfolyamot is elvégeztek a résztvevők.

A projekt következő szakasza a távmunkaház promótálása volt. Ehhez 150 vállalatot gyűjtöttünk össze, melyeknél a kiválasztott munkafeladatok ellátására nagyobb létszámban foglalkoztatnak munkavállalókat. Kommunikációs csatornaként kiadvány készült és workshopot szerveztünk.

A távmunkaház hivatalos megnyitója 2007. október 25-én volt. Egy héttel ezután jelentkezett az első komoly érdeklődő, aki a távmunkaház teljes kapacitását, mind a 22 távmunkahelyet kibérelte. A foglalkoztatás megkezdését követő 6. hónapban a munkáltatóval személyes interjút készítettem. A foglalkoztatás a kezdetektől zökkenőmentesen zajlik, a munkáltató arról számolt be, hogy a foglalkoztatás beváltotta a hozzá fűzött reményeket, és alátámasztotta a kezdeti számításokat.

Az örökényi távmunkaház gyakorlati tapasztalata igazolta az elméleti kutatók eredményét. Az a tény, hogy egy hét alatt gazdára talált a távmunkaház, azt támasztja alá, hogy Magyarországon is reális lehetőséget jelenthet ez az új foglalkoztatási forma. A távmunkaház tehát egyidejűleg gazdasági előnyt jelenthet a vállalatoknak, és esélyt adhat a vidéki településeknek foglalkoztatási helyezettük javítására, a béreken keresztül pedig a helyi gazdaság fejlesztésére.

Összegzés

A távmunkaház a munkáltató telephelyétől távol eső irodát jelent, lényege, hogy az adott munkáltató alakítja ki a munkakörnyezetet saját távmunkásai számára. Hasonlítható a hagyományos irodához olyan szempontból, hogy megteremti annak lehetőségét, hogy a munka feletti ellenőrzés hasonlóképpen legyen megoldott, mint a hagyományos irodákban.

A távmunka terjedésének folyamatát megismerve, lehetséges olyan proaktív tudatos tervezés, amely a társadalmi igényekhez igazodva teremt olyan gazdasági környezetet, amely a vállalati igényeket is kielégíti, és így a gazdasági racionalitás alapján fenntartható módon segíti elő a távmunka hazai terjedését. A tapasztalatok megismerésével meghatározhatók azok a főbb vállalati motiváló erők, amelyek alapján távmunkások alkalmazására vonatkozó döntéseiket meghozzák, így a tervezésbe való beépítésükkel, a távmunkaházak révén az elmaradott vidéki térségekben is létrehozható olyan gazdasági környezet, amely természetes módon irányítja a vállalatok figyelmét ezekre a területekre.

Irodalom

- Mokhtarian, P. L. (1991): Defining telecommuting. *Transportation Research Record*, vol. 1305, 273–281 p.
- Bagley, M. N. – Mannering, J. S. – Mokhtarian, P. L. (1994): *Telecommuting Centers and Related Concepts: A Review of Practice*. Institute of transportation studies.
- Campbell, C. J. (1995): *Exploring a Tool for Rural Community Development*. Community Technology Centers. University of Massachusetts, Amherst.
- Ernberg, J. (1998): *Integrated rural development and universal access towards a framework for evaluation of multipurpose community telecentre*. Conference at the University of Guelph, Guelph, Ontario, Canada. October 26–27.

- Gomez, R. – Hunt, P. (1999): Telecentre evaluation. A global perspective. Conference at the International development research centre in Far Hills, Quebec, Canada. September 28–30.
- GSA-sponsored Telework Centers. US. General Services Administration. GSA (2008. 05. 03) <http://www.gsa.gov>
- Jansen, A. (1995): Rural Development Through Diffusion of Information Technology. *Scandinavian Journal of Information Systems*, vol. 7, no. 1. 99–120. p.
- Mokhtarian, P. L. (1991): Defining telecommuting. *Transportation Research Record*, vol. 1305, 273–281. p.

Employment and rural development using teleworking centres

Teleworking centres offer alternative workplaces for employment. The companies who use teleworking are able to employ workers from the most advantageous economic environment, and rural teleworking centres can offer cheaper operating costs through lower wages and property costs derived from the differences between urban and rural economic levels. Based on this cost difference, it is possible to develop such centres where qualified workers are ready to be employed. Such centres can support the development of rural employment, and, through this income, underdeveloped areas can start their economic growth.

INNOVÁCIÓ A KULTÚRA TERÜLETÉN¹

Dr. Jarjabka Ákos

egyetemi docens, PhD

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar

Vezetési és Szervezési Tanszék

Az Eurostat felmérése alapján, 2007-ben a foglalkoztatottaknak átlagosan több mint 2,4%-a dolgozik a kulturális ágazatokban az EU-ban. Összesen ez kb. 5 millió főt érint tehát az EU országain belül, s arányuk egyre nő. A legmagasabb értéket, 3,8%-ot Hollandiában mérték, míg hazánk ettől a számadattól, de az uniós átlagtól is elmaradva 2,1%-ot tud felmutatni.²

Egy másik elemzés szerint Magyarországon a vállalatok sokkal kisebb részt vállalnak a kutatási–fejlesztési kiadásokból (így értelemszerűen a kulturális jellegű innovációkból is), mint Nyugat-Európában, Japánban, vagy az USA-ban. 2005-ben ez összesen 1,7 milliárd dollárt jelentett hazánkban (ez az érték pl. Csehországban 3 milliárd dollár), melynek csak 40%-át képezi az üzleti szféra hozzájárulása, 50%-át a kormányzat szerepvállalása, míg a fennmaradó 10%-át egyéb hazai és külföldi forrásokból finanszírozzuk.³

A kultúra, az innováció és a kulturális innováció kapcsolata

A kultúrafogalom egyértelmű definiálása igen nehéz feladatnak tűnik, mivel számos *kultúra* meghatározás létezik párhuzamosan a tudományos köztudatban. A kultúra kifejezés értelmezésére a továbbiakban Scherm árnyalt és részletező definíciója vehető alapul, mely szerint „...a kultúra.... olyan kollektív magatartási normák, minták, megnyilvánulások és eredmények rendszere, amelyeket a szocializáció folyamata közvetít, s amelyek viszonylag stabilak és a társadalmi csoport összetartására és funkcióképességének megtartására, környezeti feltételekhez való alkalmazkodására szolgálnak” (Scherm, 1999).

A kultúrát kutatók közül jó néhányan a kollektivitást emelték ki az előbb említett fogalmi elemek közül, mikor a kultúrát „kollektív tudat”-ként definiál-

¹ Sz.m.: Ezúton köszönöm Rabb Szabolcs klasztermenedzser értékes információit a Dél-dunántúli Kulturális Ipari Klaszter tevékenységéről.

² Kevés magyar dolgozik a kultúra területén. Világgazdaság, 2007. 10. 30. 4. p.

³ Alig fejlesztenek a cégek. Világgazdaság, 2007. 10. 30., 4. p.

ták. A kultúra elemeinek értelmezésére jött létre az ún. jéghegy modell is, mely azt a sajátosságát fejezi ki a kultúrának, hogy elemei kisebb részben láthatók, mint pl. a művészeti alkotások, az építészet, a nyelv, az emberek viselkedése és szokásai stb., míg azonban a kultúra nagyobb része (a jéghegy víz alatti traktusa) szinte láthatatlanul vezérli a tagokat, mint pl. az értékek, hiedelmek, attitűdök, vagy érzések.

A jelen, turbulensnek tekinthető gazdasági helyzetben a szervezetek számára a tudás és az abból fakadó vállalati alkalmazkodási – megújulási képesség az egyik legfőbb piaci versenyelőnyt jelentő sikertényező. Az e témához kapcsolódó alkalmazott kutatások fellendülésével az *innováció* fogalma és jelentéstartalma került az üzleti gondolkodás középpontjába. A kifejezés modern értelmezését az OECD Frescati kézikönyve definiálja: „Az *innováció* egy ötlet átalakulása vagy a piacon bevezetett új, illetve korszerűsített terméké, vagy az iparban és a kereskedelemben felhasznált új, illetve továbbfejlesztett műveletté, vagy valamely társadalmi szolgáltatás újfajta megközelítése” (OECD 1993. 19.).

A fenti definíció tehát már nemcsak a termelő ágazatok szemszögéből közelíti meg a fogalmat, hanem figyelembe veszi a különböző szolgáltató jellegű tevékenységeket is. Ennek oka, hogy napjainkra a fogyasztók számára az üzleti és a közösségi szolgáltatások szerepe is felértékelődött, mely kiterjed az állami és a civil szerepvállalás különböző területeire is. Ezek a gazdasági alanyok azonban jellemzően nem profitorientáltak, vagyis tevékenységüket alapvetően nem a nyereség megszerzésére irányuló törekvés vezérli. Ezen szervezetek közös célja legtöbbször a társadalmi jólét érzetének megteremtése, vagy emelése, illetve a kulturális igények és egyéb mentális szükségletek kielégítése. A kultúra és innováció kapcsolatát, vagyis a *kulturális innováció* fogalmát a következő gondolat mutatja be legpontosabban: „*Kulturálisan stimuláló környezetben a kreativitásból kulturális érték születik, amely értékes gazdasági terméké, vagy szolgáltatássá konvertálható*” (RIS, 2004).

A menedzsment tudományok területén szokás a kulturális innováció kifejezéssel azonosítani a szervezeten belül végzett, kimondottan a szervezeti kultúrát célzó változtatásokat. Jelen tanulmány keretei között kulturális innovációról beszélünk akkor is, ha az innovációs tevékenység forrása, tárgya, vagy a kibontakozási területe, eredménye közvetlen, vagy közvetett kapcsolatban áll a kulturális ipar, illetve a kreatív ipar valamely ágával. A kulturális innováció volume- és hatásterülete alapján a következő fejlesztési formákról beszélhetünk:

- a) *A művészetben belüli innováció* esetén főként különböző anyagok, vagy technikák kifejlesztésére és bevezetésére (pl. festészet, szobrászat), vagy új szerkesztési technikák alkalmazására, témaválasztásra stb. kerül sor.
- b) *Művészetek közötti innovációnak* nevezzük azt az újító tevékenységet amikor egy másik művészeti ágban már korábban alkalmazott dolgot vesz át a másik művészeti ágazat.

- c) *Kívülről érkező innovációs impulzus* esetén a társadalom, gazdaság, vagy tudomány más rétegeiből érkezik az ötlet, aminek a kultúraiparba történő adaptálása jelenti magát az innovációt.

A kreatív és kulturális ipar versus tradicionális művészetek

1999–2003 között a kreatív és kulturális ipar 12,3%-os növekedést produkált, mely így a legdinamikusabb fejlődési területnek minősült az EU-ban.⁴ A szakirodalom által széles körben elfogadott definíció szerint a kreatív ipar kategóriájába tartoznak azok a gazdasági szereplők, melyek intellektuális tőkeerővel, eredeti és egyedi kreativitással, szakképzettséggel és tehetséggel rendelkeznek, illetve ezek hasznosításával képessé válnak potenciális haszonszerzésre és munkahelyteremtésre, fenntartható módon. Más szóval a *kreatív ipar ...minden olyan szellemi és tárgyi terméket és szolgáltatást előállító iparágnak és tevékenységnek az összefoglaló neve, amelynek alapját a művészi teljesítmény és az egyéni kreativitás jelenti.*⁵

A kreatív ipar azért lényeges területe a kulturális innovációnak, mert ezek a piaci szereplők hozzák létre a kultúra területén észlelhető újdonságok döntő többségét. Ebből a gondolatmenetből következően a kreatív ipar és a kulturális ipar kifejezéseket gyakran szinonimaként kezelik, szoros kapcsolódásuk okán, ám az Európai Unió tervezési és végrehajtási szempontból mégis némileg megkülönbözteti a két kifejezést. A *kreatív ipar szektorai* EU-ban alkalmazott terminológia alapján az elektronikus és nyomtatott sajtót, a reklám-és hirdetett sajtót, a filmet, videót, televíziót és rádiót, a szoftverkészítést és digitális játékfejlesztést, az építészetet és kulturális örökségeket, a könyvkiadást, a zenét, az ábrázoló és előadó művészetet, a képző- és iparművészetet, a formatervezést és divattervezést, a művészeti és antik piaci tevékenységeket és a kézművesség tevékenységeit és produktumait foglalják magukban.

A *kulturális ipari szektor* ennél azonban tágabb kategória, mely kiegészül a turizmussal, sporttal, műemlékvédelemmel, illetve a közművelődési és kulturális intézmények működtetésével is. Egy kreatív-kulturális ipari termék gazdasági jellegű hasznosítása esetén figyelembe kell venni bizonyos speciális jellemvonásokat, melyek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- A kultúra ipar termékei általában rövid életűek, fogyasztásuk azonnali,
- előállításuk magas kockázatú, nagy a kudarcként valószínűsége,
- a keresletet általában a helyi, vagy regionális közönség támasztja, bár a kínálatnak általában a globális versenyben kell megmérettetnie,

⁴ Eszéki E.: Növekvő kulturális gazdaság – A legdinamikusabban fejlődő ágazat Európában, különösen a mi régióinkban – Világgazdaság, 2008. 02. 22. 6. p.

⁵ Szokolai Zs.: A kultúra, mint gazdaságfejlesztési csodafegyver? ECHO, 2005. október 4–5. sz.

- a kultúrához kötődő piacok erősen ingadoznak, erős a szezonális és a divat kiszámíthatatlan hatása, egyes szektorokra kimondottan jellemző az impulzusok általi meghatározottság (pl.: filmszínház, zenei produkciók),
- az egyik legfőbb kommunikációs eszközként, jelentős társadalmi hatása van a kultúraiparnak, miközben
- kezelnie kell a kibocsátónak az „áruvá válás” veszélyét.

A fenti általános jellegű jellemzőcsoport figyelembevételével érdemes megkülönböztetni gazdasági szempontból a *tradicionális művészeteket*, a kulturális ipar termékeitől, mivel a „klasszikus” művészeti tevékenységeket korábban kizárólag nem gazdasági szempontból közelítették meg. A művészet tradicionális célja az emberek lenyűgözése, s az alkotás önmagáért való szépségének bemutatása volt (lásd: L’art pour l’art elve). Éppen ezért, e művészeti ágak finanszírozása esetében nem is jelentek meg üzletszerű befektetések, inkább támogató-sokról, illetve mecénatúráról, szponzorációról beszélhetünk. Ezzel szemben a modern értelmezésű kulturális szféra a piacra termeli és értékesíti kulturális termékeit, így fókuszában nem a pillanatnyi fogyasztás áll, hanem a tömegtermelés és a tömeges fogyasztás elérése. Termékeire jellemző, hogy könnyen reprodukálhatók, így a helyi igényeken túl a földrajzilag és időben máshol jelentkező kereslet is kielégíthetővé válik.

A kreatív ipar szereplői: Egy pozitív pécsi kezdeményezés

Bár a kulturális – és kreatív ipar – tevékenységei jelentősen eltérnek egymástól, az alkotáson keresztül történő értékteremtés mindegyik szereplőre igaz. Howkins meghatározása alapján a *kreatív ipar szereplőinek* tekinthetők mindazok a szervezetek, melyek termékei szellemi terméként védettek (eredetileg itt négy eszköz: a copyright, a kereskedelmi védjegy, a szabadalom és a design által érintett területről volt szó). E négy „termékvonal” előállításához jól leírható szervezeti és intézményi kultúrák rendelkeznek, s azok együtt fogják át ezen „iparágakat” (Howkins, 2001).

Pécs városára nézve – az EKF projekt kapcsán – készült egy felmérés, amelynek célja az volt, hogy a kulturális ipari klaszter összetételét és helyzetét bemutassa. Az iparág jellegéből fakadóan – a nagy számú, de igen kisméretű egyéni és társas vállalkozás, a rendkívüli rugalmasság és gyors átalakulások, valamint a szürkegazdaság viszonylag jelentős aránya okán — ez a felmérés bár közelebb áll a becsléshez, mégis segít képet adnunk a klaszter gazdaságban betöltött jelentőségére. E szerint a kreatív szektorban dolgozók száma 2100 főre, a kulturális iparban alkalmazottak száma körülbelül 4000 főre tehető. Ez a városban dolgozó 62 ezer fő 4,5%-át teszi ki.⁶

⁶ Szokolai Zs.: A kultúra, mint gazdaságfejlesztési csodafegyver? ECHO, 2005. október 4–5. sz.

Ezt a sokszínű közösséget valahogy azonban össze kell fogni, koordinálni szükséges. Magyarországon talán egyedül a Dél-Dunántúlon beszélhetünk szisztematikus koordinációról, mely feladatot a *Kulturális Innovációs Kompetencia Központ (KIKK)* vállalta magára. A KIKK a regionális kulturális ipar heterogén összetételét belátva a kreatív ipart olyan „belső” kreatív alágazatokra osztotta, ahol az egyes alágazatok szereplői között jelentős különbségek vannak, melyek a következők:

- Médiumok, kiadók;
- Rendezvényszervezéssel és kiállításokkal foglalkozó vállalkozások;
- Közművelődési intézmények;
- Nyomda, grafika és design;
- Előadóművészek, művészeti társulások és zenekarok.

Az így kialakított struktúra képes a helyi KKV-ket és intézményeket, civil szervezeteket olyan irányba és olyan intenzitással fejleszteni, együttműködésüket ösztönözni, hogy azok hatékonyan bekapcsolódhassanak az európai régiók, városok, községek közötti színes együttműködésbe, szolgáltatások nemzetközi cseréjébe, illetve egyben tudásbázissal is szolgálhat tagjainak, amiket az EKF és a Pécs Pólus programokhoz hasonló nagyprojektek során is hasznosíthatnak.⁷ A különböző érintettek közötti együttműködés hálózatosodásának előmozdítására 2007. január 31-én alakult meg a *Dél-dunántúli Kulturális Ipari Klaszter (DKIK)*,⁸ mely a KIKK intézményeként, a régió kreatív ágazatának szervezeteit fogja össze. A Klaszter főbb tevékenységei az alábbiak:

- Egyetemi K+F kapcsolatok feltárása a kulturális és kreatív ágazatban.
- Innovatív, kultúraipari vállalkozások megalakításának, támogatása és fejlesztése, valamint klaszterbe integrálása.
- Közös beszerzések, kulturális szolgáltatások megszervezésének támogatása.
- Közös értékesítés szervezése a klasztertagokkal.
- Közös fejlesztési, termelési és szolgáltatási tevékenység menedzselése.
- Termékek közös megjelenítésének támogatása a piacon, pl. közös arculat.
- PR- és reklámanyagok készítése.
- Partnerkapcsolatok építése, partneri találkozó szervezése hazai és nemzetközi vonatkozásban.
- Adminisztráció, projektelszámolások támogatása.
- Forráskoordináció és pályázatkészítés.

A Klaszter létrehozásának az volt a célja, hogy a versenypiacon javítsa a kulturális ipar területén működő sikeres tevékenység feltételeit, a kulturális innovációs hálózat és innovatív ágazati szereplők koordinált együttműködését, továb-

⁷ <http://www.kikk.hu/htmls/kikk.html>

⁸ Sz.m.: Rabb Szabolcs a Dél – Dunántúli Kulturális Ipari Klaszter klaszter menedzserének információi alapján.

bá, hogy hozzájáruljon a kulturális termékkínálat regionális marketingjének tervezéséhez és szervezéséhez, emellett a kulturális háttér tevékenységek és a kulturális tevékenységek ipari és működési szabályrendszerének kidolgozásához és inkubálásához. A klaszter vezetése feladatának tekinti a Regionális Innovációs Stratégia (RIS) és Versenyképességi (Fejlesztési) Pólus Projektekben megjelenő kulturális ágazatot érintő igények, tervek és projektek megoldását, innovatív fejlesztések generálását, a megfelelő képzési rendszer kialakítását a kulturális ágazat fejlődési irányainak megfelelően, amely magában foglalja szakmai és továbbképzések szervezését.

Természetesen a Klaszter az EKF-ben megjelenő beruházásokhoz kapcsolható programok és rendezvények szervezésében és kialakításában is részt venne, emellett formálni kívánja a kulturális ipar szereplőinek piaci jellegű működését, innovatív módszereken alapuló fejlesztését, egységes normarendszer kialakítását, valamint koordinálná a kulturális ipar területe innovatív eredményeinek különböző eszközökkel történő kommunikálását, végül megosztaná tapasztalatait külföldi ágazati szereplőkkel, segítve fejlődésüket a módszertan és az eredmények átadásával. A Dél-Dunántúli Kulturális Ipari Klaszter jelenleg mintegy 40 tagot számlál. A továbbiakban a DDKIK két – jelenleg is futó – kulturális innovációs projektje kerül bemutatásra, melyek a következők:

A) *KULTurista projekt*: A Dél-Dunántúli Kulturális Ipari Klaszter pécsi művészeti és kulturális intézmények összefogását kezdeményezve indította el a KULTurista projektet. A projekt keretében különböző kulturális intézmények különböző jellegű produkciókat „felajánlva” igyekeznek a város és a régió lakosságát bevonni egyfajta kulturális rendszerbe, amelynek során 5 hónapon keresztül KULTuristává válhatunk. A KULTurista bérlet a kulturális fogyasztás egy új metódusaként jelent innovációt a régió kulturális életében, nemcsak a módszer, de az összefogás jellege is rendhagyó. A KULTurista ugyanis olyan összművészeti kínálatot kínál, amely a Dél-dunántúli régióban fellelhető tradicionális és modern kulturális kínálatot ajánlja fel bérletbe konstrukcióba rendezve. A bérlet lehetőséget teremt arra, hogy művészeti programok mellett megjelenítse a fogyasztók számára a kreatív ipar egyéb területeit, illetve a kreatív ipar számára, hogy megjelenjen egy új kommunikációs felületen.

B) *Pécs lexikon*: 2007-ben a Dél-Dunántúli Kulturális Klaszter szervezésében megalakult a Pécs Lexikon konzorcium⁹. A konzorcium egy PR ügynökség, a Baranya Megyei Levéltár és a DDKI Klaszter együttműködésében a Pécs Lexikon létrehozását tűzte ki célul. A lexikon két kötetben (600-600 oldal és egy DVD melléklet) mutatja be a város és környéke történetét, gazdaságát, kulturális életét, híres személyeit, intézményeit. A lexikon szakmai színvonalát a Tanácsadó Testület garantálja, melynek fő feladata, hogy véleményezzék a szakmai területükhöz tartozó kérdésekben a címszavakat, szócikkeket, doku-

⁹ www.pecslexikon.hu

mentumokat. A Tanácsadó Testület 7 tagból áll, akik a magyar tudományos, gazdasági és kulturális élet jeles képviselői. A Pécs Lexikon projekt nemcsak jelentős koordináló erővé válhat, hanem szignifikáns regionális versenyképesség erősítő jellegével is kiemelkedő szerepet tölthet be a kulturális projektek között.

Konklúzió

2002–04 között 1,85%-kal nőtt a foglalkoztatottak száma a kulturális és kreatív ipar területén, miközben a foglalkoztatottság szintje globálisan az Unióban ez időszakban 0,04%-kal csökkent¹⁰. A növekedés egyértelműen a közép – kelet európai tagállamokból származik, néhol elérve a 17–20%-ot, így a régió országainak – hazánknak is – alapvető érdeke a kulturális infrastruktúra dinamikus fejlesztése. Különös tekintettel igaz ez Pécsre és a Dél-dunántúli régióra, amely 2010-ben, nem ideiglenesen Európa Kulturális központjává kíván válni. Ahhoz azonban, hogy az EKF fejlesztések fenntartható fejlődést generáljanak a régióban, a fenti klaszter háttér elengedhetetlenül szükséges!

Irodalom

- 4T: Tudomány- és Technológiapolitika Magyarországon: Helyzetértékelés és kiterjesztési lehetőségek, 2006.
- Alig fejlesztenek a cégek. – *Világgazdaság*, 2007. 10. 30. 4. old.
- Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség (2004): A Dél-Dunántúli Régió Innovációs Stratégiája.
- Dél-dunántúli régió kulturális elemzése, 2007.
- OECD (1993): Frescati kézikönyv.
- Kevés magyar dolgozik a kultúra területén. – *Világgazdaság*, 2007. 10. 30. 4. p.
- Pólusstratégia, 2006.
- Eszéki E.: Növekvő kulturális gazdaság – A legdinamikusabban fejlődő ágazat Európában, különösen a mi régióinkban. – *Világgazdaság*, 2008. 02. 22. 6. p.
- Garamhegyi Á.: Kutatás-fejlesztés és innováció a versenyképességért, 10. TÉT-attaséi konferencia. Budapest, 2007. október 2.
- Hofstede, G. (1998): Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts, *Organizational Studies*, 19/3. 472–492. p.
- Howkins, J (2001): *The Creative Economy: How People Make Money from ideas*. Allen Lane, Penguin. London.
- Jarjabka Á. (2003): *Vizsgálatok a szervezeti kultúra témakörében*. Pécs, PTE KTK.
- Mosoniné F. J. – Tolnai M. – Orisek A. (2004): *Kutatás-fejlesztés és innováció az szolgáltatási szektorban*. Budapest, Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal.
- Scherm, E. (1999): Management goes global – Möglichkeiten und Grenzen eines Imports oder Exports von Managementkonzepten, *Zeitschrift Führung und Organization*, 68. k., 1. sz. 1999. jan.–febr. 25–30. p.

¹⁰ Eszéki, E.: Növekvő kulturális gazdaság – A legdinamikusabban fejlődő ágazat Európában, különösen a mi régióinkban – *Világgazdaság*, 2008. 02. 22. 6. p.

Schumpeter, J. A. (1980): *A gazdasági fejlődés elmélete, 1911.* (Magyarul kiadva: Budapest, KJK).

Szokolai Zs. (2005): A kultúra mint gazdaságfejlesztési csodafegyver? – *ECHO*, 4–5. sz.

http://ec.europa.eu/culture/eac/index_en.html

www.kikk.hu

www.kulturpont.hu

www.kulturwirtschaft-deutschland.de

www.nfu.hu

www.nkth.gov.hu

www.pecslexikon.hu

Abstract

In the first section of this article the author describes the relationships among the definitions of the concepts of culture, innovation and cultural innovation. In the second part he clarifies the difference between the cultural and creative industry and the more traditional arts. He introduces certain participants in the cultural industry and especially, as a very positive example, the development and activities of a cultural innovation cluster in South-Transdanubia.

MINTAÉRTÉKŰ HELYI FEJLESZTÉSEK AZ AGRÁRTÉRSÉGEKBEN

Dr. Kovács Teréz
tudományos főmunkatárs
MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs

A tanulmány célja az agrárinnováció megjelenésének és elterjedésének vizsgálata a vidéki térségekben. A rendszerváltás után az agrárfoglalkoztatottság drasztikusan csökkent. 1990-ben az aktív keresők 11,1 százaléka, azaz 530 ezer fő dolgozott a mezőgazdasági alaptevékenységben. Másfél évtizeddel később, 2005-ben a nemzetgazdaságban foglalkoztatottak öt százaléka dolgozott a mező-, erdő-, vadgazdaságban és a halászatban. A számok tükrében ez 194 ezer főt tesz ki. Ez a csökkenési folyamat még napjainkban sem állt meg. Az agrárfoglalkoztatottság jelentős területi különbségeket mutat. A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy egyes térségekben hogyan érték el azt, hogy a mezőgazdaság foglalkoztatási szerepe az országos átlag felett alakuljon, mit csináltak ők esetleg jobban, mint mások? Azokat a térségeket, ahol a mezőgazdasági foglalkoztatottság az országos átlag felett alakul, agrártérségeknek nevezem.

Az alábbiakban a Tolna megyei Kisvejke, a Bács-Kiskun megyei Soltvadkert, illetve a Csongrád megyei Mórahalom agrárinnovációs központok bemutatására kerül sor. Olyan modellek ezek, amelyek pozitív példaként szolgálhatnak mások számára is.

A kisvejkei modell

Magyarországon 1994-ben kezdődött a *Gyors Reagálás Projekt* az Amerikai Egyesült Államok Munkügyi Minisztériuma (USDOL) és a Magyar Köztársaság Szociális és Családügyi Minisztériuma közös kezdeményezése alapján, amelyet az USA Nemzeti Fejlesztési Intézete (USAID) támogatott. A projekt 1994–1999 között működött és kettős célja volt:

1. Kifejleszteni egy olyan rendszert, amely reagálni tud a privatizáció és a szerkezetátalakítás nyomán fellépő *létszámleépítésekre*;
2. kialakítani *egy alulról építkező kistérségi gazdaságfejlesztési modellt*.

Ennek keretén belül többek között Kisvejkében is elindult egy projekt, amelyben a Munkaügyi Központ egyik Tolna megyei alkalmazottja külső szakértőként vett részt. A külső szakértő a kezdeményezője és koordinátora volt az ún. Téli esték címen szervezett összejöveteleknek, műhelymunkáknak. Az elért eredményekről a VI. falukonferencia-kötetben számolt be, és a projekt összefoglalását az ő tanulmányára alapozom (Nagy, 2003).

Kisvejke 40 km-re van Tolna megye székhelyéhez, Szekszárdhoz, ahol az 1990-es évek elején tönkrement a tsz és a munkahelyek megszűntek. Az emberek kilátástalan, helyzetbe kerültek, amelyben azt érezték, hogy helyben nem lehet semmit kezdeni. Kisvejkén a Gyors Reagálási Projekt 1996-ban azzal kezdődött, hogy felkerestek 50-60 olyan embert, akik potenciálisan résztvevői lehetnek a helyi gazdaság fejlesztésének. Többszöri találkozások, beszélgetések, úgynevezett műhelymunkák eredményeként ők eldöntötték, hogy a mikrotérséget *gyümölcstermelő tájjá* fejlesztik. Ennek megvalósítása érdekében néhányan elkezdtek készülni gyümölcsfa-telepítésre. A leendő telepítőknek tanfolyamokat (pl. metszési tanfolyamot), szakmai kirándulásokat szerveznek. A projektben részt vevők között nagyon jó, szinte baráti kapcsolat alakult ki, hiszen egyre jobban megismerték egymást és sorstársak lettek, mert előttük ugyanazok a megoldandó feladatok álltak.

Ezután a megfogalmazott elképzeléseket népszerűsítették, terjesztették, amit úgy értek el, hogy akik a műhelyfoglalkozásokon részt vettek, azok elmentek a környékbeli falvakba, ahol közvetlenül tájékoztatták a lakosság jelentős részét arról, hogy mi készül a térségben. Ennek során újabb olyan embereket szerveztek be, akik hajlandók voltak bekapcsolódni a projektbe.

Mindeközben a Földművelésügyi Minisztérium szőlő- és gyümölcsstelepítésre 40–50 százalékos telepítési támogatási pályázatot írt ki. A kisvejkeiek pályáztak, és a telepítési költségekhez nyújtott támogatást kihasználva a térségében 250 hektár kiterjedésű új ültetvényt hoztak létre. A táj képe már messziről nézve is látványosan megváltozott, mert azelőtt a dombos vidéken csak szántóföldek voltak, a telepítés után pedig két-, négy-, öt- vagy húszhektáros gyümölcsösök virulnak. A legkisebb birtokosnak fél, a legnagyobbak összesen 20 hektáros területe volt. A mezőgazdasággal foglalkozók általában az átlagosnál bizalmatlanabbak az új dolgokkal szemben. Így volt ez Kisvejkén is, de az ültetvények termőre fordulásával elszállt a bizalmatlanság, és akkorra már nem kellett az embereknek például a mezőgazdaság szerkezetváltásáról beszélni, mert az érintettek a saját példájukon és zsebükön érezték azt, hogy mi is a szerkezetváltás.

1997-ben megalakult a Kisvejkei Gyümölcstermesztők Egyesülete. Az Egyesület az 1997-es Phare vidékfejlesztési pályázaton elnyert egy hűtőház-beruházási támogatást. A hűtőház nagyon fontos volt a gyümölcs értékesítése szempontjából. Korábban ugyanis a gyümölcsöt a „földről adták el”. A hűtőház megépülésével a termést a hűtőházba vitték, osztályozták, felcímkézték, becsó-

magolták, majd betárolták. Az értékesítés infrastruktúrájának megszervezésével egyrészt új munkahelyek keletkeztek a térségben, másrészt a helyi gazdák terményeik értékesítése céljából ki tudták várni a legjobb értékesítési lehetőséget, és nem kerülnek többé kiszolgáltatott helyzetbe.

A projekt sikeres beindulása és működése azt sugallta, hogy a dolgok jó irányba haladnak, és nincs szükség további külső segítségre.

Néhány sikeres év után a szakértőnek azonban azt kellett tapasztalnia, hogy a dolgok helyenként megtorpannak. Ezért arra a következtetésre jutott, hogy továbbra is követni kell az eseményeket, vigyázni kell arra, hogy a megindult fejlődés, a nyílt demokratikus folyamatok ne megálljanak, az emberek közötti viszonyok természetesek és együttműködők maradjanak, hogy a helyiek figyeljenek egymásra és érvényesüljön a szolidaritás. Ha a projektben részt vevők nincsenek folyamatosan felkészítve az esetleges problémákra, és nem tudja az egyén, hogy mi a feladata a közösségben, akkor mástól várja, hogy döntsenek az ő sorsáról. Holott saját magának kell informálódnia, döntenie és cselekednie minden helyzetben. Ha például az emberek tisztában vannak az őket érintő gazdasági helyzettel, az árviszonyokkal, az értékekkel, akkor nem lehet őket becsapni, de ha nincsenek, akkor valaki könnyen monopolhelyzetbe kerülhet, és ezzel elromolhatnak a belső viszonyok. Ez a helyzet Kisvejkén is megjelent, amit helyben úgy orvosolták, hogy újra elindították a vitaestéket, ahol folyamatosan felkészítették az embereket arra, hogy jól informáltak legyenek, meg tudják oldani a problémákat, és ne használják ki a másikat, hanem segítsenek egymáson.

A soltvadkerti modell

Soltvadkertre a török hódoltság után az elnéptelenedett faluba németeket és szlovákokat telepítettek, akik a gazdálkodás elindításához jelentős kedvezményeket kaptak. A XIX. században pedig a faluközösség vevőtársaságot alapított, és ez a társaság egyszerre megvett közel tízezer hektár földet az uraságtól. Ez a lépés a múltban erősítette a lakosság összetartó erejét, és lehetővé tette, hogy mindenki a faluban erejéhez mérten földhöz jusson. Mindez igen korán az áru-termelő közép- és kisbirtokos parasztpolgárság kialakulásához vezetett. Ráadásul Soltvadkerten gyenge minőségű homoktalaj volt, amely, különösen a filoxérajárvány után, a szőlő- és gyümölcsstermelés felé kényszerítette a lakosságot. A múltban, a faluban a társadalmi szerkezetet befolyásoló elsődleges szempont nem a nemzeti vagy vallási hovatartozás, hanem az volt, hogy ki milyen gazda, azaz hogyan műveli a szőlőjét, és ez a magatartás ösztönözte a helyi gazdákat az újításra, a többlettermelésre, a jó gazdálkodásra.

Bár az 1948 utáni kommunista agrárpolitika megszüntette a polgárosodott paraszti rétegeket, a „szakszövetkezet”¹ megalakulásával azonban egy kisebbség számára újraindult a polgárosodás (Szelényi, 1992). Soltvadkert sajátossága, hogy a szántók bekerültek a közös művelésbe, de a gazdák számára a szőlő megmaradt egyéni tulajdonban és művelésben. Ez a magyar viszonyok között enyhébbnek számító kollektivizálás is érzékenyen érintette a települést, de (mint később kiderült) jó oldala is akadt: egy csapásra szakosította a gazdaságokat. Az 1970-es évekre telítődtek az értelmiségi pályák a falvakban. A közös gazdaságoknak nem volt szükségük több kertész- és agrárszakemberre, és az agrárértelmiség jelentős része – az országban ritka jelenségként – Soltvadkerten *főfoglalkozású egyéni gazdálkodóvá* vált. Ezek az egyetemet végzett gazdák a szocializmusban modernizálták a termelés technológiát, de nemcsak a szőlőtermesztésben, hanem a szőlőfelvásárlásban, borkészítésben és értékesítésben is előreléptek. Jó példájuk nyomán a két gazdaságban – tehát a munkahelyen és otthon is, a saját gazdaságukban – dolgozók részben átvették az előbbieknél gazdálkodási módszereiket. Volt, aki a termelésben, volt aki az értékesítésben követte őket. A kisebb termelők például abban, hogy nem a szakszövetkezetnek, hanem a főfoglalkozású gazdáknak adták le a szőlőt, így megszabadultak attól a kötelezettségtől, hogy az árbevétel tíz százalékát a szakszövetkezetnek kell leadni. Ennek során már a szocializmus alatt egy tőkeerős középréteg alakult ki, amelyik jól használta kapcsolati tőkét és pénztőkét is. E tőkeerős középréteg képes volt mind a termelési, mind a fogyasztási célok szolgálatában beruházni (Fertő et al., 1990).

Soltvadkerten tehát már a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején kialakult egy agrárvállalkozói elit. A rendszerváltás után pedig ebből a körből azok, akik felvállalták a *piacépítés többletmunkáját*, továbbra is megtartották *vállalkozói elitpozíciójukat*. Ebben segítséget jelenthetett a szülők példája, akik már a hatvanas években saját piacot találtak boruknak, és volt olyan vállalkozó, aki a szülői értékesítési hálózat megöröklésével indulhatott a saját útján. A vállalkozói elit soraiba beléptek *új vállalkozók is*, akik a rendszerváltás előtt a szőlőművelést az állattartással (sertés, liba) együtt végezték, vagy állásban voltak (jellemzően gépész, illetve műszaki végzettséget igénylő szakmákban), és a borkészítés csak kiegészítő jövedelem volt. Élve a rendszerváltás adta lehetőségekkel, a kilencvenes években Soltvadkerten ők is új szőlőtermelő és borkészítő *főfoglalkozású egyéni vállalkozóvá* váltak (Schwarcz, 2000–2001). Nekik megfelelő szakértelmük volt és jó piaci kapcsolatokat alakítottak ki. Mindkét vállalkozói elit egyéni utakon jár, saját pénz- és kapcsolati tőkét használva fontos

¹ Magyarországon a mezőgazdaság, benne a termőföldek teljes kollektivizálása (1959–1961) alkalmával voltak a kollektivizálás alól bizonyos kivételek. Ilyenek voltak a „szakszövetkezetek” is, amelyek főleg a Dél-Alföldön terjedtek el. Ezekben a földek egy részét, elsősorban a gyümölcsös és szőlőterületeket, nem vonták be a közös művelésbe, hanem meghagyták a tulajdonosoknak, akik azon akár továbbra is a korábbi módon gazdálkodtak.

integrátori szerepet tölt be a helyi piacon, sok szőlőt és bort vásárol fel a kisebb helyi termelőktől és a bort országos piacokon értékesíti. Gazdaságaik gépi ellátottsága nagyon jó, folyamatosan visszaforgatják a pénzt a termelésbe, és állandóan terveznek, több és nagyobb erőgépeket, szállítóeszközöket szeretnének beszerezni és minőségi bort előállítani.

A rendszerváltás után Soltvadkerten a korábban oly jellemző kettős foglalkoztatás szinte teljesen felszámolódott: a munkahely mellett szőlőt művelők száma drasztikusan csökkent, de mindemellett e településen az agrárvállalkozások aránya messze meghaladja az országos és a kistérségi átlagot is. A rendszerváltás után egyre többen választották fő megélhetési forrásuknak a szőlőtermesztést és a borkészítést, illetve a borértékesítést, kereskedelmet.

Soltvadkert sajátossága, hogy mindkét korábbi szakszövetkezet fennmaradt a rendszerváltás után is, de csökkenő földterülettel, tagi és alkalmazotti létszámmal, hiszen sokan kivitték földjeiket, illetve kiváltak a „szakszövetkezetből”, mint például a fent említett új vállalkozók. A szakszövetkezet így elveszítette hajdani legfőbb gazdálkodószervezet-pozícióját, ezt a pozíciót egyéni képességei és piaci jártassága függvényében a régi és az új gazdák elitje vette át.

A mórahalmi modell

Mórahalmom 1950-ben a nagy közigazgatási átszervezés során a Szegedi-Alsótanya területen lévő tanyaközpontból lett önálló községgé, majd 1989-ben városi rangot kapott. 1949–1990 között a tanyai lakosok aránya 80 százalékról 30 százalék alá esett. Amilyen gyors lépések történtek a településfejlődésben, ahhoz hasonló fejlődés volt a rendszerváltás után a mezőgazdaságnak a piacgazdaságra való átállásában. Ennek gyökerei a dolgozó és szorgos kisparaszti világban, a teljes családban élve a nemzedékek összefogásában, a szakszövetkezet és a gazdamentális bizonyos elemeinek továbbélésében van, és mindez a rendszerváltás után *nemcsak a visszarendezést könnyítette meg, hanem az újrakezdést is* (Duró, 2000–2001).

Nagyon fontos kiemelni, hogy az 1990-es évek elején – Soltvadkerttel ellentétben – felszámolták a helyi „szakszövetkezetet”, és 1992 után mintegy 1500, átlagosan három–öt hektáros földterülettel rendelkező magángazda kezdte el, vagy inkább folytatta az évtizedeken keresztül meghonosodott zöldségtermesztését és állattartását. Ezeket a gazdákat kellett versenyképesé tenni a megváltozott piacgazdasági körülmények között, ami egyáltalán nem volt könnyű és szokványos feladat. A gépi ellátottságuk kielégítő volt és az emberek értettek a munkájukhoz. Tehát a feltételek megvoltak ahhoz, hogy a termelés gazdaságosan folyjon és kiváló minőségű termékeket állítsanak elő. A gazdák azonban mégsem voltak elégedettek, mert a beszerzés és az értékesítés – ami korábban főleg a „szakszövetkezetben” keresztül folyt –, a rendszerváltás után megszakadt. Így, amikor a gazdák „kiléptek” a piacra, akár vásárlóként (amikor beszerezték

a szükséges anyagokat a termeléshez), akár eladóként (amikor a megtermelt termékeiket szerették volna értékesíteni), *egyedül és kiszolgáltatott helyzetben találták magukat* (Nógrádi, 1997). Ekkor a paraszti sorból származó, Dániát éppen megjáró agrármérnök polgármesterben² felmerült a gazdákon való segítség szükségessége. Az önkormányzaton belül megalakult a Mezőgazdasági és Vállalkozási Osztály, ahol a magángazdák bizalmára építve felvállalták az összefogás szervezeti kerete megteremtésének első lépését. Kezdetben az összefogást a gazdák csak úgy tudták elképzelni, hogy az új szervezet, tekintettel a közeli történelmi tapasztalatokra, *nem lesz szövetkezet*. Ezért 1994-ben létrehozták a Móraalmi Közös Mezőgazdasági és Vállalkozó Egyesületet³ 35 alapító taggal. Az egyesület fő tevékenysége a gazdák tájékoztatása és tapasztalatcseréje mellett a beszerzések koordinálása volt. Ez főleg a műtrágya és a vetőmag közös nagybani beszerzésére korlátozódott, ahol a készpénzzel való fizetés során akár 20 százalékos költségmegtakarítást is elérhettek. A közös beszerzéseknek rendkívül nagy sikere volt, ami ösztönzést adott a további együttműködéshez. Az egyesületi tagok látták azt is, hogy a beszerzésnél sokkal nagyobb gond az értékesítés megszervezése, ezért a következő lépés az értékesítés irányában született meg. Ezért az Egyesület a Móraalmi Mórakert Beszerző és Szolgáltató Szövetkezet (Mórakert) megalakítása mellett döntött 1995-ben. Amikor a gazdák már a saját zsebükön érezték a szervezethez való elkötelezettség előnyét, akkor már *nem tiltakoztak a szövetkezet név használata ellen*. A Mórakert alapító tagjainak a száma 52 volt. Az Egyesület továbbra is megmaradt. A két szervezet párhuzamosan és egymás mellett működött. A Mórakert nonprofit szervezet lett, és azért jött létre, hogy *a termelőket integrálja*, a termeléshez szükséges termékeket beszerezze és a megtermelt árukat értékesítse. Ahhoz, hogy jelentős előrelépés történjen az értékesítés terén, *szemléletváltásra is szükség volt*, hiszen a tagoknak a zöldségféléiket akkor is le kellett adniuk a szövetkezetnek, ha az, az egykori nagybani piaci árnál egy-két forinttal olcsóbban vette meg az árut. Másrészt az értékesítés beindításához az is kellett, hogy a gazdák elfogadják a szövetkezet által ajánlott kultúrák termesztését. Viszonzásul a gazdák csak a termelésre fordíthaták idejüket, a szövetkezet pedig az értékesítési csatornákat kereste. A Mórakert helyben felvásárolta az árut, és nagy tételben továbbértékesítette azt. Először a nagy fogyasztókra (kórházak, iskolák) összpontosított. Amikor Magyarországon megjelentek a multinacionális kereskedelmi hálózatok, akkor a Mórakert már nekik is szállított. Napjainkban pedig az exportpiac-megszerzésen és -bővítésen dolgoznak. A piacképes árukészlet biztosítása érdekében elkészült a hűtőház, a

² A polgármester tisztségét megtartva a Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács elnöke, majd a térség egyéni országgyűlési képviselője lett.

³ Az egyesület kezdetben tagsági díjakból tartotta fenn magát, és nem rendelkezett forgótőkével a beszerzések finanszírozásához. Ezért a beszerzések úgy zajlottak le, hogy a tagok előre összeadták a szükséges pénzt, és ebből vásárolták meg az alapanyagot. A szállítás napjáról a tagok értesítést kaptak, és saját gépjárműveiken hazaszállították az árut, és a továbbiakban ott történt a tárolás.

zöldségrakodó, a tároló, a csomagoló, és elindult a termékek feldolgozásának a megszervezése is. A beruházások anyagi háttérét EU-s és hazai pályázatokon, illetve a tagok hozzájárulásából szerezték meg. Ezzel elérték, hogy a szövetkezet vagyonát a tagok saját tulajdonuknak tekintették. A mórakerti önkormányzat erkölcsi és anyagi támogatása kezdettől fogva biztos háttérrel jelentett a szövetkezet számára (Nógrádi, 1997). A polgármester mellett a Mórakert ügyvezető igazgatójának⁴ – aki kezdetben az önkormányzat alkalmazottja volt – és elnökének elvülhetetlen érdemeik voltak abban, hogy a gazdák körében kialakult az *egymás iránti bizalom és a párbeszéd*, ami egyfajta új összefogást eredményezett a térségben.

A fejlesztések folyamatosak voltak, így például 1997-ben megindult mintegy 15 hektáros területen az Agrár-Ipari Park kiépítése. Az országban ettől az időtől kezdve számtalan ipari park létesült. Agrár-ipari parkot azonban csak Mórakerten hoztak létre. Ott többek között helyet kapott a Mórakert hűtőháza és raktára, a Harena Kht. ládagyártó részlege és a Mórapríma zöldségfeldolgozó üzem. A Mórapríma egy 1999-ben alakult helyi termeltető, kereskedelmi és szolgáltató termékpályás szövetkezet, amely a megtermelt burgonyát és zöldségeket konyhakész állapotban értékesíti, elsősorban iskoláknak, kórházaknak és hasonló nagy fogyasztóknak. 2000-ben alakult a Harena Gazdaságfejlesztő és Integrációs Kht., amely az új típusú szövetkezeteket koordinálja, és tagjai sorában van a meglévő szövetkezetek mellett a Mórakert Városi Önkormányzat is. Különösen fontos az a 2007-es beruházás, amelynek révén mintegy hatezer négyzetméteres objektumot létesítettek, amelyben paradicsomfeldolgozás folyik.

Még 2002-ben a Mórakertet, elsőként az országban, véglegesen elismert zöldség-gyümölcs termelői értékesítő szervezetté, TÉSZ-szé nyilvánították. Ez különösen az EU-s és a magyar támogatások megszerzése szempontjából fontos. Ugyanakkor a támogatások megszerzéséhez a zöldség- és gyümölcstermesztő TÉSZ-tagoknak is hozzá kell járulniuk (1. táblázat).

1. táblázat

A TÉSZ-ek támogatása

1.	EU-s támogatás - tagi forgalom	4,1%-a
2.	Nemzeti támogatás - tagi forgalom	2,05%-a
3.	Tagoktól működésiköltség-hozzájárulás	4,1%

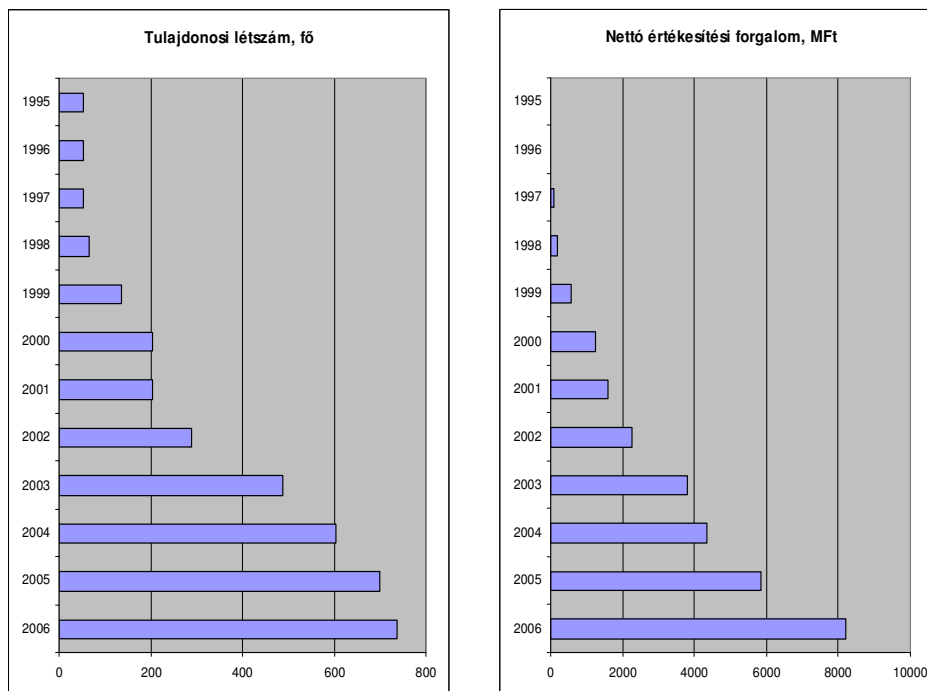
Forrás: Hódi, 2007

⁴ Duró Annamária interjúalanyaitól tudjuk, hogy amikor a leendő ügyvezető igazgató személyében megjelent egy farmernadrágos fiatalember, és felvázolta a szövetkezet jövőjére vonatkozó terveit, akkor még az alapító tagok sem hittek neki, de később, a sikerek láttán úgy megszerették, hogy ma már el sem tudják képzelni a Mórakertet nélküle.

A taglétszám- és az értékesítésiforgalom-növekedés folyamatos volt. Az 1995. évi 52 alapítótag-létszám 2007-re 750 főre növekedett (1. ábra). Eközben 2005-ben a jánosalmi, érsekalmi és bajai almatermelők által létrehozott Bácskakert, valamint a zsombói Dalba szövetkezet is beolvadt a Mórakertbe. Ezzel a mórakalmi székhelyű Mórakert Dél-Bács-Kiskun megye és Délnyugat-Csongrád megye zöldség- és gyümölcsstermelőinek jelentős részét integrálja. A tagok elsősorban mórakalmiak és a környező településekről valók, de összességében 150 kilométeres körzetben 250 településről verbuválódnak. A 2006. évi 8,2 milliárd értékesítési forgalom több mint biztató.

1. ábra

A Mórakert növekedésének üteme



Forrás: Hódi, 2007 nyomán saját szerkesztés.

Mórakert egy atipikus magyar modell abban a tekintetben, hogy a lakosság 90 százaléka több-kevesebb szállal kötődik a mezőgazdasághoz és 1800 család foglalkozik agrártermeléssel. Ez 17 százalékkal több, mint a rendszerváltáskor volt.

Mórákert a tekintetben is atipikus, hogy 2007-ben az átlagos birtokméret továbbra is kettő-öt hektár között mozog. Vannak ugyan 10–15–20 hektárosak, sőt 20–40 hektárosak is, ez utóbbiak ott helyben már nagyon nagy gazdaságnak számítanak, de ilyen birtokokból nagyon kevés van. (Móráhalmon – Magyarországon kivételes módon – nincsenek 40 hektár feletti gazdaságok.) Ezekben a családi gazdaságokban a férj és a feleség együtt dolgozik, de gyakran a gyerekek is folytatják a gazdálkodást (Hódi, 2007).

Következtetések

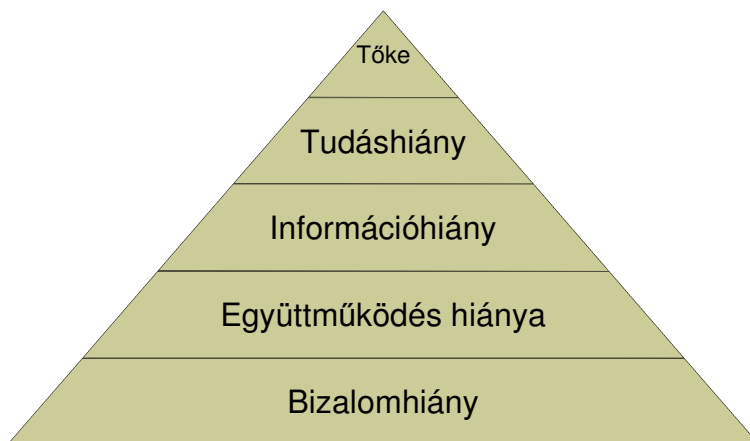
A bemutatott három modelltelepülésen a mezőgazdaság piactudásra való áttérése eltérő alapokról indult, ezért különböző, de ugyanakkor eredményes agrárinnovációs utat járt be.

Soltvadkertre leginkább az jellemző, hogy az eredményeket sikeres egyéni stratégiák mentén érték el. Ezt elsősorban a parasztpolgári, továbbá a német, illetve a szlovák származású családi háttérnek köszönhetik. Kisvejkén a lakosság egy része szintén német származású. Ilyen közösségekben könnyebben megszületik az összefogás, mint a színtiszta magyar közösségekben. Móráhalom ugyanakkor jó példát szolgál arra, hogy a magyar települések is össze tudnak fogni.

Kisvejke és Móráhalom példája arról tanúskodik, hogy az emberek ezeken a településeken is kételkedtek az összefogás szükségességében, de az első pályázati sikerek és a közös erőfeszítések eredményei közelebb hozták őket egymáshoz. Sokan vélik azt, hogy mindenhez a tőke, a pénz kell. Ezek a modellek egyértelműen arról szólnak, hogy a sikerhez nem elég a pénz. Hogy mi minden hiányzik a sikerhez, azt Köles Sándor hiányok piramisa (2. ábra) szemléletesen mutatja. A bemutatott modellben a résztvevők legyőzték ezeket a hiányokat.

2. ábra

Hiányok piramisa



Forrás: Köles, 1999

Tanulság az is, hogy mind Kisvejke, mind Mórahalom esetében kellett egy-két külső személy, akik úgymond elkezdtek felülről a fejlesztést, és amikor a bizalom és az együttműködés beindult, csak akkor erősödtek meg a helyi kezdeményezések. Nagyon fontos, hogy az a kívülálló, aki fejleszteni szándékozik, az ne csak hozzáértő, hanem önzetlen, a helyiek számára rokonszenves és megbízható személy legyen.

Ezek a településeken a munkaiigényes mezőgazdaságra épülő prosperáló vállalkozások jöttek létre. Ahol a mezőgazdaságnak ezek az ágazatai fejlődnek, ott akad bőven (napszámos) munka a szakképzetlen és iskolázatlan szegény rétegeknek is, és ahol ez megvan, ott nem lesz jellemző az elszegényedett egzisztenciák széles tömege. Napjainkban a településfejlesztésben a munkanélküli szegény rétegek munkához juttatása vált a legfontosabb kérdéssé, és ezt a problémát ezek a települések eredményesen kezelik.

Irodalom

- Duró A. (2000–2001): Mórahalom. In Váradi M. M. (szerk.): *Megélhetési stratégiák Magyarországon az agrártérségekben*. Budapest, MTA Regionális Kutatások Központja. Vidékfejlesztési Horizontális Műhely. 47–68. p.
- Fertő I. et al. (1990): A siker titka: Magánérs modernizáció (Soltvadkert). – *Tér és Társadalom*. IV. évf. 1. sz. 77–88. p.
- Hann, Ch. (1980): *Tázlár: a village in Hungary*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hódi P. (2007): Mórakert egy sikeres mezőgazdasági és vidékfejlesztési modell. In Kovács T. (szerk.): *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás után. VII. Falukonferencia*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 105–112. p.
- Köles S. (1999): A közép-kelet-európai piramis és a vidéki közösségfejlesztés szerepe. *A Falu*, XIV. évf. 2. sz. 39–42. p.
- Nagy F. (2003): Helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztés. In Kovács T. (szerk.): *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt. VI. Falukonferencia*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja – Magyar Regionális Tudományi Társaság. 481–486. p.
- Nógrádi Z. (1997): A települési egyesülettől a térségi szövetségig. In Kovács T. (szerk.) *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztési. IV. Falukonferencia*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 292–298. p.
- Schwarcz Gy. (2000–2001): Soltvadkert. In Váradi M. M. (szerk.): *Megélhetési stratégiák Magyarország agrártérségeiben*. Budapest, MTA Regionális Kutatások Központja. Vidékfejlesztési Horizontális Műhely. 92–115. p.
- Szelényi I. (1992): *Harmadik út? Polgárosodás a vidéki Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Summary

The “best practice” model for local development in agricultural regions

In respect of the three “best practice” models of local development in agricultural region the conclusions to be drawn are:

1. The businesses described were based on labour-intensive agriculture, and where these forms of agriculture develop, there are daily job opportunities for the unskilled and under-educated poor. The most important issue of settlement policy has been the provision of work opportunities for these poor and unemployed strata of society, and this is a problem successfully solved by the settlements shown in the study.

2. The “bottom-up” economic development model, consistent with the “top-down” economic development model, is successful, and so it is not enough to use only the “bottom-up” version in relation to underdeveloped micro-regions. This means that human resources are very important in the transition period in Hungary, and the term “human resources” embraces everyone, including mayors, CEOs and programme leaders.

3. Normally, people believe that successful rural development needs only capital, but my research experiences show that capital alone is not enough. In the underdeveloped micro-regions there is a lack of capital, but also a lack of trust, cooperation, information and knowledge. The settlement which I show overcame its deficiencies and others must do likewise.

A PÉCSI KISTÉRSÉG HELYI IDENTITÁSTUDATA, EGY KUTATÁS TAPASZTALATAI

Ludescher Gabriella

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Bevezetés

Jelenlegi tanulmányunk a Pécsi kistérség területén 2006–2007-ben végzett kutatáson alapszik¹. Vizsgálatunk elsődleges célja az volt, hogy feltárja a statisztikai kistérség területén milyen kistérségi térszemlélet alakult ki, és ehhez milyen identitástudat kapcsolódik. A kutatásunk két lépésből állt. Elsőként a Pécsi kistérség polgármestereinek és intézményvezetőinek viszonyulását vizsgáltuk a kistérséghez, mint egy területi egységhez, valamint a kistérségi mentális terület kívántuk feltérképezni. Második lépésben a Pécsi kistérség lakosságának identitástudatát, térszemléletét, valamint véleményüket és elvárásait vizsgáltuk a kistérségi térrel és intézménnyel² kapcsolatban.

Összességében az empirikus vizsgálatunk során választ kerestünk arra a kérdésre, hogy a Pécsi kistérséghez jelenleg milyen emóciók kapcsolódnak, és hogy hogyan lehet elérni e kistérségi tér identifikációját. Meglátásunk szerint a kistérségi térstruktúra elfogadásához elengedhetetlen a lakosság térségi identitástudatának kialakítása, kialakulása.

Kistérség és az identitás fogalma

A kistérség fogalmának meghatározása céljából az alábbi két definíciót kívánjuk kiemelni:

1. A települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összesége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége. (*Tft. 1996. évi tv. 5. § bekezdés*)

¹ A Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás alkalmazottjaként vezette a szerző e kutatást.

² Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás munkájával kapcsolatban.

2. „Kistérség olyan területi egység, amelyet a falu–faluközösség, vagy a falu–város közötti, elsősorban a lakosság mindennapi szükségleteit kielégítő térkapcsolatok határoznak meg” (Csatári, 1995, 12.).

1996-ban, amikor a területfejlesztésről és területrendezésről szóló jogszabály megalkotására került, a törvény szövegében a fenti meghatározáson kívül a területfejlesztési célok és feladatok sorában szerepelt „a nemzeti és térségi identitás-tudat megtartása és erősítése” (Tft. 1996. évi tv. 2.§ bekezdés). Felvetődik a kérdés, hogy az elmúlt tíz évben mi történt ezzel kapcsolatban. A többcélú kistérségi társulások (a továbbiakban: Társulás) a 2004-es év során megalakultak, majd a 2005-ös év során munkához is kezdhettek. A Társulásokra vonatkozó szabályokat a 36/2005. (III. 1.) Kormányrendelet tartalmazta. E rendelet 6. §-a szerint a Társulás a számára megítélhető támogatásban akkor részesülhet, ha a kistérséghez tartozó valamennyi település önkormányzatára kiterjedően legalább három közszolgáltatási feladat ellátását vállalja. Közszolgáltatási feladatoknak minősülnek a közoktatási, az egészségügyi, a szociális vagy gyermekjóléti, továbbá a területfejlesztési feladatok. A Társulások e feladataikat többnyire teljesítették. Tapasztalatunk és meglátásunk szerint a nemzeti és térségi identitás-tudat megtartása, valamint erősítése a területfejlesztés feladatkörébe tartozik. Ennek megvalósítására kevés figyelmet fordítanak (többnyire más feladatok ellátása miatt).

A második fogalom meghatározás a kistérség funkcionális megközelítésével könnyebben érthetővé teszi számunkra, hogy e területi egység fontossága és rendeltetése abban rejlik, hogy a fent említett feladatokat biztosítsa a lakosság számára. Ezt a gondolatmenetet folytatva ismét felvetődik a kérdés, hogy e területi egységnek, milyennek kell lennie annak érdekében, hogy kielégítő térkapcsolatok jöjjenek benne létre, és ezekhez megfelelő emóciók kapcsolódjanak.

A kistérség fogalma és a Társulási feladatok megismerése mellett fontosnak tartjuk, hogy az identitás, valamint a területi identitás meghatározása is megtörténjen.

Az identitást Csepeli (1997) szerint a nemzeti, vallási, nemi, generációs, világnézeti kategóriákat a *szocializáció* során sajátítjuk el. Ezt követően pedig magától értetődően alkalmazzuk őket önmagunk és mások társadalmi helyének megállapításakor. Funkciója az, hogy az egyén a közvetlen személyes tapasztalat világán túlmenően, képes legyen elhelyezni önmagát az ismerőség és az idegenség dimenziója mentén.

Területi identitást mások a régióval kapcsolatban tárgyalják, mely véleményünk szerint a kistérségi területi identitás esetében is alkalmazható. Ez kétféleképpen fogható fel:

1. „Egy meghatározott területi egységhez való kötődés tudata érthető alatta, ami mindenekelőtt jelenti a szülőföldhöz való tartozás érzését. Ebben különféle materiális, nyelvi, kulturális stb. szimbólumok kerülnek előtérbe” (Somlyódyné Pfeil, 2007, 63.).

2. Területi identitás jelentheti a mindennapi tudat területspecifikus kifejeződését, a különféle szociokultúrákat, illetőleg a területi problémák és közös fejlődés kérdésének megragadását (*Somlyódyné Pfeil, 2007*).

A területi identitás fenti két meghatározása közül az első megközelítést tartjuk az empirikus vizsgálatunk szempontjából alkalmazhatónak.

Empirikus vizsgálati módszerünk

A kutatásunknak két fázisa volt: elsőként a Pécsi kistérség intézményvezetőinél és polgármestereinél, második lépésben pedig a lakosság körében vizsgáltuk a területi identitás tudatot.

I. 2006-ban a célcsoport a polgármesterek, intézményvezetők, jegyzők, körjegyzők. Mindösszesen 45 személyt kérdeztünk meg a strukturált kérdőív nyílt kérdéseivel.

A kérdőíves vizsgálat célja: feltárni és megismerni a Pécsi kistérségben már meglévő, vagy kialakulóban lévő térség szemléletet és identitástudatot. Az identitástudatot vélemény és asszociációs kérdések segítségével próbáltuk feltárni, valamint egy vaktérkép kitöltésével, mely az egyének mentális térképét tárja fel a Pécsi kistérségről.

II. 2007-ben a célcsoport a Pécsi kistérség lakossága, a lekérdezettek száma 201 személy és 8 település. Strukturált kérdőívet használtunk kutatásunk során.

A kérdőíves vizsgálat célja: megismerni a kiválasztott személyek attitűdjét a kistérségről, valamint a Társulás munkájáról, továbbá nyitottság, elvárás és elégedettségi szintjük felmérése. Végül az e kérdésekre kapott válaszokból következtetéseket kívántunk levonni arra vonatkozóan, hogy a kistérséggel kapcsolatban milyen kép alakult ki, és e térséghez kapcsolódik-e identitás.

Vizsgálat módszere: a kérdéseket négy fő témakör köré csoportosítottuk. Első lépésben az interjúalanyok demográfiai adataira kérdeztünk rá, ezt követően a kistérségi ismereteket térképeztük fel. Harmadik lépésben a saját önkormányzatukkal és a kistérséggel kapcsolatos véleményüket, elvárásukat kívántuk megismerni. Végezetül a vizsgálat során arra is rákérdeztünk, hogy mennyire szeretnék megismerni a Társulás munkáját, és hogy álláspontjuk szerint hogyan lehet az ezzel kapcsolatos információt eljuttatni a lakossághoz. A terepmunka a közvélemény kutatás mellett egy ismertető feladatot is betöltött, ugyanis a lekérdezések után az interjúalanyainknak bemutattuk a kistérség területét ábrázoló térképet.

Kutatási mintavétel: a települések (8 település) kiválasztásánál azt vettük figyelembe, hogy a kistérség (39 település) minden tájegységéről kerüljön be egy falu. Továbbá kitétel volt, hogy ne Pécs és agglomerációs nagy település legyen. Az interjúalanyokat véletlenszerűen választottuk ki, mivel kvóta szerinti mintavétel nem működött. Nem tekintjük a kutatást reprezentatívnak, mivel az interjúalanyok kor, nem, iskolai végzettség stb., valamint a kistérség lakosságához

viszonyított számarányuk nem képviseli a Pécsi kistérség lakosságát. A vizsgálatban a nők felül reprezentáltak (a megkérdezettek 65%-a nő) voltak, ugyanakkor a kormegoszlás szerint a 1961–1970 között született egyének nem szerepeltek a felmérésben.

Kutatási eredmény

A vizsgálatunk kezdetén azt feltételeztük, hogy a kistérséghez tartozó települések önkormányzatának polgármestereinél, intézményvezetőinél, jegyzőinél stb. kifejlődött egy bizonyos mértékű kistérségi öntudata, esetleg kistérségi identitás. Tettük ezt a feltételezést arra is tekintettel, hogy ezek a személyek a mindennapi tevékenységükben ezen téregységen belül kell döntsenek és tervezzenek. E hipotézisünk igazolására szolgáltak a kutatás során a következő két kérdésre adott válaszok:

1. Az első kérdésre – *mi jut eszébe a Pécsi kistérségről* – két válaszkategória jelenik meg. Az elsőben a kistérség úgy jelenik meg, mint egy földrajzi térség, itt legtöbbször Pécsre asszociáltak, valamint az aprófalvakra. A második válaszkategóriába tartozók a Pécsi Többcélú Kistérségi Társulással kapcsolatos érzéseket fogalmazták meg, mind pozitív, mind negatív irányban. Pozitív tényezőként az összefogást, együttműködést (8 személy) emelték ki, negatívként a hiányosságokat és az ellentéteket.
2. A második kérdésre – *kérjük, hogy a Pécsi kistérségre leginkább jellemző dolgokat nevezze meg* – adott válaszokból szintén két kategóriát alkotunk. Az első válaszkategóriába tartozók a természeti környezetet (a Mecsek), a kistelepüléseket nevezték meg, míg a második kategóriában a társadalmi jellemzők jelentek meg, mint pl. hatékonyság, összefogás, együttműködés.

A válaszokból az tűnik ki, hogy a kistérséghez tartozó települések vezetői körében kialakulóban van a kistérségi identitás tudat, de a magas nem válaszok aránya miatt ezt nem lehet teljes bizonyossággal kijelenteni. Azon a véleményen voltunk, hogy a megkérdezettek térszemléletét úgy lehetne még jobban feltérképezni, ha tudnánk, hogy a Pécsi kistérséget mely településekből/térségekből építik fel, azaz milyen kistérségi mentális térképpel³ rendelkeznek. Így mindenki kapott egy vaktérképet, és megkértük az interjúalanyokat, hogy:

- a Pécsi kistérség térképén tüntessenek fel minden településnevet, valamint jelöljék meg az útvonalakat;
- jelöljék be a térképen a mikrotérségeket;
- jelöljék be más színnel, hogy meddig tekintik saját térségének azt a területet ahol élnek.

³ A mentális térkép tükrözi a vizsgált személy(ek) látásmódját, véleményét vagy egy társadalmi csoportnak a környezetéről alkotott tudati képét.

A lekérdezések során e három kérdésből, csak kettőre kaptunk értékelhető választ. A települések feltüntetését (csak) 8 személy nem végezte el a megkérdezettek közül (45 személyből). 10 személy tüntetett fel 30–39 települést, 11 személy 1–10 települést, 9 személy 11–20 települést és 7 személy 21–30 települést nevezett meg.

Összességében a következőket állapíthatjuk meg: a vizsgálati alanyokat három csoportra oszthatjuk. A legnagyobb népességű csoportba tartoznak azok, akik pozitívan viszonyulnak a Pécsi kistérséghez és támogatják annak működését. A megkérdezettek egy kisebb csoportjának véleménye azonban még nem alakult ki a Pécsi kistérségről. Így az ebbe a csoportba tartozó megkérdezettek válaszaiban sok az ellentmondás. A harmadik válaszadói csoportnak pedig kifejezetten rossz véleménye van a Pécsi kistérségről, még az együttműködés szó hallatán is negatív tényezőkre asszociálnak, mint pl. érdektelenség stb. E három csoport (kistérség kedvelők, semlegesek és nem kedvelők) egy dologban egyetértenek, hogy a Pécsi kistérséget csak az iparral, a munkahelyteremtéssel és az infrastruktúrával lehet fejleszteni, és ezekre van a legnagyobb szükség.

Az első vizsgálati eredményünk arra biztatott bennünket, hogy tovább folytatva a kutatást a kistérségi identitástudatot a lakosság körében is megvizsgáljuk. Ennek során azt igyekeztünk megtudni, hogy az egyének tudnak-e a kistérség, illetve a Pécsi kistérség létezéséről, tevékenységéről. A megkérdezettek 79%-a hallott már a kistérségről, mint térségi egységről ugyanakkor a kutatásban résztvevő alanyoknak csak a 28%-a tudta megmondani, hogy melyik kistérségben él. Ugyancsak a megkérdezettek 28%-a hallott már a Pécsi kistérségről. Érdekes, hogy ugyan az interjúalanyok mindösszesen (!) 28%-a tudja, hogy melyik kistérségben él, ennek ellenére a 201 személyből 93 személy (46%) meg van elégedve a Társulás működésével. Az eredmények alapján felvetődik bennünk a kérdés, hogy azoknál az egyéneknél⁴, akik nem tudják, hogy melyik kistérségben élnek, hogyan is alakulhat/alakulhatott ki a kistérségi identitástudat. Az tapasztalható, hogy a kistérség, melyet politikai döntéssel hoztak létre, nem vált egyik napról a másikra a lakosság identifikációs tényezőjévé, mivel nem állt rendelkezésre elegendő idő, hogy kialakuljanak a területi érzelmek. Vélhetőleg a jövedelemszerző képességnek is szerepe lesz a területi kötődés kialakulásában. A munkaaktív megkérdezettek 100%-a a Pécsi kistérség területén dolgozik, és ezen belül is többségük Pécsett.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy kistérségi identitástudatról a lakosság körében nem beszélhetünk. De vajon van-e valami más kisebb téregységgel kapcsolatos identitástudat kialakulóban? Vizsgálatunk alapján megállapíthatjuk, hogy nincs más téregység kialakulóban, csak a jelenlegi van leszűkítve. Így a következő kérdésünk, már az volt, hogy e leszűkített térségben, melyik települést tekintik a (kis)térségi központnak. A válaszadók 35%-a (66 személy) Pécset

⁴ Megkockáztathatjuk, hogy a lakosság nagy hányada nem tudja, megmondani hogy melyik kistérségben él, és a megyei öntudat még erősebb a kistérséginél.

tekintette, a többiek, pedig a saját településüket (kisebb arányban), vagy a közeliükben lévő kicsit nagyobb településeket, melyek közigazgatási funkciókat is ellátnak a településük számára.

A kapott eredményeinkből azt a következtetést szükséges levonunk, hogy az intézményeknek térség meghatározó és identitásformáló jelentősége van. E tekintetben egyet kell értenünk *Somlyódyné Pfeil* (2007, 64.) megállapításával, mely szerint: „A területi identitás ugyanis nem légtüres térben, sem pedig izolált személyiségekben nem tud fejlődni. Az emberek gondolkodására, cselekvésére, érzékelésére hatnak a tapasztalások, a szocializációs folyamat, és nem utolsósorban az intézmények hozzájárulnak létre és mélyítik el az identitást”. Ha egyes települések intézményei ilyen befolyásoló tényezőkkel bírnak, akkor, milyen szerepet kaphat a Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás és mit várnak el tőle? A válaszadók három leggyakoribb válasza (hasonló volt az első vizsgálatban szereplőkkel): a munkahelyteremtés, egészségügyi ellátásban való együttműködés, és a települések érdekeinek képviselése volt. A társadalom nem látja át, hogy a Társulás milyen feladatokat lát el, és így nem is tudnak életközeli képet kialakítani a Társulás szerepéről. Arra a kérdésünkre, hogy meg van-e elégedve Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás működésével, a megkérdezettek több mint egyharmada azt a választ adta, hogy nem tudja megítélni a működését, de 73%-a a megkérdezetteknek szeretné megismerni a Társulás munkáját, mely nyitottságot áruul el a lakosság részéről.

Meglátásunk szerint a helyi közösségek nyitottságát „ki kell használni”. Célszerű megszólítani és tájékoztatni őket a Társulás tevékenységének és szerepének megismertetésével kapcsolatban. Így a lakosság területi térszemlélete és ezzel együtt az identitása is megváltozna, nem úgy tekintene a kistérség fogalmára, mely tőle elkülönülten létezik, hanem kialakítana egy intenzívebb interakciót, mely vélhetően a későbbiekben az adott terület identitását adná.

Összegzés

A vizsgálati eredményekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy kistérségi identifikációra akkor lehet esély, ha a közigazgatási szereplőkkel, valamint a lakossággal kialakul a mindennapi párbeszéd. Ezt azonban meg kell, hogy előzze az intézményvezetők, polgármesterek stb. szemléletváltozása. A településvezetők túl kell, hogy lássanak saját kis településükön, annak érdekében, hogy olyan térszemléletet alakítsanak és közvetítsenek a helyi közösségek számára, melyben a települések együttműködése tudja csak kielégíteni a lakosság mindennapi szükségleteit. Fontosnak tartjuk, hogy a Pécsi kistérség térbeliségét és a Társulás tevékenységét megismertessék az érintettekkel. A megfelelő tájékoztatást azért tartjuk fontosnak, mert tapasztalatunk szerint jelenleg a lakosság nagy része nem rendelkezik megfelelő ismerettel a Pécsi Többcélú Kistérségi Társulásról, ugyanakkor tudatosan vagy öntudatlanul keresik az adott térséghez való tartozást.

Irodalom

- Csatári B. (2004): Magyarország új vidékfejlesztési tézisei. MTA RKK ATI, Kecskemét.
- Csepeli Gy. (1997): *Szociálpszichológia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Paasi, A. (1989): A régiók fejlődése és a regionális identitás kialakulása. – *Tér és Társadalom*, III. évf. 70–79. p.
- Somlyódyné Pfeil E. (2007): Mozaikok a regionális identitás értelmezéséhez. – *Tér és Társadalom*. XXI. évf. 57–71. p.
- 36/2005. (III. 1.) kormányrendelet. www.otm.gov.hu (2008. 05. 05.)
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. www.oth.gov.hu (2008. 05. 05.)

Local identity in the Pécs micro-region and research experience

In the previous volume we started to publish the results of an opinion survey conducted with a sample of 246 individuals in the spring of 2007. In this article we publish the most interesting detail in examining micro-regional identity.

How to create micro-regional identity when the inhabitants do not know which micro-region they live in? Can we classify the special characteristics of micro-regional identity compared with spatial identity?

The results of this survey are useful in answering still outstanding questions relating to the future of counties, since they are suitable for identifying the actual use of space, the regular geographical movements of citizens and the most typical spatial categories of regional identity on this basis.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK PARTNERSÉGÉNEK LEHETSÉGES FORMÁI A KISVÁROSOK FEJLESZTÉSÉBEN

Petrás Ede József
tudományos segédmunkatárs
MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet

Összefoglaló

A településekkel kapcsolatos tudományos diskurzusban napjainkra közhellyé vált, hogy a felsőoktatás a városfejlesztés egyik kulcsterülete: amellett, hogy szellemiséget teremt és urbánus polgárságot nevel, még jelentős gazdasági húzóerőt is képvisel. Tanulmányomban a hazai kisvárosi főiskolák példáján keresztül azt vizsgálom, mennyiben valósul meg a felsőoktatási intézmények településfejlesztő hatása a mai magyar gyakorlatban, a helyi politikai beágyazottság dimenziójában. Empirikus tapasztalataim alapján megállapítom, hogy a helyi politikai beágyazottság legfontosabb formái a főiskolák szakmai potenciáljára épülő, városfejlesztési célzatú együttműködés, a városok által az intézmények számára biztosított anyagi és eszmei támogatás, valamint az intézmények és a helyi politikai elit közötti informális kapcsolatok.

Napjainkban több kisváros tesz komoly erőfeszítéseket egy saját főiskola alapítására, vagy meglévő felsőoktatási intézményének fejlesztésére. E városok vezetése – és általában közvéleménye is – számos reményt fűz az alapítandó főiskolához. Várakozásuk szerint, egy felsőoktatási intézmény kedvezően befolyásolja városának társadalmát, gazdaságát, kultúráját és imázsát egyaránt. E befolyásnak konkrét településfejlesztő hatása van, mivel a stabilitás és a fejlődés irányába hat. A fejlesztő hatás egyfelől közvetlenül az intézmény szakmai profiljának, helyi ágazati beágyazottságának folyománya (manifeszt hatások), másfelől viszont annak a közösségszervező és érdekérvényesítő potenciálnak is köszönhető, amely az intézményben alkalmazott helyi, vagy helyi érzelmű aktorok informális tevékenysége révén valósul meg (látens hatások).

E törekvéssel szemben az utóbbi évtizedben erős ellenállás mutatkozott mind a központi oktatáspolitikára, mind a már meglévő felsőoktatási intézmények, el-

sősorban a nagy egyetemek részéről. Számos kisváros vezetése és lakossága mégis képes volt, képes küzdeni, esetleg komolyabb áldozatot hozni intézményalapítási, illetőleg -fejlesztési törekvéseik teljesülése érdekében (pl. Gyula, Berettyóújfalu).

Egyértelmű, hogy az ellentétes irányú helyi, szakmai ill. központi törekvések mögött számos eltérő érdek húzódik meg. Mind a központi oktatáspolitikának, mind a felsőoktatási intézményeknek érdekük a meglévő színvonal védelme, az államilag elismert diploma szakmai értékének legalábbis megőrzése, s jogosan tartanak az új, felsőoktatási hagyományokkal esetleg egyáltalán nem rendelkező intézmények, települések akkreditálásában rejlő veszélyektől.

Ezen túl, erőteljesen jelen vannak a központi oktatáspolitikai fiskális érdekei, és az elsősorban finanszírozási szempontból szorgalmazott integrációs, sőt az utóbbi néhány évben koncentrációs törekvései, valamint az államilag finanszírozott felsőoktatás erőteljes létszámcsökkentésének igénye.

A lokális törekvések motivációi sokkal szerteágazóbbak. Általában minden kisváros előtt ott lebeg a település fejlődésének vagy éppen megmaradásának reménye, a kitörés lehetősége a településtípusra napjainkban általánosan jellemző funkcióvesztésből, erősödő elszigetelődésből, valamint a gazdasági stabilitásnak, az elvándorlás csökkentésének és a helyi kulturális élet föllendülésének ígérete. A legtöbb, komolyabb városi múltra visszatekintő településen jelen van valamilyen mértékben a hagyományos iskolavárosi funkció emlékeztete, s vizsszaszerzésének igénye a felsőoktatás expanziója által kialakított új helyzetben.

A fenti, kevésbé mérhető eredményeknél megfoghatóbb a helyi és térségi társadalom haszna a közelben elérhető, minél szélesebb választékot nyújtó felsőoktatási intézményrendszer létéből. Napjainkban, amikor a felsőfokú végzettség egyre általánosabb igénnyé válik mind a fiatalok és családjuk, mind a munkáltatók szemében, elemi érdeke minden helyi társadalomnak, hogy legyen lehetőség helyben, hosszabb utazás nélkül elérni az államilag – tehát saját pénzéből – finanszírozott felsőoktatást.

Kérdés, hogy mennyiben váltják be a kisvárosi felsőoktatási intézmények a hozzájuk fűzött lokális reményeket. Valóban tényleges helyi érdekeikért küzdenek-e az intézményalapításra, -fejlesztésre törekedő kisvárosok? E problematika egyik fontos eleme a főiskolák és városuk együttműködésének területe, amelyet a 2006/07-es tanév folyamán, három hazai kisváros négy főiskolai karán (SZTE-MGK – Hódmezővásárhely, KRE-TFK – Nagykőrös, TSF-PFK – Szarvas, TSF-MVK – Szarvas) végzett empirikus vizsgálatom alapján mutatok be.

Empirikus vizsgálatom tapasztalatai szerint a kisvárosi főiskolák és az őket befogadó városok vezetése közötti együttműködésnek három formája van: egyrészt a főiskolák szakmai profiljából következő, városfejlesztő célzatú együttműködés, másrészt a helyi vezetés által az intézmények alapításához, bővüléséhez – vagy éppen megmaradásához – nyújtott anyagi ill. eszmei támogatás, harmadrészt pedig az intézmények informális kapcsolatai a helyi vezetéssel.

A szakmai együttműködés legközvetlenebb formája a főiskola kutatói kapacitásának bevonását jelenti a várostervezési és -fejlesztési tevékenységbe. A pedagógiai karok esetében erre a közoktatási feladatok ellátása és átszervezése, a mezőgazdaság területén pedig a helyi agrárszféra stratégiai tervezése és fejlesztése során nyílik lehetőség. Jó példa erre Szarvas esete, ahol néhány évvel ezelőtt úgy szervezték át a közoktatási intézmények pedagógiai szakellátását, hogy az iskolák és óvodák hatékonyabban ki tudják használni a helyben oktatott speciális képzettségek (mentálhigiéné, romológia, fejlesztő pedagógia, inklúzív pedagógia) nyújtotta előnyöket. Empirikus tapasztalataim szerint azonban az eféle együttműködések gyakorlati megvalósulásának számos korlátja is van.

„Szándék, meg tervek szintjén mozgott ez az elmúlt években. Az oktatási és a kulturális bizottságok mint önkormányzati bizottság. Volt olyan elképzelés, amiben egy kicsit a kutatási, oktatási megújítás, reformok kapcsán, a mi külföldi kapcsolatainknak a közoktatásban... [...] A közoktatási bizottságnak a programjába ezek bekerültek, jókat lehetett elmélkedni rajta, ilyenkor a pártok is fognak egy-két szót ebből, és akkor még tovább megy a dolog. De jelen pillanattig tényleges dolog nem történik.” *(oktatói interjú, KRE-TFK)*

„A Tessedik Főiskola amikor létrejött, a törvény szerint megalkotta a maga társadalmi tanácsát. Mi delegáltuk ide a polgármester urat, a cigány önkormányzat elnökét, szerettük volna, hogyha egy kicsit tényleg a közös gondolkodás meg a szemléletünket is formáló találkozások lettek volna jellemzőek. [...] Tehát ilyen kezdeményezések voltak, de én nem látom ennek az eredményét.” *(oktatói interjú, TSF-PFK)*

A fenti reflexiókból egy rugalmatlan, meglévő vezetési beidegződéseitől elvonatkoztatni képtelen helyi politikai közeg képe körvonalazódik, mely magán viseli a kisvárosi társadalmakra jellemző provinciális és kirekesztő helyi elit jellemzőit. Ebben a közegben nem tud igazán érvényesülni a felsőoktatási intézmények innovatív hatása, mert az esetenként fölbukkanó, hangzatos stratégiai elképzeléseket a városok vezetése nem képes átültetni a napi gyakorlatba. Ebből következően a városok nem tudják kihasználni a főiskolák jelenlétében rejlő fejlődési lehetőséget.

Az általános összképtől jelentősen eltér Vásárhely esete, ahol a föntieknél sokkal kiterjedtebb szakmai együttműködést figyelhetünk meg a főiskola és a városvezetés között. Szerződésen alapuló kutatási együttműködés ill. közös pályázási tevékenység folyik a helyi mezőgazdaság hagyományos húzóágazatára, a szántóföldi szemesgabona-termelésre épülő legkorszerűbb feldolgozóipari technológiák területén. A város a kutatási potenciál mellett a főiskola jelenlété-

nek két további előnyét is igyekeznek kihasználni: egyfelől, a főiskolára, valamint annak tangazdaságára és képzőközpontjára alapozva egy mezőgazdasági tudásközpontot kíván létrehozni, másfelől pedig ösztöndíj folyósításával támogatja a főiskolán tanuló, s helyben letelepedni szándékozó hallgatókat, hogy biztosítsa a szakemberek átlag fölötti arányát a helyi agrárszférában.

E ritka kivétel magyarázata az a – hazánkban ugyancsak ritka – jelenség, hogy Vásárhelyen a város fejlesztésének stratégiai tervezésében 1990 után is igen fontos szerepet kap a kitűnő termőhelyi adottságok kihasználása, és egy korszerű, húzóágazatként működő helyi agrárium megteremtése.

„A kistérségnek jó esélye van az EU piacon is versenyképes termékek előállítására, különösen abban az esetben, ha a fejlesztési erőforrások összpontosításával a már meglévő, versenyképes minőségi termelésre ösztönző beruházásokat helyezi előtérbe, és törekszik a termelés–feldolgozás–értékesítés vertikumának kialakítására. [...] Az eddigieknél nagyobb hangsúlyt kell fektetni a tudományos eredmények gyakorlati hasznosítására.” (*Gazdaságfejlesztési*, 2005, 13.)

„A város vezetése, én úgy látom, hogy a mezőgazdasági termelés, mezőgazdaság iránt elkötelezett. Vannak itt olyan tervezés szinten levő mezőgazdasági beruházások, amik ma még nem nyilvánosak, nem hivatalosak, de ebbe gondolkodás van. És ebbe nagyon belefér a főiskola, ebbe a szemléletbe.” (*városi interjú, Hódmezővásárhely*)

A mezőgazdaságra alapozott településfejlesztés koncepciójára a várostervezési dokumentum és a helyi gazda egyaránt és egybehangzóan reflektál. Ez nemcsak a koncepció erősségéről, hanem lakossági támogatottságáról – ha úgy tetszik, helyi társadalmi „beágyazottságáról” – is árulkodik. Mindebből érthető az a reakció, amelyet a kar esetleges megszüntetésének terve váltott ki a város vezetéséből:

„Vásárhely továbbra is átvinné a városban működő mezőgazdasági kar működtetését, miután felvetődött, hogy a képzést áthelyezhetik Szegedre. [...] A főiskola ügye a város ügye, ennél semmilyen személyes ambíció nem lehet fontosabb – szögezte le a polgármester.” (*KOROM*, 2006)

Az önkormányzati fenntartású főiskola – szokatlan, de jogilag megvalósítható – gondolata mögött bizonyosan számos eltérő politikai érdek húzódik meg. A főnti újságcikkből kiviláguló városvezetői hozzáállás azonban ettől függetlenül is híven tükrözi a karnak szánt fontos szerepet a város fejlődésében.

A helyi politikai beágyazottság másik formáját, a főiskolák alapításához és bővítéséhez nyújtott önkormányzati támogatást a legtöbb esetben az az általánosan elterjedt vélekedés motiválja, mely szerint egy felsőoktatási intézmény számos módon kedvező hatást gyakorol városának fejlődésére. Bár vizsgálatom célja éppen e hatásrendszer hazai megvalósulásának kritikai elemzése, a fönti vélekedés tudat- és politikaformáló hatását mindenképpen valóságos tényezőnek kell tekinteni.

A helyi vezetés által nyújtott segítségnek a XIX. század végétől napjainkig számos megjelenési formája figyelhető meg a vizsgált karok esetében. Ezek közül a legjellemzőbbek a város lobbitevékenysége az alapítás vagy az intézményfejlesztés érdekében (Vásárhely, Szarvas), önkormányzati tulajdonban lévő épület ill. építési telek ingyenes vagy kedvezményes árú átadása (Vásárhely, Nagykovács), egy helyi súlypontú intézményi integráció eszmei támogatása (Szarvas), az intézmény közvetlen anyagi támogatása (Vásárhely), a főiskolai tudományos rendezvények szervezésében nyújtott segítség (Szarvas), valamint a polgármester ill. a vezető helyi tisztviselők megjelenése a főiskolai rendezvényeken (Szarvas, Vásárhely).

Empirikus vizsgálatom során a formális együttműködés és támogatás mellett számos informális kapcsolatot is megfigyeltem az intézmények és a helyi vezetés között. A legmagasabb, vezetői szinten különösen jellemző a személyi összefonódás. Mindhárom városban előfordult már, hogy a jelenlegi főigazgató vagy valamelyik elődje vezető helyi tisztséget – tanácselnök (Szarvas), önkormányzati képviselő (Nagykovács), polgármester (Vásárhely) – töltött be ill. pályázott meg. A vizsgált karok oktatóinak helyi politikai részvétele mindenütt hasonló képletet mutat.

„Néhány kolléga viszont politizál, pláne az utolsó 16 évben bekapcsolódott a politikába. Politizál, városvezető lett, a korábbi főigazgatónk is utolsó tanácselnök volt, tehát azért egy-két ember mindig, valamilyen személyes ambíció, személyes kapcsolat révén bekapcsolódott a városba. De igazán nem nagyon.” (oktatói interjú, TSF-MVK)

A fönti reflexióból kitűnik egyfelől az a számos lehetőség, amely a helyi közélet iránt érdeklődő oktatók előtt nyitva áll. Ugyanakkor képet ad arról is, hogy – a kulturális dimenzióhoz hasonlóan – a közéleti szerepvállalás az oktatóknak csupán egy kisebb, személyes okok miatt elkötelezett részére jellemző.

A hallgatók helyi politikai részvételére a vizsgált intézmények közül egyedül Szarvason van példa, ahol a karok hallgatói önkormányzatai – polgármesteri kezdeményezésre – képvisellel rendelkeznek a helyi Gyermek- és Ifjúsági Önkormányzatban.

A helyi politikában történő intézményvezetői, oktatói és hallgatói részvétel mellett az informális kapcsolatoknak néhány további formáját is megfigyeltem.

Ezek egyike a polgármesterek jártassága a karok szakterületén – Vásárhely esetében ez a polgármester családjának erős mezőgazdasági kötődésében, Szarvason pedig a polgármester agrárvégzettségében jelenik meg.

„A polgármesternek van agrárérdekeltsége. [...] Valahol affinitása van a gazdálkodás... illetve az apukája, tehát még most is ott vannak a gazdagyökök. Úgyhogy tudja, hogy működik az agrárium, meg azért megérti ezeket a problémákat.” (oktatói interjú, SZTE-MGK)

A fönti értelmezés arra a fontos előnyre mutat rá, amelyet a város vezetőjének szakmai jártassága jelent a főiskola számára. A városvezetésnek a kar által művelt szakterület speciális problémáit átlátó, azok iránt fogékony hozzáállása jelentősen megkönnyíti a két fél közötti párbeszédet és együttműködést.

Az informális politikai beágyazottságnak egy további, valamilyen szinten mindenütt megjelenő formája a főiskolák és a helyi politikai elit közötti rokoni, baráti ill. tanítványi kapcsolatok. Ezek működéséről képet ad az alábbi interjúrészlet:

„Kilencven előtt nagy vadászatok voltak, utánuk meg vacsora. Ott dőlt el sok minden, ott voltak a bizalmas dolgok. Most meg ilyen szűk körű baráti vacsorák, utána egy kis ital. Ott vannak ezek a kötetlen beszélgetések, és szerintem ott derül ki sok minden.” (oktatói interjú, TSF-MVK)

A szarvasi oktató szavaiból kitűnik, hogy az efféle informális kapcsolatok a főiskolák helyi közéleti beágyazottságának – kortól és politikai berendezkedéstől függetlenül is – fontos elemét képezik. Az interjúrészletben említett beszélgetések nemcsak a sokszor létfontosságú, bizalmas információk megszerzésére nyújtanak kitűnő alkalmat, hanem a városok és a főiskolák jövőjéről való, termékeny együttgondolkodás fórumai is lehetnek.

Irodalom

- Gazdaságfejlesztési Program* (2005). MS. Hódmezővásárhely: Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2005. 162 p. <http://www.hodmezovasarhely.hu/system/files/manager.xml?file=/pages/varos/varosfejlesztes/gazdasag/gazdstrat.pdf&type=related>
- Korom András (2006): Lázár: Diktatúra váltotta le. Az önkormányzat kiáll az elbocsátott Mucsi Imre mellett. – *Délmagyarország*. 2006. december 23. <http://www.delmagyar.hu/cikk.php?id=71&cid=139386>

Summary

In the scientific discourse on settlements, Higher Education is widely treated as a key factor in local development, creating both an urban atmosphere and economic prosperity. In the present study, the true role of Higher Education Institutions is examined in relation to smaller town colleges in Hungary – in terms of local political embeddedness. According to empirical data, I found the most important forms of local political embeddedness to be the cooperation in respect of local development based on the scientific knowledge of the colleges, the financial and moral support of colleges by local authorities and the informal links between colleges and local political elites.

ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTEL A HELYI FEJLESZTÉSI FOLYAMATOKBAN

Reisinger Adrienn

PhD-hallgató

Széchenyi István Egyetem

Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola

Bevezetés

Egy adott település, terület, régió, ország fejlesztése olyan tudatos beavatkozás, amely befolyásolja az adott tér működését annak érdekében, hogy megfelelő életszínvonalat lehessen biztosítani a lakosság számára, és biztosítani lehessen az adott térség, település jövőjét. A fejlesztésekben nagyon fontos szerepet játszanak az állami, önkormányzati szereplők, akik törvényi, rendeleti formában keretet tudnak biztosítani a célok megvalósításához. A fejlesztések kulcsszereplői viszont azok az állampolgárok és szerveződések, akik tevékenységük révén tartalommal tudják megtölteni a fejlődést. Ők lesznek azok, akik mindennapi tevékenységükkel, a keretek adta lehetőségekkel élve megvalósítják a fejlesztéseket. Ezt viszont csak úgy lehet hatékonyan és sikeresen megtenni, ha az emberek kötődnek az adott térséghez, településhez, olyan kapcsolatokat ápolnak, amelyek segítségével a célok megvalósíthatók. Ezeket a helyi kötődéseket többek között a civil/nonprofit szervezetek és az állampolgárok tudják alakítani.

Tanulmányom célja bemutatni, hogy az állampolgárok és a civil/nonprofit szervezetek milyen formában tudnak részt venni a helyi fejlesztésekben, ennek milyen előnyei lehetnek.

A helyi fejlesztés értelmezése

A helyi fejlesztés egy olyan széles körű koncepcióként értelmezhető, amelyben adott számú társadalmi és gazdasági szereplő egymást kiegészítve adott helyi szinten olyan feladatokat hajt végre, amely eredményeképpen a helyi erőforrások lehető legjobb kihasználtsága valósul meg, és a terület fejlődik (*Best Practices in Local Development*, 1999). A helyi fejlesztés középpontjában a helyi szereplők cselekvése áll, akik a helyi erőforrások kihasználásával tesznek lépéseket

az adott terület fejlődése érdekében. A fejlesztési folyamatok alapvetően kétféle irányultságúak lehetnek: irányulhatnak csupán a fizikai környezet, vagyis az infrastruktúra fejlesztésére, és irányulhatnak olyan folyamatokra, amelyek a fizikai környezeten túl a helyi adottságokat és az embert mint a fizikai környezet életre keltő szereplőt is figyelembe veszik. Ez utóbbi esetben azok a tényezők is a fejlesztés középpontjába kerülnek, amelyek által egy területi egység valóban egyedi lesz. „[...] létezik a területi egységeknek egy sajátos politikai-társadalmi-kulturális feltételrendszere is, ami befolyásolja a gazdasági tényezők működését, versenyképességét.” (Rechnitzer–Smahó, 2006, 23.). Többek között az alábbi tényezők lehetnek meghatározóak: lokális és regionális piacok, életminőség, társadalmi kapcsolatok, kulturális szokások, helyi fejlesztéspolitika (Rechnitzer–Smahó, 2006).

A helyi fejlesztés értelmezésének bemutatásakor szólni kell a helyi kormányzás koncepciójáról is. Összességében a kormányzás Rhodes (1996) szerint a különböző együttműködő társadalmi és politikai szereplők kapcsolódásainak eredménye, gyakorlatilag egy olyan hálózatként értelmezhető, amely önmagát képes szervezni.

Rosenau (1992, 4.) egy nagyon fontos tényre hívja fel a figyelmet a kormányzás definiálásakor: szerinte a „kormányzás olyan szabályok rendszerét jelenti, amely csak akkor működhet, ha a többség elfogadta azokat”. Ennek értelmében a kormányzás széles körű egyetértést jelent a különböző szereplők között.

A fentiek értelmében a kormányzás nem egyszerűen az adott térségi egység kormányzását jelenti, hanem széles körű társadalmi, gazdasági kapcsolódási pontokat feltételez. A helyi kormányzás így nem csak az önkormányzati szintű (települési és magasabb szintű) fejlesztési tevékenységet jelenti, ebben benne van a helyi közösség, illetve az önkormányzat helyi szereplőkkel kialakított kapcsolatrendszere is.

Részvételi demokrácia

A részvételi demokrácia működése azon az elven alapul, hogy az állami szereplők mellett a társadalom és a gazdaság szereplői is részt vesznek a környezetüket alakító folyamatokban, teszik ezt önként és teljes jogú félként (Sartori, 1999). Danesh Chekki (1979) a részvételi demokráciát az emberek uralmaként értelmezi olyan értelemben, hogy az állampolgárok olyan tetteket hajtanak végre, amelyekkel szándékosan képesek befolyásolni a hatalmon lévők döntéseit, vagyis a közösség hatalommal való felruházásáról beszélhetünk.

A részvételi demokrácia értelmezésekor a legfontosabb kérdés, hogy kiket és mibe kell bevonni ahhoz, hogy a fejlesztések hatékonyan megvalósuljanak. Az ide vonatkozó szakirodalmat (Ugrin–Varga, 2007; Chanan, 1997; Nizák–Péterfi, 2005; Cook, 1975; Haberlein, 1976) olvasva a válasz egyértelműnek tűnhet: az állampolgárokat. Felvetődhet azonban a kérdés, hogy milyen dimen-

zióban szerepelnek az állampolgárok. Véleményem szerint a részvétel fogalmi rendszerének alapvetően három fajta értelmezése lehet az állampolgárok felől megközelítve:

- az állampolgárok mint egyének részvétele (közvetlen részvétel);
- állampolgárok részvétele civil szerveződésekben keresztül;
- az állampolgárok közvetett részvétele piaci és állami szervezeti rendszerekben keresztül, amelyek lehetnek vállalatok, intézmények, egyéb szervezetek.

Az első esetben az állampolgár közvetlenül vesz részt a fejlesztési folyamatokban, saját maga képviseli érdekeit. A harmadik esetben az állampolgárok valójában másodlagos szereplők, itt nem az ő érdekeik állnak a középpontban, hanem azon szervezeteké, amelyeket képviselnek. A második eset gyakorlatilag az első és az utolsó között foglal helyet átmenetként, hiszen az állampolgárok nem egyénileg érvényesítik érdekeiket, hanem szervezeten keresztül, de a civil/non-profit szervezetek mellett, hogy szervezeti érdekeket is képviselnek, elsődlegesen azért jöttek létre, hogy tagjaikat képviseljék, így az állampolgári érdekek is érvényesülhetnek. A szakirodalomban a részvétel értelmezésekor jellemzően az első két eset kerül előtérbe. Tény, hogy az első kettő és a harmadik eset különbözik egymástól, ennek ellenére úgy látom, hogy a részvétel kifejezés értelmezésekor a három esetet egyszerre kellene egyben és külön kezelni. Ennek okát abban látom, hogy egyrészt az állampolgárok bevonása a fejlesztési folyamatokba szükséges, hiszen egy fejlesztési elképzelés minél közelebb kerül az emberekhez, annál inkább magukénak fogják azt érezni, másrészt viszont nem lehet eltekinteni a többi, gazdasági és társadalmi szereplő érdekeitől, véleményétől sem, így hatékony fejlesztés csak az együttes véleményformálással és érdekegyeztetéssel érhető el. A fejlesztési folyamatban így részt kellene vennie minden olyan szereplőnek, aki érintve van benne.

Az állampolgári részvétel

Az állampolgárok részvételi formája többféleképpen közelíthető meg. Az Európa Tanács kiadványa szerint (*Participation of Citizens in Local Public Life*, 2000) alapvetően kétféle dimenzió mentén beszélhetünk részvételről. Az egyik az állampolgárok politikai szerepvállalása, a másik a közösségi cselekményeken keresztül történő részvétel. A politikai életben háromféle módon tudnak megjelenni az emberek: egyrészt a választásokon, a pártok munkájában közvetlenül vagy közvetett módon, illetve direkt módon. A közösségi részvétel alapvetően civil szerveződésekben való részvételt jelent. A direkt részvételnek három módját említi a tanulmány, amelyek a következők:

- Informálódó és tanácsadói részvétel: A részvétel egyik fontos elemeként jelenik meg az információhoz való jog. Ahhoz, hogy az állampolgárok

érdemben bele tudjanak szólni az őket érintő kérdésekbe, ismerniük kell a fejlesztési folyamatok dokumentumait. Míg az állampolgároknak a részvételhez információra van szükségük, addig a helyi hatóságok számára a legjobb információs forrást éppen a lakosság jelentheti.

- Döntésekben való részvétel: Ez az a jog, amely a mai democráciákban kevés eséllyel biztosítható a lakosság számára.
- Megvalósításban való részvétel: A döntések előkészítésében való közreműködés mellett hasonlóan fontos szempont, hogy teret kapjanak az állampolgárok a megvalósításban való részvételben is.

Marc Gramberger egy 2001-ben megjelent OECD kiadványban az állampolgárok részvételi szerepét elkülöníti a politikai szerepvállalástól, a középpontba az információhoz való jogot és a véleményezést helyezi. *Arnstein* (1969) a részvételnek nyolc fázisát különíti el egy ún. közösségi részvételi létrán, amelyet három csoportba sorol: egyáltalán nincs részvétel, látszat részvétel van, állampolgári erőként jelenik meg a részvétel. Burns és szerzőtársai (*Burns–Hambleton–Hogget*, 1994) ezt a fajta hármast részletesebben bontották fel, az ő létrájuk 12 elemből áll. *Chanan* (1997) részben más megközelítés mentén gondolkodik az állampolgári részvételről, véleménye szerint a részvételnek két lehetséges útja van: vagy aktív polgárként veszünk részt a folyamatokban, vagy csak szoros együttműködést tartunk fenn a közösségi szektorral és az egyéb helyi szereplőkkel partnerségi viszonyban.

Véleményem szerint ez utóbbi olyan megoldást kínál az állampolgároknak, amely hosszú távon biztosíthatja a hatékony fejlesztési folyamatokat. Hiszen, ahogy több szerző (*Ugrin–Varga*, 2007; *Nizák–Péterfi*, 2005; *Sartori*, 1999) is utalt rá, a részvételi demokráciát teljes mértékben, vagyis ahogy a jelentéséből adódna, nem lehet megvalósítani. Ennek több oka van, többek között a legfontosabb, hogy ha az állampolgárok minden döntésben részt vesznek (olyan formán, hogy ők döntenek), akkor nem beszélhetünk többé képviseleti rendszerről, nem hatalmi állam irányít, hanem egy olyan állami berendezkedés van érvényben, amely egyszerre közösségi és személyes (*Ugrin–Varga*, 2007). Ennek fényében a jövő demokrácia formája a képviseleti és a részvételi demokrácia között található félúton. Értendő ezalatt, hogy a képviseleti rendszer megtartása elengedhetetlen, viszont szükség van ennek kiterjesztésére, illetve szélesebb körben történő alkalmazására a részvételi elv alapján úgy, hogy teret kapnak az állampolgárok a döntések előkészítésben, a megvalósításban, de a döntés továbbra is a képviselők kizárólagos joga marad. *Chanan* partnerségi részvétele is erre utal.

Az állampolgári részvétel technikai széleskörűek, többek között az alábbiak lehetnek (*A párbeszédben álló város*, 1999):

- Igény- és véleményfelmérés: kérdőívek, interjúk, telekommunikáció;
- Információcsere, véleményalkotás: szórólap, média, lakossági fórum, vitanap, helyszíni bejárás;

- Közös tervezés: egyeztető tárgyalás, petíció, népszavazás, munkacsoport;
- Együttműködés, kooperáció: kerekasztal, mediáció, fórumok, helyi partnerségek.

Feltehető a kérdés, hogy milyen előnyök származhatnak az állampolgári részvételből. A 20. század második felében *Cook* (1975) és *Haberlein* (1976) is azzal érvel, hogy ha teret enged az állam a helyi szereplőknek, egyrészt legitimálva lesznek a különböző programok, másrészt jobb döntések fognak születni. Továbbá *Bridges* (1974) azon a véleményen van, hogy ezáltal az állampolgárok megtanulnak nem csak egyéni szinten, hanem közösségben is gondolkodni és kommunikálni. *Goldfrank* (2002) a demokrácia erősítésének eszközeként említi az állampolgári részvételt.

Összegzés

A fejlesztő tevékenységek sikere mindig azon múlik, hogy milyen szereplők kerülnek bevonásra a folyamatba és milyen módon, milyen hatékonyan tudnak együttműködni egymással és a gazdaság, társadalom többi szereplőjével. Megállapítható, hogy az állampolgároknak és a civil/nonprofit szervezeteknek jelentős szerepük van abban, hogy a fejlesztési gyakorlat valóban a helyi igények kielégítésével valósuljon meg.

A cél az lenne, hogy minél több ember és szervezet ismerje fel, hogy szerepe van a fejlesztési és területi folyamatokban és használja is ki a lehetőségeit. Ehhez viszont az szükséges, hogy a döntéshozók aktívan számoljanak az állampolgárok részvételével, annak kihasználatlan kapacitásaival, hiszen kik tudnák a jobban, hogy egy adott településen, régióban, mire van szüksége az ott élő embereknek, mint azok a gazdasági, társadalmi szereplők, akik helyben fel tudják térképezni a problémákat, fel tudják mérni az igényeket. Minél több szereplő kerül aktívan bevonásra a fejlesztésekbe, annál hatékonyabb lesz a megvalósítás folyamata és az eredmény is.

Irodalom

- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Public Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 4. 216–224. p.
- Best Practices in Local Development*. OECD 1999.
- Bridges, William R. (1974): *Holding People Develop Their Communities*. University of Kentucky, Lexington.
- Burns, Danny – Hambleton, Robin – Hogget, Paul (1994): *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Macmillan.
- Chanan, Gabriel (1997): *Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Roots*. Discussion Paper. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Chekki, Danesh A. (1979): *Participatory Democracy in Action: International Profiles of Community Development*. Vikas Publishing, Bombay.
- Cook, James B. (1975): *Citizen Participation: A Concept Battery*. University of Missouri Department of Regional and Community Affairs, Columbia.
- Goldfrank, Benjamin (2002): *The Fragile Flower of Local Democracy: A case Study of Decentralisation, Participation in Montevideo*. Politics and Society, 1. 51–83.p.
- Gramberger, Marc (ed.) (2001): *Citizens as Partners*. OECD, France.
- Haberlein, Thomas A. (1976): *Principles of Public Involvement*. University of Wisconsin Department of Rural Sociology, Madison.
- Nizák Péter – Péterfi Ferenc (2005): A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In Márkus Eszter (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. Budapest, EMLA.
- A párbeszédben álló város*. Studio Metropolitana Urbanisztikai Kutató Központ Kht. Budapest, 1999.
- Participation of Citizens in Local Public Life*. Council of Europe, Strasbourg. 2000.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda (2006): *Regionális politika*. Elektronikus jegyzet. Széchenyi István Egyetem, Győr. jegyzet.sze.hu (2008. 01. 10.)
- Rhodes, Roderick Arthur William (1996) The new governance: governing without government. *Political Studies*, 4. 652–667. p.
- Rosenau, James N. (1992): Governance, order, and change in the world politics. – Rosenau, James N. – Czempiel, Ernst-Otto (ed.): *Governance without Government: Order and Change in the World Politics*. Cambridge University Press. 1–29. p.
- Sartori, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Ugrin Emese – Varga Csaba (2007): *Új állam- és demokráciaelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó.

Citizen participation in local development

The development of a settlement or a region is a form of conscious action, which influences the operation of the region in ensuring the required living standards for the population and in being able to ensure the future of the given region. Both central and local government actors play an important role in the development in that they guarantee the legal framework for the goals to be achieved. However, the key actors in development are those citizens who can promote development through their activity. Development can only be effectively and successfully accomplished when the people are attached to the given settlement or region, and when they value such relations which can contribute to the realisation of the goals.

This study shows how citizens can take part in local development process, and also the advantages which such participation brings.

A HELYI FEJLESZTÉS ESÉLYEI AZ AGRÁRFOGLALKOZTATÁSI VÁLSÁGGAL KÜZDŐ VIDÉKI TÉRSÉGEKBEN

Ritter Krisztián – Kollár Kitti

Szent István Egyetem Gödöllő
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet

Bevezetés

A globalizáció, a világgazdaságban zajló folyamatok előtérbe helyezték a területi verseny fogalmát, és a területi politikák át/újragondolását eredményezték (Horváth, 2006). A gazdasági feltételek kialakítása mára, az endogén fejlődésméletek, a saját erőből történő építkezés előtérbe kerülésével, az egyes települések, kistérségek, régiók feladatává is vált (Kulcsár, 2008; Swinburn et al., 2004). Előtérbe kerültek a helyi adottságok, potenciálok (kiemelten a humán tőke), melyek a fejlesztésekhez mint belső erőforrások állnak rendelkezésre, és megfelelő körülmények közt aktivizálhatók (Káposzta, 2007). Hazánkban is kiemelt fontosságot szerzett azoknak a tényezőknek a meghatározása, felkutatása, megszerzése vagy kialakítása, melyek egy-egy terület „önálló” gazdasági-társadalmi fejlődéséhez, helyi fejlesztéséhez járulnak hozzá. Ehhez azonban – miközben a térszerkezeti differenciálódást nagyban befolyásolják az öröklött problémák – nem minden esetben vannak meg az alapvető feltételek. Ez különösen igaz a sokszor halmozottan hátrányos helyzetű, vidéki térségek esetében. Ehhez nagyban hozzájárul, hogy Magyarországon az utóbbi közel két évtizedben a mezőgazdaság foglalkoztatásban betöltött szerepe jelentősen csökkent. A korábban az agrárágazatban dolgozó, tartósan munka nélkül maradó rétegek nagy valószínűséggel erősítették a területi különbségeket.

Fentiekből kiindulva, a röviden ismertetésre kerülő kutatás fő célja az volt, hogy egy hosszabb távú – a vidékfejlesztés cél-, eszköz- és forrásrendszerének alkalmasságát/hatását, valamint a hátrányos helyzetű vidéki térségek helyi fejlesztésének lehetőségeit vizsgáló – kutatás kiinduló pontjaként, feltérképezze hazánk *agrárfoglalkoztatási válság sújtotta* (magas és tartós, mezőgazdasági eredetű regisztrált munkanélküliséggel jellemezhető) vidéki területeit, továbbá

hogy a helyi fejlesztéssel kapcsolatos elméletek és szakirodalom tükrében, valamint a területi egyenlőtlenségek alakulásával összevetve, megvizsgálja azok fejlesztésének esélyeit, új folyamatokhoz való alkalmazkodásának lehetőségeit. Mindezek során nem a legaktuálisabb helyzet, hanem az uniós csatlakozást megelőző időszak (1990–2003), illetve az EU vidék- és területpolitikájához igazodni kényszerülő kistérségek kiinduló állapota (2003) volt a mérvadó¹. A vizsgálatok kistérségi szintre helyezését a kutatás döntően vidékfejlesztési aspektusa, valamint a lokális gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szakirodalom erősödő kistérségi orientációja (Lengyel, 2003; Ottaviano és Pinelli, 2006; Wong, 2002), a helyi és a vidékfejlesztés párhuzamba állítása (Moseley, 2003) indokolta.

A kutatáshoz felhasznált adatok forrása

- A vonatkozó szakirodalom adatai (pl. EUROSTAT, OECD, FAO, KSH);
- Az 1990. és 2001. évi teljes körű népszámlálások (KSH);
- Regisztrált munkanélküliek egyedi soros adatbázisa (Foglalkoztatási Hivatal, korábban Országos Munkaügyi és Módszertani Központ – OMMK);
- T-STAR Településstatisztikai adatbázis (KSH);
- Korábbi vizsgálatok átvett komplex mutatói (Human Development Index – Óbádovics és Kulcsár, 2003; elérhetőség – Faluvégi, 2004).

Mezőgazdasági munkanélküliség sújtotta vidéki területek lehatárolása

Az első cél annak megállapítása volt, hogy melyek azok a kistérségek Magyarországon, melyeket a rendszerváltás és a piacgazdaságra történő átmenet a mezőgazdasági munkaerő szempontjából a legkedvezőtlenebbül érintett. A kutatás ehhez figyelembe vette:

- A mezőgazdasági foglalkozásúak arányának csökkenését (az 1990. és 2001. évi Népszámlálások adatai alapján);
- A mezőgazdaságból adott évben kiszorult – regisztrált – munkanélkülieknek (továbbiakban mezőgazdasági vagy agrár munkanélküliek) az arányát (OMMK 1990–2003. évi adatai alapján);
- A tartós – 12 hónapnál régebben regisztrált – mezőgazdasági munkanélkülieknek az arányát (OMMK 1990–2003. évi adatai alapján).

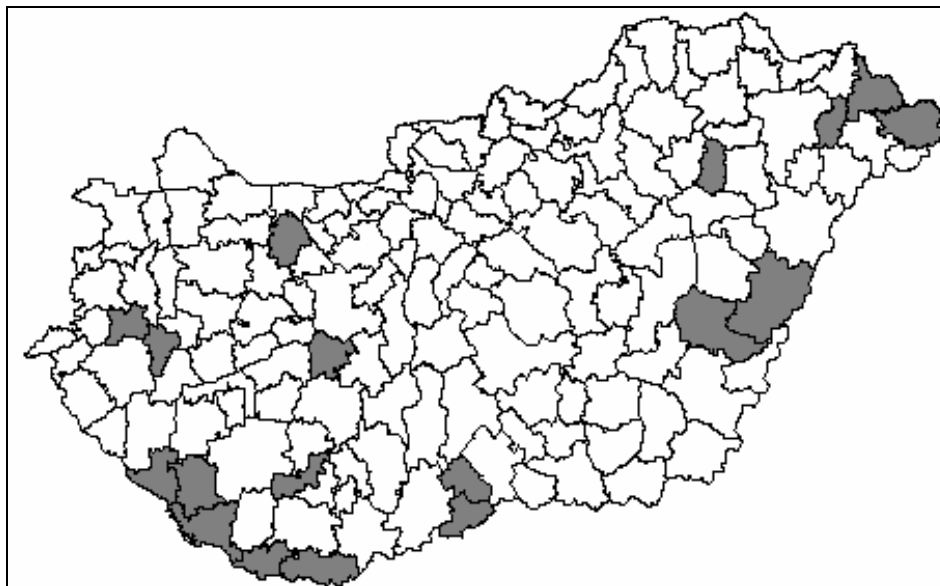
Így meghatározhatók azok a területek, ahol egyrészt jelentősen csökkent a vizsgált időszakban a mezőgazdasági foglalkozásúak aránya, másrészt ez a csökkenés nagy arányú, folyamatosan, és tartósan is jelentkező agrár-munka-

¹ Ezért a vizsgálat a 2003. december 31.-ig érvényes kistérségi besorolás alapján készült el. Mivel az azóta történt változások nem befolyásolták számottevően a vizsgálatban lehatárolt térségeket, így a kutatás eredményei érvényesnek tekinthetők a jelenlegi besorolás tekintetében is.

nélküliséget eredményezett. Ezen kistérségek² „agrárfoglalkoztatási válsággal küzdő területek”-ként azonosíthatók (1. ábra).

2. ábra

Agrárfoglalkoztatási válsággal küzdő kistérségek, 2003



Forrás: Saját számítás és szerkesztés, 2007.

Agrárfoglalkoztatási válság és a területi egyenlőtlenségek

A mezőgazdasági munkanélküliség és a területi egyenlőtlenségek közti összefüggés vizsgálata első lépésben faktorelemzéssel történt. A vizsgálathoz a szakirodalom, a korábbi kutatások, és a téma alapján fontosnak tartott mutatók kerültek kialakításra (kistérségi aggregálásban), melyek alapadatainak forrása a 2001. évi Népszámlálás, és a vizsgált időszak utolsó évére (2003) vonatkozó T-Star adatbázis volt. Ezek egészültek ki a két átvett komplex mutatóval.

A mutatók segítségével lefuttatott faktorelemzés során nyert nyolc főfaktor, az eredeti változók információtartalmának (szórásnégyzetének) 85,413%-át magyarázza. A legnagyobb magyarázó erővel bíró változók, az iskolai végzettség (átlagos osztályszám) és a személyi jövedelemadó alapjául szolgáló jövedelem voltak, tehát a térségi különbségek alakulásában ezek a legmeghatározóbbak. Ez

² Bácsalmási, Baktalórántházai, Barcsi, Berettyóújfalui, Csurgói, Enyingi, Fehérgyarmati, Jánoshalmi, Kisbéri, Nagyatádi, Polgári, Sásdi, Sellyei, Siklói, Szeghalomi, Vásárosnaményi, Vasvári és Zalaszentgróti kistérségek.

egybevág a szakirodalommal (lásd *Faluvégi*, 2004). A kistérségek közti különbségek, a bennük lezajló folyamatok magyarázására, valamint a leválogatott kistérségek elkülönülésének vizsgálatára, a rotált faktormátrix által strukturált faktorok tűntek alkalmasnak. A faktorstruktúra alapján, a különbségeket a térségek gazdasági dinamizmusa (F1 – 22,48%), szociális helyzete és fejlettsége (F2 – 20,84%), a helyi humán erőforrás képzettsége (F3 – 10,93%), az idegenforgalom helyzete (F4 – 8,65%), a népesség fiatalossága (F5 – 6,9%) és növekedése (F6 – 6,64%), az urbanizáltság foka (F7 – 5,55%), és az agrárgazdaságnak való kitettség (F8 – 3,42%) differenciál. Diszkriminancia-analízis alapján kijelenthető: az agrárfoglalkoztatási válság sújtotta területekre bizonyítottan – a többi térséghez képest – kedvezőtlen szociális helyzet és fejletlenség (F2), képzetlen humán erőforrás (F3) és jelentős mezőgazdaságra utaltság (F8) jellemző.

A faktorokban összesűrített információk mögött meghúzódó jellegzetességek feltárására szolgált az eredeti alapmutatók mentén alkalmazott leíró statisztika és diszkriminancia elemzés. A következőkben a legfontosabb, szignifikáns eltérést produkáló mutatók ismertetésére, és a belőlük, illetve a kvartilisek elhelyezkedése alapján levonható megállapítások ismertetésére kerül sor.

A kiválasztott kistérségek népsűrűsége jóval alacsonyabb, mint a többi kistérségben, sőt, amúgy is az ország legritkábban lakott térségeiről van szó. Ez azért lényeges, mivel a népsűrűség nem csak területi indikátornak alkalmas, de – összevetve a hazai és nemzetközi szakirodalomban is megemlített „ördögi körrel” (*G. Fekete*, 2006; *OECD*, 2006) – a további folyamatokat is befolyásoló tényező.

A munkanélküliek és a szociális segélyezettek arányát, számát összehasonlítva, a kiválasztott területek határozott és szignifikáns lemaradást mutatnak a többi területhez képest. A munkanélküliséget tekintve a 18 kistérség abszolút értelemben is általában a legrosszabb mutatókkal rendelkezik (ráadásul az ország keleti és déli részén elhelyezkedő agrárfoglalkoztatási válsággal küzdő területek tartósan magas, míg a többi kiválasztott kistérség tartósan közepes munkanélküliséggel jellemezhető), a szociális segélyezettek 1000 lakosra jutó száma pedig kétszeres átlagot (34,91) mutat a 131 tagú csoport értékéhez (16,9) képest. A munkanélküliek végzettségét tekintve is – nem látványosan, de szignifikánsan nagyobb a lemaradás, a nyolc osztálynál kevesebbet végzett munkanélküliek aránya alapján. A 18 kistérség átlaga 9,7%, míg a 131 kistérség esetén 6,8%. Ehhez nagyban hozzájárul, hogy a mezőgazdaságból kikerülő munkaerő esetén, a legfeljebb nyolc osztályt elvégzettek arány a legtöbb esetben meghaladja a 60%-ot, míg elsősorban a dél-dunántúli térségekben a 70%-ot is.

A munkanélküliség mértékét előidézheti a helyi munkaalkalmak fokozottabb hiánya is. A helyben foglalkoztatottak és a helyben működő vállalkozások, egyéni vállalkozások – 1000 lakosra vetített – számát tekintve megerősíthető, hogy a 18 kistérségben szignifikánsan jóval kevesebb lehetőség van helyben dolgozni. A munkaerő ingázását, a munkahelyek, befektetések megtelepedését

gátolja viszont, hogy a vizsgálatba bevont kistérségek elérési viszonyai³ nagyon kedvezőtlenek. A helyi foglalkoztatás hiánya, a térségen kívül található munkalehetőségek elérésének nehézségei, a fokozott szociális terheken túl, a helyi adóbevételeken, az SZJA alakulásán is tetten érhetők, melyek mentén abszolút értelemben ismét az ország legkedvezőtlenebb helyzetű területeiről van szó.

A vizsgálatok alapján az is kijelenthető, hogy az agrárfoglalkoztatási válság megjelenése együtt jár az érintett terület lakosságának alacsony iskolázottságával. A két csoport összehasonlításakor az abszolút lemaradás ismét tetten érhető. Az általános osztályszám és a területi fejlettség közti összefüggések következtében ez a tény kihangsúlyozandó.

Az 1990 és 2001 közti időszak átlagos évi vándorlási különbözetét illetően, a Vásárosnaményin kívül a vizsgálatba bevont összes kistérség negatív vándorlási különbözetet mutat. A kitüntetett időszak végén (2003), az átlagok és a kvartilisek elárulják, hogy a kiválasztás az esetek nagy részében erősebb elvándorlással jár együtt, és a 18 kistérség átlagában egyértelmű elvándorlásról beszélhetünk, míg a többi kistérség átlagosan pozitív egyenleget mutat. Az agrárfoglalkoztatási válság ezekből következőleg erősítheti az érintett térségek demográfiai viszonyainak romlását, és ezzel tovább fékezheti egyéb lehetőségek és munkahelyek megtelepedését is.

Diszkriminancia-elemzés alapján a kiválasztott kistérségek két alapmutató mentén is elhatárolhatók a többitől, és bizonyítható, hogy a lehatárolt 18 kistérségre – a többihez képest – magas mezőgazdasági vállalkozásarány és a lakosságszámra vetítve jelentősebb regisztrált munkanélküliség jellemző.

Összegzés

A piacgazdasági átmenet, a globalizálódó világgazdaság hatásai, a mezőgazdaság foglalkoztatásban betöltött szerepének jelentős csökkenése, számos vidéki területet kedvezőtlenül érintett. Lehatárolhatók azok a kistérségek, melyeknél ez a folyamat az agár munkanélküliségen keresztül utolérhető. A vizsgálat alapján, az agrárfoglalkoztatási válság jelentős összefüggést mutat a területi egyenlőtlenségekkel. A területi egyenlőtlenség fokozódásához a mezőgazdaságból kikerülő munkaerő – képzettségi és demográfiai szerkezetét tekintve – jelentős mértékben hozzájárul. Sikerült bizonyítani, hogy a kiválasztott kistérségekben helyi erőforrások tekintetében nagy a lemaradás. Ez utolérhető a társadalmi, gazdasági, kulturális folyamatokban, a jövedelmek, a helyi bevételek alakulásában, a szociális ellátórendszer leterheltségén, a térségek infrastrukturális állapotán, a lakosság képzettségén, a foglalkoztatási lehetőségek alakulásán. Ezek a ténye-

³ A modellnél a kistérségek településeinek átlagában Budapest elérése 40, a legközelebbi két megyeszékhely és kistérségközpont 25-25, a települések intézményellátottsága alapján számított sajáterő 10%-os súlyt képvisel.

zók – kiegészülve mind a magán, mind az önkormányzati szintű forráshiánnyal – felvetik a helyi fejlesztési lehetőségek szűkösségének a problémáját is.

Sok hátrányos helyzetű térségben szinte elképzelhetetlen a piaci alapú gazdaságfejlesztés megvalósulása. A fejlesztések legnagyobb fékezőereje éppen annak alanya, a lakosság, a humán erőforrás. Súlyosbítja a helyzetet, hogy helyi munkaalkalmak és szolgáltatások hiányában nehéz megtartani a képzett munkaerőt, a képzett munkaerő hiánya pedig – tetézzve a rendkívül rossz elérhetőséggel, szociális terhekkel, kedvezőtlen demográfiai folyamatokkal – távol tartja a tőkét. Azt a tőkét, aminek a vonzásához szükséges fejlesztéseket, az azok alapjául szolgáló önerőt az érintett térségek nem tudják felmutatni. Nincs is miből, hiszen nincsenek a helyi vállalkozásokból, gazdasági tevékenységekből származó bevételek. Ez az önmagát erősítő folyamat, a szociális szempontok ellen ható piaci mechanizmusok, megkérdőjelezhetik a helyi fejlődést. A fejlesztésekhez és összefogáshoz szükséges szellemi kapacitás kiáramlása, távolmaradása, összességében a szellemi tőke hiánya ehhez jelentős mértékben hozzájárul.

Irodalom

- Faluvégi A. (2004): *A társadalmi-gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában*. Budapest, MTA KTK.
- G. Fekete É. (2006): Hátrányos helyzetből előnyök? Elmaradott térségek felzárkózásának esélyei az Észak-magyarországi régióban. – *Földrajzi Közlemények*, 1–2. 55–66. p.
- Horváth Gy. (szerk.) (2006): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Káposzta József (szerk.) (2007): *Regionális gazdaságtan*. HEFOP tankönyv a BSc. hallgatók számára. Debrecen, Debreceni Egyetem.
- Kulcsár L. (2008): *A vidékfejlesztés szociológiája*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus (megjelenés alatt).
- Lengyel I. (2003): *Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon*. Szeged, JATEPress.
- Lukovics M. (2007): *A lokális térségek versenyképességének elemzése*. Doktori értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar.
- Moseley, M. J. (2003): *Rural Development. Principles and Practice*. London, Sage.
- Obádovics Cs. – Kulcsár L. (2003): A vidéki népesség humánindexének alakulása Magyarországon. – *Területi Statisztika*, 4. 303–322. p.
- OECD (2006): *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. Paris, OECD.
- Ottaviano, G. L. P. – Pinelli, D. (2006): Market potential and productivity: Evidence from Finnish regions. – *Regional Science and Urban Economics*, 36. 636–657. p.
- Swinburn G. – Goga S. – Murphy F. (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Wong C. (2002): Developing Indicators to Inform Local Economic Development in England. – *Urban Studies*, 39. 1833–1863. p.

Possibilities of local development in rural areas depressed by job-losses in agriculture

The major aim of this paper is to show those rural areas of Hungary which are suffering in the *agricultural employment crisis* (with high and durable unemployment rates in agriculture) and to compare them with spatial inequalities, examining development possibilities and adaptability to new processes, from the point of view of local development concepts.

The areas involved in the examination have a strong correlation with the spatial inequalities from the aspect of unemployment in agriculture, and the possibility of development is rather questionable – at least under current circumstances. The 18 micro-regions lag behind in terms of necessary local resources (especially human resource). The situation is even more difficult since the lack of local jobs and services makes it hard to retain the qualified labour force, whilst its absence also deters investment and jobs due to poor accessibility, social burdens and unfavourable demographic trends.

PÉCS MEGYEI JOGÚ VÁROS ÉS A FOGLALKOZTATÁSI CÉLÚ NONPROFIT SZERVEZETEK KAPCSOLATA

Rubaj Anita

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

A hazai és a nemzetközi szakirodalom is egyetért abban, hogy a foglalkoztatottsági helyzet javítására létrehozott civil szervezeteknek jelentős szerepük van a munkanélküliség kezelésében. Fennmaradásukat és működésüket erőteljesen befolyásolják lokális kapcsolataik, helyi forrásszerzési lehetőségeik. Jelen tanulmány a baranyai megyeszékhely önkormányzatának és az ott bejegyzett foglalkoztatási célú civil szervezeteknek a kapcsolatrendszerét mutatja be.

Az önkormányzat és a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek kapcsolata

A jövőben azok a települések és térségek lehetnek sikeresek, amelyek képesek működésükbe integrálni a civil szféra nyújtotta új erőforrásokat (*Rechnitzer, 2000*). Ezt felismerve Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata hatékony kapcsolat kiépítésére törekszik a város civil szervezeteivel. Az együttműködés alapdokumentuma a város Civil Koncepciója, mely a város közigazgatási területén működő civil szervezetekkel való kapcsolat irányelveit, szabályait, valamint a kooperáció fejlesztésére vonatkozó eszközrendszert tartalmazza.

E dokumentum szerint a civil szervezetek „...fontos építő kövei az önkormányzati feladatellátásnak, hiszen egy partneri viszony kialakítása és a munkamegosztás előmozdítása úgy az Önkormányzat, mind a társadalom érdeke. Az államigazgatás kötelező állami feladatainak a civil szervezetek részére történő átadása nemcsak költségkímélő az önkormányzatok számára, hanem a feladat végrehajtásának minősége és a mozgósítható anyagi eszközök mennyisége, illetve hatékonysága is jobb lehet.”

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján önkormányzati feladat a foglalkoztatás megoldásában való közreműködés. Ennek ha-

tékony megvalósításában a helyi foglalkoztatási célú civil szervezetek nyújthatnak segítséget. A foglalkoztatási tevékenységet végző nonprofit szervezetek többsége a társadalom perifériájára szorult, hátrányos helyzetű embereknek próbál segítséget nyújtani a foglalkoztatásban.

Az utolsó országos statisztikai felmérés adatai alapján a következőkben összegezzük e szervezetek jelentőségét. A munkanélküliek több mint 10 százaléka valamilyen formában kapcsolatba kerülnek és számukra az állami ellátórendszerben elérhetőnél személyre szabottabb, komplexebb, sok esetben innovatívabb, az érintettek aktív együttműködésére is számító szolgáltatásokat nyújtanak. Fontos jellemzőjük, hogy pályázati aktivitásuk viszonylag magasnak tekinthető, szerződéses kapcsolataik kiterjedtek és intenzívek. Tevékenységüket főként állami támogatásból finanszírozzák (Kuti, 2003).

A foglalkoztatási helyzet javítását célzó intézkedések (reintegráció, készségfejlesztés) szakértelem-, költség- és időigényes feladatok. A professzionális és hatékony megoldást az önkormányzatok a legtöbb esetben nem tudják felvállalni. Ez az oka annak, hogy a legtöbb országban a személyre szóló szolgáltatásokat civil szervezetek biztosítják (Csoba, 2000).

A foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteknek juttatott önkormányzati támogatások alakulása 2003–2006 között

Pécs város önkormányzata évente az aktuális éves költségvetéséről szóló rendeletében határozza meg a nonprofit szféra támogatására szolgáló forrásokat. Az Önkormányzat pályázati rendszere szerint az ellátási szerződéssel nem rendelkező civil szervezetek évente több alkalommal fordulhatnak anyagi támogatásért céljaik megvalósítása érdekében. A támogatásokról a közgyűlés, illetve annak bizottságai döntenek. A foglalkoztatási célok megvalósításához szükséges támogatáshoz a civil szervezetek jellemzően a közgyűlés, a Társadalmi Kapcsolatok Bizottsága, illetve a településrészi és kisebbségi önkormányzatok döntései nyomán jutnak.

A következő táblázatban látható, hogy a város az egyes években milyen összegű támogatást nyújtott a foglalkoztatási célú civil szervezeteknek. Vizsgálatom nem csak a foglalkoztatási célú szervezeteknek adott támogatásokra irányult, hanem minden foglalkoztatási célra kiadott pénzeszközre (vagyis a nem dominánsan foglalkoztatottsági helyzet javítására létrejött szervezetekre is, ha részt vettek foglalkoztatási célú program megvalósításában).

A táblázatból kitűnik, hogy a foglalkoztatás elősegítését a vizsgált négy évben az Önkormányzat évente megközelítőleg azonos összegben támogatta. A 2006. évben történt növekedés oka egy, az Európai Unió által támogatott komp-

lex tereprehabilitációs és foglalkoztatási projekt¹ volt, melyben öt civil szervezet vett részt. A pályázathoz szükséges önerőt az Önkormányzat biztosította a szervezetek számára. Az önerőrész átutalása a partnerszervezetek számára 2006-ban történt meg. Az országos tendencia szerint a közhasznú társaságok a civil szervezetek összevételének majdnem felével rendelkeznek. Részesedésük a pécsi foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteknek juttatott önkormányzati támogatásából is valamennyi vizsgált évben 40% feletti volt.

1. táblázat

A foglalkoztatási célú civil szervezetek támogatásának alakulása szervezeti formánként a 2003–2006. években (adatok E Ft-ban)*

Év	Támogatás (E Ft)			Összesen
	Közhasznú társaság	Alapítvány	Társadalmi szervezet	
2003	23 639	8050	15 134	46 823
2004	18 116	5500	20 751	44 367
2005	20 998	3376	20 480	44 854
2006	26 240	3400	31 921	61 561

* A pályázó, valamint az önkormányzattal ellátási szerződést kötött civil szervezetek részére juttatott támogatások.

Forrás: Pécs MJV Polgármesteri Hivatal Ellenőrzési Osztály, „Civil szervezeteknek juttatott támogatások 2003–2006.”

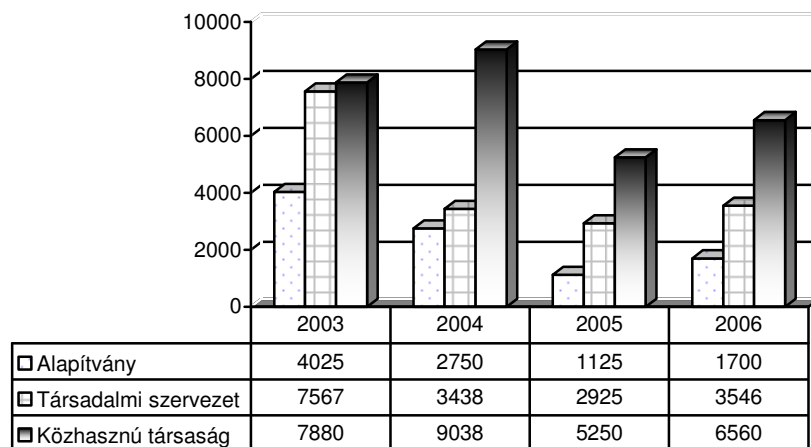
A diagramból látható, hogy az egy szervezetre jutó támogatások tekintetében is a közhasznú társaságok részesültek előnyben. A vizsgált szervezetek körében a legnagyobb összegű önkormányzati támogatást azok a nonprofit foglalkoztatási szervezetek kapták, melyeknek az önkormányzat a közcélú foglalkoztatás megszervezésének és végrehajtásának, valamint a közérdekű munka végrehajtásának feladatait adta át.

Az elemzett négy évben az önkormányzati támogatásban részesített szervezetek köre nem változott számottevően. A szervezetszám növekedést 2005. és 2006. években az okozta, hogy az európai uniós projekt időtartama 2004. november 24. – 2006. szeptember 30. volt. Ezért bővült ki 2005-től a foglalkoztatási célú támogatásban részesült civil szervezetek köre.

¹ A „Borbála 1” Komplex tereprehabilitációs és foglalkoztatási projekt tartós munkanélküliek foglalkoztatását és képzését, valamint a keleti városrész szociális rehabilitációját tűzte ki célul. A projekt helyszínéül szolgáló Pécs keleti városrész a város leghátrányosabb helyzetű területe. A közszolgáltatások alacsony mennyisége és színvonala, a magas munkanélküliség és a munkavállalási kompetenciák alacsony vagy kifejezetten alacsony állapota, az alacsony színvonalú életkörülmények, a roma népesség magas aránya kivétel nélkül a komplex integrációs lehetőséget igénylik.

1. ábra

Egy foglalkoztatási célú civilszervezetre jutó önkormányzati támogatás nagysága 2003–2006. években (adatok E Ft-ban)



Forrás: Pécs MJV Polgármesteri Hivatal Ellenőrzési Osztály, „Civil szervezeteknek juttatott támogatások 2003–2006.”

2. táblázat

A támogatásban részesített foglalkoztatási célú civil szervezetek számának alakulása szervezeti formánként 2003–2006. években

		2003	2004	2005	2006
Támogatásban részesített szervezetek száma (db)	Összesen	290	324	262	191
	Foglalkoztatási céllal	11	10	14	15
	Ebből:				
	- Közhasznú társaság	3	2	4	4
	- Alapítvány	2	2	3	2
- Társadalmi szervezet	2	6	7	9	

Forrás: Pécs MJV Polgármesteri Hivatal Ellenőrzési Osztály, „Civil szervezeteknek juttatott támogatások 2003–2006.”

Érdekes, hogy a város a foglalkoztatási projektbe olyan civil szervezeteket is bevont, amelyeknél nem a foglalkoztatás szervezése volt a tipikusnak tekinthető szolgáltatásfajta (hanem például a környezetvédelmi tevékenység).

A vizsgált szervezetek körében a támogatásra jogosult célok sorrendje a megítélt támogatás fajlagos nagysága szerint 2003–2004. években a következő módon alakult:

1. közmunkaprogram;
2. működési költségek;

3. kisebb programok, rendezvények költségei, kis értékű tárgyi eszközök beszerzésének támogatása.

A fenti sorrend a 2005–2006. években kiegészült. A támogatott célok sorrendjében második helyen megjelentek a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek részvételével megvalósuló európai uniós foglalkoztatási pályázatok költségei is.

Posztívumnak tekinthető, hogy az európai uniós programokon való részvétellel komplexebb programokat valósíthattak meg ezek a szervezetek. Hiszen az „...egyes foglalkoztatási programokban, akciókban a különböző szervezetek között tartalmas kapcsolatok alakultak ki. Ugyanakkor ez a kapcsolatrendszer zömmel csak egyedi akciókat támogatott. Nem volt képes átfogni a térség humán erőforrás-fejlesztéssel kapcsolatos problémáit, komplexen nem volt képes azt a gazdaságfejlesztési célokkal összehangolni” (Medvetzky, 2004).

Bár több városi dokumentum (*Szociálpolitikai Stratégiai Fejlesztési Program, Pécs MJV Középtávú Foglalkoztatási Konceptiója*) is rámutat arra, hogy szükség van a munkaerő-piaci innovációk támogatására mégis az tapasztalható, hogy az önkormányzat elsősorban a kötelező feladatok megoldásában számít a foglalkoztatási célú civil szervezetekre. A támogatott célok köréből hiányoznak például a szociális gazdaság kiépítését ösztönző törekvések. Annak ellenére, hogy ezek a szervezetek a szociális gazdaság fejlesztésében való közreműködéssel a területi munkaerő-piaci feszültségek feloldásához aktívan hozzájárulhatnak.

Összegzés

A foglalkoztatási célú civil kezdeményezéseknek intézményes keretet biztosító szervezetekről kevés részletes elemzés áll rendelkezésre a hazai szakirodalomban. Jelen tanulmány azt mutatja be, hogy Pécs városa milyen módon támogatta a foglalkoztatási célú civil szervezeteket 2003–2006. években. A foglalkoztatás elősegítése érdekében a vizsgált négy évben az önkormányzat évente megközelítőleg azonos összeget juttatott a civil szférának. A legnagyobb mértékű támogatásban a közhasznú társaságok részesültek. Az önkormányzat a közcélú foglalkoztatás megszervezését és végrehajtását, valamint a közérdekű munka végrehajtásának feladatait támogatta legaktívabban. A tanulmány rámutatott arra, hogy a támogatott célok körének kibővítése szükséges olyan célokkal, amelyek innovatív módon járulnak hozzá a helyi foglalkoztatási problémák megoldásához.

Irodalom

- Csoba Judit (2000): *Esély vagy utópia? – Esély*, 3.
 Medvetzky Antal (2004): Foglalkoztatási paktumok. In Pécs MJV Középtávú Foglalkoztatási Konceptiója. Pécs.

- Eco-Cortex Tanácsadó Iroda (2007): Pécs MJV Szociálpolitikai Stratégiai Fejlesztési Programja. Pécs.
- Kuti Éva (2003): Gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek. Budapest, KSH.
- Pécs MJV Önkormányzata (2006): Civil Konceptió. Pécs.
- Rechnitzer János (2000): Területi politika az EU-csatlakozás előtt. Versenyképesség – regionális versenyképesség. Szeged, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATE Press.

The relationship between the City of Pécs and employment-focused NGOs

In the Hungarian literature there is a very limited number of detailed studies on organisations providing an institutional framework for civil initiatives aiming at improving levels of employment. This study presents the way in which the City of Pécs, between 2003 and 2006, supported and financed NGOs established for the purpose of enhancing employment. In this period the local authority gave each year approximately the same level of financial support to civil organisations. Public companies received the largest subsidies. The City supported most actively organising and implementing employment in the public utilities field. The study found that the range of aims supported should be extended with new targets which could contribute to solving local employment problems by innovative methods.

TERVEK AZ „ALAGSORBÓL” – AVAGY ALULRÓL JÖVŐ KEZDEMÉNYEZÉSEK A VIDÉK ÉLETKÉPESSÉGÉÉRT

Szekeresné Köteles Rita

PhD-hallgató

Debreceni Egyetem

Interdiszciplináris Társadalom- és Agrártudományok Doktori Iskola

Barna Viktor

Agrármodernizációs és Régiófejlesztési Alapítvány

Az Európai Unió vidékfejlesztési bizottsága szeptember 19-én elfogadta az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot (ÚMVP), amely a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan határozza meg a főbb hazai vidékfejlesztési irányvonalakat és tartalmazza ennek feltételrendszerét. Ezzel egyidejűleg soha nem látott mértékű fejlesztési forrásokhoz jut a magyar mezőgazdaság és a vidéki térség, főként az 5000 fős lélekszám alatti kistelepülések lakossága, a vidéki egyéni és kisebb társas vállalkozások, községi önkormányzatok, civil és egyházi szervezetek (*Forgács, 2008*).

Az ÚMVP megvalósítása megkezdődött. Összesen mintegy 60 pályázati jogcímre lehet a 7 év alatt támogatási kérelmet beadni. A támogatások részletes feltételeit tartalmazó miniszteri rendeletek folyamatosan jelennek meg.

2007. szeptember elején indult a 2007–2013-as időszakra vonatkozó új LEADER-program, ahol a vidéki szereplők (magánszemélyek, vállalkozók, civilszervezetek és önkormányzatok) helyi közösségeket alakítottak abból a célból, hogy az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programhoz igazodva elképzeléseiket, ötleteiket megvalósítsák. A fejlesztés során fontos szempont, hogy nem a területet kell fejleszteni, hanem az ott élő embereknek, közösségeknek kell esélyt adni a gazdasági és társadalmi fejlődésre. Ehhez kínál innovatív megoldást a LEADER-program, melynek legfőbb jellemvonása az összefogáson és együttműködésen alapuló helyi partnerség (*Kis, 2006*).

2007. október 10-ig országsszerte megalakultak a helyi vidékfejlesztési közösségek (96 közösség), amelyek a 2008. júliusáig elkészítendő és egészen 2013-ig szóló Helyi Vidékfejlesztési Stratégia (HVS) kidolgozásán keresztül

nagyban meghatározzák kistérségük fejlődési irányait. Céljuk a vidéki szereplők ösztönzése a térségük hosszú távú lehetőségeiről történő együttgondolkodásban, illetve a térség fenntartható fejlődésének integrált, innovatív stratégiák mentén történő támogatása. Feladatuk az alulról jövő helyi kezdeményezések kidolgozása, rendszerbe foglalása, majd helyben történő döntés a meghatározott keretösszeg elosztásáról.

Az elkészült stratégia alapján a Helyi Vidékfejlesztési Közösségek által lefedett vidéki térségek 1-2 milliárd Ft fejlesztési forráshoz juthatnak attól függően, hogy LEADER-akciócsoportként, vagy Helyi Vidékfejlesztési Közösségként elismerve valósíthatják-e meg elképzeléseiket.

A Hódmezővásárhelyi kistérség vidékfejlesztési szereplői közösen megalakították A Vásárhelyi Vidék Jövőjéért elnevezésű, 36 tagot számláló, 4 települést (Hódmezővásárhely, Mindszent, Székkutas, Mártély) lefedő és 58966 lakost érintő helyi közösséget. A közösség összetétele: 24 szereplő a vállalkozói szférából, 9 szereplő a civil szférából és 3 szereplő a közszférából. A Helyi Közösség előtt álló tervezési időszakban (120 nap) meg kell határozni azon fejlesztési célokat, amelyek mentén a pályázati források elosztásra kerülhetnek. Ennek érdekében arra van szükség, hogy a kistérség szereplői a saját fejlesztési ötleteiket, elképzeléseiket eljuttassák a Helyi Közösséghez, illetve a Helyi Vidékfejlesztési Irodákhoz hogy ezek beépülhessenek a tervezés folyamatába, hozzájárulva ezzel egy összetett stratégia megszületéséhez.

A tervezés folyamata elektronikus alapon, egy úgynevezett EPAP szoftver segítségével történik. A konkrét tervezést a Helyi Vidékfejlesztési Közösség soraiból választott 8 tagú Tervezést Koordináló Csoport végzi. A tervezési időszak négy mérföldkőből és 17 hétből áll. A tervezési ütemek és határidők betartása érdekében előre meghatározásra került, hogy melyik héten milyen feladatokat kell elvégezni.

A tervezés mérföldkövei:

1. Helyzetelemzés: 5. hét
2. Prioritások, intézkedések és forrásallokáció: 9. hét
3. Megoldási javaslatok: 13. hét
4. Véglegesítés: 17. hét

Jelenleg a közösség tervezése – az I. mérföldkő (helyzetelemzés) sikeres teljesítését követően – a helyi szereplők fórumokon történő megszólítása, projektgenerálás, projektötletek gyűjtése folyik.

A helyi szereplők az alábbi intézkedésekre fogalmazhatnak meg fejlesztési elképzeléseket:

1. Mikrovállalkozások létrehozására és fejlesztésére

Támogatható tevékenységek köre:

- eszköz beszerzése;
- építés, épületgépészet, -kialakítás, -felújítás, -korszerűsítés;

- ingatlanhoz kapcsolódó kisléptékű infrastruktúra-fejlesztés;
- minőség- és környezetirányítási rendszer, szabvány bevezetése.

Támogatás mértéke: 50% (vissza nem térítendő), legfeljebb kb. 50 millió forint.

2. Turisztikai tevékenységek ösztönzése

Támogatható tevékenységek köre:

- a falusi turizmushoz kapcsolódó (nem kereskedelmi) minőségi magán-szálláshelyek és kapcsolódó szolgáltatások kialakítása, már működő szálláshelyek bővítése, korszerűsítése, akadálymentesítése, szolgáltatásainak fejlesztése;
- a vidéki térségekben az ifjúsági turizmushoz kapcsolódó minőségi szálláshelyek (gyermek- és ifjúsági tábor, telepített sáortábor, turistaház) és kapcsolódó szolgáltatások kialakítása, már működő egységek bővítése, korszerűsítése, akadálymentesítése és szolgáltatásainak fejlesztése;
- szálláshelyhez nem feltétlenül kötött – a vidéki települések természeti erőforrásaira, mezőgazdasági, erdő-, vad- és halgazdálkodási adottságaira, közösségi, kulturális és gasztronómiai örökségére mint vonzerőre épülő – minőségi és komplex agro- és ökoturisztikai szolgáltatások kiépítése, már működő szolgáltatások bővítése, korszerűsítése, fejlesztése.

Támogatás mértéke: természetes személy, mikro-, kis-, és közép vállalkozás esetén 50% (vissza nem térítendő), legfeljebb kb. 50 millió forint, települési önkormányzat, önkormányzati társulás, egyházi jogi személy, nonprofit szervezet esetén 100% (vissza nem térítendő), legfeljebb kb. 50 millió forint.

3. Falumegújítás és -fejlesztés

Támogatható tevékenységek köre:

- védelem alatt nem álló közösségi és gazdasági célokat szolgáló, illetve a település megjelenésében jelentős szereppel bíró épületek külső felújítása, korszerűsítése;
- a község környezetét és megjelenését javító kisléptékű infrastrukturális fejlesztések: parkok, pihenőhelyek, sétautak, zöld felületek stb. kialakítása, meglévők fejlesztése;
- alapvetően a helyben megtermelt mezőgazdasági termékek értékesítése feltételeinek javítása céljából új piacok létrehozása, meglévők fejlesztése, bővítése, az előírásoknak történő megfeleltetése. A piac területén fedett és fedetlen elárúsítóhelyek, egyéb üzlethelyiségek, raktárak, szociális és hatósági helyiségek, hulladék tárolók, egyéb szolgáltatásokhoz szükséges helyiségek kialakítása és eszközök, gépek, berendezések beszerzése (mérlegelés, ki- és berakodást segítő eszközök). A piac belterületén a szükséges kiegészítő infrastruktúra megteremtése (energiaellátás, víz, parkoló, út stb.);
- játszóterek kialakítása, meglévők korszerűsítése.

Támogatás mértéke: települési önkormányzat, önkormányzati társulás, egyházi jogi személy, nonprofit szervezet esetén 100% (vissza nem térítendő), legfeljebb kb. 50 millió forint.

4. A vidéki örökség megőrzése

Támogatható tevékenységek köre:

- helyi védelem alatt álló építmények külső és belső felújítása és korszerűsítése, valamint bemutathatóvá tétele, és a szervesen kapcsolódó zöld felületek létrehozása, felújítása, valamint a megközelítést szolgáló gyalogutak, passzázsok kialakítása;
- védelem alatt álló településszerkezeti egységek, építmények és hozzá kapcsolódó környezeti elemek rehabilitációja (legalább három elemből álló egység), valamint az ezekhez szervesen kapcsolódó zöld felületek létrehozása, felújítása;
- az előző két pontban meghatározott fejlesztésekhez kapcsolódó tanulmányok, tervek elkészítése;
- a természeti és a történelmi tájkép, valamint az azt alkotó táji elemek állapotának javítása, kialakítása;
- helyi népművészeti, néprajzi, valamint kulturális értékek bemutathatóvá tétele;
- környezeti tudatosságot fejlesztő akciók megvalósítását szolgáló beruházások (vizek, természetvédelmi területek védelme, szelektív hulladékgyűjtés és hulladékgazdálkodás stb.).

Támogatás mértéke: települési önkormányzat, önkormányzati társulás, egyházi jogi személy, nonprofit szervezet esetén 100% (vissza nem térítendő), legfeljebb kb. 50 millió forint (Gráf, 2007).

A helyi vidékfejlesztési stratégiai tervezés állapota

Jelenleg a tervezés 10. heténél tartunk, az első mérföldkövet (adatgyűjtés és helyzetelemzés) a közösség 100%-os teljesítéssel valósította meg.

Ezt követően, annak érdekében, hogy minél szélesebb körben fel tudjuk mérni a térség szereplőinek fejlesztési igényeit, kistérségi fórumokat tartottunk, ahol helyben tudtuk megszólítani, és együttgondolkodásra sarkallni a helyi vállalkozókat, civileket, önkormányzatokat. Ezzel párhuzamosan helyi médiákban hirdettük programunkat, valamint létrehoztunk egy honlapot (www.vasarhelyert.eu), amelyen folyamatosan aktuális híreket jelentettünk meg. A tervezés eme szakaszában szembesültünk azzal, hogy milyen nehéz is megmozdítani, a tervezésben való aktivitásra ösztönözni a későbbi fejlesztendő célcsoportot. Sajnos tapasztalatként megfogalmazhatjuk, hogy az aktivitás mértéke a település nagyságával fordítottan arányos volt. Erőfeszítéseink eredményeként mégis több mint 200 projektötlet került begyűjtésre és feldolgozásra, ami biztosítékot nyújt arra, hogy a tervbe a valós igények kerülnek beépítésre.

A legtöbb fejlesztési javaslat az önkormányzatoktól és a civil szervezetektől érkezett, valószínűsíthető, hogy ez az egyes intézkedésekben elnyerhető 100%-os támogatási intenzitásnak volt köszönhető.

Megállapítható, hogy az önkormányzatok felismerték azt a kihagyhatatlan lehetőséget, hogy épületeik felújítására, közterületeik rendezésére, vidéki örökségük megőrzésére, turisztikai adottságaik „kiaknázására” most az ÚMVP soha nem látott mértékű támogatást biztosít.

A helyzetelemzés eredményeit figyelembe véve, valamint az összegyűjtött projektötletek összesítését és rendszerezését követően az alábbi fő fejlesztési prioritások és intézkedések kerültek meghatározásra:

1. *Mikrovállalkozások foglalkoztatás és jövedelemtermelő képességének fenntartható fejlesztése*
 - 1.1 Új vállalkozás létrehozásának támogatása
 - 1.2 Működő vállalkozás technológiai fejlesztése
 - 1.3 Kapacitásnövelő és foglalkoztatásnövelő beruházások támogatása
 - 1.4 Vállalkozások közötti együttműködés támogatása
 - 1.5 Mikrovállalkozások humán erőforrásának fejlesztése
 - 1.6 Mikrovállalkozások piaci kapcsolatainak fejlesztése
 - 1.7 Működő vállalkozások munkahelyi körülményeinek fejlesztése
2. *A térség turisztikai vonzerejének növelése és népszerűsítése*
 - 2.1 A térség turisztikai képviselőjére alkalmas szervezet létrehozása
 - 2.2 A térség turisztikai szereplőinek összefogása
 - 2.3 A programok kistérségi szintű összehangolása
 - 2.4 Színvonalas szolgáltatások és programok kialakítása, fejlesztése
 - 2.5 Minőségi szálláshelyek kialakítása
 - 2.6 Közösségi szálláshelyek kialakítása, fejlesztése
3. *Életminőség javítása*
 - 3.1 Kultúrát közvetítő tevékenységek ösztönzése
 - 3.2 Egészséget segítő szolgáltatások támogatása
 - 3.3 Szabadidő tartalmas eltöltését szolgáló szolgáltatások és színhelyek létrehozása
 - 3.4 Sportolási lehetőségek megteremtése minden korosztály számára
 - 3.5 Szociális szolgáltatások fejlesztése
 - 3.6 Környezeti tudatosságot elősegítő programok szervezése és lebonyolítása
4. *Falufejlesztés és újítás*
 - 4.1 Közösségi célokat szolgáló épületek felújítása, korszerűsítése
 - 4.2 Településképet javító közösségi terek kialakítása, meglévők fejlesztése
 - 4.3 Helyben termelt termékek helyben történő értékesítésének elősegítése
 - 4.4 Közösségi szolgáltatások fejlesztése, eszközök beszerzése

5. Vidéki örökség megőrzése

5.1 Helyi épített örökség megőrzése, felújítása, korszerűsítése

5.2 Természeti és történelmi tájkép állapotának megóvása, javítása

5.3 Helyi hagyományok megőrzése és bemutathatóvá tétele

A tervezési időszak következő négy hetében a Tervezést Koordináló Csoport az általa megfogalmazott intézkedésekhez fejlesztési forrásokat allokál, így a felhasználható keretösszeg a terv keretei mentén felosztásra kerül.

Összegzés

Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan meghatározza a főbb hazai vidékfejlesztési irányvonalakat és tartalmazza ennek feltételrendszerét. Ezzel egyidejűleg jelentős fejlesztési forrásokhoz jut a magyar mezőgazdaság és a vidéki térség, főként az 5000 fős lélekszám alatti kistelepülések lakossága, a vidéki egyéni és kisebb társas vállalkozások, községi önkormányzatok, civil és egyházi szervezetek. Az ÚMVP megvalósítása megkezdődött: összesen mintegy 60 pályázati jogcímre lehet a programozási időszak alatt támogatási kérelmet beadni.

A Helyi Közösségek előtt álló tervezési időszakban meg kell határozni azon fejlesztési célokat, amelyek mentén a pályázati források elosztásra kerülhetnek. Ennek érdekében arra van szükség, hogy a kistérség szereplői a saját fejlesztési ötleteiket, elképzeléseiket eljuttassák a Helyi Közösséghez, illetve a Helyi Vidékfejlesztési Irodákhoz hogy ezek beépülhessenek a tervezés folyamatába, hozzájárulva ezzel egy összetett stratégia megszületéséhez.

Irodalom

- Forgács B. (2008): Új Magyarország Vidékfejlesztési Program 2007–2013 Agrár és Vidék pályázati portál.
- Gráf J. (2007): Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztató, Hajdú-böszörmény, Új Magyarország Vidékfejlesztési Program 2007–2013.
- Kis, K. (2006): The LEADER programme as a special possibility of developing social capital in rural areas. Scientifical Papers XXXVIII. University of Agricultural Sciences and Veterinary Medicine of the Banat, Faculty of Agriculture, Editura Agroprint, Timisoara. 489–494. p.
- Új Magyarország Vidékfejlesztési Program 2007–2013.

Planning from the “basement”– bottom-up initiatives for the viability of the countryside

The new Hungary Rural Development Programme for the period 2007–2013 lays down the main lines of rural development and the background and conditions for action. Rural areas and agricultural players can acquire significant resources (especially small villages with fewer than 5,000 inhabitants, small enterprises, local authorities, NGOs and churches). The New Hungary Rural Development Plan is now underway and applications are expected for 60 measures within the programming period.

Local communities have to define their development priorities since these are the basis for the further allocation of resources. Players within the micro-regions should submit their ideas to their local Rural Development Offices so that they may be incorporated into the planning process and contribute to the establishment of a complex strategy.

A SZERB OKTATÁSI RENDSZER LOKÁLIS KOMPETENCIÁINAK MÉRLEGE – REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI TÁVFLATOK

Takács Zoltán

PhD-hallgató

Regionális Tudományi Társaság, Szabadka

Az oktatási rendszer centralizáltságát enyhítő erők nehézkesen formálódnak Szerbiában. A témát szabályozó jogi keret döntéshozatali illetve, forrásszabályozási szempontokat figyelembe véve, mégis jelentős átalakulásokon ment át az elmúlt időszakban. A gyakorlatban ez mégsem tud lokális szinteken megfelelő hatékonysággal működni. Az oktatáson belül a felsőoktatás terén érezhető talán leginkább a központosított intézményi infrastruktúra európai globális oktatási térben történő nehézkes, vontatott kibontakozása, elsősorban annak koncepcióbeli ellentétei miatt.

A globalizáció folyamatában kiépülő információs és tudásalapú társadalom óriási gazdasági és társadalmi léptékkal terjeszkedik. A „(nem)tudás” sokszor egy ország politikai határain belül reked, amennyiben nem történik a tudástársadalom és globalizáció kihívásaihoz megfelelő alkalmazkodás. E folyamatok súlyos implikációit a gazdasági visszafejlődésben tapasztalhatjuk, a megfélemlítéshez viszont aktív társadalmi szerepvállalásra van szükség. *A helyi társadalomgazdasági erők* fel kell, hogy ismerjék a egyetemek, mint tudástranszfer- és innovációhordozó intézmények szerepét és fontosságát a regionális, illetve lokális fejlődésben. *Kérdés: a lokális/regionális kompetenciák, hatáskörök, forrásszabályozási mechanizmusok mennyi mozgásteret biztosítanak a társadalomgazdasági erők mozgósításához és a helyi aktorok innovatív szerepvállalásához? Jelen tanulmány ezen kérdéskör megvitatásához szolgál néhány tézissel.*

Jogi keret és forrásszabályozás

A szerb tanügyet szabályzó jogi keretet 3 törvény alkotja, ezek pedig Az oktatási és nevelési rendszer alapjairól szóló törvény (2003), a középiskolai törvény (1992) és a felsőoktatási törvény (2005). Az oktatási szféra esetében a finanszírozás megosztott Szerbiában. A köztársaságon belül pénzügyi kompetenciákkal

rendelkezik még a Vajdaság Autonóm Tartomány és az önkormányzatok. Ezek jogi hátterét a Szerb Köztársaság költségvetésének törvénye (aktuális évi), a 2002-es Vajdaság Autonóm Tartomány egyes hatásköreinek visszazármaztatásáról szóló törvény – Omnibusztörvény – és a 2007. december 29-től hatályban lévő Önkormányzatokról szóló új törvény alkotják. Ezen törvények értelmében az oktatás különböző szintjein, különböző pénzügyi illetékességekkel rendelkezik a köztársaság, a tartomány és az önkormányzatok.

Az *állami költségvetés* a tanügyi dolgozók bérét biztosítja¹, diákok rangos versenyen való részvételéhez, tanárok továbbképzéséhez járul hozzá, valamint meghatározott mértékig befektetési és egyéb fejlesztési projektek pénzelésében is részt vállal (az oktatás minden szintjén). A *Vajdaság Autonóm Tartomány költségvetéséből* eszközöket biztosít általános iskolai, középiskolai, főiskolai és egyetemi intézmények működéséhez és programjaik végrehajtásához, és a tartomány által alapított felsőfokú intézmények esetében a beruházási és folyó karbantartási munkálatok pénzelésében is részt vállal. Az *önkormányzatok, községek költségvetéséből* származó eszközök² a törvény rendeletei szerint a dolgozók szakmai továbbképzésére, tanárok és diák utaztatására, az épületek kiépítésére és főleg azok fenntartására, az iskolák berendezésére, felszerelésére, egyéb ráfordításokra használhatók.

A *forrásszabályzási kompetencia részleges megosztása* semmi képen sem tekinthető jelentős decentralizációnak, annak ellenére, hogy lényegében megtörtént az önkormányzatok és tartomány bevonása az oktatás finanszírozásába. Az önkormányzatok nem érzik teljes körű felelősségüknek a helybéli iskolák igényes fejlesztését, pénzelését, a tartomány nem rendelkezik megfelelően koncentrált materiális kondíciókkal, így a regionális szinten megjelenő különbségek más jellegű problémák megjelenését is felfokozhatják úgy tartományi, mint köztársasági szinten.

A tartományi/regionális költségvetés köztársasági költségvetésből visszazármaztatott 7%-a³ igazán szűkös regionális pénzügyi alapot működtethet csak, amelyből természetesen az oktatás sem tud megfelelő lokális érdekeket kiszolgáló fejlesztéseket indukálni. Különösen igaz ez a felsőoktatás területén, ahol ugyan a tartomány átruházott hatásköreinek jogán alapíthat felsőoktatási intézményt, kérdésessé válhat azonban annak folyamatos működtetése a régióon belül, függetlenül. *Nagyon fontos lenne a törvényes keretek közé szorult cselekvőkép-telenséget felszámolni.* A kifejezetten kedvezőtlen területi koncentrációval ren-

¹ Vajdaságban az oktatási rendszerben alkalmazott *dolgozók fizetésére* 2006-ban az állami költségvetésből 14, 7 milliárd dinár jutott, míg 2007-ben ez az összeg 18, 8 milliárd dinárt tett ki (Rác Livia, 2008).

² Vajdasági szinten 2007. január 1-től 2007. június 30-ig az önkormányzatok költségvetéseikből az alapoktatásra kiadásai 8,2%-át költötték, míg a középiskolai oktatásra kiadásai mindössze 3,86%-át. A régió önkormányzatainak oktatásra fordított kiadásai igen változóak, és ezen kiadások relatív megoszlása 5–25% között mozog községenként (Rác Livia, 2008).

³ Bővebben: Takács Zoltán (2008).

delkező vajdasági regionális felsőoktatás (elsősorban az Észak-vajdasági régióra nézve) helyzetének ellensúlyozásában nagy szerepet játszhat a határokon átívelő kapcsolati háló működtetése a szomszédos országok felsőoktatási intézményeivel. A bilaterális szerződések, közös programok, projektek menedzselésében nem csak a felsőoktatási intézmények szerepe értékelődik át a régióban. Az önkormányzatok feladata olyan aktív szerepvállalás, amely a helyi gazdaság fejlődését előirányozó kapcsolatokat eredményez az egyetemi szférával (szolgáltatások igénybevétele, K+F). Az integrálódó európai térben egy partnerségre, szövetségre, kooperációra épülő, fenntarthatóságot biztosító, a társadalom-gazdasági módokkal, igényekkel, toleranciával, multikulturalitással egyensúlyban lévő tágabb regionális működési mechanizmus tudná a lokális fejlődést garantálni.

Regionális felsőoktatás

Valós kompetenciák nélkül nehezen képzelhető el a „régióban gondolkodó” felsőoktatás. A centralizált államberendezés következményeképpen azonban régiókról is kevés szó esik Szerbiában, annak ellenére, hogy a Vajdaságban a régióidentitás határozott, erős és jelentős – „*integratív és fejlődési potenciálként kezelendő*”. Alkotmányos garanciák nélkül, 2006 után a régió jogilletékességeit megfogalmazó – a szerbiai demokratikus éra legjelentősebb törvényi produktuma – *Az autonóm tartomány egyes hatásköreinek meghatározásáról szóló törvény* – azaz az *Omnibusztörvény*⁴, amellyel a Vajdaság 24 államigazgatási területén, így az oktatás területén is visszakapta azokat a jogköröket, amelyek a miloševići rendszer alatt szűntek meg. Ugyanakkor e törvény elfogadása egyáltalán nem jelentette az 1974-es jugoszláv alkotmány által szavatolt jogok teljes mértékű visszanyerését. Az említett törvény osztja meg lényegében a felsőoktatási jogszabályozást Szerbiában.

A felsőoktatás területét Szerbiában 2005. augusztus 24-étől új *Felsőoktatási törvény*⁵ szabályozza. A törvény reformhordozó dokumentum. Jelen tanulmány szempontjából, viszont fontos elemezni a szerb jogszabályok vajdasági felsőoktatási intézmények létrehozására és működtetésére vonatkozó elemeit is. A szerbiai jogszabályok a belföldi alapítást preferálják, s ez az egyetemek létrehozására is vonatkozik: külföldi jogi személy csak egyetemi szintű kart (fakultást) alapíthat, a belföldi jogi személy egyetemet is. *A külföldi egyetemek kihelyezett tagozataira nem tér ki a törvény.*⁶ A jelenlegi törvény szerint Szerbiában csak szerb nyelvű főiskolai és egyetemi oktatás, illetve világnyelven megszervezett

⁴ Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine. – Szerbia Köztársaság Hivatalos Közlönye 2002. 6. sz.

⁵ Zakon o visokom obrazovanju. – Službeni Glasnik RS br. 76/2005.

⁶ Megjegyzés: Karok, egyetemek között intézményesített kapcsolatok, szerződések azonban képesek akár közös programok beindításával integrálni, ha nem is teljes kihelyezett tagozatokat, de legalább közös kurzusokat a régió felsőoktatásába.

felsőfokú oktatás létezhet.⁷ Egy kar működését akkor engedélyezi a szerb köztársasági vagy a tartományi kormány, ha eleget tesz bizonyos *oktatói, tárgyi és anyagi feltételeknek*.⁸

Nem szabad szem elől téveszteni, hogy a Vajdaság egy multietnikus közeg, mintegy 30 nemzet képviselőjével, ahol az autochton lakosság két- vagy háromnyelvű életvitelhez szokott (Gábrity M. I., 2006). *A szerb nyelvvel együtt hivatalos használatban van a magyar, horvát, szlovák, román és ruszin nyelv is. Ez fontos tényező egy regionális, nyitott és multikulturális felsőoktatási koncepció téziseinek megfogalmazása során.*

Tény, hogy a régió rendelkezik jogi kompetenciákkal a felsőoktatásban, mégis láthatjuk, hogy új egyetemek, karok létrehozása számos jogi megszorításba ütközik. Érezhető a jogi hiányosság a külföldi, így a határon túli felsőoktatási intézmények (elsősorban karok), kihelyezett tagozatok esetében is. Itt nyilvánul meg a „politikai határokkal” szabdalt régió izolálódó felsőoktatási magatartása, bár a felsőoktatási piac, illetve az innováció, K+F, azaz a tudástranszfer nem engedi magát határok közé szorítani, megtalálja a tudáskihelyezés legproaktívabb módozatait. A karok autonóm tevékenységeit nem korlátozza a törvény esetleges *nemzetközi kapcsolatok foganatosításában, határ menti, határokon átívelő együttműködések kezdeményezésében, a meglévő kapcsolatok ápolásában.* Nem formalizált, személyes kapcsolatok, szakmai kapcsolatok (oktatók részéről) segíteni tudják az intézményesült együttműködések, határokon átívelő multilaterális, szerződéses kapcsolatok létrehozását, a meglévő kapcsolatok ápolását. *„Ez a tendencia a jövőben folytatódni és erősödni fog, a nemzetközi együttműködések az intézmények versenyképességét számottevően befolyásoló, meghatározó tényezők lesznek, a jövőbeli siker egyik zálogát fogják jelenteni. Ezért az egyetemeknek, főiskoláknak nagy hangsúlyt kell fektetniük a nemzetközi kapcsolatrendszerük kiépítésére, bővítésére, valamint meglévő együttműködéseik intenzívebbé tételére. Szándék szintjén szinte mindenütt megjelenik ez a törekvés, ám az intézmények még nem tulajdonítanak stratégiai jelentőséget a nemzetközi kapcsolatoknak”* (Rechnitzer–Szabó, 2007, 52–71.).

Összegzések, következtetések, feladatok

Nem elsősorban a kapacitásbeli hiányosságok szerepelnek a felsőoktatás legégetőbb problémái között a Vajdaságban, sokkal inkább az intézményi infrastruktúra (értve alatta a programokat is) flexibilitásának, nyitottságának kérdése görget akadályokat a felsőoktatás minőségbeli kiteljesedése elé. A *koncepcióváltás* nem jogfüggő. A meglévő *tartományi/regionális/köztársasági jogszabályzás* ke-

⁷ A felsőoktatási törvény 30 jelentkező esetén nem tiltja a más nyelven (a Vajdaságban hivatalban levő nyelveken) folytatott csoportos foglalkozásokat.

⁸ Bővebben: Grupa autora: Akreditacija u visokom obrazovanju. Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije, 2007. <http://polj.ns.ac.yu/files/akreditacija/knjiga/> (2008. 02. 20.)

retei között kell, hogy a régió belüli közös érdek összeegyeztethetővé váljék, teret biztosítva a regionalizálódás folyamatának a felsőoktatásban, és hogy a régió, mint fejlesztési egység alapot szolgáltatson a programozott felsőoktatás fejlesztéséhez. *Kettős szerepet vállal fel így a régió: egyrészt a meglévő adminisztratív hatáskörökkel ráhat és regionális érdeket érvényesít az oktatás fejlesztésében (a köztársaságon belül), ugyanis ebben a szférában az állam szerepe a fejlődésben megkérdőjelezhetetlen, másrészt, a programozott fejlesztésben gondolkodó Európa egységes, konzisztens fejlesztési stratégiát hordozó entitását képviseli. A régió felsőoktatási intézményhálózata pedig annak akadémiai autonómiáját érvényesítve, kötelezi magát, hogy támogatja a centralizált oktatási rendszer felépítményének regionálisan önálló, decentralizáció felé tartó, regionális érdekeket kiszolgáló kezdeményezéseit. Az autonóm akadémiai szféra megerősíti nemzetközi kapcsolatépítési, integrációs törekvéseit a humán tőke fejlesztése céljából.*

Az EU-ból kirekelt térségnek *a felzárkózás a célja*. Ebben a felzárkózásban feladatot tud vállalni minden határon túli, egyrészt magyarországi és egyéb környező, uniós érdekeltségű ország, amelyek intézményeik által bekapcsolódnak a térség munkaerőpiacának, oktatásának és kutatásának problémáiba, *nemzetközi kapcsolatokat építve*. Ezek a nemzetközi tudományos vérkeringést biztosító intézetek/intézmények: az önálló, autonóm kutatóintézetek, illetve azok hálavá történő szerveződése a Kárpát-medencében, továbbá egyetemek, főiskolák, amelyek a régióban, és annak határain kívül a hivatalban lévő kisebbségi nyelveken is képzést folytatnak, további vajdasági/Kárpát-medencei tudományos műhelyek, művelődési intézetek, levéltárak, múzeumok. Olyan intézményi infrastruktúra működtetése válik szükségessé, amely *reciprocitás elvű*, megalapoz egy megfelelő *szakosodást-munkamegosztás a régióban revízionálva a felsőoktatásról alkotott felfogást, és definiálva azokat az új irányelveket*, amelyek mentén a határokon átívelő felsőoktatási mechanizmus létrehozható, működtethető, fenntartható. Mindezt közös igényként felismerve, *kidolgozásra vár egy új irányelveket megfogalmazó, európai értékrendszert képviselő regionális felsőoktatási koncepció, konkrét célokkal, operatív feladatokkal, partnerekkel, finanszírozási feltételekkel/lehetőségekkel, és konkrét projektidőtartammal*. A jövőben az oktatás és regionális intézmények támogatásában a versenyképesség fejlesztéséé a főszerep. Az egységes európai felsőoktatási térség új összefüggéseket helyez előtérbe, melynek következtében *nemzeti/nemzetközi felsőoktatási stratégia kidolgozására van szükség egy olyan regionális felsőoktatási tömörülés jöhet létre a Kárpát medencében, amely az egységes európai felsőoktatási piacon is megállja helyét. A szükségleteket legjobban figyelő, értő, a szubszidiaritás elvének eleget tevő, nyitott, szolgálatkész, alázatos oktatási szolgálatot kell modellezni/létrehozni a régióban, biztosítva ez által annak fenntartható fejlődését.*

Irodalom

- Gábrity Molnár Irén (2006): Oktatásunk jövője. In: Gábrityné Molnár Irén és Mirnics Zsuzsa (szerk.): *Oktatási oknyomozó*. Szabadka: MTT Könyvtár. 61–122. p.
- Grupa autora (2007): Akreditacija u visokom obrazovanju. Beograd, Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije. <http://polj.ns.ac.yu/files/akreditacija/knjiga/> (2008. 02. 20.)
- Lendák Edit (2007): Felsőoktatás. In Nagy Imre (Szerk.): *Vajdaság*. Pécs–Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 429–438. p.
- Rác Livia (2008): A humánerőforrás oktatásának finanszírozása. In: Gábrity Molnár Irén és Mirnics Zsuzsa (szerk.): *Regionális erőnlét*. Szabadka: MTT Könyvtár 13, Verzal. 293–317. p.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda (2007): Interregionális, határ menti kapcsolatok. In Rechnitzer J. – Smahó M. (szerk.): *Unirégió – Egyetemek a határ menti együttműködésben*. Pécs–Győr: MTA RKK. 52–71. p.
- Republički Zavod za Statistiku: Statistički Godišnjak Srbije 2007. Beograd. 358. p.
- Štruljek, B.: Budžet, diktira tempo (2005) – Obrazovanje i Razvoj 1. évf. 1. sz. 6. p.
- Takács Zoltán (2008): Területi szerveződés és regionalizáció Szerbiában. In Gábrity Molnár Irén és Mirnics Zsuzsa (szerk.): *Regionális erőnlét*. Szabadka: MTT Könyvtár 13, Verzal. 123–158. p.
- Tartományi Oktatásügyi és Művelődési Titkárság honlapja: <http://www.psok.org.yu> (2008. 02. 15.)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 129. sz.
- Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (2002) = Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 6. sz.
- Zakon o visokom obrazovanju (2005) – Szerb Köztársaság Hivatalos Közönye. 75. sz.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) – JSZK Hivatalos Lapja. 11. sz.

Assessing the local competence of the Serbian education system – regional development perspectives

Despite the significant transformation of the decision-making and regulating legislative enactments in the past few years, the forces that are refining the centralised education system of Serbia are still forming very slowly. The transfer of knowledge, information and skills is becoming more and more complex and specific in the new European educational field, where the actors in the institutions of Higher Education acknowledge “the possibility of partnership in competition”, as well as the strength of cohesion and mutual interest and perspectives. The questions arising are: how wide a range does local/regional competence, sphere of action and fund control mechanisms provide for the mobilisation of the forces of the social economy and for the innovative functioning of local actors? To what extent is the region’s Higher Education prepared for this task?

EGY KISTELEPÜLÉS, PALKONYA FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEIT FELTÁRÓ MARKETINGSTRATÉGIA

Dr. Törőcsik Mária

egyetemi tanár

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Marketing Tanszék

Soós János

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Gazdálkodástani Doktori Iskola

Rechnitzer Szilvia

Palkonya képviselője

Napjaink kisvárosainak és településeinek minden eddigénél nehezebb feltételek között kell tervezniük és működniük. Mostanra Magyarország városhálózatában kialakult az a 40–50 centrum, ahol a gazdasági erőforrások, a jövedelmek és a szellemi tőke koncentrálódik. Ugyanakkor a többi 200 városban gyakorlatilag nincs innováció és a tudásbázis mértéke is elhanyagolható (Rechnitzer, 2005). Ha a kisebb városok ilyen rossz körülmények között vannak, akkor vajon milyen lehet a helyzet a kisebb falvakban? Ezen településeknek egyszerre kell szembenézniük, megküzdeniük a városiasodás, az előregedés, a globalizáció hatásaival, az infrastruktúra, a pénzületi és a humán tőke hiányával. Ezen tényezők – több más hatással együtt – és az a tény, hogy a városok közelében agglomeráció alakul ki (Michalíkó, 2005) erős versenyt eredményeznek. Még a legkisebb falvaknak is versenyelőnyt kell felmutatniuk a túlélés érdekében. A versenyelőny lehetséges forrása lehet egy település esetében a tudatos marketing munka eredményeként megfogalmazott egyedi pozíció, a településmárkázás.

Egy „helyel” kapcsolatos márkázásnak Kavaratzis és Ashworth (2005) szerint legalább három módja lehetséges. Az első a földrajzi nomenklatúra, amely esetében márkát neveznek el egy földrajzi hely után, anélkül, hogy bármilyen kapcsolatot alakítanának ki a kettő között. A második a hely és a termék úgyne-

vezett „co-branding” esete, amikor a hely imázsának segítségével tudatos kapcsolatot alakítanak ki a hely és a márka között. A harmadik és a téma szempontjából legérdekesebb eset az, amikor a place (hely) márkázását valósítjuk meg, a márkamenedzselés eszközeivel. Ezen megközelítés szerint a helyet használó („fogyasztó”) csoportok figyelmét kell felkelteni versenykörnyezetben, a cél tehát az, hogy a hely a célcsoport gondolkodásában egyedi, mással össze nem téveszthető pozíciót birtokoljon.

Egyes szerzők hasonlóságot vélnek felfedezni a place marketing és a non-profit marketing között. *Fines* (1981) két alapvető hasonlóságot emel ki: gyakorlatilag nincs közvetlen pénzügyi kapcsolat a fogyasztó és a termelő között, továbbá a tranzakció nem szükségszerűen jár együtt tulajdon átruházással. A nonprofit marketing sajátosságokat figyelembe véve további párhuzamok is vonhatók: a köz- és nem a magántulajdon dominál, az osztársadalmi haszon és nem a személyes profit a lényeges, valamint nehezen számszerűsíthető célok jellemzik mindkét területet (*Dinya, Farkas, Hetesi, Veres, 2004*).

Más marketing témakörökkel való hasonlóságokat kutatva nem lehet figyelmen kívül hagyni a szolgáltatásmarketing ide vonatkoztatható aspektusait sem (*Hoffman és Bateson, 2006*). Más szerzők, mint például *Trueman*, vagy *Kerr* (*Trueman et al., 2004; Kerr, 2005*) egy hely márkázását a vállalat márkázásához hasonlítják. A koncepció alapja az, hogy a települések, azaz a városok, vagy falvak, a vállalatokhoz hasonlóan meglehetősen komplexek. Többféle márkájuk van, egy időben kínálnak különböző termékeket, szolgáltatások különböző célcsoportok számára. Egy vállalat márkáját leginkább annak küldetésében, kultúrájában, hiedelmeiben, kommunikációjában és arculatában lehet tetten érni (*Simones és Dibb, 2001*). További szerzők is a város-, régió-, településmarketinggel kapcsolatos komplexitást hangsúlyozzák (*Piskóti, Dankó, Schupler, 2002*). *Kotler, Haider és Rein* (*Kotler, Haider és Rein, 1993*) szintén a vállalatok és a települések között kívánnak hasonlóságokat találni, azonban gyakorlati nézőpontból közelítik meg a problémát. A stratégiai marketingtervezésnek a következő kérdésekre kell választ találni:

1. *A hely identitása*: a városoknak, falvaknak és településeknek elemezniük kell erősségeiket, gyengeségeiket, lehetőségeiket és fenyegetettségüket a gazdaság, az emberek, a design, a fizikai eszközök és az életminőség szempontjai alapján.
2. *A hely, mint termék*: a városoknak, településeknek azonosítaniuk kell a fogyasztóknak kínált termékeket. Ezek a közszolgáltatásoktól kezdve, a kulturális lehetőségeken át a fizikai termékekig terjedhetnek.
3. *A hely vásárlói*: a lehetséges célcsoportok köre meglehetősen szerteágazó. Különböző célcsoportok szeretnének befektetni, regionális irodát nyitni, vagy a városban, faluban vakációzni, esetleg ott letelepedni. A településeknek azokat a piaci réseket kell megtalálniuk, ahol a versenyelőnyük a legértékesebb.

4. *A hely értékesítése:* a hely értékesítésekor pontosan meg kell határozni annak imázsát. Az arculat elemei azonosíthatók az emberek hiedelmeinek, gondolatainak, benyomásainak összességéeként is. Az imázsnek egyedinek, egyértelműen kommunikálnak és konzisztensek kell lennie a településsel.

Mint korábban utaltunk rá, a települések csakúgy, mint a vállalatok a termékek egész sorát kínálják. Ezért a márkák egymáshoz való viszonya központi kérdés. *Petromilli et al. (2002)* a településeket tekintve, a marketingben jól ismert, két alapvető termékcsalád márkázási stratégiát különböztet meg. Az első az úgynevezett „branded house” (a márkázott ház) koncepció a fő márka alá, leíró jellegű al-márkanevekkel csoportosítja a termékeket. A második a „house of brands” (a márkák háza) megközelítés egyedi márkák egész sorát kínálja, nem alkalmazva átfogó márkanevet.

Amikor versenylőnyt kell találni az adott falunak, helynek, akkor a marketing eszközeinek, módszereinek alkalmazása célszerű kiindulópontnak bizonyulhat.

Palkonya

Palkonya a megközelítőleg 370 fős lakosságával a Dél-dunántúli régióban, Baranya megyében található. A falu, mint a magyar kistelepülések általában, magas munkanélküliséggel és az anyagi források hiányával küzd. Palkonya tradicionálisan a boráról, a tájról és vendégszeretetéről híres. A település a Villányi borvidékhez tartozik. Különlegessége, hogy 2007-ben az Európa Kulturális Faluja megtisztelő címet viselte. A program során számos interkulturális eseménynek adtak otthont, melyek keretében a kulturális falvak mutathatták be saját magukat az odalátogató közönségnek is. *Wijk aan Zee* 1999-ben Európa Kulturális Falujának kiáltotta ki magát, ezt követően 12 ország 12 faluja csatlakozott a programhoz, melyet az Európai Unió minden évben támogat. Az alapító célja az volt, hogy a középkor óta fennálló falut újra a térképre, és ezáltal a köztudatba helyezze (*Bert, 1999*). A 12 alapító település új utat kívánt találni annak érdekében, hogy megmutathassa előnyeit, kultúráját és identitását.

Palkonya falu stratégiája

A nehéz gazdasági helyzetből és az Európa Kulturális Faluja cím adta lehetőségekből fakadóan a palkonyai önkormányzat elérkezettnek találta az időt, hogy a falu stratégiáján dolgozzon. A falu stratégiai célokat, fejlesztési irányvonalakat keresett, aminek kiindulópontja, hogy megismerjék a lakosokban és a település döntéshozóiban kialakult faluképet, imázst. A munkát egy profi marketing-tanácsadó cég segítette társadalmi felelősségvállalásának egyik projektjeként.

A célok elérésének érdekében *kvantitatív kutatás* készült a falu lakosságának körében (a kérdőíves megkérdezés mintája Palkonya háztartásainak 80%-a volt)

közgazdász hallgatók közreműködésével. A tanácsadó cég a döntéshozókkal és a helyi képviselőkkel *workshop*okat tartott, továbbá *honlapelemzéssel* benchmark példákat kutatott fel.

A kutatás rámutatott a pozitívumokra, negatívumokra, erősségekre és gyengeségekre is. A workshopon résztvevők (döntéshozók és önkormányzati képviselők) a következő pozitívumokat nevezték meg:

- Palkonya hangulatos, vonzó, szép, természetes és vendégszerető mivoltát;
- a természeti környezetet;
- a történelmi épületeket, a pincsort és
- a jó minőségű bort.

A negatívumok közé a következőket sorolták:

- elzárt, széthúzó közösség;
- magas munkanélküliség;
- az infrastruktúra hiánya,
- a megyeközponttól való távolság;
- kevés szórakozási lehetőség.

A feltáró munka keretében fontos momentum volt a faluba jelenleg is járó turisták, illetve az ide várt emberek jellemzőinek összegyűjtése. Az önkormányzat képviselői és döntéshozói szakmai segítséggel a falu jelenlegi és potenciális célcsoportjainak a következőket nevezték meg.

Workshopra érkezők

Ez a falu újonnan felfedezett célcsoportja, aminek „megdolgozása” jó bevételi forrás lehet az önkormányzatnak. Cégektől érkező, 15–25 főből álló csoportokra kell gondolni, akik tréningre, workshopra érkeznek. Nyugodt, elzárt környezet, kényelmet, ugyanakkor modern technikát keresnek.

Programokra látogatók

Olyan – főképp – családok tartoznak ebbe a csoportba, akik aktív kikapcsolódást keresnek a hétvégére. Autóval érkeznek, nem alszanak a faluban és egész napos, jó minőségű programokat keresnek.

Palkonyán alvó, falusi turizmust kereső családok

A régióba érkező kisgyermekes családok, akik nyugodt kikapcsolódásra vágyanak. Villányt és környékét szeretnék megismerni és a faluban található apartmanok, továbbá a nyugodt, vendégszerető környezet miatt szállnak meg Palkonyán.

Hétvégére érkező nagyvárosiak

Inkább férfiakból álló csoportok, akik barátaikkal szeretnének eltölteni egy laza hétvégét.

A kvantitatív kutatás, valamint a workshopok és a benchmark-keresés eredményeire alapozva a falu pozíciója is meghatározásra került. A falu adottságai miatt a lassúság, mint hívószó köré rendeződhet a pozíció, amely az idő nyomásának, az egyre gyorsuló élettempónak az ellentrendje (Törőcsik, 2006). Palkonya mérete, az ott lakó emberek életstílusa, a kis falu koncepciójában megtestesülő ember és természet közötti harmónia, mind támogatja a lassításhoz, a nyugodt, természet közeli kikapcsolódáshoz köthető koncepciókat.

A falu stratégiai kitörési pontjai eltérő kockázattal, beruházási igénnyel, változtatási feltétellel a következők lehetnek a stratégiaalkotó munka eredményeként.

1. Nincs változtatás a jelenlegi kínálati struktúrában

Ebben az esetben egyéni fejlesztések vannak a faluban, az önkormányzat ezeket legfeljebb koordinálja, de önmaga nem kezdeményez. Kényelmes megoldás, kevés a várható konfliktus, de a hatás is elenyésző.

2. Turisztikai fejlesztések

Ez a megoldás közel áll a falu lakóihoz, hiszen jól illeszkedik a jelenleg végzett tevékenységekhez is. Fő cél, hogy főképp Villány irányába közlekedő turistákat megállítsák, legyen számukra fogadóhely, olyan szolgáltatások pl. pelenkázó hely kialakítása, biciklikölcsönzés, amelyek színvonalasabb vendéglátást tesznek lehetővé. Fontos lenne egy Palkonya bolt kialakítása, amely önkormányzati infrastruktúrával, a falu lakóinak felkínált termékeivel a faluba érkezőket helybeni költésre ösztönözné.

Ebbe a koncepcióba illeszkedik az önkormányzat által működtethető workshop központ is, ami ugyan szervezeti piacot érint, de viszonylag kis ráfordítással sikeresen kivitelezhető.

3. Palkonyai termékek értékesítése

Egy olyan ellátási lánc létrehozása lenne a cél, amely segítené a helybeli kis-termelőket piachoz juttatni. A koncepció az autentikus élelmiszerek iránti kereslet trendjén alapul. A megvalósítás komoly szervezési munkával, valószínűleg beruházással jár. Fő piacot a főváros jelentene.

4. Termelés Palkonyán

A faluhoz illeszkedő termelő, szolgáltató beruházás a munkanélküliség megszüntetése miatt lenne fontos. A tevékenység engedélyezésének kritériuma, hogy a természeti környezetet, a falu jelenlegi életét ne terhelje. Elképzelhető egy gyógynövény-feldolgozó pl. fekete bodzára alapozva, vagy egy tematikus szállodakomplexum.

Irodalom

- Kisjes, B (1999): “Eleven European villages in support of vibrant village culture” <http://www.cultural-village.com/EN/algemeen%20EN.htm> (2008. 04. 09.)
- Dinya, L., Farkas, F., Hetesi, E. és Veres, Z (2004): “Nonbusiness Marketing és Menedzsment”. Budapest, KJK–Kerszöv.
- Fines, S. H. (1981) „The Marketing of Ideas and Social Issues”, Praeger, New York.
- Hoffmann, D. K. és Bateson J. E. G. (2006): “Services Marketing: Concepts, strategies, & Cases”, Thomson Higher Education, Mason, Ohio, USA.
- Kavaratzis, M. és Ashworth, G. J. (2005): “City Branding: An Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick?” – *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 96, No. 5. 506–514. p.
- Kerr, G. (2005): „From destination brand to location brand”, *Brand Management* Vol. 13. No. 4/5. 276–283. p.
- Kotler, P., Haider, D. és Rein, I. (1993): “There’s No Place: The Marketing of Cities”, *The Futurist*, november–december, 14–21. p.
- Michalikó, G. (2005): „A turisztikai millió földrajzi értelmezése” – *Tér és Társadalom*. Vol. 19. No 1. 43–63. p.
- Petromilli, M., Morrison, D. – Million, M. (2002): “Brand architecture: Building brand portfolio value”. *Strategy and Leadership*. Vol. 30. No. 5. 22–28. p.
- Piskóti I. – Dankó L. – Schupler H. (2002): „Régió- és településmarketing”. KJK.
- Rechnitzer J. (2005): „Miért élnek jobban az emberek a Dunántúlon, mint az Alföldön? – Regionális különbségek és kezelési technikák” *Mindentudás Egyeteme előadás*. <http://www.mindentudas.hu/rechnitzerjanos/20051123rechnitzer2.html> (2008. 04. 08.)
- Simoes, C. – Dibb, S. (2001): “Rethinking the Brand Concept: New Brand Orientation”, *Corporate Communications: An International Journal*. Vol. 6. No. 4. 217–224. p.
- Törőcsik M. (2006): *Fogyasztói magatartás trendek*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Trueman, M., Klemm, M. és Giroud, A. (2004): “Can a City Communicate? Bradford as a Corporate Brand”. *Corporate Communications: An International Journal*. Vol. 9. No. 4. 317–330. p.

Abstract

As a result of internal and external pressures, the cities, towns and villages of today’s world, in addition to their own problems, have to face intense competition. In this environment, in order to survive and develop, settlements have to offer some form of competitive advantage. One possible way of gaining advantage is the creation of a unique strategy for the settlement. The first part of this paper attempts to provide a brief overview of place branding, of the role and competence of marketing in relation to settlements. In the second part the authors offer possible solutions in creating unique positions and providing strategic directions - through the example of the small village of Palkonya, with some 370 inhabitants.

TÉRSÉG- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

A STRATÉGIAI GONDOLKODÁS ÉS MENEDZSMENTREFORM IRÁNTI IGÉNY A HELYI ÉS TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL – AZ ÚJ REGIONALIZMUS MINT EGY MEGOLDÁSI LEHETŐSÉG

Balogh Zoltán

főiskolai tanársegéd, doktorjelölt, Deák Ferenc-ösztöndíjas
Nyíregyházi Főiskola
Gazdasági és Társadalomtudományi Főiskolai Kara

Regionális stratégiák léteznek. De léteznek Magyarországon az ezt végrehajtó önálló menedzsmentszervezetek? Merítve a nyugati modellekből, az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó, Magyarországon is kötelezően alkalmazandó helyi szintű menedzsmentmodellekből a tanulmány a döntés- és forrásorientált regionális menedzsmentszervezet nyomait kutatja. Továbbá kísérletet tesz átvehető modellek bemutatására, különös tekintettel az új regionalizmus modelljére.

A régiók gazdasági környezetének alakulása a II. világháborút követően

A „Régiók Európájának” gondolkörének alapjait az 1975-ben létrehozott Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund) tette le. A kialakításra kerülő alap ugyanis már a Római Szerződésben is elismert területi kohézió célja mellé elkülönített pénzügyi forrást is társított. A hetvenes évek végének általános gazdasági recessziója ugyan a redisztribúciós folyamatok számára nem biztosított megfelelő gazdasági környezetet, de a szénhidrogén alapú gazdaság térnyerése újabb regionális egyenlőtlenségeket hozott felszínre (l. a szénalapú nehézipari térségek recessziója a Ruhr-vidéken és Nagy-Britanniában). A nyolcvanas években jelentős változások nem következtek be a regionális támogatások európai rendszerében, azonban alapvető gazdaságpolitikai átalakulások jellemezték a Margaret Thatcher vezette brit kormánypolitikát. A liberális kormányzat az állami beavatkozás minden formáját leépítő, a piaci mechanizmusok bevezetését támogató politikája kettős, ellentétes hatással járt a ré-

giók európai helyzetének alakulására. Egyrészt az állami központosított tervezés leépítését, az állami támogatások lefaragását kívánták elérni, amely a regionális politika leértékeléséhez vezetett a szigetországban. Azonban ezzel ellentétes folyamatként kedvező szervezeti változások következtek be a közigazgatásban, mely a korszerű menedzsmentmódszerek alkalmazását vezette be a közszférába. A nyolcvanas évek így sorsfordító jelentőségűnek tekinthetők.

A nyolcvanas évek előtti regionális folyamatok

A nyolcvanas éveket megelőzően erősen meghatározták a regionális folyamatokat is a második világháború utáni időszakot jellemző központi tervezési rendszerek (Pálné Kovács, 2001). A központi tervezés dominanciája miatt a regionális tervezés és a kapcsolódó finanszírozási mechanizmusok az állam redistribúciós politikájára épültek rá. A területi irányítás középső szintjei (a régiók) így ténylegesen nem mint önálló jogalanyisággal rendelkező testületek jelentek meg, hanem mint a központi irányítás területi hivatalai. Ebből adódóan a régiók kialakításának folyamata az elméletben használt regionalizmus fogalmával jellemezhető. A regionalizmus ugyanis azt a felülről építkező folyamatot jelenti, melynek során a központi irányítás egyes feladatait alsóbb szintű területi szintek bevonásával látja el. Ehhez kapcsolódik a dekoncentráció fogalma, melynek során a központi feladatok területi szintű ellátása valósul meg, de a kapcsolódó döntéshozatal továbbra is központi szinten történik meg. Így a regionalizmus-dekoncentráció fogalmi páros által jellemezhető, nyolcvanas éveket megelőző területi politika a központi tervezésre épül, célja a lemaradó térségek felzárkóztatása állami redistribúció útján (Hajdú, 2001). Ebben a megközelítésben a helyi érdekek alig-alig játszottak szerepet, melyet jól jellemez a brit területi irányítás rendszere, melyben a területi irányítást minisztériumi hivatalnokok látták el, vagy a svéd példa, ahol a regionális fejlesztés területén a közigazgatási hivatalok töltötték be vezető szerepet.

A Thatcherizmus és a New Public Management megjelenése Nagy-Britanniában

A nyolcvanas évektől jelentős változások álltak be. A brit fejlesztéspolitika üzleti alapú átalakulása az állami hivatalok rendszerének változását vonta maga után. Nagy-Britannia éharcossága, illetve az ausztrál és új-zélandi követők példája nyomán tért nyerő New Public Management (új közmenedzsment) mozgalma nagy hatást gyakorolt nemcsak a regionális folyamatokra, hanem a közigazgatás teljes rendszerére. A New Public Management legfőbb jellemzőjének azt tartják, hogy az, az állami takarékoskodás jegyében jelentősen csökkenteni kívánta a klasszikus állami hivatalok nagyságát, mind költségvetését, mind személyzetének számát tekintve. Ennek érdekében létrehozta az ügynökségi for-

mát, mely rugalmas szervezése miatt kevesebb biztonságot adott a korábban jelentős védelmet élvező állami közhivatalnokoknak. Továbbá a teljesítménymérés és a programfinanszírozás bevezetésével a hatékonyság erőteljes javulását kívánták elérni.

A New Public Management mozgalma – bár napjainkban eredményei már erősen megkérdőjelezettek – jelentős változást hozott az állami szféra működésében. A regionális folyamatokra vonatkoztatva, és itt elsősorban az úttörő Nagy-Britanniát kell kiemelni, átalakultak az állami hivatalként működő regionális intézmények. A legjelentősebb változás az volt, hogy előtérbe kerültek a helyi erőforrások felhasználására épülő elképzelések, így a regionalizmus helyét is a regionalizáció váltotta fel. A regionalizációt az különbözteti meg a regionalizmustól, hogy az egy alulról építkező folyamat, melynek lényege, hogy a helyi szereplők összefogásának eredményeként valósul meg a regionális intézmények kialakulása illetve a régió fejlesztése. E folyamat alap gondolata a szubszidiaritás elve, mely a nyolcvanas évek végén a Delors-csomagok eredményeként az európai regionális politikában is helyet kapott. Ez az elv kimondja, hogy a döntéseknek azon legalacsonyabb területi szinten kell megszületniük, amely szintet a kérdés érinti.

A szubszidiaritás elve azt is magában foglalja, hogy a döntéshozatal és a kapcsolódó feladatok finanszírozási szükségletét is az adott szinten kell biztosítani. Ez megköveteli a decentralizáció megvalósulását, azaz a területi szintre leadott döntéshozatalhoz kötődően a feladatokat és finanszírozást is le kell osztani. Ez nem egyszerűen a feladatok területi szinten történő megvalósulását jelenti, mint a dekoncentráció, hanem a döntéshozatal-feladatellátás-finanszírozás hármásának területi szintű egységességét.

A New Public Management mozgalma révén olyan regionális fejlesztési ügynökségek jöttek létre, melyek az Európai Unió regionális politikájának egy másik jelenlegi alapelveként, a partnerségnek az alapján nyugodtak. A regionális szereplők és források összefogása révén a regionális fejlesztés így kitört abból a több évtizedes redisztribúciós rendszerből, mely a regionális egyenlőtlenségek leküzdésének egyedüli forrásának az állami forrásokat tekintette.

A regionális menedzsment kialakulására ható tényezők

Az állami mellett megjelenő banki és magánforrások azonban új követelményeket támasztottak az immáron nem hivatali szervezeti formában működő ügynökségektől. A tervezési és finanszírozási folyamatok hatékonysága és áttekinthetősége érdekében hasonlóan az üzleti szervezetekhez a korszerű menedzsmentmódszerek alkalmazása vált szükségessé a bürokratikus jelleggel működő állami közigazgatás megoldásaival szemben.

A több szerző (*Horváth, 2005; Jenei, 2005*) által részletesen bemutatásra kerülő közmenedzsment felfogások irányzatai kezdetben arra törekedtek, hogy piaci elemekkel helyettesítsék a közjogi alapon nyugvó közszolgáltatásokat,

azonban az egysíkú áttérésben megmutatkozó hibák miatt a 90-es évektől kezdve a New Public Management irányzatot felváltotta egy visszafogottabb, nem csak a piaci mechanizmusokat dicsőítő közmenedzsment felfogás. Ennek lényege, hogy bizonyos közszolgáltatások esetében a piacosítás kerülendő, a közigazgatási szervezetek ügynökségekké vagy magáncégekké történő átalakítása nem a leghatékonyabb módszer.

A menedzsmentmódszerek implementációja révén a nyolcvanas évektől a regionalizáció mellett a regionális menedzsment fogalma is megjelent. A regionális menedzsment a közmenedzsment felfogások részeként szintén nem a piacosítást, hanem a közigazgatás piaci rend szerinti működését tartotta elsődlegesnek. Ennek eredményeként olyan komplex, programalapú, projektfinanszírozású rendszer alakult ki a regionális fejlesztés területén, mely a sokrétű források hatékony felhasználását biztosíthatja. Ennek elsősorban garanciális követelményei vannak, ugyanis a szupranacionális szervezetek (Európai Unió, Európai Beruházási Bank) vagy az üzleti alapon működő helyi szervek (vállalkozások, bankok) sem nyújtanának kiegészítő forrásokat a helyi források mellé. Így a regionális menedzsment kialakulása tulajdonképpen nem a piacközpontú közigazgatási mozgalom mintájára jött létre, hanem annak módszereit felhasználva egy forrásbevonás-orientált, a legtöbb szereplő számára megfelelő menedzsmentszervezet alakult ki (Vigvári, 2002).

Az új regionalizmus megjelenése a kilencvenes években

A kilencvenes években az új regionalizmus elméletének keretében további elemmel egészült ki az eddigi regionális menedzsmentstruktúra (Keating, 1985). Felismerték, hogy a kilencvenes évek közepére a globális piacok határozták meg a helyi piacok működését is. Így a szupranacionális politikák elismerésén túl az új regionalizmus eszméje értelmében a régiók nem egyszerűen országos vagy tagállami szinten töltenek be szerepet, hanem gazdasági értelemben a régiónak globálisan kell megfelelnie. Ehhez társul egy para-diplomáciai szerepkör is annak érdekében, hogy a régiók globális gazdaságban betöltött szerepüket politikai szinten is el tudják ismertetni (Gren, 1999). Ez napjainkra lehetővé teszi egy sikeresen működő régió számára, hogy a tagállami rendszerektől szinte teljesen független entitásként létezzen, amely érdekeit globálisan tudja érvényre juttatni.

A magyar regionális és helyi folyamatok a nemzetközi trendek tükrében

Mindezen folyamatok tükrében értelmezve napjaink magyar regionális folyamatait azt kell megállapítani, hogy jelentős a lemaradás az elméletek és a nyugat-európai példák tükrében. A mai folyamatok sok tekintetben a regionalizmus jegeit hordozzák magukon. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv építve a centralizált NFT I tervezési dokumentumaira a források jelentős részének elosztását

központi forrásokon keresztül valósítja meg. A létrehozott regionális operatív programok névleges önállósága több központi irányvonal egységes érvényesülését, párhuzamos regionális kiírásokat eredményezett.

A források elosztása, a regionális fejlesztési ügynökségek hálózata ugyan sokban hasonlít a brit ügynökség típusú menedzsmentelosztó szervekhez, azonban ezek működése – különösen a regionális fejlesztési tanácsok minisztériumi delegáltak részvételével történő működése miatt – nem önálló.

A menedzsmentorientált jelleg sokkal erőteljesebben jelentkezik a helyi szinten, ahol jelentős változásoknak lehetünk tanúi az integrált szemléletű városfejlesztés megjelenésével. Ennek köszönhetően ma már sem a központi kormányzat, sem az Európai Unió nem az adminisztratív hivatali szerepvállalást, hanem az önálló menedzsmenttevékenység megjelenését igényli az önkormányzatoknál.

Az aktív, ingatlangazdálkodáson alapuló, tudatos, menedzsmentszemléletű városfejlesztést a különböző ajánlások ki is szakítják a hivatali keretektől, és önálló városfejlesztő társaság létrehozását sürgetik. Ezekben pedig helyet kaphatnak azok a magánpartnerek is, akik piaci irányból megközelítve a városfejlesztést, valós fejlesztési prioritásokat irányoznak elő – együttműködésben a helyi önkormányzattal.

A forrásoldal sok apró építőközből kívánja a településeket megújítani. A település saját erőforrásainak Magyarországon már nagy gyakorlattal – elsősorban azonban működési célokra – alkalmazott élestarta (helyi adók, hitelek, kötvénykibocsátás) sok új elemmel egészült ki.

- Kiszéledtek az európai uniós források: az URBAN közösségi kezdeményezés 2004–2006 között Magyarország számára elzárt kasszája új formákban, beépülve a regionális operatív programokba nyert markánsabb jelenléttel a fejlesztési területek között.
- Megjelent a magántőkét integráló finanszírozási lehetőség a JESSICA, mely elsősorban a klasszikus PPP-konstrukciók városfejlesztési célú újrafogalmazása.

A források kezelésére kijelölt városfejlesztési társaságok sikere ma még nem látható, bár több önkormányzat már a közös európai ideológia (Lipcei Charta) nélkül is törekedett ennek alkalmazására. Nagy gondként jelentkezik, hogy a bevonható források az önkormányzati önerő korlátozott jellege miatt elsősorban az egyébként is fejlett önkormányzatok továbblépését segíthetik. Így erősödhet a területi különbség, mely a helyi adózási rendszer egyenetlen eloszlása miatt a kis önkormányzatokat még kritikusabb helyzetbe hozhatja a forrásokért folytatott versenyben. A kisebb önerő kisebb pályázható összköltséget, és kevésbé integrált fejlesztési elképzeléseket eredményezhet a hátrányosabb helyzetű településeken. Ez a szerény önerő ugyan hitelekkel, kötvénykibocsátással kiszélesíthető, de ez a túlvállalás sok kockázatot rejt a jövőbeli önkormányzati gazdálkodás számára.

Következtetések

Napjainkban a regionális evolúció folyamatának egy korai szakaszában van Magyarország. Fontos lenne annak a modern ügynökségi intézményrendszernek a tartalommal való feltöltése, mely még rengeteg kihasználatlan lehetőséggel rendelkezik. Szükség van a döntési szint (regionális fejlesztési tanács) központi kormányzati szereplőinek a visszalépésére. Ha nem is feltétlenül közvetlen választás a célszerű, de a valós regionális delegálás és döntéshozatal elengedhetetlen lenne.

A döntéshozatalon túl a regionális fejlesztési tanácsok önálló forrásait is meg kell teremteni. Függye a központi kormányzati döntésektől, és az általuk közvetített regionális fejlesztési forrásoktól (legyen az európai uniós vagy hazai forrás) a régió nem tud valóban önálló szereplővé válni.

Szükség van, hasonlóan az önkormányzatokhoz olyan saját forrásokra, mint a ma még nem létező regionális adókra – a helyi adók mintájára. Ezt egészíthetné ki egy olyan saját vagyontömeg, mely lehetőséget adna a helyi szinthez hasonló, fejlesztésorientált hitel- és kötvényfinanszírozásra.

Amíg nem állnak rendelkezésre a fenti pénzügyi eszközök és döntési szervezetek, addig a régió továbbra is az állami területpolitika eszköze lesz, nem önálló szereplője. A stratégiát már ők alkotják, de a menedzsmentfeladatokat névleges önállóság mellett tudják csak ellátni. Az új regionalizmus eszméjének kiteljesítéséhez pedig nemcsak tervekre, hanem valós cselekvési tere is szükség van.

Irodalom

- Gren, Jörgen (1999): *The new regionalism in the EU – The lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden*. Östersund, The Swedish Institute for Regional Research [Statens institut för regionalforskning] (SIR), Fritze, Stockholm.
- Hajdú Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Jenei György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Keating, Michael (1985): *Regions in the European Community*. Blackwell, London.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Vígvári András (2002): *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK-Kerszöv, Budapest.

Summary

Regional management has a somewhat special historical evolution in Hungary, in that Hungary has developed a regional system specifically to absorb EU funds. Currently there is a need to build a strategic and management organisation from the regional agencies which are determined by decisions by state administration. This paper proposes the practical implementation of the New Regionalism theory based on the experiences of local authorities in territorial management.

LEADER-AKTIVITÁS DÉL-DUNÁNTÚLON

Bitáné Bíró Boglárka – Györke Diána

PhD-hallgatók

Kaposvári Egyetem

Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola

Az Európai Unió mezőgazdasági politikája (közös agrárpolitika, KAP) 1957 óta folyamatosan átalakul. Míg korábban a munkahelyek és a megfelelő mennyiségű élelmiszer biztosítása volt a fő cél, később az élelmiszeripari termékek minősége iránti igény, a környezet védelme, a vidéki táj képének és az adott vidéki térség kulturális hagyományainak, értékeinek a megőrzése került előtérbe (*Fazekas et al.*, 2005).

A 80-as évek vége óta a regionális fejlesztési programokban a szektorális támogatások voltak meghatározóak. A 90-es évek elején új módszerek kerültek előtérbe, és a helyi közösségeket is bevonták a fejlesztési folyamatba. Ez a viszonylag új program volt a LEADER-program. Ebben az új rendszerben egy ún. akciócsoport készíti a helyi fejlesztési stratégiát. Ezekben az akciócsoportokban helyet kapnak a helyi önkormányzatok, vállalkozók, civil és más nonprofit szervezetek képviselői is. A kifizető hatóságok az így létrehozott stratégia alapján állapítják meg a támogatások keretszámait az akciócsoportok számára (www.leaderkozpont.hu).

Az első LEADER típusú program a LEADER I volt 1991 és 1993 között összesen 400 millió ECU forrással. A második a LEADER II volt 1994-től 1999-ig. Ebben az esetben a lehívható támogatási összeg elérte az 1,7 milliárd ECU-t. A LEADER+ program volt a legújabb kezdeményezés, 2000-től 2006-ig tartott. A kezdeményezés sikerére való tekintettel a program 2007 után is folytatódik (www.ec.europa.eu).

Hazánkban a LEADER+ Közösségi Kezdeményezés az Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP) keretein belül jelenik meg. A program a Vidéki térségek fejlesztése prioritás 3.5. intézkedéseként szerepel. Az intézkedés négy, az Európai Unió által támogatott akciót nevesít.

1. akció: *Készségek elsajátítása*
2. akció: *Kísérleti jellegű integrált vidékfejlesztési stratégiák*
3. akció: *Térségek egymás közötti és nemzetközi együttműködésének támogatása*
4. akció: *Kommunikációs hálózatépítés európai, nemzeti és regionális szinten*

2004 és 2006 között LEADER típusú intézkedésre 25 millió euró nagyságú forrás volt elérhető (www.ec.europa.eu).

Magyarországon 2761 projektet támogattak az AVOP 3.5 keretében a hét NUTS 2-es régióban. Ez az összes AVOP projekt (7026 db) 39%-a. A teljes támogatási összeg közel 7 milliárd forintot tett ki. Ez az összeg viszont csupán 5,8%-a az összes, AVOP keretében megítélt támogatásnak (www.nfu.hu).

A vizsgált régió három megyéből áll: Baranyából, Somogyból és Tolnából. A régióban 10 helyi akciócsoportot támogatnak LEADER-forrásból. Ezek:

Balatonföldvári Kistérségi Akciócsoport, Baranyai Hegyhát Helyi Vidékfejlesztési Akciócsoport, Dél-Baranyai Határmenti Települések Akciócsoport, Keleti-Mecsek Akciócsoport, Koppányvölgyi Akciócsoport, Mecsek-Hegyháti Akciócsoport, Népmese Vidék, Nyugat Völgyesség, Sárköz-Dunavölgye Akciócsoport, Zselica (www.ec.europa.eu).

A Dél-dunántúli régióban 1557 pályázat érkezett be az AVOP keretében. Ezek közül 872 tartozott a Vidéki térségek fejlesztése prioritás alá. Ezeknek a projekteknek 64,5%-a (562 db) volt LEADER+ projekt. A legtöbbjük (70%) támogatást is nyert a program keretében. Az elemzett régióban 395 támogatott projekt található. Ez az összes magyarországi LEADER-projektnek csupán 14%-a. Kifizetések csupán 173 projektnél történtek 2008. márciusáig. A projektek megoszlása a megyék között az alábbiaknak megfelelően alakul:

1. táblázat

Megye	Projekt száma (darab)	Teljes támogatási összeg (millió forint)	Népesség (ezer fő)	1000 főre jutó projektek száma (darab)	1000 főre jutó támogatási összeg (millió forint)
Baranya	181	300,59	407,40	0,44	0,74
Somogy	129	304,71	335,20	0,38	0,91
Tolna	85	151,57	249,70	0,34	0,61
Összesen	395	756,87	992,30	0,40	0,76

Forrás: KSH, 2004 alapján saját számítás, 2008.

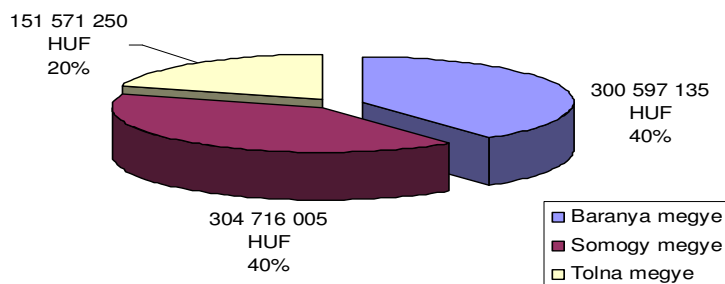
A legtöbb projektet Baranya megyében támogatják, a legkevesebbet Tolnában. Az 1000 főre jutó projektek számának megoszlása ugyanezt a trendet mutatja. A támogatott és leszerződött projektek számát tekintve hasonló arányokat figyelhetünk meg, ha az egyes megyéket külön vizsgáljuk: Baranyában a 244 pályázatból 181-et támogattak, 179-nek van érvényes szerződése, de csak 63 projekt esetében történt eddig kifizetés. Somogyban 185 pályázatot nyújtottak be, ebből 129-et találtak támogatásra érdemesnek. 127 nyertes projekt rendelkezik érvényes szerződéssel, de a konkrét kifizetések száma csupán 55. Tolna esetében a számok: 133, 85, 84 és 55. A vizsgált régióban az összes megítélt támogatási összeg közel 760 millió forint. A támogatások megoszlása a három megye között az alábbiak szerint alakul:

Az egy projektre jutó átlagos támogatás a régióban 1,9 millió forint. Ha külön vizsgáljuk a megyéket, akkor megállapíthatjuk, hogy ez az összeg Somogyban a legmagasabb. Az átlagos támogatási arány 76%. A támogatási döntéseket

szinte maradéktalanul 2007-ben hozták meg. A vizsgált projektek 104 településen valósulnak és valósultak meg. A legtöbb nyertes projekt Orfűn, Baranya megyében található. Itt 25 projekt valósul meg összesen 29 millió forint támogatással. Orfűt a somogyi Csurgó követi. A városban 18 projekt fut, melyre összesen 31 millió forint LEADER-támogatást nyertek.

1. ábra

A támogatások megoszlása a megyék között Dél-Dunántúlon (forint)



Forrás: www.nfu.hu alapján saját számítás, 2008.

A támogatott projektek csoportosíthatók céljuk és tartalmuk szerint. A projektek elég nagy része kulturális témákat támogat. A tanulmány következő részét ezeket vizsgálja részletesen.

Az Európai Unió csupán egy programmal támogatja közvetlenül a kulturális területet. 2000 és 2006 között ez volt a Kultúra 2000 keretprogram. Emellett a LEADER-ben is lehetőség kínálkozik a szektor támogatására. A vizsgált projekteket nem kulturális vonatkozásuk miatt támogatják, hanem mint a fejlesztés eszközét. Egy projekt kulturálisnak tekinthető, ha kulturális intézményeket, műemlékeket támogat, ha a faluközpontot újítták meg történelmi értékeivel együtt, ha a projekt kulturális eseményekkel kapcsolatos stb. Ebben az értelemben Dél-Dunántúlon 127 kulturális projektet vizsgálhatunk meg közelebbről.

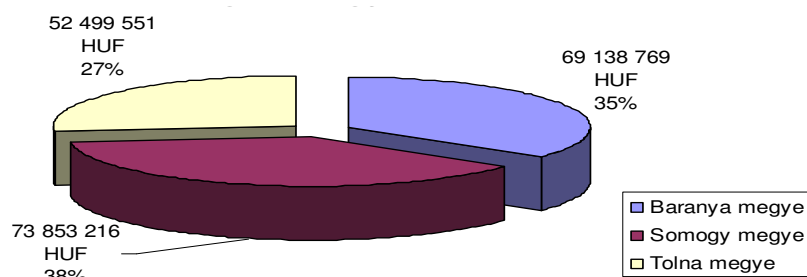
A projektek fele Baranya megyében valósul meg, a másik felén osztozik Somogy és Tolna megye. A 2. ábrán teljesen más megoszlást tapasztalunk azonban, ha a támogatások összegének megoszlását vizsgáljuk a három megye között.

A 195 millió forint összegű támogatásnak csupán 35%-át kapja Baranya (ellentétben a projektek felével), 38%-át Somogy és 27% jut Tolna megyének. A különbség még szembetűnőbb, ha megvizsgáljuk az átlagos támogatási összeget az egyes megyékben.

Baranya megye kivételével az egy projektre eső támogatás magasabb, mint az átlagos kulturális támogatás az egész régiót tekintve. Az átlagos támogatási arány közel 79%. Ez magasabb, mint az összes LEADER+ projektre vonatkozó támogatási arány a régióban.

2. ábra

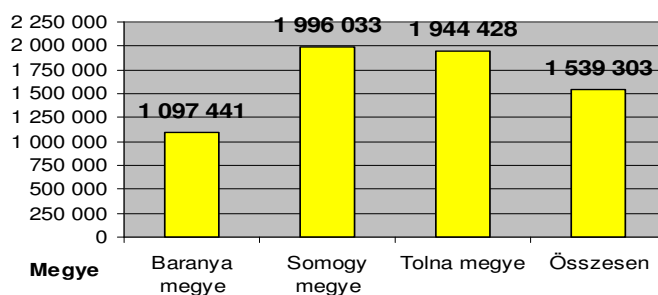
A támogatások megoszlása a vizsgált megyék között (forint)



Forrás: Saját számítás, 2008.

3. ábra

Az egy kulturális projektre eső támogatás nagysága az egyes megyékben (forint)



Forrás: Saját szerkesztés, 2008.

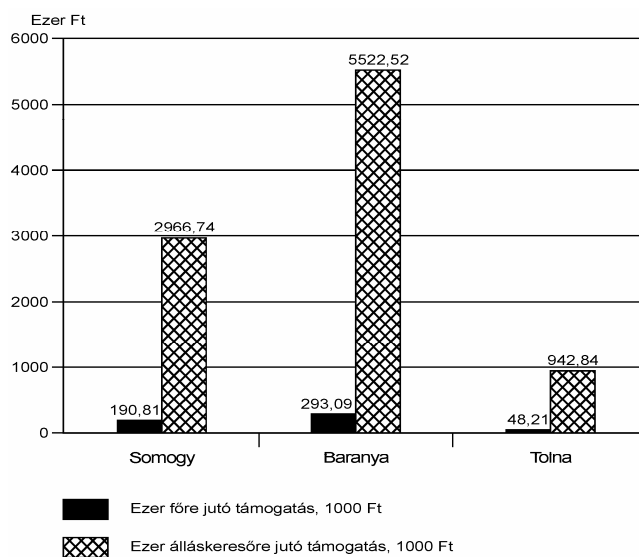
A pályázatok egy másik csoportja beruházásokat tesz lehetővé. Az ilyen típusú pályázatokon való részvétel aránya igen fontos, tekintettel arra, hogy a foglalkoztatási színvonal alakulására hatással lehet. Az EU igen jelentős forrásokat nyújt a magyar gazdaság és ezen belül a Dél-dunántúli régió fejlődéséhez is. A tanulmánynak ez a része azt vizsgálja, hogy a Dél-dunántúli régióban és megyéiben milyen arányban pályáztak beruházásokra a LEADER+ program keretein belül.

A vizsgált adatok alapján jelentős különbségek észlelhetők az egyes megyék népessége között, azonban ez nem mondható el egyértelműen az álláskeresőkről valamint a beruházási projektek számáról, illetve a támogatási összegekről. Területileg Tolna a legkisebb, a legalacsonyabb munkanélküliséggel rendelkezik, és a legkevesebb projektre pályázott. Baranya és Somogy megye közel azonos mutatókkal rendelkezik a népesség és a foglalkoztatottság területén. Ennek elle-

nére a támogatott pályázatok számában, valamint a támogatási összegben igen nagy eltérés mutatkozik: Baranya közel a dupláját nyerte a Somogyi pályázatoknak. Ahhoz, hogy a fentebb vázolt adatokat alapos vizsgálatnak vethessük alá, szükség van statisztikai viszonyszámok készítésére. Az eredményeket a 4. ábrán láthatjuk.

4. ábra

A népességhez és az álláskeresőkhöz viszonyított támogatás aránya



Forrás: Saját számítás, 2008.

Az 4. ábra eredményei jóval árnyaltabb képet adnak a pályázati aktivitásról. Tolna megye ebben az arányosításban is a harmadik maradt, de a programokból származó támogatási összeg elfogadható, ha azt a népességhez és az álláskeresőkhöz viszonyítjuk. Baranya megye nyerte el a legtöbb támogatási összeget, amely a népessége alapján indokolt, azonban ez az álláskeresőkhöz viszonyítva nem túl jó teljesítmény. Somogy megye kb. 70 ezer fővel alacsonyabb népességű, az álláskeresőkhöz száma magasabb, mint Baranyában, tehát jóval nagyobb támogatási összeg beáramlása lenne indokolt.

Következtetések, javaslatok

Hazánkban az átlagos projektszám 394 db régióként. Ez azt mutatja, hogy a Dél-dunántúli régió aktivitása a LEADER+ programban abszolút az átlag körüli, tekintettel a 395 megítélt pályázatra.

Hagyományosan a régió három megyére osztható, melyek részvétele a LEADER+ programban teljesen eltérő egymástól.

A pályázatok számában elsősorban Baranya megye tűnik ki mind a kulturális mind a beruházási projektek tekintetében. Tolna megye több szempontból az utolsó helyre szorul, de az árnyaltabb eredmények alapján ez indokolható a kisebb területtel és népességgel, valamint a viszonylag – a régió átlagában – alacsony munkanélküliséggel is. Somogy megye magasabb népességgel rendelkezik, mint Tolna, magasabb munkanélküliséggel küzd, mint Baranya, és ezek mellett még nem is a társadalmi-gazdasági helyzetének megfelelően aktív a támogatások elnyerésében. Az egy pályázatra jutó támogatási összeg szempontjából jeleskedik, de ha ezt a népességéhez és az álláskeresők számához viszonyítjuk, akkor a beáramló támogatási összegek igen alacsonyak.

Összefoglalóan elmondható, hogy a Dél-dunántúli régió pályázati aktivitása az országos átlagnak megfelelő, azonban ezt szükséges a kisebb földrajzi területek társadalmi-gazdasági helyzete alapján is vizsgálni. Az elnyert kulturális és a beruházási pályázatok száma a népesség igényére mutat rá, viszont a foglalkoztatási színvonal jelzi a helyi társadalmi-gazdasági hiányokat és erőforrásokat is. Ezért javasoljuk, hogy az árnyaltabb eredmények érdekében a foglalkoztatottsági-munkanélküliségi mutató – a régiónál kisebb földrajzi vagy statisztikai-tervezési területen is – felhasználásra kerüljön minden későbbi hasonló jellegű tanulmányban.

Irodalom

- Fazekas Zs. – Nemes G. – Fertő I. (2005): A Közös Agrárpolitika költségvetésének reformja és hatásai a magyar agrárpolitika mozgásterére, Kézirat. Budapest.
www.ec.europa.eu. Az Európai Bizottság honlapja
www.nfu.hu A Nemzeti fejlesztési Ügynökség honlapja, Statisztikák és nyertes projektek listái az AVOP keretében
www.ksh.hu Az Központi Statisztikai Hivatal honlapja, 2001-es népszámlálás adatai
www.leaderkozpont.hu Az Magyarországi LEADER Központ honlapja (letöltések ideje: 2008. március 17. – április 4.)

LEADER activity in the South Transdanubian Region

When the European Union initiated its LEADER programme, a programme with a totally different approach, there were many sceptics who opposed this initiative based on local development. Since then, however, it has become clear that the system is successful and, after Accession to the European Union, Hungary has also had the opportunity to participate in such projects. This study attempts to evaluate the experiences of the first application period through the example of the South Transdanubian experience.

A VIDÉKI TELEPÜLÉSEK FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI AZ ÚMVP ÉS AZ ÚMFT TÜKRÉBEN

Finta István PhD
tudományos munkatárs
MTA Regionális Kutatások Központja

A hazai fejlesztési célok megvalósításában vélhetően meghatározó szerepet játszanak azok az európai uniós források, amelyek a különböző közösségi alapokból származnak¹ és amelyek a 2013-ig terjedő programozási időszakban – egyedülálló és megismételhetetlen – lehetőséget kínálnak a gazdaság fejlesztésére, a területi különbségek mérséklésére. 2013 után az Unió nem fog a jelenlegihez hasonló nagyságrendű költségvetéssel rendelkezni és a fejlesztési támogatások mértéke is nagyságrenddel csökkenhet. Ez arra irányítja rá a figyelmet, hogy a jelenlegi források felhasználásának meghatározása hallatlanul nagy felelősség, hiszen hasonló mértékű támogatások a távolabbi jövőben valószínűleg nem fognak rendelkezésre állni és az elhibázott döntések korrigálására többé nem lesz lehetőség.

Kérdés, hogy hazánkban a vidéki – és többnyire elmaradott, hátrányos helyzetű – települések számára milyen lehetőségek biztosíthatják a fejlődést, általában milyen eszközök, milyen módon és mértékben segíthetik elő a területi különbségek mérséklését. Elvileg mind a Strukturális Alapok, mind pedig az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) hozzájárulhat a vidékfejlesztési célok megvalósításához, azonban a kettős finanszírozás nem lehetséges. Hazánkban a vidéki térségek fejlesztését a Strukturális Alapok nyújtotta támogatásnál jelentősen kisebb és alapvetően az agrárszektor fejlesztését célzó EMVA-ból kívánják finanszírozni. (Az elhatárolás módjáról, értékeléséről a későbbiekben esik szó.) Az EMVA keretéből az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) finanszírozására nyílik lehetőség, melynek első két eleme elsődlegesen az erdő- és mezőgazdálkodást támogatja, a harmadik a központilag meghatározott vidékfejlesztési célokat, míg a negyedik elem a helyileg kitzűzött

¹ A kohéziós politika céljainak megvalósításában hazánk számára a Strukturális Alapok (az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap) játszanak fontos szerepet, míg a vidékfejlesztési politika céljai az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap segítségével érhetők el.

fejlesztési elképzelések megvalósulását szolgálja. A legutóbbi, negyedik elem jelenti a magyarországi LEADER-programot,² melynek európai sikerét 1991-től napjainkig az alulról felfelé történő építkezés, a helyi tervezés és döntés, stb. biztosította, a központilag meghatározott a helyi igényektől gyakran igen távol álló központi támogatásokkal, pályázatokkal szemben.

A hazai tervezés kétségtelen érdeme, hogy törekedett és jelen pillanatban is törekszik az imént jelzett ÚMVP harmadik elemének, vagyis a központilag meghatározott vidékfejlesztési céloknak a LEADER-szerű megvalósítására. (Ennek értékelésére és bemutatására a későbbiekben kerül sor.)

Mindemellett a 2004–2006 között működő, valamint a jelen pillanatban szerveződő LEADER akciócsoportok számos olyan problémával szembesültek és szembesülnek, amelyek a vidékfejlesztési célok sikerességét komolyan veszélyeztethetik.

A területi lehatárolás problémái

A LEADER akciócsoportok területi lehatárolására vonatkozóan az EMVA-ról szóló 1698/2005 EK rendelet 62. cikk (3) bekezdése csupán azt a feltételt határozza meg, hogy a stratégia által érintett terület összefüggő, és elegendő kritikus tömeget nyújtson az életképes fejlesztési stratégia támogatásához szükséges emberi, pénzügyi és gazdasági erőforrások szempontjából. Az ÚMVP LEADER-programra vonatkozó rendelkezései célul tűzik ki, hogy a 2004–2006. közötti időszakban működő akciócsoportokhoz képest nagyobb akciócsoportokat hozzanak létre, mert azok európai összehasonlításban, mind lélekszámban, mind pedig a településszám tekintetében az európai átlag alatt vannak. Mindazonáltal a program meglehetősen tág keretek között, 8–100 000 fő közötti lélekszámban határozta meg az akciócsoportok lélekszámának határait. Ugyanakkor 2007-ben az ágazat vezető tisztségviselői részéről egy igen erős kommunikáció vette kezdetét, mely azt sugallta, hogy a pályázaton a legesélyesebbek az 50 000 lélekszámot tömörítő akciócsoportok. A centralizált, központi elosztáshoz szokott települések és más szereplők – gyakran sajnos politikai erővonalak mentén – többnyire szolgai módon teljesíteni igyekeztek az ágazat részéről megfogalmazott elvárásokat és általában KSH statisztikai kistérségek összekapcsolásával hozták létre a helyi vidékfejlesztési közösségeket. A kistérségek között újonnan létrejött együttműködés gyakran nélkülözte a közös érdekeket, a közös sajátosságokat és célokat, azonban formailag megfelelt a központi igényeknek.

Mindezzel összefüggésben szükséges leszögezni, hogy a lakosságszám, vagy a településszám csupán egy-egy olyan mutató, amelyet figyelembe lehet venni az akciócsoportok területi léptékének meghatározása során. Emellett olyan to-

² Mozaikszó: Liaison Entre les Actions pour le Developpement de l'Économie Rurale”, jelentése: A vidéki gazdaság fejlesztése érdekében megvalósított tevékenységek közötti kapcsolatok.

vábbi igen fontos – objektív – tényezők is léteznek, mint az ügyek, az ellátandó feladatok száma, a helyismeret, az információszerzés gyorsasága, a népsűrűség, a megközelíthetőség és távolság, az adott állam közigazgatási struktúrája (sok, kicsi, vagy kevés nagy lélekszámú önkormányzatok), stb.

Az európai vidék egyáltalán nem homogén, ezért pl. a nagy lélekszámú francia vidék esetén jól bevált beavatkozási módszerek nem feltétlenül vezetnek sikerre, pl. a skandináv, ritkán lakott hegyvidéki területeken. Következésképpen a vidékfejlesztési politika homogenizálása, az ún. európai átlagokhoz való igazodás és kritika nélküli adaptáció, nem feltétlenül jelenti a legjobb megoldást a hazai vidékfejlesztési politika irányainak meghatározása során.

Mindemellett szükséges figyelemmel lenni a LEADER-program sajátosságaira is, melynek egyik alapja az alulról felfelé történő építkezés, a helyi, pontosabban települési igények, célok megvalósítása. Kétségtelen, hogy a helyi feladatok egy részének területi szintű ellátása járható út, melyet hazánkban a többcélú kistérségi társulások keretén belül kívánnak megvalósítani. Ezzel összefüggésben azonban szükséges rámutatni arra is, hogy a többcélú társulás keretében ellátott feladatok területi léptéke – különösen a jelentős településszámú kistérségek esetén – igen ritka esetben esik egybe a statisztikai kistérség teljes területével,³ de semmiképpen sem jellemző az, hogy helyi feladatot több statisztikai kistérség látna el együttesen. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a kisebb számú, de nagy területi léptékű akciócsoportok nem feltétlenül visznek közelebb a vidékfejlesztés feladatainak sikeres megvalósításához. Más oldalról hiába határozunk meg akár megyeyeni, vagy régió szintű területi egységet, ha a tényleges feladatellátás maximum a mikrotérségi ügyintézkést és feladattelepítést teszi lehetővé. Az nyilvánvaló, hogy pl. egy 60 településből álló akciócsoport egyetlen központból nem képes hatékonyan elérni a lakosságot, vagy az ún. célcsoportok egészét és ezen érintettek sem tudnak, vagy akarnak a tőlük távol eső és adott esetben nehezen megközelíthető központtal kommunikálni.

A közigazgatás-szervezésben bevett gyakorlat, hogy a feladatok jelentős részét a helyi-települési szintre helyezik – és ebből a szempontból nem az a lényeges, hogy a település rendelkezik-e önálló önkormányzattal, vagy sem⁴ – bár mindez úgy tűnik kevésbé ismert számos központi döntéshozó előtt.

³ Egyes feladatok esetén (pl.: közoktatás) ez a területi lépték az intézményi társulások közigazgatási határaival egyezik meg, más esetben, (pl.: bizonyos szociális, vagy egészségügyi ellátások) a feladatellátás mikrotérségi keretek között valósul meg.

⁴ A balkáni államokban az elmúlt években kialakított nagyméretű települési önkormányzati rendszer azért is tanulságos, mert azok önmagukban működésképtelenek lennének. Szerbiában, ahol a 174 „települési” önkormányzat alatt 4585, vagy Bulgáriában, ahol 262 „települési” önkormányzat alatt 1696 helyi közigazgatási egység működik – hazai értelmezés szerint részönkormányzati jogokkal – egyértelműen jelzi, hogy az önmagában kevés számú, de önkormányzati jogállású szervezetrendszer további helyi szintű szervezetek hiányában nem képes ellátni funkcióját.

Összegezve a lehatárolás kérdéskörét, a jelenlegi területi lépték meghatározása nem feltétlenül szerencsés – a LEADER-program gazdasági hatékonysága ezzel pedig semmiképpen sem magyarázható – különösen akkor, ha olyan mértékű források elosztására kerül sor, amelyek jelentősebb területi léptékű együttműködést nem feltételeznek, sőt akár egyenesen elleneznek (kevés forrás sok szereplő között történő felosztása jelentősebb feszültségek kiinduló pontja lehet és a koncentráció elvét sem szolgálja).

Ugyanakkor érdemként kell elismerni azt, hogy az ágazat képviselői az ország jogosult településeinek mindegyikére – és ez a teljes lakosság 45%-át, és az összes település területének 87%-át jelenti – kiterjesztették azt a tervezési folyamatot, melynek eredményeként a helyi közösségek mintegy fele válhat LEADER akciócsoporttá.

A LEADER-program forrásai

A LEADER-, illetve a vidékfejlesztési programok küldetése nem kevesebb, mint a vidék gazdasági és társadalmi leszakadásának megállítása, a fejlődés megindítása a 2007–2013 közötti programozási időszakban. Ha ez a feladat nem sikerül, akkor nagy biztonsággal prognosztizálható, hogy a vidéki települések többsége – különösen az apró és perifériákon lévő falvak – egyre gyorsuló ütemben fog haladni a menthetetlen pusztulás felé vezető úton. A kérdés tehát az, hogy a vidékfejlesztési források rendelkeznek-e olyan kritikus tömeggel, amely a fenti folyamatot megállítja, esetleg visszafordítja azt.

Mielőtt a konkrét számadatok bemutatására sor kerülne, szükséges rámutatni arra, hogy a 100 fő/km² népsűrűség, illetőleg a 10 000 fő lélekszám alatti települések számára alapvetően az ÚMVP biztosíthat fejlesztési forrást, amely hozzávetőleg fele akkora keretből gazdálkodhat, mint az ÚMFT programja. Az ÚMVP-n belül a mező- és erdőgazdálkodás fejlesztésére fordítható összeg együttesen 79%, míg a vidékfejlesztésre fordítható forrás az ÚMVP 17%-át teszi ki.⁵

A mezőgazdaság fejlesztése nyilvánvalóan fontos nemzetgazdasági érdek, ugyanakkor azt is szükséges leszögezni, hogy a mezőgazdaság a vidéki települések lakosságának a töredéke számára nyújt egyedüli, kizárólagos megélhetési lehetőséget. A vidékfejlesztési programok a teljes magyar lakosság 45%-át és a vidéki lakosok meghatározó többségét érinthetik közvetve (pl. a települési infrastruktúra, stb. fejlesztése következtében), vagy közvetlenül (mint valamely célra pályázó személy esetén). Így elgondolkodtató, hogy vajon indokolt-e az, hogy az ágazati fejlesztések (mező-erdőgazdálkodás) négyszer több forrással rendel-

⁵ A fennmaradó 4% az ún.: szakmai segítségnyújtás. A LEADER-program számára rendelkezésre álló forrás – 5,5% – az I–III. tengelyre allokált összegekből kerülnek levonásra 25–10–65 százalékos arányban.

kezzenek, mint a – máshonnan egyáltalán nem, vagy csekély mértékben finanszírozott – vidékfejlesztési célkitűzések.

A helyzetet tovább árnyalja az, hogy az ÚMVP-n belül finanszírozott vidékfejlesztési program két részből, az ún. III. tengely intézkedéseiből és a LEADER-programból tevődik össze. A III. tengely intézkedéseit⁶ központilag határozták meg és az itt elkülönített forrás országos átlagban az összesen forrás $\frac{3}{4}$ -ét teszi ki. A helyileg megfogalmazott célok megvalósítására tehát a források csupán $\frac{1}{4}$ része áll rendelkezésre. Ez az arány a különböző vidékfejlesztési közösség esetén eltérő. Bizonyos esetekben találkozhatunk $\frac{1}{3}$ -os, vagy $\frac{1}{5}$ -ös megoszlással is.

További szabály az, hogy az összes forrás 45%-át gazdaságfejlesztési célra (turizmusfejlesztés, mikro- és kivállalkozás fejlesztés) szükséges fordítani. (Ez a feltétel kifejezetten üdvözlendő, mert megakadályozza az általában informáltabb és korlátlan forrás felszívó képességgel rendelkező közszereplők dominanciájának kialakulását és elvileg hozzájárulhat a vidék gazdasági bázisának megerősödéséhez.)

Ha a vidékfejlesztési közösség LEADER akciócsoporthá alakul, akkor a program működtetéséről gondoskodó szervezeti költségek az összes forrás mintegy 20%-ig a LEADER-keretet terhelik és csökkentik tovább. Ha vidékfejlesztési közösség marad, akkor a működési költségek maximum 15%-a a III. tengely forrásait apasztják. (Az semmiképpen nem tűnik méltányosnak, hogy míg egy LEADER akciócsoporthat a feladatok és az azokhoz kapcsolódó források $\frac{3}{4}$ -ét jelentő III. tengelyes intézkedések megvalósításáért dolgozik, addig ennek költségeit – ha 20% a működési költség – teljes egészében a helyi elképzelések finanszírozásának rovására kelljen viselnie. A működési költségek méltányos elosztását az ellátandó feladatokhoz, illetőleg az azokat finanszírozó források arányaihoz kellene igazítani.)

Az egyes vidékfejlesztési közösségek részére biztosított források mértékét alapvetően a lakosság szám és a település szám figyelembe vétele mellett határozták meg, melynek során döntő súlyt a lakosság szám képviselt. A forráselosztásnak lehetnek volna tovább finomított differenciáltabb szempontjai is. Emlékeztet, hogy a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló kormányrendelet, a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről és a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló országgyűlési határozat alapján mintegy 32 mutató szerint sorolta be a kistérségeket. A meglévő adatbázisra építve – fenntartva a különböző súlyok megállapításának lehetőségét – tovább lehetett volna finomítani az első ránézésre eléggé nyers és differenciálatlan eredményeket tükröző számokat. Az egységes alap vélhetően a két fő fejlesztési politika, illetőleg a kormányzat fejlesztési politikájának egységesítését is erősíthette volna.

⁶ A III. tengelyből a LEADER-program keretén belül alapvetően a mikrovállalkozások fejlesztése, turizmusfejlesztés, falumegújítás, fejlesztés és a vidéki örökség megőrzése szerepel a támogatható célok között.

Az alkalmazott módszer a kevés lakossággal, de jelentős településszámmal rendelkező – és többnyire hátrányos, vagy leghátrányosabb helyzetű – közösségek önkormányzatai számára hozta a legkedvezőtlenebb megoldást.

Az általános megállapításokat követően célszerűnek tűnik egy konkrét példával érzékeltetni, hogy a forráselosztás módszere, általában véve a rendelkezésre álló források milyen módon válhatják be a hozzájuk fűzött reményeket.

Példánkban egy 46 településből álló vidékfejlesztési közösség szerepel, mely összesen 1 335 275 000 Ft LEADER-forrással rendelkezik (250 Ft/euró átváltási aránnyal számolva). Ha az önkormányzatok és a civil szervezetek által felhasználható, egy évben egy településre jutó forrást keressük, akkor a 45%-os gazdaságfejlesztési és a 20%-os működési költséget levonva 1,4 millió Ft/év eredmény adódik. Fontos kérdés, hogy egy önkormányzat és vele együtt a települési civil szervezetek milyen érdemi fejlesztést képesek megvalósítani 1,4 millió Ft-ból.

Ha a piaci szereplők által felhasználható forrást vesszük szemügyre – mely az összes forrás 45%-át képviseli – akkor 100 pályázó vállalkozóval számolva egy évre, egy vállalkozóra 713 974 Ft jut. Kérdés, hogy ez a nagyságrend mennyiben járulhat hozzá a vidéki gazdaság modernizálásához, a versenyképesség növeléséhez.

Dicséretes törekvésnek indult az a kezdeményezés, hogy meghatározott összeg felett kizárólag a hátrányos, illetve leghátrányosabb helyzetű települések rendelkezzenek, ezek a források csakis e települések fejlesztést szolgálhassák. A forráselosztás differenciálatlan szempontrendszere, viszont egyáltalán nem tudott ezen elvárásnak megfelelni, sőt. A példánkban szereplő 46 településből ugyanis 35 hátrányos helyzetű, azonban egy hátrányos helyzetű településre kevesebb forrás jut, mint egy nem hátrányos településre. (Döntően a lakosságszám alapján működő forráselosztás ebben az esetben is jelzi a rendszer diszfunkcionalitását, működésképtelenségét és így semmisülhet meg egy jó elképzelés a nem jól választott végrehajtási rendszer zátonyain.)

Ha kizárólag a LEADER fejlesztési forrásokat vesszük figyelembe, akkor egy településre, egy évben átlagosan 635 454 Ft jut, melyből egyaránt számítnak saját céljaik finanszírozására a civil, az önkormányzati, vagy éppen a gazdasági élet képviselői, amennyiben céljaik a III. tengely által nem támogatathók. Ezzel a nagyságrenddel várhatóan a legkisebb települések sem fogják növekedési pályára állítani a helyi gazdaságot, vagy előmozdítani a civil szerveződések tevékenységét, netán megoldani valamely fontos helyi közfeladatot. Nagyobb lélekszámú települések esetén ez a mérték a neveltségesség határát súrolja.

A LEADER-keretek között – tehát a helyi és a III. tengelyből nem támogatható célkitűzések esetén – rendelkezésre álló források a program komolyságát alapvetően megkérdőjelezzik. Ilyen nagyságrend a helyi, térségi szereplőket vélhetően nem fogja aktiválni, de hozzájárul ahhoz, hogy a korábbi vidékfejlesztési

programokba – SAPARD, AVOP, LEADER – vetett és eléggé megtépázott bizalmat az ÚMVP új LEADER-programjának köszönhetően örökre elveszítsék.

Nem növelte a központi döntéshozók népszerűségét a helyi szereplők körében az a kommunikációs folyamat sem, melynek kezdetén maximálisan kétmilliárd forint kistérségenkénti támogatást helyeztek kilátásba, majd ehhez képest a ténylegesen megállapított források harmadára csökkentek, amely már a kezdet kezdetén bizonytalanságot keltett a szereplőkben a program komolyságát és az ágazat felkészültségét, szavahihetőségét illetően. (Az információt az érintettek hitelt érdemlőnek tekinthették, hiszen közvetlenül a felelős vezetőktől származott.)

A mező- és erdőgazdasági ágazat túlsúlyáról már esett szó, de a különbség igazán akkor érzékelhető, amikor az agrárágazat pl. a szőlőültetvények szerkezetátalakítására olyan pályázatot írt ki, amely hektáronként csaknem kétmillió forinttal támogatja a gazdát, míg a példánkban szereplő települések fejlesztési forrásai éves szinten épp elérik az 1,4 millió forintot. Eszerint egy hektár szőlő korszerűsítéséhez és egy tulajdonos támogatásához komolyabb nemzetgazdasági érdek és össztársadalmi igény fűződik, mint egy egész település teljes lakosságát érintő fejlesztés megvalósításához. Ez a tény olyan komoly értékítéleti problémát vet fel, mely a vidékfejlesztés súlyát, a vidéki térségek fejlődési lehetőségeit és jövőjét alapjaiban kérdőjelezi meg.

Végül a források nagyságrendjének értékelése során az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jelenlegi tervezés minden egyes vidékfejlesztési közösség esetén számol LEADER kiegészítő forrással, míg ismeretes, hogy csupán azok fele válik LEADER akciócsoporttá. Amennyiben a fennmaradó rész – és az ágazati képviselők által megint csak megígért tartalékok – a vidékfejlesztési célok megvalósítását szolgálják, akkor a tényleges igények és a pénzügyi lehetőségek közötti jelentős különbség némiképp mérséklődhet.

A LEADER-program forrásairól jelen pillanatban és összességében az a rövid megállapítás tehető, hogy az – a kritikus tömeg hiányában – messze menően nem elegendő a vidéki térségek érdemi fejlődésének megindításához. Ez azt jelenti, hogy a helyi lakosság számára a program alig lesz érzékelhető és azon politikai erőknek valószínűleg csatlakozniuk kell – legalábbis a vidék társadalmát illetően – amelyek az uniós fejlesztési források eredményeire alapozva kívánnak pozitív választási eredményeket elérni.

Befejezésül csak azon reményeinknek adhatunk hangot, amely szerint a korábbi LEADER-programok tapasztalatai, illetőleg a jövőre vonatkozó megállapítások, javaslatok ténylegesen hasznosíthatók és hasznosulnak a 2007–2013 közötti LEADER-program részleteinek kidolgozása során, mind helyi, mind központi szinten. Egyelőre viszont csak az érzékelhető, hogy a jelenlegi feltételek mellett a vidékfejlesztési programok nem lesznek képesek a vidék gazdasági, társadalmi fejlődésének előmozdítására.

Irodalom

- A TANÁCS 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK RENDELETE az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról. 93/2007. (VIII. 29.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 3. és 4. tengelyének keretében megalakuló helyi akciócsoportok elismerési rendjével kapcsolatos egyes kérdésekről.
- 147/2007. (XII. 4.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet 3. és 4. tengelyének keretében megalakuló helyi akciócsoportok elismerési rendjével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 93/2007. (VIII. 29.) FVM rendelet alapján előzetesen elismert helyi közösségek tervezési folyamatával, és a LEADER-csoportok kiválasztásával kapcsolatos egyes kérdésekről.
- Dél-dunántúli operatív program 2007–2013 CCI szám: 2007HU161PO011 Az Európai Bizottság 2007. augusztus 1-jén kelt, B(2007)3788 számú határozatával elfogadva.

Summary

Grants allocated from various EU funding sources will probably play a definitive role in the realisation of domestic development projects, which, during the programming period ending in 2013, will provide a unique and one-off opportunity for the development of the economy and for the levelling out of regional development differences. From the standpoint of rural development, attention is directed to a key issue which has had a significant impact on the success of programmes. Spatial delimitation is such an important issue where the definition of the present spatial units is unsuitable – even in cases when funds are distributed which do not require large-scale spatial cooperation. In respect of the development resources of rural development and LEADER programmes, we can conclude that they are – due to a lack of critical mass – totally insufficient for generating large-scale development in rural areas.

A GYÓGY- ÉS TERMÁLTURIZMUS HELYZETE A DÉL-DUNÁNTÚLON

Klesch Gábor

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

A Dél-dunántúli régió adottságai az egészségturizmus területén jónak mondhatók, ennek ellenére azonban a Dél-Dunántúl az elmúlt időszakban mégis lemaradt az ország egyéb régióival szemben. Az igazán nagy volumenű fejlesztések elkerülték a térséget, a megvalósuló kisebb fejlesztések összehangolatlanul valósultak meg, így – bár az egyes fürdők vonzereje esetenként nőtt a fejlesztések hatására – a régió versenyképessége nem javult számottevően. A fürdők többsége átesett már különböző fejlesztésen, bővítésen vagy rekonstrukción az elmúlt 10 év alatt, illetve vannak köztük olyan intézmények is, melyek teljesen megújulva várják a vendégeiket. Mindez azonban azt eredményezte, hogy a régió és az egyes létesítmények kínálata is igen eklektikussá vált: párhuzamosan működnek a vadonatúj szolgáltatások az évtizedek óta fel nem újított szolgáltatásokkal és létesítményrészekkel.

Az elmúlt évek során az alábbi főbb változások voltak megfigyelhetők:

- A fejlesztések főként a medencék és a gyógyászat infrastruktúrájának modernizációjára koncentráltak.
- A létesítmények élménykeltő képessége csak az újonnan épített, illetve teljes átalakításon átesett egységek esetén javult.
- A települések fejlesztése nem tartott igényt a létesítmények fejlesztésével.

A régió gyógy- és termálfürdői napjainkban

A látogatók számának alakulása a régióban

Csupán a látogatószámot megfigyelve: a 2006-os évhez képest 7%-os növekedés volt tapasztalható a régióba érkező fürdőlátogatók számát tekintve. 2006-ban 1 924 374 fő látogató fordult meg a fürdőkben, 2007-re 2 038 782 főre változott, a növekedés mértéke összesen 142 666 fő volt, amely eredményt azonban sarkítanak a következő tények:

- 2007 szeptemberében megnyílt a szigetvári gyógyfürdő, amely 4 hónap alatt több mint 26 000 vendéget fogadott.
- Befejeződött a nagyatádi gyógyfürdő rekonstrukciója, melynek során 2006-ban 6 hónapig zárva tartott. A felújított létesítmény 2007-ben így az előző évhez képest 53 000 fővel több vendégnek nyújtotta szolgáltatásait.
- Vízforgató berendezés hiánya miatt 2 fürdő (Babócsa, Szulok) nem nyitott ki.

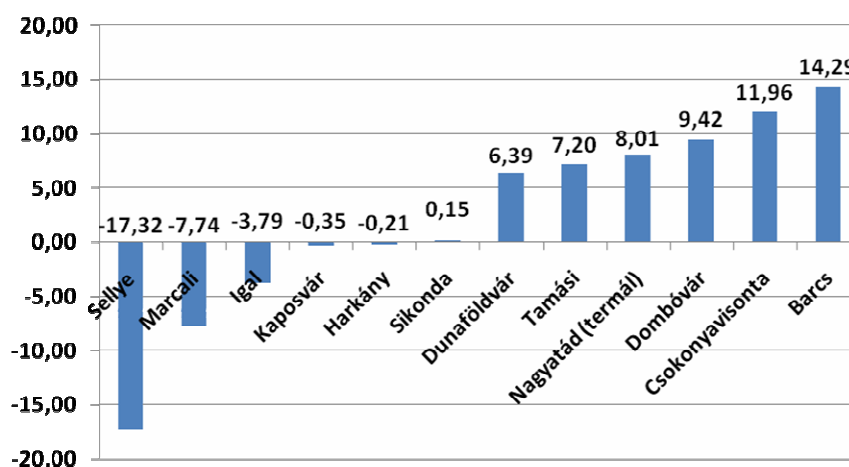
Ezekből a számokból is jól látszik, hogy abszolút értékben nézve nem tapasztalhatunk ugrásszerű növekedést a régió fürdőinek látogatói számában.

A látogatók számának alakulása az egyes fürdőket tekintve

A fürdők vendégforgalmát egyenként elemezve elég hektikus a látvány. A 1. ábrán jól látszik, hogy bizonyos fürdőknél (Barcs, Csokonyavisonta, Dombóvár) relatív értelemben jelentős növekedés tapasztalható, viszont néhány településen (Sellye, Marcali, Igal) jókora csökkenés volt érzékelhető. A változások többsége magyarázható átalakításokkal, felújításokkal és az ezek következtében megnövekvő érdeklődéssel, vagy éppen a munkálatok miatti csökkenő forgalommal.

3. ábra

Látogatószám változása, 2007/2006 (%)



Forrás: Saját készítésű kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés.

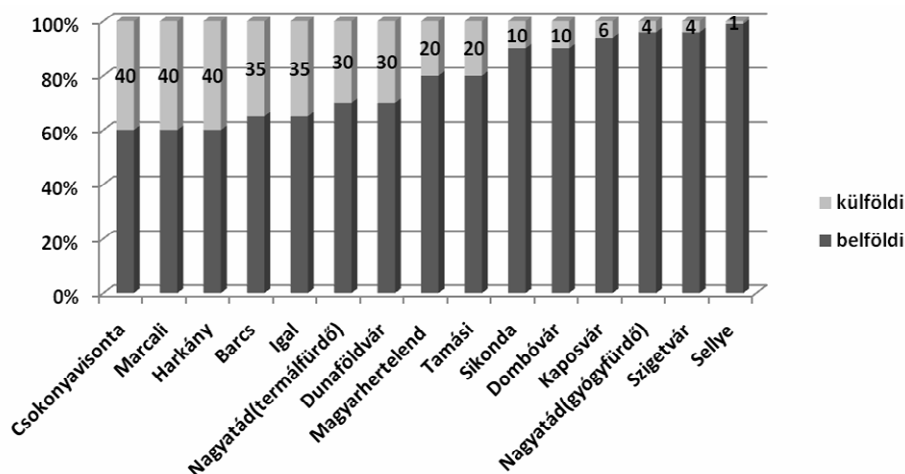
Érdekes a barcsi és a csokonyavisontai fürdő prosperálása, annak ellenére, hogy egymástól mindössze 20 km-re találhatóak. Ez annak is köszönhető, hogy különböző szolgáltatásokat kínálnak az odaérkező vendégeknek, így nem egymás elől „csábítják” el a vendégeket.

A külföldi vendégek arányának alakulása

A régió fürdőiben különböző arányban képviseltetik magukat a külföldi vendégek (2. ábra). Vannak fürdők, ahol a belföldi vendégekhez viszonyított arányuk megközelíti a 40%-ot, viszont néhány esetben az 5%-ot sem éri el. A különböző nemzetiségű vendégek közül a legnagyobb arányban a németek érkeznek a régió fürdőibe (52%), viszont nagyon jelentős a csehek (21%) és horvátok (18%) aránya is. Összességében megfigyelhető a német vendégek számának csökkenése, valamint a csehek megjelenése – ám ez utóbbiak csupán a Harkányi fürdő esetében mondhatók jelentősnek. Az osztrák vendégek száma 1–2% körül ingadozik.

4. ábra

Külföldi/belföldi látogatók megoszlása a Dél-Dunántúlon 2007-ben



Forrás: Saját készítésű kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés.

A dél-dunántúli gyógy- és termálturizmus-stratégia, avagy mit hoz a jövő

A régió turizmusfejlesztési stratégiájában első helyet foglal el a gyógy-, termál- és wellness turizmus. A térség jelentős gyógy- és termálvízvagyományára alapozva ki kell alakítani egy nemzetközi szinten is versenyképes egészségügyi terméket. Ehhez azonban szükségessé vált a Dél-dunántúli régió meglévő gyógy- és termálfürdőinek egységes, minden szereplő részvételével megalkotott és egyetértésüket bíró regionális fejlesztési stratégia irányvonalainak a meghatározása. 2007 októberében elkészült a „Gyógy- és termálturisztikai stratégia fej-

lesztési irányainak meghatározása” című szakértői jelentés, amely lehatárolta, mely fürdők esnek jelentőségük alapján a helyi, a regionális, az országos és a nemzetközi kategóriákba.

A jelentés összegezte: a régió fürdőit olyan módon kell fejleszteni, hogy kínálatuk egymást kiegészítse, a fürdők ne jelentsenek egymásnak konkurenciát, és így a régió egész területét lefedő versenyképes tematikus termálturisztikai termék jöjjön létre. A turisztikai szolgáltatások kínálatának bővítése és a turisztikai infrastruktúra fejlesztése a legfontosabb cél. Magas kategóriájú szálláshelyek kialakítását különösen Pécs és környéke, Kaposvár és környéke, valamint Villány–Siklós–Harkány térségében illetve a magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtó gyógy- és termálfürdők közelében kell ösztönözni. Sajnos a települések, szálláshelyek és egyéb szolgáltatások jelenleg nem állnak összhangban a fürdőfejlesztésekkel. Szükséges néhány, regionális szempontból is jelentős innovatív vonzerőfejlesztés (témapark, aquapark, gyógyközpont) a jelentős potenciállal rendelkező, de ma még kihasználatlan területeken, annak érdekében, hogy a meglévő, de önmagában jelentős „termékké” nem alakítható adottságokkal rendelkező területeken is meginduljon a turisztikai fejlődés, továbbá a szomszédos turisztikai magterületek vonzereje is növekedjék az új termékfejlesztés révén.

A Dél-Dunántúli Gyógy- és Termálturisztikai Kompetenciaközpont mint regionális innovációorientált szervezet

Az intézményt 2007 márciusában hozta létre a Dél-dunántúli Gyógy- és Termálfürdők Egyesülete. Létrehozásával egy olyan transzferintézménnyel bővült a Dél-Dunántúl, mely képes átlátni és összefogni a régióban működő ágazati szereplőket, elsősorban a gyógy- és termálfürdőket, valamint a hozzájuk szorosan kapcsolódó vállalkozásokat. Egy olyan tudástranszfer központ megalkotása volt a cél, mely az említett szervezetek és a kutatóhelyek, kutató-fejlesztő szakemberek, egyetemek közötti együttműködési hatékonyságot képes különböző projektjein keresztül kialakítani, illetve erősíteni.

A Kompetenciaközpont céljai között szerepel:

- A régió gyógy- és termálturisztikai versenyképességének növelése:
 - a szolgáltatók piaci újrapozicionálásával;
 - gazdasági eredményességet, hatékonyságot növelő termékek, szolgáltatások kifejlesztésével, bevezetésével;
 - üzletileg hatékonyabban működő létesítményekkel;
 - innováció orientált gondolkodás bevezetésével és elfogadtatásával.
- A gyógy- és termálturizmusban közvetlenül érdekelt vállalkozások közötti párbeszéd és tartós együttműködés kialakítása.
- Fenntartható, klaszteralapú gazdaságfejlődés elérése az egészségturizmusban.
- Hosszabb távon a belföldi és külföldi Legfontosabb feladatai és szolgáltatásai:

Legfontosabb feladatai és szolgáltatásai:

- A dél-dunántúli gyógy- és termálturisztikai piac elektronikus hálózatának kialakítása – www.pannontermal.hu;
- Innovációs és fürdővezetői továbbképzés szervezése;
- Együttműködési hatékonyság és a tagok közötti belső kommunikáció erősítése (workshopok, konferenciák, tanulmányutak szervezése);
- A Kompetenciaközpont szolgáltatásainak megismertetésére, valamint a régió fürdőinek népszerűsítésére irányuló marketingtevékenység;
- K+F és innováció: terápiás modellek és csomagok kidolgozása, fürdővárosi arculati vizsgálatok, komplex idegenforgalmi programsomagok kidolgozása, innovációs bróker tevékenység;
- Gyógy- és termálturisztikai szolgáltató rendszer kialakítása (GYSZR), amely segítségével a rendszerhez csatlakozó piaci szereplők a különféle szolgáltatásokat (beszerzés, marketing, üzemeltetés, informatika stb.) a központ közreműködésével/közvetítésével költséghatékonyan és magasabb színvonalon tudják igénybe venni.

Tendenciák az elkövetkezendő évekre

Pozitív tendenciák, lehetőségek

- Szálláshely fejlesztési pályázatok jelentek meg a 2007–2008-as időszakban a DDOP keretében;
- Kompetenciaközpont tevékenysége innovációs újításokat hoz a régió fürdői számára;
- Specializáció, egyénre szabott szolgáltatások kidolgozásával nő a látogatók száma;
- A Magyar Turizmus Zrt. 2008-as „Vizek Éve” kampánya keretében jelentős promóciós erőt kapnak a gyógy- és termálfürdők;
- Az egészségturizmus növekvő jelentősége az egész világon megfigyelhető;
- EKF 2010 programsorozat jelentős turisztikai vonzerőt biztosít a régióknak;
- Az egyéb vonzerőfejlesztések erősíthetik a keresletet az egészségügyi szolgáltatások iránt;
- A régió fürdőinek klaszteresedési törekvése hozzásegíthet azok költséghatékonyabb működéséhez.

Negatív tendenciák, veszélyek

- Csökkenő külföldi vendégszám figyelhető meg a régióban;
- Környékbeli régiók hasonló fejlesztései szintén látogatók ezreit csábítják el a régió fürdőiből;
- Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár támogatás struktúrája változik, ami kiszámíthatatlanná teszi a balneológiai kezelések finanszírozását;
- A pályázatokhoz szükséges önerőt nehezen teremtik elő a fürdők, így kisebb eséllyel indulnak fürdőfejlesztési az egyéb pályázatokon.

Irodalom

- Országos Egészségturizmus Fejlesztési Stratégia – www.mth.gov.hu (2007. 05. 30.)
Gyógy- és Termálturisztikai Stratégia Fejlesztési Irányainak Meghatározása, 2007. október 10. Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség.
Az Észak-alföldi Régió Turizmusfejlesztési Stratégiája, 2006. április 24. Magyar Turizmus Zrt.

The state of spa-tourism in the Southern Transdanubian Region

The South Transdanubian Region has good potential in respect of health-tourism, although, during recent years it lagged behind other regions of the country. There were no major developments in the area, and those realised were not coordinated. There was, therefore, no marked improvement – despite the growing level of attraction following the developments of certain spas. The majority of spas have undergone a variety of development, enlargement or reconstruction projects during the past 10 years, and there are, in addition, establishments which welcome their guests with a completely renewed profile. However, this has resulted in some cases in a very uneven picture: newly developed services coexisting with other services and parts of the complex which have not been updated for decades.

A VÁROSI KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉSI RENDSZER FEJLESZTÉSÉNEK KÉRDÉSE PÉCSETT

Kneip Róbert

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Egy földrajzi egység (település, kistérség, megye, régió, ország, országcsoport) gazdasági pozícióját, a területi kiegyenlítettség mértékét erősen befolyásoló, akár determináló tényező is lehet, a kérdéses térség megközelíthetősége, belső közlekedési szerkezetének színvonala. A városok, mint a gazdasági élet meghatározó – az EU 25-ök teljes GDP-jének közel 85%-a a (10 000 főnél népesebb) városokban keletkezik (COM, 2007) – komplex tényezői kiemelt figyelmet érdemelnek (ami nem jelenti azt, hogy a város az egyetlen versenyképes és magas életminőség biztosítására képes településtípus).

Pécs és agglomerációja a Dél-dunántúli régió gazdasági, szellemi, oktatási, egészségügyi és kulturális központja, a térség súlyponti települése, hazánk ötödik legnépesebb városa (az öt vidéki nagyvárosunk rangsorában a negyedik). Az egy főre jutó GDP 1994-ben 357 ezer HUF/fő, ami az országos átlag 83,65%-át tette ki, valamint a negyedik pozíciót jelentette a régiók rangsorában. 2005-ben ugyanezek a jellemzők következőképpen alakultak: 1517 ezer HUF/fő, 69,4%, negyedik helyezés. Ez alapján megállapítható, hogy a *régió* gazdasági teljesítménye 2005-ben a 11 évvel korábbi állapothoz képest 14,25 százalékponttal nagyobb elmaradást mutat, az országos átlagértéknek bő kétharmadát érve el. A régió leszakadása, tehát folyamatosan nő, ami elsősorban a súlyponti település teljesítményének gyengülésével magyarázható.

Pécs *személyszállítási teljesítménye* nem követte a (relatív) gazdasági teljesítmény csökkenő tendenciáját, hanem azzal éppen ellentétesen, *dinamikusan növekedett*, amit *döntő mértékben a személygépkocsi* forgalom növekménye okozott. A 2004. évi személygépkocsi forgalom honnan hova mátrixa alapján, a teljes forgalom 3,2%-a átmenő forgalom, 13,3%-a célforgalom, 12,6%-a eredő forgalom, 70,9%-a pedig *belső forgalom* volt (Pro Urbe mérnöki és városrendezési Kft. – Kvantitas-Consulting Kft., 2005 adatai alapján számította a szerző).

1. táblázat

Pécs közlekedésének néhány főbb mutatója 2004-ben

Év	Motorizáció	Modal-split ¹	
	SZGK (db/e fő)	Helyi tömegközlekedés	SZGK
2004	298	~33%	~67%
1991	237 ²	~66%	~34%

¹ Motorizált közlekedés, motorkerékpárok nélkül, ² 1992-es adat

SZGK: személygépkocsi

Forrás: Több forrás adatai alapján szerkesztette a szerző.

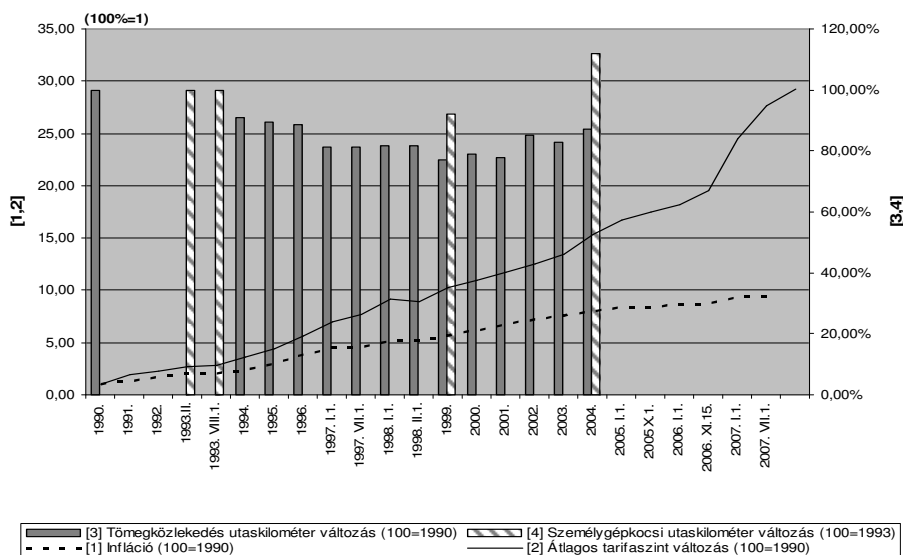
A jelenlegi városi közlekedési munkamegosztásban a *személygépkocsi forgalom meghatározónak* mondható, míg a *helyi tömegközlekedés megközelítőleg egyharmados* részarányt képvisel. Ez az aránymegosztás igen kedvezőtlen és jelentősen elmarad a kívánatostól. Vidéki nagyvárosainkban a közforgalmú közlekedés kívánatos részesedése a teljes városi személyszállítási teljesítményből 55–60% (DHV Magyarország Kft. 2001). A pécsi helyi tömegközlekedést végző vállalat – Pannon Volán Rt., 2003-tól Pécsi Közlekedési Rt., majd Zrt. (PK Zrt.) – 1991-ben végzett teljes körű utasforgalom számlálása alapján a helyi közösségi közlekedés modal-splitbeli súlya még közel 66% feletti volt. Ez alapján a helyi tömegközlekedés személyszállításbeli súlya 2004-re több mint 33 százalékponttal – saját teljesítménye pedig mintegy felével – csökkent 1991-hez képest. Eközben a városi személygépkocsi állomány 1992-höz képest 2004-re 14,86%-kal – ~1,24% éves, átlagos növekedés –, a motorizáció fajlagos értéke – személygépkocsi/1000 fő – ~23,1%-kal emelkedett.

A városi közlekedés alágazatainak teljesítményét, a tömegközlekedés átlagos tarifaszintjét és az infláció együttes alakulását vizsgálva levonható néhány nem meglepő, de feltétlenül figyelemre érdemes következtetés. Az 1. ábra előbbi paramétereket 1990-es bázison, kumulálva jeleníti meg. A kumulált infláció és a helyi közösségi közlekedés átlagos tarifaszintje egyaránt növekvő irányzatú, azonban utóbbi növekedési üteme nagyobb. Az átlagos tarifaszint és az infláció elszakadása már az 1990-es évek elején megkezdődött, azonban a közforgalmú közlekedés reál árszínvonalának emelkedése 1994–1997, 1998–2004, 2005–2007 időszakokban egyre gyorsuló üteművé vált, különösen 2007-ben, amikor egy éven belül közel kétszeresére nőtt a különbség. A helyi személyszállítás teljesítményei eközben alapvetően átalakultak. A fordulópont 1997-re tehető, amikor a személygépkocsi utaskilométer teljesítmény változása már felülmúlta a közösségi közlekedését. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a helyi tömegközlekedés tényleges teljesítménye 1990 óta csökkenő irányzatú kivéve a 2000-es évek elejét, azonban ekkor is jelentősen alatta maradt az 1990-es értéknek. A legfrissebb értékelhető utasforgalom-számlálási adatok az 1995-ben végzett felmérésből származnak – a 9 éves időtávlat miatt valószínűsíthető, hogy a 2000

utáni értékek korlátozottan alkalmasak a tényleges teljesítmény kifejezésére. A személygépkocsi forgalom 1993–1999 között kismértékben visszaesett, azonban 2004-ben több mint 12%-kal felülmúlta az 1993-as értéket.

1. ábra

A városi közlekedés teljesítményeinek változása Pécsen



Forrás: KSH, PK Zrt., Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelet és saját számítások alapján szerkesztette a szerző.

Az 1990 óta eltelt időszakban a város helyi személyközlekedése alapvető változáson ment keresztül. A közforgalmú közlekedés folyamatos térvesztése mellett, a személygépkocsik száma és személyszállítási teljesítménye folyamatosan növekedett. A személyek tömeges és térben-időben koncentrált helyváltoztatási kereslete jelentősen csökkent. A munkahelyek térben sokkal szórtabbak és jóval alacsonyabb szinten koncentráltak. A munkaidő napi lefolyása is érzékelhetően megváltozott. A szuburbanizáció folyamata is egyre erősödő irányzatú, ami mennyiségi és minőségi többlet utazási igényt generál. A városon belüli tömeges közlekedési kereslet mégsem tűnt el – a központ és az attól délre fekvő legnépesebb városrész kapcsolata, ill. a központ funkcionális gazdagságából eredő jelentős forgalomgeneráló hatás miatt. A városi közlekedés jelenlegi állapotát leginkább a megoldatlan konfliktusok és az egyre nagyobb kihívások jellemzik.

A kérdéskör összetett, a megoldás pedig nem csupán helyi szinten kezelhető elemeket is tartalmaz. A finanszírozás kérdése biztosan felmerül, egyrészt a közforgalmú közlekedés működési, másrészt a beruházási költségek oldaláról.

A városi tömegközlekedést végző vállalat 2002 óta 100%-ban önkormányzati tulajdonú, ez azt jelenti, hogy az állami normatív támogatás ellenére az év végén fennálló működési veszteség fedezetét az önkormányzatnak kell előteremteni. A beruházások – pl. járműbeszerzés, új létesítmények kialakítása, új üzemág telepítése stb. – megvalósításához szükséges források a városi költségvetésből, európai uniós alapokból, az állami költségvetésből (jellemzően az EU-s projektekhez kötődően), hitelfelvételből, ill. a magánszektorból biztosíthatók. Előbbiek közül a városi költségvetés nehéz helyzetben van jelentős hitelállománnyal, ezért ebből a forrásból, valamint hitelfelvételből középtávon kérdéses jelentős beruházás megvalósítása. Az állami költségvetés szintén nehéz helyzetben van. Az Európai Unióhoz – 23 Mrd forint összegben – benyújtott közösségi közlekedés fejlesztése témájú projekt nem került be az ÚMFT-be. A magánszektor forrásainak bevonása önmagukban igen valószínűtlen, az ilyen típusú beruházásoknál általában kiegészítő jellegűek.

Felmerül a kérdés, mindezek alapján hogyan, mikor, milyen célok, értékek mentén valósítható meg a helyi közlekedés fejlesztése?

Az értékválasztás a legkevésbé forrásigényes dilemma, mégis a legfontosabb, következetes megvalósítása pedig már komoly finanszírozási igényt is támaszt. Az Európai Unió tagjaként, az Európa Kulturális Fővárosa 2010 pályázat nyerteseként, de leginkább a városlakók magas szintű életminőségének távlati biztosítása érdekében, egy gazdasági, társadalmi, környezeti, területhasználati szempontból egyaránt egyensúlyi, városi közlekedési rendszert kell kialakítani. A személyszállítási teljesítmény szerkezetében, tehát a közforgalmú helyi közlekedésnek legalább az 50%-ot (távlatban 60%) el kellene érnie.

Javaslatok, teendők az egyensúlyi városi közlekedési rendszer kialakítása érdekében:

- A város mobilitási állapotának feltérképezése, ami kiterjed a forgalmat generáló létesítmények, mennyiségi és minőségi közlekedési igényének felmérésére; az utazások cél-, és kiinduló állomásainak, okainak, útvonalainak feltárására; a közlekedést használók igényeinek megismerésére; munkavégzések kezdete-tartama-vége megváltozott jellemzőinek megismerésére. Figyelembe veendő továbbá a város átalakuló gazdaság-népesség szerkezete;
- A jelenlegi kizárólag autóbusz üzemágból felépített helyi tömegközlekedést, komplex több üzemágot tartalmazó hálózattá szükséges fejleszteni. A közösségi közlekedés szolgáltatási színvonalának jelentős növelése indokolt, mind mennyiségi, mind minőségi értelemben;
- A személygépkocsi közlekedés forgalomcsillapítása – esetenként korlátozása – elkerülhetetlen. A nem motorizált közlekedési formák (kerékpáros, gyalogos) feltételrendszere (infrastruktúra) jelentősen fejlesztendő;
- A vasúti főpályaudvar intermodális (helyi), helyközi közlekedés; vasúti, autóbusz, a későbbiekben trolibusz, városi vasút alágazatok összekapcsolása

lásával csomóponttá fejlesztése. P+R, B+R parkolók hálózatának kialakítása;

- Korszerű jegy és bérlet értékesítési, kezelési, utastájékoztatói rendszerek bevezetése és széleskörű alkalmazása a helyi közforgalmú közlekedésben;
- A pécsi közlekedési szövetség kialakítása. Az agglomerációs térség közösségi közlekedésének fejlesztése.

A tömegközlekedés nagyléptékű fejlesztését területhasználati, környezetvédelmi, egészségvédelmi, társadalmi és gazdasági okok is indokolják. Az eddig elvégzett levegőminőségi (NO_x) modellezés eredményei alapján a kibocsátás okozók szerinti megoszlása alapvető változásokon ment keresztül. 2000-ben még az ipar volt a meghatározó (a hőerőmű aránya 98%). A 2004. 3. negyedévében megvalósított technológia és tüzelőanyag váltás (a hagyományos széntüzelésről földgáz és biomassza tüzelésre), számottevő károsanyag kibocsátás csökkenést eredményezett.

2. táblázat

A tüzelőanyag és technológiaváltás hatása a pécsi hőerőmű károsanyag-kibocsátására

	Szennyezőanyag	SO_2	NO_x	CO	Por	HF	HCl
Év	2004 (t)	10759	1506	191	988	56	44
	2005 (t)	5,28	698	240	44,3	8,6	11
Változás 2005/2004	tonna	-10753,7	-808	49	-943,7	-47,4	-33
	%	0,05	46,35	125,65	4,48	15,36	25,00

Forrás: Pannonpower Holding Zrt. (<http://www.pannonpower.hu/>), adatai alapján a szerkesztette a szerző.

A közlekedés, 2004. 1. és 3. negyedévében a második legnagyobb kibocsátó volt. A levegőtisztaság szempontjából tehát, a fő problémát a közlekedés, döntően a személygépkocsi közlekedés okozza. 2005 nagy jelentőségű az emisszió okozóinak megoszlása szempontjából. Az éves kibocsátásban az ipart (erőmű) számottevően megelőzte a közlekedés. (2004-ben még csak részben zajlott le a tüzelőanyag-váltás folyamata.) A legnagyobb NO_x imisszió ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) a városközpontot terheli – 60%-ban személygépkocsi forgalomból származó. A városúthálózata és a forgalmat generáló létesítmények, a fő forgalomáramlásokat egy „T” alakzatban alakítják ki. Az enyhe meredekséggel délnyugat–északkeleti irányban haladó 6-os út a legfontosabb városi közlekedési folyosó, a „T” alakzat vízszintes eleme. Az észak–déli irányú függőleges elem a legnépesebb lakóterületet köti össze a központtal. Ezen a két útvonalon, a csúcsidei utasforgalom (közelítőleg 2700–3200, ill. 4700–5600 fő/csúcsóra/irány¹) 2004-ben is elegendő.

¹ PT Rt. 1996-os utasforgalom-számlálási adatai alapján számította a szerző.

dő volt a városi vasút telepítéséhez (UITP, 1983). Elméleti alapon tehát, ezeken a nyomvonalakon kettős vágányú, elkülönített pályán haladó villamos telepítése javasolható, annál is inkább mivel a kedvezőtlen tömegközlekedési arányok jelentős növelésére volna szükség, amire az autóbusz üzem önmagában elégtelen kapacitású – alapvető kapacitástervezési elv, a legnagyobb utasforgalomhoz való méretezés, akárcsak az úthálózat kapacitáskialakításánál. A dízel autóbusszal kiszolgált közepes forgalmú viszonylatokban részben trolibuszokat lehetne közlekedtetni, a nagy légszennyezettségű, és zaj-, ill. rezgésterhelésű térségekben, főként a belvárosban és közvetlen környékén. A jó színvonalú területi ellátottság és a villamos vonalakhoz kapcsolódó ráhordás érdekében, a jövőben is szükség van az autóbusz üzemre – környezetvédelmi okokból a földgáz meghajtás javasolt.

Összegzés

A városi közlekedés szervezése a 21. század egyik legnagyobb kihívására adandó válaszban az egyik kulcstényező – az életszínvonal és életminőség harmóniáját biztosító fejlődés megvalósítása. Pécs, mint országos szinten kiemelkedő vidéki nagyváros és regionális súlypont, gazdasági szempontból a rendszerváltás óta veszít teljesítményéből – úgy tűnik még nem talált rá új fejlődési pályájára. A szűkös anyagi erőforrások ellenére, a városon belüli közlekedés fentiekben jellemzett kialakítása nem kerülhető meg, annak a fejlődés katalizátorává, nem pedig gátló tényezőjévé kell válnia. Egy területhasználati példával szeretném zárni a tanulmányt, amely talán rávilágít az értékválasztás fontosságára. A villamos közlekedés megvalósításának első lépése lehetne – a részletes vizsgálatok alapján kijelölt nyomvonalakon – a szükséges területek fenntartása a tényleges építési munkálatok megkezdéséig.

Irodalom

- COM (2007) 551: *Zöld könyv. A városi mobilitás új kultúrája felé*. Brüsszel; Az Európai Közösségek Bizottsága.
- DHV Magyarország Kft. (2001): *Győr közösségi közlekedés műszaki-gazdasági stratégiai tervkonceptiója*. Győr.
- Pro Urbe mérnöki és városrendezési Kft. – Kvantitás-Consulting Kft. (2005): *Pécs megyei jogú város közlekedésfejlesztési koncepciója 2004–2005*.
- UITP 45. Nemzetközi Kongresszusa (1983): *A célszerű közlekedési rendszer kiválasztásának kritériumai*.

The improvement of urban public transport in Pécs

Whilst cities produce the dominant proportion of the output of the economies of the EU, the same cities are scenes of serious environmental, spatial and health problems. They also face conflict within the area of public transport since this causes pollution, accidents and the loss of human life – especially due to the huge volume of private cars in use. This study deals with the issue of public transport in the city of Pécs. I have summarised the main features of the current situation and have made some proposals for possible improvements in the sector. It is one of the most important issues in relation to quality of life that the urban transport system should be capable of handling mobility needs in a harmonised way in future decades.

A GYÖNGYÖSI KISTÉRSÉG HÉT TELEPÜLÉSÉNEK HELYI FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

Kollár Kitti – Ritter Krisztián

Szent István Egyetem
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet

Bevezetés

A helyi fejlesztés egyre inkább kardinális fogalommá válik az Európai Unió tagországaiban, köztük hazánkban is. Lényege, hogy az egy helyben élők, a helyi adottságokat figyelembe véve közös fejlesztési célokat tűzzenek ki maguk elé. El kell kerülni, hogy a vidéki térségekben a civil szervezetek, a vállalkozások és a közszféra egymást versenytársnak tekintse és egyedi elképzelések mentén, egymástól teljesen független projektekkal próbáljanak európai uniós és nemzeti forrásokhoz jutni. A pályázók közötti egyeztetések, a fejlesztési elképzelések és a projekt célok összekapcsolása teszi hatékonyvá a vidékfejlesztési támogatások felhasználását (*Nagy-Káposzta, 2004*).

Számos kistérség van Magyarországon, amelyek tudják, merre akarnak elmozdulni a jövőben. Többnyire a megújuló energiákat, a helyi termékeket és a turizmust, de van ahol a szoftverfejlesztésben rejlő lehetőségeket tartják kitörési pontnak. Véleményünk szerint, aki a turizmusra épít, annak pontosan tudnia kell, hogy a turizmuson belül milyen irányba indul el. Gyöngyösön és a Gyöngyösi kistérség egész területén kiderült, hogy népszerűek a borra, a vízre épülő turisztikai elképzelések, de vannak térségek, amelyek például kimondottan az ifjúságra, vagy a fogyatékkal élőkre koncentrálnak a jövőben. Mindezekből jól látható, hogy a lényeg a pontosan megfogalmazott célrendszer (*Fekete, 2007*).

A Gyöngyösi kistérség gazdasági vizsgálata

Vizsgálati módszer

Elemzésünk alapjául a statisztikai kistérség 7 nagyobb települését választottuk, amelyekre 5 mutató alapján végeztük el a vizsgálatot a versenyképesség tekintetében. Véleményünk szerint a versenyképesség olyan tényező, amely alapján

meg lehet jelölni azon prioritásokat, amelyek a későbbiekben a helyi fejlesztés alapjául kell, hogy szolgáljanak. A versenyképességet regionális, kistérségi és települési szinten is úgy érdemes vizsgálni, hogy minél több mutatót kell számításba venni, hiszen akkor realisabb képet kapunk a valóságról (Káposzta–Nagy, 2008). Ezért úgy gondoltuk, hogy 5 nagy kategóriába csoportosítjuk a kiválasztott mutatókat, amelyeket a vizsgálataink végén azonos súllyal vettünk számításba, hiszen ezen tényezők közel azonos szerepet töltenek be a gazdasági versenyképességben. Viszonyítási alapként a megyei és regionális átlagokat vettük, amelyektől való eltérést a szórás és variancia számítás segítségével végeztük el. Az általunk használt statisztikai számolások a *szórásra és varianciára* (az átlagtól való eltérésre) alapozódnak, melynek meghatározásához a következő lépéseket alkalmaztuk (Szűcs, 2004):

1. átlag kiszámítása;
2. az átlagtól való eltérések kiszámítása;
3. az eltérések négyzetre emelése;
4. majd ezek összeadása.;
5. az átlaguk kiszámolása;
6. ezen átlag négyzetgyökének kiszámolása.

A vizsgált terület települései természetföldrajzi, településszerkezeti szempontból is szerkezeti és funkcionális egységet képeznek. Gazdaságföldrajzi szempontból Gyöngyös város vonzáskörzetéhez tartoznak. A kistérség fő célja, az országos átlagnak megfelelő életszínvonal megteremtéséhez szükséges fejlesztések szakszerű, gyors és hatékony végrehajtása. Közel azonos számú lakossal és természeti adottsággal rendelkező településekről van szó. Ebből fakadóan azért nem az összes településre nézve készítettük el az elemzést, mert Gyöngyös, mint nagy város adatai torzítanának a reális értékeken.

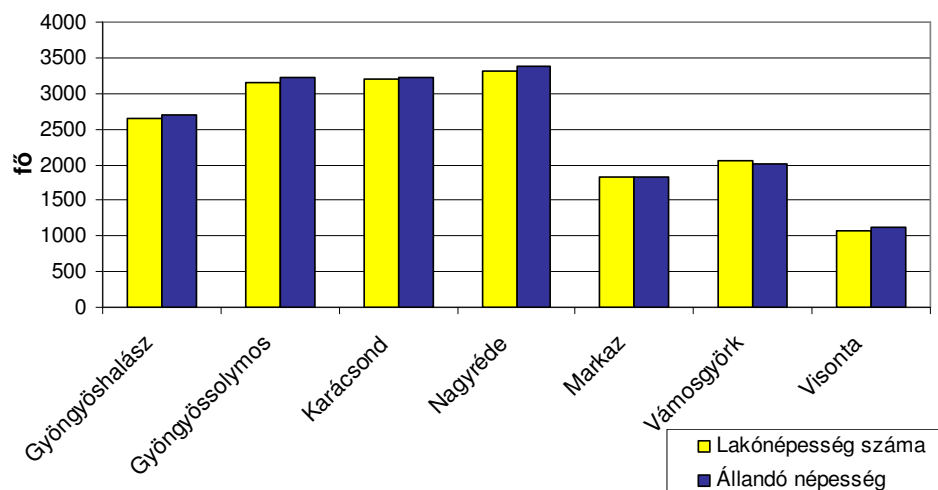
Terület, lakónépesség, állandó népesség

Az általunk kiválasztott 7 db Gyöngyös környéki település területét tekintve azonosságot mutat, kivéve Gyöngyössolymost a T-STAR adatbázis adatai alapján. Véleményünk szerint ez annak tudható be, hogy az utóbbi években megnövekedett a Mátra déli részéről lecsatolt területek nagysága, amelyet Gyöngyössolymos területéhez csatoltak. (Gondolunk itt a kőbányára, amely még 10 évvel ezelőtt Mátrafüred területéhez tartozott.) A versenyképesség szempontjából meghatározó tényező lehet egy település állandó népességének és lakónépességének száma. A következő diagrammon összevetettük az állandó lakosok számát a lakónépességgel, ahol leolvasható az a tendencia, hogy az állandó népesség száma jóval alacsonyabb a lakónépesség számától. Markazon és Vámosgyörkön figyelhető meg az ellenpélda, hiszen ott a magas lakónépesség arány az odavándorlásoknak köszönhető. Ezen két falu rendelkezik a lakosság számára olyan vonzerővel (pl. vasútvonal menti elhelyezkedés, számos munkahelyet biz-

tosító borfeldolgozó üzem), amelynek köszönhetően több az ott lakó ember száma, mint a nyilvántartott állandó lakosok száma.

1. ábra

A települések lakónépesség- és állandónépesség-száma, 2006



Forrás: KSH T-STAR adatbázis 2006.

Mint ahogy az a fenti diagrammból is következik, a 7 település közül a népességet vizsgálva kiemelkedik Markáz és Vámosgyörk, hiszen feltételezhető az, hogy ezen falvakban olyan vonzó tényezőnek kell lennie, ami miatt a lakónépességszám meghaladja az állandó lakosok számát. A többi település esetén közel azonos mértékű az eltérés, a legtöbb elvándorló Visontánál és Gyöngyössolymosnál jelentkezik.

Közoktatás

Mivel zömében kis községeket vizsgáltunk, ezért a közoktatás terén felesleges lenne középiskolai és felsőoktatást, és ezek intézményrendszerét vizsgálni, hiszen a településeken csak óvodák és általános iskolák működnek. A következőkben az óvodákat hasonlítottuk össze, mert manapság már egyre jellemzőbb, hogy általános iskolai tanulmányokat a gyerekek már a kistérség központjában (Gyöngyösön) végzik, általában ott, ahol a szülők is dolgoznak. Viszont az óvodai szolgáltatást jellemzően még helyben veszik igénybe. A legtöbb óvodai férőhellyel Karácsond rendelkezik, ami annak köszönhető, hogy a szomszédos falvak önkormányzataival kooperációban tartják fenn az óvodát. Az elemzésünk során az óvodai férőhelyek számát és az óvodába beíratott gyermekek számát vetettük össze a községekben. Látható, hogy a beíratott gyermekek száma a leg-

több esetben kevesebb, mint a fenntartott férőhelyek száma. Ennek okaként a természetes népességfogyást látjuk, ami miatt kapacitás kihasználatlanság lép fel egyes településeken. Vizsgálatainkból kiderül, hogy hasonló helyzet körvonalazódik mind megyei, mind regionális szinten az óvodák terén. Egyedül Karácsondon teljes a kihasználtság az óvodák tekintetében, aminek az oka az, hogy ez a 7 település közül az egyetlen, ahová más falvakból is járnak át gyerekek az önkormányzatok kooperációjának köszönhetően, amit már a fentiekben is említettünk. A tanulmányunkban elkészített diagrammjaink is jól tükrözik, hogy a kapacitáskihasználtság Karácsondon a legmegfelelőbb, Vámosgyörkön és Markazon a legrosszabb. Ebben a két községben jellemző leginkább a népesség elöregedése, aminek következménye, hogy egyre kevesebb az óvodáskorú gyermek. Szerintünk, ha ez a tendencia tovább folytatódik, akkor a helyi önkormányzatok az óvodai férőhelyek számát csökkenteni fogják ezekben a falvakban, vagy kooperatív fenntartást vezetnek be a szomszédos falvakkal.

Munkanélküliség

Ha versenyképességet vizsgálunk, mindenképpen meghatározó a foglalkoztatottság és a munkanélküliség aránya, a munkanélküliségi ráta. A munkanélküliség arányát az adott település lakosságának viszonylatában a legjobban kifejező mutató a munkanélküliségi ráta. Az országos átlag jelenleg 6,1%, amelyhez mérten a vizsgált települések alul maradnak, kivéve Karácsondot. Az Észak-magyarországi régióban található hazánk 3 legelmaradottabb megyéje, amely a magas munkanélküliségi rátában is megmutatkozik. Ezt azonban az elemzésünk nem támasztja alá, hiszen az általunk vizsgált településeken az országos átlaghoz képest jobb tendenciák tükröződnek. A legalacsonyabb munkanélküliségi ráta Visontán és Nagyrédén van, aminek oka az lehet, hogy Visontán sok embernek nyújt munkalehetőséget az erömű, Nagyrédén pedig a borpalackozó üzem és a híres Nagyrédei Hűtőház. A többi településen nincs ezekhez hasonló magas volumenű termeléssel rendelkező vállalat, amely a helyi munkaerőt nagy mértékben foglalkoztatni tudná.

Idegenforgalom

A Mátrának igen nagy a turisztikai vonzereje, amelyet a kistérség vezetői az utóbbi években viszonylag hatékonyan tudtak fejleszteni. Észrevehető volt számunkra, hogy a vendéglátóhelyek és a vendégek számát összevetve, a kis falvakban a vendéglátóhelyek száma 5–15 között alakul, de ezen vendéglátóhelyek nem az éjszakai elszállásolásra specializálódtak. Csak Gyöngyössolymoson és Nagyrédén találhatóak olyan vendéglátóipari egységek, amelyek elszállásolással is foglalkoznak. A vendégéjszakák számát vizsgálva megállapítottuk, hogy a megyei átlaghoz jobban közelítenek az adatok, mint a regionális átlaghoz. Ennek oka az, hogy ezek a települések fekszenek Gyöngyöshöz és a Mátrához, mint fő turisztikai vonzerővel rendelkező helyhez is a legközelebb.

Gazdasági szervezet (egyéni vállalkozás)

A helyi fejlesztők és kutatók általában a település szintű összehasonlításnál a gazdasági mutatókat leginkább az egyéni és a gazdasági vállalkozások számában határozzák meg, hiszen település szinten nincs adat GDP-re. A következőkben a regisztrált egyéni vállalkozások számát vizsgáltuk, amelyből az állandó népesség segítségével ki tudtuk számolni az 1000 főre jutó egyéni vállalkozások számát, amely a települések összehasonlításának alapját képezik.

1. táblázat

Vendéglátóhelyek összefüggései

	Regisztrált egyéni vállalkozások száma (db)	1000 főre jutó egyéni vállalkozások száma (db)
Gyöngyöshalász	156	58,01
Gyöngyössolymos	233	72,36
Karácsond	123	38,03
Nagyréde	178	52,69
Markaz	112	61,37
Vámosgyörk	76	37,70
Visonta	37	33,30

Forrás: KSH T-STAR adatbázis 2006.

A számításokat elvégezve kiderült, hogy az 1000 főre jutó egyéni vállalkozások száma Gyöngyössolymoson a legjelentősebb, második helyen áll még Markaz, ahol rengeteg szőlőfeldolgozó és borértékesítő kisüzem van, amelyet egyéni vállalkozók üzemeltetnek. Visontán található a legalacsonyabb érték, amely véleményünk szerint az erőmű magas „munkaerő felszívó” képességének és a Mátrától távol eső fekvésnek köszönhető. Gyöngyössolymoson és Markazon számos egyéni vállalkozó az idegenforgalomra és a turisztikára alapozva vendéglátó-ipari egységeket üzemeltet egyéni vállalkozásban.

Összegzés

A fentiekből megállapíthatjuk, hogy az általunk vizsgált mutatók alapján a következő sorrend állapítható meg, ha mindegyiket ugyanolyan súllyal vesszük figyelembe ez egyes településeket illetően:

1. Gyöngyössolymos, 2. Nagyréde, 3. Gyöngyöshalász, 4. Markaz,
5. Karácsond, 6. Vámosgyörk, 7. Visonta.

A következő helyi fejlesztési prioritásokat fogalmaztuk meg a Gyöngyösi kistérség tekintetében, amelyeket eredményeink is alátámasztanak:

- A mezőgazdaság intenzitásának növelése, ezen belül a szőlőkultúra fejlesztése, bor és más élelmiszer feldolgozási tevékenység minőségi bővítése.
- A térség kedvező természeti adottságainak kihasználására épülő turizmus mértékének, időtartamának és színvonalának fejlesztése.
- Gyöngyös központi helyzetéből és a fellelhető hiányosságokból adódóan a szolgáltatások mértékének és minőségének növelése.
- A térség kulturális örökségének megőrzése a falvak környezetének, megtartó képességének javítása.

Irodalom

- Fekete É. (2007): A helyi fejlesztés alapjai és helye a regionális tudományok vizsgálati rendszerében, 2007.
- Káposzta, J. – Nagy, H. (2008): Gross domestic product as an indicator of regions' competitiveness. VII. Alps–Adria Scientific Workshop, Stara Lesna, Slovakia, 2008. (Cereal Research Communications, DOI: 10.1556/CRC.36.2008.Suppl.1).
- Nagy, H. – Káposzta, J. (2004): A new challenge to be faced by Hungary: regional inequalities. SZIU Bulletin, 2004.
- Szűcs I. (2004): Alkalmazott Statisztika. Gödöllő, 2002.

Abstract

The local development opportunities of 7 settlements in the Gyöngyös micro-region

The question of local development is becoming a most important subject in all EU countries as well as in Hungary, and the main goal is that people living in the same area should focus on the same, common objective – as one group – to reach their development aims. Several micro-regions of Hungary have already found their pathway to success, and these mostly lay emphasis on renewable energy sources, local products, tourism, or software design and development. In our study 7 settlements of this statistical micro-region were analysed according to 5 factors (demography; education; tourism; employment and economic organizations) and considering competitiveness. In our opinion, competitiveness determines which priorities should be considered as the key priorities for local development. As benchmarks we used regional averages, and standard deviation to show divergences. At the end of the study, we established a ranking order of the villages: 1. Gyöngyössolymos, 2. Nagyréde, 3. Gyöngyöshalász, 4. Markaz, 5. Karácsond, 6. Vámosgyörk, 7. Visonta. In general, the intensity of agriculture and tourism, and the quality and quantity of services are highly important factors in development.

A LENGYEL TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE – A VAJDASÁGI SZERZŐDÉSEK HELYE A FEJLESZTÉSI PROGRAMOKBAN

Schmidt Andrea

egyetemi tanársegéd

PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszék

Az évtizedek óta fennálló centrum–periféria megosztottság új jelentésbeli árnyalatot kapott a területfejlesztés és az ágazati politika problémája által. Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok többsége a rendszerváltást megelőzően a szocialista tábor tagjai közé tartozott, ami a Szovjetunió erőteljes nyomása mellett az állam szerepének abszolutizálását is magába foglalta beleértve a központi tervutasításos gazdaságot és az állami központi újraelosztás folyamatát, a helyi érdekek háttérbe szorulását. Az ágazati érdekek általában felülírták a helyi érdekeket, a helyi hatóságok – jogi eszközök és nyomásgyakorlásra alkalmas pénzügyi eszközök hiányában – a központi döntések végrehajtóiként működtek, nem tudtak érdemben beleszólni a meglévő intézmények struktúrájába, a szinte kizárólagos állami tulajdonból adódóan nem rendelkeztek a vállalkozásokat az egyes térségekbe vonzó képességgel sem (*Sagan, 2006; Gorzelak, 2007*). Az államközpontúság, az etatista szemlélet egyeduralma nem engedte – a hatalom megtartása, a társadalom feletti teljes ellenőrzés igénye miatt nem is engedhette – meg a regionális, „mezoszint”, kialakulását (*Kovács, 2003*).

A csatlakozásig eltelt mintegy másfél évtized a modern piacgazdaság elveinek átvételét, annak intézményrendszerének kiépítését, az állam szerepének újraértékelését is feladatául tűzte ki, miközben az ezredforduló körül az uniós kihívásokra is készülni kellett számos területen, a jogrend átvételétől kezdve a támogatásokat fogadó intézményrendszer kiépítésén keresztül. A csatlakozás új feladatok elé állította az államot, a központi hatalom és a regionális szint közötti viszony újraértelmezése vált aktuálissá (*Szczerski, 2001*). A korábbi hierarchián alapuló erőeloszlást felváltotta a partnerségi kapcsolat, az Európai Unió kezdett nyomást gyakorolni a területfejlesztési politikáján keresztül a régiók megerősítésére mind jogi, mind pénzügyi értelemben. A korábban csak a központi akarat

végrehajtójaként, annak meghosszabbított adminisztratív karjaiként működő középszintet elkezdte felváltani a nem csak a központi közigazgatással, hanem az önkormányzatokkal és más új szereplőkkel is együttműködő régiók.

Térségünkben a régiókialakítási folyamatok – ahol egyáltalán voltak ilyenek – általában felülről, központilag irányítottak voltak (Paasi, 2002 és Białasiewicz, 1999). Hiányzott a szerves fejlődésből adódó, s a régióknak igazi erőt biztosító „alulról történő építkezés”. A mindenkori államhatalom túlsúlya, a kis közösségek viszonylagos zártsága, a középszint gyöngesége vagy befelé fordulása a régióalkotási kísérletek és kezdeményezések kerékkötőivé váltak a térségben, s nem vezettek a hagyományos, nyugati értelemben vett régiók kialakulásához. A régió, mint új térbeli gazdaságfejlesztési, illetve adminisztratív-politikai egység kialakulásában, intézményesülésben az Unió befolyása érvényesült. Fontos következményekkel járt a területi közigazgatás-szervezés számára a regionális fejlesztést szolgáló uniós támogatási alapok felállítása (Pálné, 2008).¹ A Strukturális Alapokból érkező támogatások az egyes országok régióinak gazdasági fellendülését voltak hivatottak előmozdítani, így a régiók létrehozása elsősorban politikai kérdés, mintsem egy szerves, történelmi múlttal rendelkező folyamat eredménye volt (Smith, 2004). Az Európai Unió regionális támogatási politikáján keresztül, majd kohéziós politikájában a területi különbségek csökkentésének szándéka mellett a tagállamokat adminisztratív típusú regionális struktúra létrehozására ösztönözte, mintegy katalizátorként működve az uniós regionális politikák végrehajtásában.

Lengyelország esetében a területi önkormányzatok jelentőségének növekedése összefüggésben volt a központi kormányzat funkcióinak csökkenésével, a centralizált államból a decentralizációra való törekvéssel. A szemj akkori álláspontja értelmében a központi kormányzatnak, a centralizált állam feladatának tekintették a rendszerváltással járó gazdasági és politikai átmenet nehézségeinek kezelését. A decentralizáció alapkérdését, ti. a decentralizáció sikeressége a területi önkormányzat megerősítése által garantált (Gilowska, 1995), meglehetősen nehéz volt elfogadtatni. A gazdasági szférában ez egyet jelentett a korlátozottan rendelkezésre álló közpénzekkel való hatékony gazdálkodással, a hivatalok és közszolgáltatást végző intézmények megreformálásával, az állami regionális politika új alapokra való helyezésével, a régiók versenyképességének szupranacionális szinten történő fokozódásával.

A lengyel területfejlesztési politika, beleértve annak intézményrendszerét is, számos változáson ment keresztül a rendszerváltástól 2007-ig. 1998-ig ügynökségek mint kormányzaton kívüli önálló egységek foglalkoztak területfejlesztéssel. A fő feladatuk mellett főként a saját fenntartásukhoz szükséges források előteremtésére koncentráltak s nem alakult ki összhang a régiókban – ekkor még 49 vajdaságban – betöltött szerepükről sem. A gazdaság szereplői alig jut-

¹ Az Európai Unió által NUTS II néven ismert szint szerepének meghatározásánál elsődleges szempont volt a Strukturális Alapok ajánlásainak való megfelelés kényszere.

tathatták kifejezésre elképzeléseiket a regionális politikában, a konszenzus hiánya volt tapasztalható a programok esetében, a területfejlesztésért felelős szervek közötti nem alakult ki együttműködés, ami sok esetben a feladatok duplikálásához is vezetett.

A Lengyel Központi Tervezési Hivatal által 1995-ben elkészített az „Állami területfejlesztési politika alapelvei” című munka már a területfejlesztés kérdéseinek vajdasági szintre történő helyezését célozta meg, s ajánlásokat tett a területfejlesztésre vonatkozóan a jövőbeni uniós csatlakozásra való felkészülés érdekében. 1994-ben fogadták el a területi gazdálkodásról szóló törvényt², amely egyebek mellett az optimális gazdasági-társadalmi és területi folyamatok és a területfejlesztéssel kapcsolatos tervezés feladatait volt hivatott összegezni, valamint stratégiai programok sora látott napvilágot.³ A hosszabb távra szóló területfejlesztési célokat a Központi Tervezési Hivatal 1996-ban elkészített „Lengyelország 2010-ig szóló gazdasági és társadalomfejlesztési programban” összegezték. A csatlakozásból adódó feladatokkal foglalkozó bizottságok készítették el a területfejlesztés kérdéseivel kapcsolatos ajánlásait, első alkalommal teret adva a területfejlesztés elemeinek és a nemzetközi regionális együttműködések jelentőségének megfogalmazásának.⁴

Az 1998-as év döntő változást jelentett a területfejlesztési politika szempontjából. A júliusban elfogadott törvény⁵ alapján 1999. január 1-jével a területfejlesztés kérdései az immáron 16 vajdasági önkormányzat feladatai közé kerültek. Létrejött a *vajdasági szerződés* intézménye⁶, amely egy olyan megállapodást takar, melynek partnerei az állam részéről a Minisztertanács, illetve annak a területfejlesztésért felelős képviselője, valamint a marsall⁷ személye által képviselt vajdaság. A szerződésekben a fejlesztési programokban szereplő, az állam által is támogatott feladatok vannak lefektetve, valamint az egyes szakminiszterek által felügyelt fejlesztési célok, amelyeket előzőleg a területi önkormányzatok és más alanyok már korábban támogatásukról biztosítottak. A költségvetési források (támogatások) kizárólagosan a Területfejlesztés Nemzeti Stratégiájá-

² Dz. Ustaw nr. 15/1999 – a 1994-es tv változatlan szövege

³ 1995-ben a „Lengyelország terület- és gazdaságfejlesztésének alapjai” (Założenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju), 1996-ban a „Területfejlesztés stratégiája” (Zarys strategii rozwoju regionalnego), valamint a „Lengyelország területfejlesztési politikája 1990-1995”, (Rozwój regionalny Polski), mely azon túl, hogy informatív célokat szolgált, az EU alapelveknek megfelelően készült.

⁴ Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unia Europejska, valamint Instrumenty polityczne rozwoju regionalnego, Międzynarodowa współpraca regionów.

⁵ A vajdaságokról szóló törvény 1998. június 5. Dz. Ustaw 91. § 576. bekezdés, a „Vajdasági közigazgatásról szóló törvény, valamint a háromszintű közigazgatás bevezetéséről szóló törvény 1998. július 24., Dz.Ustaw 96.§, 603. bekezdés, és a powiatok önkormányzatának létrehozásáról szóló törvény 1998. június 5., Dz. Ustaw 91.§ 578. bekezdése.

⁶ Dz. Ustaw 2000/ 48. §, 550. bekezdés.

⁷ A marsall hatáskörébe tartozik a régió képviselője az állam, más régiók és európai központi intézmények előtt.

ban megfogalmazott prioritásokban megfogalmazott tevékenységekre és feladatokra fordíthatók, ezen felül a szerződések célja a területfejlesztésre szánt források koncentrációja, a projektek támogatására vonatkozó, az Európai Unióban általános és kötelező érvényű elvek figyelembevétele alapján.

A vajdasági szerződések olyan polgárjogi szerződésformát testesítenek meg, a területfejlesztés támogatásának segítő eszközei, melyeknek keretei közt az önkormányzatok az állami költségvetésből támogatást kapnak a saját feladataik végrehajtásához. A célok a vajdasági területfejlesztési programokban vannak meghatározva, valamint a kormányzati dokumentumokban.⁸ Tartalmát tekintve egyebek mellett a köteleességteljesítés időpontját fogalmazzák meg benne, illetve fontos eleme az elvégzendő feladatok összehangolása, a feladatok végrehajtásában résztvevők meghatározása, a költségek feltüntetése, az ellenőrzés alapelvei, a szerződésben foglaltak végrehajtására vonatkozó értékelő rendszer, illetve a források eredetének meghatározása. A vajdasági szerződésekben előírt feladatok és tevékenységek irányulhatnak egyfelől aktuális, időszerű feladatok támogatására, de beruházási projektekre is. A szerződések finanszírozási alapelve a források sokrétűsége. Ezek származásukat tekintve összetettek; forrásként vonhatók be az államtól, a központi költségvetésből beérkező összegek, illetve a területi önkormányzati egységek költségvetéséből érkező pénzek, szerepelnek benne a központi céltámogatások valamint a közösségi források és a magán szektor forrásai. A szerződések előnye abban mutatkozik meg, hogy segítségükkel lehetőség nyílik olyan tevékenységek finanszírozására és kivitelezésére, melyek a hagyományos finanszírozási móddal nem valósulhatna meg, sőt lehetőség nyílik a központi hatalom és az egyes vajdasági önkormányzatok fejlesztési politikájának összehangolására. A szerződés hatálya egy év, évente kötik, külön rendelkeznek a több évre átnyúló projektekről is.⁹ Akkor lép érvénybe, amikor a partnerek, mind a vajdasági parlament, mind a Minisztertanács azt jóváhagyta.

A vajdasági szerződések rendszerén és szerkezetén 2004-ben az Unióhoz való csatlakozás jegyében hajtottak végre jelentősebb változtatásokat elősegítendő a Strukturális Alapokból érkező támogatások fogadására való felkészülést. A 2001 óta rendszeresen megkérdezett vajdasági vezetők számos kisebb kritika mellett jónak találták azt a lehetőséget, hogy a vajdasági önkormányzatok számára megkönnyítette az Unióból érkező támogatások fogadását is, hiszen szerkezetük megegyezett az EU operatív programjaira vonatkozó dokumentumok szerkezetével. Kritikaként fogalmazták meg ugyanakkor, hogy bár törvény rendelkezik a vajdaságok feladatkörével, jogosítványaival, önállóságukkal kapcsolatban, a kormányzat csak kis hajlandóságot (vagy éppen semmilyen sem) ta-

⁸ Słownik terminów – a megfogalmazás a lengyel nemzeti fejlesztési terv terminológiai szótárt tartalmazó mellékletében van e szavakkal megfogalmazva

⁹ Ezzel a terminussal kapcsolatban a vajdasági vezetők egy kérdőíves felmérés során arra panaszkodtak, hogy az évente megtárgyalt és megkötött vajdasági szerződések túlságosan rövid periódust jelentenek, ami megnehezíti számukra a hosszabb távra történő tervezést.

núsít a centralizáció visszafogásában és az önkormányzatok önállóságának garantálásában.

A törvény értelmében és a gyakorlat szerint a vajdák és a vajdaság nem rendelkeznek jelentős befolyással a régió (vajdaság) területfejlesztését illetően. Hiányosak a stratégiai fontosságú területekhez tartozó eszközök, nem letisztultak a jogi, szervezeti és finanszírozási kérdések, valamint a stratégiai eszközök, a regionális szinten egyidejűleg kettős adminisztráció (vajdasági és központi kormányzati) létezik, az elkülönült feladatok közti kompetencia kérdése sem megoldott, s mindehhez az járul hozzá, hogy az önkormányzatok mellett a vajdaságoknak is szerepet kell vállalniuk a közfeladatok ellátásában.¹⁰ A területfejlesztési politika eszközeinek hiánya, valamint az ugyancsak alacsony szinten megjelenő saját bevételi források felhasználhatósága azt eredményezi, hogy az önkormányzatok csak a *regionális szereplők egyikeként* jelentkeznek. Fontos lenne a vajdaságok szerepvállalása az uniós csatlakozást követően különös tekintettel a területfejlesztési politikában betöltött szerepük, valamint a Strukturális Alapokból érkező források fogadását illetően. A kompetenciák szerződésben foglalt programok finanszírozásának gyakorlata is reformra szorul.

A vajdasági szerződések a 2007–13 közötti időszakra kiterjedő lengyel NFT szerves részét képezik, a regionális fejlesztési támogatások kulcselemévé váltak.¹¹ Egyszerre jelentik a vajdasági programokból következő feladatok alkalmazási területeit, módját, illetve körülményeit, valamint az egyes szakminisztériumok által felügyelt tevékenységek, de a vajdasági, vagy más, lokális szinten, alsóbb szintű önkormányzati egységek és más kompetens egységek által megvalósítandó fejlesztések körét. A NFT-hez tett ajánlások a hosszabb, esetlegesen az öt éves intervallumot tartanak legmegfelelőbbnek a vajdasági szerződésekre. Ezek segítségével fognak össze a területi fejlesztési programokat, a Nemzeti Területfejlesztési Stratégiával. Ésszerű lenne több vajdaságot összefogni regionális szerződések keretében annak érdekében, hogy közös fejlesztési programokat dolgozzanak ki a Nemzeti Fejlesztési Terv feladatköréből.¹² Szükséges lenne visszatérni a szerződés eredeti céljához, összefogni a fejlesztési célokat, melyek összhangban állnak a központi és a helyi, legalább vajdasági kormányzati, ill. önkormányzati szinttel. Ahhoz, hogy ez a folyamat működhessen, szükséges tanulmányozni az ország területfejlesztési politikájának megvalósulását összhangban a területfejlesztési stratégia alkotórészeivel. A vajdasági szerződés gondolatának ez a megközelítése biztosíthatná az állam területfejlesztési politikájának feladatainak normális mederbe való terelését, a területfejlesztési politi-

¹⁰ A közvélemény szemében a régiót a vajda vezeti, de megkockáztatható a feltételezés, hogy a regionális vezetés nem teljesen definiált. A vajdasági önkormányzatok a korábban kezdett központi beruházások „túlterhelt teherautóivá” váltak (Marszalkowska)

¹¹ Lásd Assumptions to the National Development Plan 2007-13.

¹² A több vajdaság együttműködésére vonatkozó példa a Kelet-Lengyelország OP, mely Lengyelország legszegényebb négy vajdaságát fogja össze közös fejlesztendő célok tekintetében.

ka és az azzal összefüggésben működő intézmények, valamint számos, a célok megvalósításával kapcsolatos eszköz – mindenekelőtt a finanszírozással kapcsolatosak – működését.

A szerződések tehát egyszerre szolgálnák a központi kormányzat és az egyes vajdaságok érdekeit, a vita leginkább abban ragadható meg, hogy hol kezdődik, illetve végződik a vajdasági, illetve a központi kormányzat kompetenciája, azaz miből és milyen mértékben hajlandó engedni a központi hatalom és mit és milyen mértékben tud felvállalni a regionális szint. A vajdaságok bizonyíthaták jártasságukat a források lekötésében. A 2001–2004-es időszak a „tanuló évek” voltak, a csiszolódás évei, ezt követően már „élesben” kell bizonyítani.

Irodalom

- Bialasiewicz, Luiza (1999): Reordering Europe's Eastern Frontier: Galician Identities and Political Cartographies on the Polish-Ukrainian Border, manuscript.
- Dziennik Ustaw (lengyel törvénytár): <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw.html>
- Gilowska, Zyta (1995): Decentralizacja polskiego systemu budzetowego, In Transformacja Gospodarki Nr. 57 Gdansk-Lublin, 5–11. p.
- Gorzalak, Grzegorz (2007): Rozwój, region, polityka. In Rozwój, region, przestrzeń, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Kovács Tibor (2003): Regionalizáció és regionalizmus két átalakuló poszt-szocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján (Doktori értekezés). Debreceni Egyetem, Debrecen.
- Marszałkowska, Maria: Problemy polityki regionalnej Polski. In Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, międzynarodowa analiza porównawcza, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołajskiego Kopernika, Toruń 210–224. p.
- National Strategic Reference Framework 2007–2013. Warsaw, 2007.
- Paasi, A (2002): Place and Region: Regional Worlds and Words. – *Progress in Human Geography* 21. 802–811. p.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Sagan, Iwona (2007): Regional Transformation in Postsocialist Poland. In *Pécsi Politikai Tanulmányok IV*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem. 75–87. p.
- Schmidt, Andrea (2006): Counties or Regions? Some Remarks to the Question of Regional Development in Hungary and Poland. In *Pécsi Politikai Tanulmányok III*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem. 253–267. p.
- Szczerski, Krzysztof (2001): Zdecentralizowana Unia Europejska – wnioski dla Polski, In *Do jakiej Unii zmierzamy?* Kraków, Uniwersytet Jagielloński. 167–180. p.
- Smith, Adrian (2004): Regions, Spaces of Economic Practice and Diverse Economies in the 'New Europe' In *European Urban and Regional Studies*. 11. 9–25. p.
- Süli-Zakar István (1999): A régiók Európában és Magyarországon, – *Debreceni Szemle* 3. 1–16. p.

Abstract

The role of regional policy in the Central and Eastern European Region is strongly connected with the changing role of the state and the growing position of the regional level. These countries inherited a tradition of strong central state power. The creation of regions was the result of the needs and requirements for obtaining resources from EU Structural Funds. The history of Polish regional development policy can be divided into two major parts. Pre-1998 the dominance of the state was visible, whilst since 1999 the regions have a stronger position. The “voivodship contract” is a sign of the division of responsibilities between the state and the regions. In the period between 2001 and 2007 it gradually became one of the major elements in harmonising the different responsibilities of central government and regions.

KUTATÁSI ELŐZETES
„A NAGYVÁROS ÉS KÖRNYÉKE
TERÜLETPOLITIKAI SAJÁTOSSÁGAI A
KISTÉRSÉGI RENDSZER MŰKÖDÉSE
SZEMPONTJÁBÓL”
CÍMŰ KUTATÁSI PROGRAMRÓL

Schneider Gábor

PhD-hallgató

Corvinus Egyetem

Alkalmazott Politikatudomány Doktori Iskola
és Helyi Obszervatórium – Local and Regional Monitoring Institute

2008. május közepén „Az önkormányzatok gazdálkodása – Helyi fejlesztés” elnevezésű nemzetközi konferenciával egy időben zárul a Helyi Obszervatórium – Local and Regional Monitoring Institute keretében zajló kutatási program, amely a többcélú kistérségi társulások jogi, pénzügyi és térségi lehatárolási feltételrendszerét elemezte döntően a megyei jogú városok és környékük vonatkozásában. A kutatás a ROP 3.1.1 program keretében készült, célja, hogy elméleti megalapozással alátámasztva felhívja a figyelmet a meglévő strukturális problémákra, elméleti irányadó javaslatokat és következtetéseket fogalmazzon meg.

Kutatásunk három megközelítési irányból vizsgálta a nagyvárosi kistérségi rendszert:

- megalapozó elméleti tanulmányok, a kutatás vezetője Vigvári András;
- statisztikai vizsgálatok és kérdőíves felmérések, a kutatás vezetője Zsugyel János;
- szabályozási koncepciók és javaslatok a nagyvárosi szerepkör átalakítására, a kutatás vezetője Szegvári Péter.

Az utolsó pont kapcsán hangsúlyozni szeretnénk, hogy itt koncepcionális javaslatokról van szó, amelyet a program kiírói – a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ értékelt, és terjeszt a döntéshozók elé.

Az elméleti részben Perger Éva a nagyvárosi térségek és funkcióik, valamint a kistérségi szerepekről készített megalapozó vizsgálatot, feldolgozva a kistérségi rendszer tapasztalatait összegző tanulmányokat, bemutatva a jogi szabályozás következtében keletkező gyakorlati problematikákat. A kutatás a területpolitika széleskörű értelmezését nyújtja a nagyvárosi térségek esetében oly módon, hogy annak nemzetközi vonatkozásait is bemutatja. Az elméleti rész másik pillére az, az esettanulmány, amelyben Vigvári András és Schneider Gábor nemzetközi gyakorlati tendenciák, a funkcionális városi térségek fejlődésének „szemüvegén” keresztül közelíti meg a nagyvárosi térségek problematikáját, bemutatva a hazai térségi közigazgatási korszerűsítési kísérleteket, és ráirányítja a figyelmet azok strukturátlanságára. Vigvári András ezen felül elemzi a nagyvárosi térségek finanszírozásának problematikáját, több elméleti megoldást felvázolva rájuk. A két elméleti megalapozó munka hasznos rendszerezést és áttekintést nyújt a nagyvárosi térségek európai és hazai fejlődési sajátosságairól.

A Zsugyel János által koordinált módszertani rész a kistérségi rendszer statisztikai elemzését végezte, kiegészítve kérdőíves interjúkkal több megyei jogú nagyvárosi kistérségben. Az empirikus kutatás keretében átfogó statisztikai felmérés készült a társadalmi, a gazdasági folyamatok, illetve a kistérségi feladatellátás összehasonlító vizsgálatára. Elemeztük többek között a kistérségi rendszer lakossági változásait, a kistérségekben élők vállalkozási kedvét és jövedelmi helyzetét, de átfogó összehasonlítást nyújtottunk az oktatási és egészségügyi szolgáltatások ellátásáról is az egyes térségeket illetően. Gyakorlati kutatásunk másik része az egri, a hódmezővásárhelyi és a pécsi kistérség kérdőíves felmérésén alapul, megjelenítve ezzel a hazai nagyvárosi térségek közötti jelentős különbségeket és sajátos nagyvárosi típusokat. A kutatásban résztvevő Kollégák több interjút készítettek nagyvárosi vezetőkkel, illetve a városkörnyéki települések vezetőivel és az ágazati képviselőkkel, begyűjtötték a térségi együttműködéssel kapcsolatos anyagokat, valamint sajtóelemzést is végeztek.

Szegvári Péter az elméleti és a gyakorlati kutatások alapján foglalkozott a jogi és a szabályozási kérdésekkel. A konkrét javaslatokat és ajánlásokat az elméleti, valamint a gyakorlati tanulmányokkal kiegészítve hamarosan publikáljuk. Reformlépéseinknek két fő csoportja van: az egyik átfogó átalakításokat céloz meg, a másik a jelenlegi rendszer „finomhangolását”. Mindkét esetben komplett csomagokban gondolkodtunk, amelyek a közigazgatás, a területfejlesztés, a finanszírozás kérdésköreit érintik. A kutatásban résztvevők úgy gondolják, hogy eredményes átalakítások széleskörű döntéshozatal mellett és hosszabb implementációs szakaszban lehetségesek.

A teljes kutatási projekt vezetője Kovács Róbert volt, aki a kutatás összegzését is végezte. A kutatók több alkalommal is a Helyi Obszervatórium – Local and Regional Monitoring Institute által rendezett műhelyviták keretében értékelték, illetve vitatták meg az elkészült anyagokat, és mindezek alapján meghatározták a kutatás további irányát.

A kutatásban résztvevők megállapodtak, hogy a kutatás anyagaiból hamarosan egy önálló kötetet kívánnak megjelentetni. Ennek részleteiről a Tisztelt Olvasó a www.localmonitoring.eu honlapon kaphat tájékoztatást.

Szemelvény a kutatásból, részlet Vigvári András és Schneider Gábor esettanulmányából, ahol a kistérségi szintet helyezik el az európai térstruktúrában, és a funkcionális városi térségeket jellemezik.

Az Európai Unióban több mint 460 város található, amelynek lakossága meghaladja a 100 ezer főt, és 180 a kétszázézet meghaladó nagyvárosi térségek száma (BBR, 2004). Az Urban Audit statisztikai adatai alapján ezek a városi térségek befolyásolják a legnagyobb mértékben a gazdasági és a társadalmi fejlődést. Az EU a 150–200 ezres lakosságú térségeket tekinti a területi versenyképesség egyik meghatározó színterének és bázisának. A másik fontos egység a metropoliszrégiók köre, amelyek regionális, vagy globális csomóponti szerepet töltenek be.

A kistérségi rendszert az uniós meghatározás alapján a NUTS 4-es¹ szint, illetve a LAU 1-es² szint jelöli. A tagállami szabályozások között azonban jelentős eltérések mutatkoznak. A kistérségi szint a legtöbb országban csak területi-statisztikai dimenzió, az önkormányzati társulások sok helyütt nem jelennek meg önálló közigazgatási dimenzióként (EUROSTAT Statisztikai Évkönyv, 2005; Orova, 2006). Az együttműködési formák között – országonként – eltérő típusokat tudunk megkülönböztetni. A leggyakoribb rendező elvek lehetnek a népességszám, a feladatellátás jellege, illetve a kötelező vagy az önkéntes jelleg.

A nagyvárosi térség fogalmát az uniós kutatások funkcionális városi térségként elemzik (ESPON 1.1.1 2004 és az ESPON 1.4.3 2007 kutatási programok). Az EU27-ben mintegy ezerhatszáz funkcionális városi térséget tartanak számon (ESPON 1.1.1 2004 és ESPON Atlas 2006 stb.), amelyeket *vonzáskörzetük* alapján három részre lehet bontani:

- A nemzetközi vagy transznacionális vonzerővel rendelkező régiók. Ezek a metropoliszrégiók.
- Egész térségek, régiók fejlődését befolyásoló nagyvárosi térségek (500 ezres – 1 millió közötti funkcionális városi térségek).
- A regionális vagy térségi pólusokra, kistérségi centrumokra (150–200 ezres központok).

¹ A NUTS csoportosítás az Európai Unióban a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája által besorolt területi szinteket jelenti. Az EU minden tagállamra nézve kötelezően előírja a NUTS 1-3-as szintek kialakítását, amelyek hierarchikusak, és az adott ország teljes területét lefedik.

² A NUTS 4-es és NUTS 5-ös szintek helyett használják az ún. „helyi közigazgatási egység” (Local Administrative Unit) fogalmát, amely a térségi és a települési szintet foglalja magában. Minden tagország a saját közigazgatási rendszerének megfelelően alakítja ki ezeket a szinteket.

A vonzáskörzet fogalma alatt:

- a közigazgatási feladatellátást és az ehhez kapcsolódó irányítási funkciókat;
- a döntési jogosítványokat;
- a közlekedési lehetőségeket és az elérhetőséget, valamint a bekapcsolódási pontokat a nemzeti, illetve a nemzetközi info- és közlekedési hálózatokba;
- a tudásközpontok és egyetemi hálózatok fejlettségét, valamint együttműködését a gazdasági szereplőkkel;
- a turisztikai attraktivitást értjük.

Az egyes térségek csoportosítását a lakossági nagyság arányában határozták meg. Ehhez illeszkednek a különböző mutatók, amelyekkel az elérhetőség, a tudásbázis vagy a képzettség szintjeit mérjük. A térségi vonzáskörzet funkciók illeszkednek az európai térstruktúra piramis szerkezetéhez. A legátfogóbb feladatellátási körrel a metropoliszrégiók rendelkeznek, amelyeket az 500 ezres népességgel rendelkező térségek követnek. A számadatok tekintve a kistérségi funkcionális térségek száma a legmagasabb. A vonzáskörzet funkcióinak meghatározásával érzékeltetni kívántuk a városi kistérségek komplex feladatát is. Úgy gondoljuk, hogy minél komplexebb és kiterjedtebb egy-egy kistérségben a fenti funkciók ellátása, annál versenyképesebb tud lenni az adott kistérség.

Összegzés

Az elmúlt másfél évtizedben jelentősen átalakult, vagy átalakuláson megy át az európai és a nemzeti településhálózati struktúra. Az Európai Unióban a nagyvárosi térségek teljesítménye egyre jelentősebb mértékben meghatározza a gazdasági fejlődését. Általános érvényű Európa-szerte, hogy a klasszikus hierarchia szintek a települési hálózatban fellazultak, ezzel párhuzamosan az egyirányú függőség – például nagyváros és agglomeráció között – jelentős mértékben csökkent. A decentralizáció, a devolúció és a közigazgatási modernizáció nyomán tovább erősödött a települési szint, és egyre erősebb jogosítványokat kaptak a különböző területi társulások. A területi kormányzás térnyerésével a régiók és a funkcionális városi térségek mozgástere fokozatosan kibővült (Read, 2003), a horizontális hálózati együttműködések révén pedig inter- és transzregionális kapcsolati rendszerük erősödött.

Irodalom

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Európa városai. (Die Städte Europas) BBR, 115 füzet, Bonn.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2007): Esettanulmány városi feladatellátásról. (Study on Urban Functions). ESPON 1.4.3 Program <http://www.espon.eu/>
- 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 Atlas 2006. <http://www.espon.eu/>
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2004): The Role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a policentric development. (Városi térségek szerepe és speciális helyzete, mint policentrikus fejlesztési csomópont.) ESPON. 1.1.1 Program. <http://www.espon.eu/>
- EUROSAT – Urban Audit, Data Navigation Tree. epp.eurostat.ec.europa.eu/
- Orova, Márta (2006): A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. Kézirat.
- Read, Roger (2003): Mit jelent a kormányzás az európai metropolisz térben? What Governance for European Metropolitan Areas. http://www.eurometrex.org/Docs/Meetings/stuttgart_2003/EN_Stuttgart_GOVERNANCE.pdf (2007. 11. 03.)

The features of functional urban areas in the operation of micro-regional associations

This is preview of a recent research project of the Local and Regional Monitoring Institute. The project will be completed in mid-May and is supported by an ROP 3.1.1 programme. The aim of the research was to investigate the special issues of the Hungarian functional urban micro-regional associations, and a three pillar examination was undertaken:

1. the theoretical framework of functional urban micro-regional associations.
2. an empirical investigation with field interviews
3. the legal framework and proposals.

The authors of this research are planning a separate publication on this topic.

A XXI. SZÁZAD KIHÍVÁSAI ÉS A KÖZIGAZGATÁS: JAVASLATOK AZ ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁS REFORMJÁHOZ

Dr. Szuper József

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

A helyi önkormányzatok meglehetősen nehéz kihívásokkal néznek szembe ma Magyarországon. Ezek alapvetően a költségcsökkentő strukturális reformokból, a helyi infrastruktúra modernizációs kényszeréből, illetve a helyi gazdaság és társadalom problémáinak aktív kezelését igénylő várakozásoknak való megfelelésből adódnak. Ebben a rövid összefoglaló tanulmányban az önkormányzati igazgatás reformjához fogalmazok meg javaslatokat, felhasználva az OECD egy, a szubnacionális kormányzás reformjáról szóló kiadványát¹, illetve egy fiatal kutatók által végzett elemzés eredményeit².

Mindenekelőtt azzal kell kezdeni az állam és az igazgatás reformjáról való értekezést, hogy tisztázzuk annak célrendszerét. Ahhoz, hogy minőségi értelemben is felzárkózzon a magyar közigazgatás, tágabban az államszervezet egésze az EU15 tagállamaihoz, hangsúlyozottan szükséges foglalkoznunk önkormányzati rendszerünk jelenlegi hiányosságaival, továbbfejlesztési lehetőségeivel, hiszen az alulról építkező demokrácia szempontjából kiemelten fontos szereppel bírnak a helyi önkormányzatok. Emellett az önkormányzatok – a közszektor részeként – a közszektorral szembeni növekvő állampolgári elvárásoknak való megfelelés egyik alapegységeinek is tekinthetők. Ilyen értelemben az önkormányzati reform során is kiemelt figyelemmel kell lenni a teljesítőképesség fokozására mint célra. Lodge és Kalitowski (*Lodge–Kalitowski*, 2007) szerint a modern közszektor teljesítőképességének fokozása érdekében (1) javítani kell a közpolitika-alkotás folyamatát, amely helyi szinten az önkormányzati döntési

¹ Alessandro Goglio (2007): Encouraging Sub-National Government Efficiency in Hungary, OECD Economic Department Working Papers No. 565, OECD.

² Szuper József (szerk.) (2007): Az önkormányzati reform lehetőségei, Generáció 2020 KHE, Budapest.

folyamatot jelenti, (2) az eredményorientáltságra hangsúlyt kell fektetni, (3) javítani kell az adaptációs folyamatokat, (4) javítani kell a humánerőforrást.

A (helyi) önkormányzatiság mint eszme általánosságban azt jelenti, hogy a helyi közösségek saját maguk menedzselik közügyeiket és ilyen értelemben a közösségi tér alapegységeként funkcionálnak. A „res publica” a helyi közösségek szempontjából egy sor olyan jellegű feladatellátást jelent, amely az ott élők életminőségét alapvetően meghatározza. A globalizálódó világunkban az önkormányzatok által ellátott ügyek is egyre komplexebbé válnak, és többszintű kezelést igényelnek, amelyek megkövetelik a partnerségi hálózatok kiépülését, a kormányzás új módjainak alkalmazását annak érdekében, hogy megfeleljünk a XXI. század által támasztott kihívásoknak.

Az 1990-ben levert cölöpök egy olyan széttöredezett³ önkormányzati struktúrát jelentenek, amellyel a részvétel, a demokrácia követelményei a *hatékonysági, eredményességi követelmények* fölé helyeződnek. A széttöredezettség mellett koordinációs hibák is jelentkeznek a központi-szubnacionális viszonylatban. Ennek egyik legjobb példája az, hogy az alkotmányos szabályokban definiált nagyfokú autonómiát az ágazati jogszabályok erőteljesen korlátozzák, amelyek már a helyi közszolgáltatások minőségjavítását is nehezítik (OECD, 2007). A partnerségi hálózatok és klaszterek (partnership clusters) horizontális és vertikális rendszere az az eszköz, amely képes kezelni az önkormányzati rendszer szétaprózottságát. A többcélú kistérségi társulásokkal, illetve az egyéb, partnerségi (fejlesztési) együttműködésekkel megindult az a kedvező folyamat, hogy az önkormányzati közszolgáltatásokat, illetve a fejlesztéseket partnerségben, több önkormányzat együtt valósítja meg. A települési önkormányzati reform ilyen értelemben óhatatlanul összekapcsolódik a területi önkormányzat reformjával, a települési önkormányzatok mellett szükség van ugyanis a térségek, régiók összehangolt fejlesztésére is a partnerségi csatornákon keresztül. Jelenleg a kistérségek, és a régiók azok, amelyek a fejlesztéspolitikát térségi szinten összefogják. A szakirodalomban gyakran elhangzó problémapont, hogy Magyarországon a mezoszint kiépületlen, a jelenlegi rendszer a választott regionális önkormányzatok nélkül nem képes a regionális kormányzás színtere lenni. Az biztos, hogy a „teljes” politikai legitimitáció csak egy választott regionális önkormányzati rendszerben biztosítható.

A *hatékonysági, eredményességi követelmények mellett a helyi demokráciák igazgatása során alkalmazni kell a közmenedzsment* elveit, és meg kell teremteni egy szolgáltató helyi önkormányzati rendszer alapjait. A szolgáltatás ebben az értelemben azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak, a helyi politikának a helyi lakosság igényeit kell az erőforrásokhoz mértén megvalósítani. A közigazgatási feladatellátás ebben az értelemben szolgáltatás nyújtás (service delivery).

³ A települési önkormányzatok 42%-át az 500 fő/önkormányzat települések jelentik. Forrás: OECD.

A helyi közösség tagjainak minél szélesebb körben történő bevonása ebbe a folyamatba egyaránt erősíti a partnerséget és a helyi demokráciát.

Az *önkormányzati rendszer átalakításának célja* egy saját lábán álló, feladatainak elvégzésére képes, a helyi közösségekre támaszkodó és ellenőrzésük alatt álló, azokkal szerves egységben lévő *önigazgatási szervezetté* alakulásának elősegítése, amely minőségi szolgáltatásokat nyújt. Ahhoz, hogy ezek a célkitűzések megvalósíthatóak legyenek, alapvetően három dolgot kell újragondolni:

1. a helyi/ területi önkormányzatiság szintjeit;
2. a helyi közszolgáltatások ellátásával kapcsolatos felelősségeket és jogosítványokat;
3. a helyi közszolgáltatások pénzügyi hátterét.

Mint már említettem, a jelenlegi helyi önkormányzati rendszer túlságosan fragmentált, a képviseletet helyezi előtérbe a hatékonyság és a feladatellátás minősége helyett. Az OECD tanulmánya kiemeli az elszámoltathatóság fontosságát, illetve az önkormányzatok közötti összehasonlíthatóság lehetőségét. A benchmarking rendszerek, illetve az aggregát mutatószámok alkalmazása „versenyképességi nyomást” (OECD, 2007) jelentene, és elősegítené a hatékonyság javulását⁴. A mai környezetben mindez átalakításra szorul, *helyi szinten a településképviselet fenntartása az ellátás operatív, ellenőrzési és más kapcsolódó kontroll- és végrehajtási funkciók újragondolása*, élesebb szétválasztása, elkülönült pozicionálása mellett javasolt (Kovács, 2007). Ily módon az önkormányzatiság képviseletet (polgármester, kistérségi képviselő) jelent – nem sérül a demokrácia –, de nem jár együtt sokfős hivatallal, és kiterjedt helyi (települési) feladatellátással. Elképzelhető, hogy a polgármester mellett egyfős hivatal fennmaradjon, amely fogadja a helyi lakosokat és továbbítja az ügyeket a térségi hivatal felé, a helyi polgárok helyett, azok képviseletében eljár az ügyek megfelelő (időben és eredményességgel történő) megoldása érdekében.

Az elmúlt mintegy két évtized során a helyi feladatellátás lényegesen összetettebbé vált, ezért szintén újra kell gondolni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos jogosítványokat, az ellátási felelősséget. Az újragondolás elsődlegesen a felelős területi közigazgatási szint meghatározását jelenti. A felelős közigazgatási szint ugyanakkor a jelen helyzetben nem tud alapvetően változni, hiszen az önkormányzat továbbra is csupán települési és megyei szinten működik. A többcélú kistérségi társulások, amelyek bár jogi személyiséget kaptak, végső soron nem önkormányzatok, csupán azok társulásai, így nem közvetlenül delegált, hanem szerződésben átvett feladatokat látnak el.

A megoldást tehát helyi szinten a kistérségi feladatellátás kiterjesztése, a település és a kistérség közötti munkamegosztás újragondolása jelentheti. Ez a fentiek szerint a feladatellátás, de még a hatósági funkciók terén is a kistérségi

⁴ A Helyi Obszervatórium (Local and Regional Monitoring Institute) kidolgozott egy komplex mutatószám-rendszert. (www.localmonitoring.eu)

szintű felelősség irányába történő elmozdulást jelent. Elsősorban olyan tevékenységek közvetlen szervezése maradhat meg helyi szinten, amelyeknek (elvi- leg) nincs kihatása a település határán kívülre, és nem is jár intézményfenntartással, illetve nem igényel a kistélepüléseken megoldhatatlan szakképzettséget. Ezzel szemben minden olyan tevékenységet, amely komolyabb felkészültséget, szervezőmunkát igényel, illetve a legkisebb mértékben is meghaladja a települési kereteket, kistérségi szintre kell telepíteni.

A feladatok „szintezésekor” a települési és a kistérségi jogosítványok meghatározásában van annyi mozgástér, hogy a települési érdekek minimális sérelme mellett megvalósítható legyen az átalakulás. A pénzügyek vonatkozásában azonban lényegesen nehezebb hasonló kompromisszumot találni. Mindenekelőtt az adókivetés joga, illetve az önkormányzati árhatósági jogok kérdésesek. Az új rendszer akkor koherens, ha a döntés a kistérségi önkormányzat kezébe kerül. A jelenlegi rendszer sürgős megváltoztatása mellett szóló egyik legfontosabb érv az átláthatatlan, kusza pénzügyi rendszer, ami abból adódik, hogy a települési önkormányzatok félnek attól, hogy a települések lakóival megfizettessék a szolgáltatásokat, adót vessenek ki.

Összességében a mai szintnél lényegesen nagyobb mértékben kell a helyi közszolgáltatásoknak a helyi forrásokra támaszkodniuk (Kovács, 2007). A helyi szint racionálisabb működésének garanciája kell, hogy legyen az önkormányzatok költségvetése. Ma azonban annak elsősorban a belső folyamatok elfedése a célja, míg a jövőben azok bemutatásának, felszínre hozásának kell lennie. Az önkormányzatok költségvetésének sokkal transzparenszabbnak kell lennie. A költségvetés tervezése és megvalósítása során sokkal nagyobb részvételt kell biztosítani a lakosság és a civil szervezetek számára. Kötelezővé kell tenni az önkormányzati költségvetés egy, a mainál sokkal szélesebb transzparenciáját. A mai rendszer nagy problémája az is, hogy a költségvetés számai nem közérthetőek, az csak a szakmának szól.

A fejlesztéspolitika szempontjából kiemelten fontos a regionális igazgatás intézményesülésének minősége. Az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk során a strukturális és kohéziós alapok fogadására alkalmas, a megyéknél nagyobb az EU által alkalmazott NUTS 2-es szintnek megfelelő területi egységeket és azokhoz kapcsolódó döntéshozó testületeket kellett kialakítani. A területfejlesztési törvény által létrehozott – a kormány és az önkormányzatok által delegált – regionális fejlesztési tanácsok legitimitása megkérdőjelezhető, a hatékony működésük ellenére státuszuk több ponton tisztázatlan maradt.

Egy önkormányzati reformkoncepció kialakításakor mindenképpen hangsúlyt kell fektetni a *települési önkormányzatok fejlesztéspolitikájára* is, amelyben jelentős paradigmaváltásra lesz szükség. Az önkormányzatoknak fejlesztéspolitikájukban megfogalmazott elképzelések sikeres megvalósításához megfelelő támogatást kell szerezniük a helyi társadalmi és gazdasági szereplőktől, ezért mind a vízió, stratégia, programok és projektek meghatározásánál, mind ezek végrehajtásánál együtt kell működniük velük.

Hibás az a megközelítés, amelynek következtében az üzleti életre jellemző stratégiai menedzsment elsősorban a nagy beruházások, átfogó térségfejlesztési projektek kapcsán jutnak csak szerephez. Szükséges, hogy az önkormányzatok körében is – szemben az eddigi gyakorlattal – meghonosodjon a projektszemlélet. Az egyes tervek komplex hatástanulmányai, költséghaszon elemzése, a valamennyi stakeholder szempontjait figyelembe vevő kompromisszumos megoldások már a kivitelezés kezdetekor biztos háttérrel jelentenének, nem merülnek fel finanszírozási vagy jogi problémák, építkezés leállások a megvalósítás közepén. Ugyanakkor kellően rugalmasan kell tudni kezelni a már régóta megtervezett, de csak később megvalósuló beruházásokat, hogy azok a körülmények esetleges megváltozásához alkalmazkodva épüljenek meg.

Az önkormányzatok fejlesztési funkcióit meg kell erősíteni. Különösen a helyi önkormányzatoknál fontos, hogy hozzanak létre településfejlesztési kabinetet, amely nyomon követheti az egyes projektek megvalósulását. A kapott információk alapján olyan döntéseket és utasításokat hozhat, amely elősegíti a projektek megvalósulását. Ez a kabinet tehet javaslatot a képviselőtestület felé a projekt lista prioritási sorrendjének vagy tartalmának megváltoztatására az egyes projektek állapota alapján, és a projekt megvalósítása során jelentkező korrekciós lépésekre.

Szükséges a projektmenedzsmentszerű működés eredményességéhez egy *önkormányzati projektiroda* megléte is. A projektiroda feladata az egyes projektek előkészítéséért, irányításáért, koordinálásáért és annak megvalósításáért való felelősség. A projektiroda vezetője a településmenedzser, aki egy személyben koordinál, kapcsolattartó szerepet tölt be a településfejlesztési kabinet, valamint a gazdasági élet szereplői között (vállalkozók, befektetők, finanszírozó bankok stb.).

Ezen a területen további feladatot jelent az önkormányzatok számára *kapcsolattartórendszerük erősítése mind régióon belül, mind régióon kívül*. Ez magában foglalja a gazdasági társaságaival, oktatási intézményekkel, vállalkozásokkal és befektetőkkel való együttműködést. A külső kapcsolatok erősítésére példa lehet a testvértelepülések kialakítása, valamint az Európai Területi Együttműködésben való részvétel.

A fejlesztéspolitika újragondolásakor is számolni kell a kistérségek szerepével. A jövőben a *kistérségeknek* az alábbi funkciókat kell betölteniük a fejlesztéspolitikában:

- Stratégiaalkotás, tervezés, programozás.
- Tájékoztatás, kommunikáció.
- Projektgenerálás, pályázatírás és menedzselés.
- Koordináció.

Fontos a *kistérségi szintre delegáltak* még szorosabb integrációja, felügyeletük összevonása a regionális közigazgatási hivatal alatt, és a regionális fejlesztési tanácsok szakmai irányítása alatt. Továbbá segítené a hatékony fejlesztéspol-

litikát a képviselők lehetőség szerinti közös elhelyezése, tevékenységük összehangolása, összehangolt képzésük, a foglalkoztatási viszonyok rendezése, finanszírozásuk hosszú távú biztosítása. Szükséges továbbá a képviselők kiszolgálása működő, felhasználóbarát, interaktív, internet alapú tájékoztatási rendszerrel és az ehhez szükséges eszközökkel. Ezen elvek mentén a kistérség hosszabb távon a fent leírt funkciók szakszerű és finanszírozott ellátásával képes megteremteni a modern, európai szintű élhető mikrokörnyezetet az állampolgárok részére.

Alapvető érdek az ország tökevonzó képességének növelése, illetve egyes térségekben szinten tartásának biztosítása. Helyi szinten is tudomásul kell venni, hogy a tökebeáramlás egyre inkább a kis- és középvállalkozások irányába tolódik el, és a nagyberuházások súlya, szerepe csökken. Ehhez viszont a betelepítés feltételeit intézményesen (és nem egyedi módon) kell megoldani.

Összegzés

A fent elemzett problémapontok nem teljes körűek, azok kizárólag példálózó jelleggel mutatták be azt, hogy a helyi önkormányzatok struktúrájának, szervezetének és működésének széleskörű átalakítására van szükség. A központi közigazgatás komplex átalakítása mellett szükséges a helyi és területi szintek szerepének, felelősségrendszerének rendezése az állami működés modernizálásához. Újra kell gondolni az önkormányzatok költségvetését, ezáltal az adórendszer átalakítását is. Mindezek során kiemelt szerepet kell, hogy kapjon a fejlesztéspolitikára, amely megoldást jelenthet az önkormányzatok jelenlegi problémáinak nagy részére. A helyi önkormányzati rendszer átalakítása magával kell, hogy hozza a területi szint reformját is. Összegzésképp megállapítható, hogy az önkormányzatok reformja mind a finanszírozási, mind feladatellátási oldalról átalakításra szorul és reformok során kiemelt figyelemmel kell lenni a fejlesztési funkció javítására is.

Irodalom

- Alessandro Goglio (2007): Encouraging Sub-National Government Efficiency in Hungary, OECD Economic Department Working Papers No. 565, OECD.
- Guy Lodge – Susanna Kalitowski (2007): Innovations in Government: International perspectives on civil service reform, IPPR, London.
- Kovács Róbert (2007): Az önkormányzati rendszer reformja kérdések és viták egy koncepció vázlata. In *Az önkormányzati reform lehetőségei*, Generáció 2020 KHE.
- Szuper József (szerk.) (2007): *Az önkormányzati reform lehetőségei*, Generáció 2020 KHE, Budapest.

Abstract XXI Century Challenges to the the Public Administration: Recommendations for the Municipality Reform

Local authorities play a significant role in “bottom-up” democratic development, which is one of the most efficient tools for dealing with a democratic deficit either at EU or at national level. The basic functions of municipalities are those tasks which strongly influence the quality of life of inhabitants, and it is commonly accepted in CEE states that public administration is in urgent need of reform. From EU Accession through the “catching-up” requirements, the reform of central administration is the focus of attention. However, in my opinion, the municipality system is crucial in tackling the challenges of the XXIst century, and it is, therefore vital to realign certain points of the Hungarian system. The structure of the system in Hungary is rather fragmented and leans towards participation rather than efficiency. With the arrival of the *multipurpose micro-region associations* a more favourable process has begun: a certain proportion of public utilities are organised at micro-regional level – which is more effective in undertaking today’s increasingly complex local problems. Nevertheless local democracy should use the principles of public management, and it is necessary to establish the basis of a service-delivery local governance system. This sense of service means that local government and local policy have to meet the real requirements of residents beyond the available resources and taking sustainability as the key issue. The local community should be much more involved in this process, since partnership is one of the most important cornerstones of democracy.

The reform of local government is necessarily linked to the transformation of micro-region and region, since these units are the driving force of development policy. It is a well-known problem that the meso-level is lacking and that the current system, lacking elected regional authorities, is unable to ensure serious regional governance. Political legitimacy could be ensured through a system of elected regional government, and so we need serious reform initiatives to be implemented in order to build a local government regime able to meet the requirements of the XXIst century. This paper suggests some fields where we need to make progress.

A PARTNERI EGYÜTTMŰKÖDÉS VÁLTOZÓ SZEREPEI A VIDÉKFEJLESZTÉS HELYI ALRENDSZERÉBEN

Varga Eszter

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Helyi alrendszer – partneri együttműködések

A vidékfejlesztésen belül két, alapvetően különböző fejlesztési alrendszer működése írható le. Az egyiket a központi beavatkozás szintje és a központi fejlesztési politikák jelentik. Ezt politikai-adminisztratív alrendszernek nevezhetjük. A másikat a vidéki élet javítására tett mindennapi, helyi erőfeszítések határozzák meg, amelyet pedig helyi-heurisztikus alrendszernek hívhatunk. Ideális esetben a két alrendszer kiegészíti egymást, és integrált fejlesztési rendszert alkot (Nemes, 2005. 2.).

A két vidékfejlesztési alrendszer integrálására tett erőfeszítések sok esetben rávilágítottak a helyi fejlesztési alrendszer alulfejlettségének problémájára (kiakulatlan döntéshozatali folyamatok, legitim vezetők és képviselők hiánya, társadalmi hálózatok fejletlensége, vállalkozói és innovációs kultúra hiánya stb.). Az integrált rendszer ugyanis csak akkor működőképes, ha a helyi fejlesztési alrendszer elérte az intézményesülés egy bizonyos fokát, s maga is képes az önálló működésre.

Magyarországon a vidékfejlesztés helyi alrendszerének partnerségen alapuló intézményesülése napjainkban is zajló folyamat, amelynek során számos kérdés felmerül a partneri együttműködés céljait és szerepeit illetően. A dolgozat ezen együttműködések helyzetének és lehetséges fejlődési irányainak meghatározásához kíván adalékul szolgálni egy rendszerszemléletű modellt (Lukesch, 2007. 14–23.) bemutatásával.

A partneri együttműködés (vagy partnerség) dolgozatban használt fogalmát az uniós vidékfejlesztési kontextusban alkalmazott meghatározás alapján definiáljuk. Így a civil, az üzleti és a közszféra részvételével létrejött helyi fejlesztő szerveződést értünk alatta. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy – bár a bemutatásra kerülő modellt szerzője esetenként a „helyi akciócsoport” kifejezést hasz-

nálja (amelyet ilyenkor mi is átveszünk) és a leírtakat elsősorban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap LEADER tengelyén keresztül támogatható helyi partneri együttműködésekre (EMVA, 2005. 61–65 cikk) vonatkoztatja –, a modell ettől eltérő helyi együttműködések esetén is alkalmazhatónak tűnik.

A továbbiakban a már említett lukeschi modellt mutatjuk be.

Változó szerepek

Egy-egy helyi partnerség létrejöttét, működését nagyban meghatározza az őt körülvevő társadalmi, gazdasági és kulturális környezet, amely a helyi igényekkel együtt a szerepeit is kijelöli. A Robert Lukesch által megalkotott modell a valóság komplexitásának csökkentése érdekében a helyi vidékfejlesztési rendszert a helyi irányítás módja (mode of governance) és a működés módja (mode of operation) szerinti dimenziókra egyszerűsíti, s ezek mentén válaszolja fel a helyi együttműködés helyzetét és lehetséges fejlődési irányait.

A modell az *irányítás módja* szerint nyolc stílust különböztet meg, ahol a stílusok egyben az összetettség különböző szintjeit is jelölik. A fejlődési pálya az első szinttől a nyolcadik felé halad, és valamennyi szint magában foglalja az összes megelőző szintet. Minden szint esetében megragadható egy meghatározó motívum, téma, amely elérése a tét, és egy jellemző irányítási mód. A valóságban persze mindig e stílusok valamilyen kombinációja tapasztalható.

1. ábra

A helyi irányítás módja

Szint	Fő téma	Az irányítás módja	Azonosított fő LEADER-jellemzők
1.	Létfenntartás	Túlélés	Ez a környezet nem megfelelő a LEADER-hez
2.	Identitás	Ragaszkodás	Területalapú megközelítés
3.	Hatalom	Karizma	Bottom-up megközelítés
4.	Legitimitás	Tervezés	Partnerségi megközelítés
5.	Teljesítmény	Verseny	Multiszektorális integráció, innováció
6.	Egyenlőség	Megegyezés	Bottom-up és partnerségi megközelítés
7.	Egyediség	Stratégiai jövőkép	Multiszektorális integráció, hálózatosodás és kooperáció
8.	Fenntarthatóság	Megosztott felelősség	Hálózatosodás és kooperáció, decentralizált irányítás és finanszírozás

Forrás: Lukesch, 2007. 16. p.

Az 1. ábra táblázatos formában szemlélteti az egyes irányítási stílusokat, s az utolsó oszlopban külön bemutatja az adott irányítási szinten azonosítható LEADER jellemzőket. A Lukesch által szerkesztett eredeti táblázat további két oszlopot is tartalmazott. Ezek közül az egyik a helyi *partneri együttműködés fő szerepeit* és funkcióit mutatta be az egyes stílusokra vonatkozóan, a másik pedig kiegészítő információkat közölt. E két oszlop tartalma az alábbiakban bemutatásra kerül.

Az irányítás első szintjén – ahol a létfenntartás és a túlélés a meghatározó témakörök – nincs működő helyi partneri együttműködés. A létfenntartás érdekében nyújtott segítséget főleg kívülről beavatkozva koordinálják. Ez az irányítási mód Európa vidéki területein szerencsére elég ritkává vált. Általában katasztrófák (pl. természeti csapások, polgárháborúk) alatt és után jellemző.

A második szint (ragasztás) esetében a helyi partneri együttműködés a valahová tartozás érzését táplálja és a terület történelmi, kulturális, vagy természeti örökségei mentén hoz létre közös kapcsolódási pontot. Ezen a szinten a közgazgatási határoktól független közös identitás fontos hajtóerejét jelenti a helyi fejlesztésnek.

A harmadik szintnél (karizma) a helyi közösség felemeli a hangját: a partnerség keretében artikulálja a helyiek szükségleteit, erősíti a helyi öntudat kialakulását és a helyi akarat kifejezését. A közös szükségletek kifejezésének képessége számos innováció kiindulási pontja a vidéki területeken. Ez a folyamat gyakran valamilyen észlelt fenyegetettség hatására (pl. gazdasági visszaesés, környezetkárosodás stb.) indul be, s ennek során a helyiek felfedezik, hogy meghallgatásra találhatnak, ha összehangoltan cselekednek. Ez a környezet kedvez a helyi vezetők kiemelkedésének.

A negyedik szintnél (tervezés) a partneri együttműködés keretében kidolgoznak és megvalósítanak egy helyi cselekvési tervet, valamint támogatják a projektek kezdeményezőit. A rendelkezésre álló helyi erőforrásokkal főleg közösségi programok forrásait emelik be kívülről. A kormányzat erőteljes szerepet játszik a tevékenységek megvalósításában, ellenőrzésében. Csak ettől a ponttól kezdve beszélhetünk a szó szoros értelmében vett fejlesztési programokról. A racionális döntéshozatal és ügyintézés, valamint a finanszírozás és támogatás objektív kritériumok alapján való kezelése fontos szerepet játszik. A program teljesítését a közkiadások igazolása miatt értékelik.

Az ötödik szint (verseny) esetében a helyi partnerség mozgósítja a helyieket, hogy új ötletekkel rukkoljanak elő. Ösztönzi a vállalkozói kedvet, támogatja a kezdő vállalkozásokat és jutalmazza az innovatív projekteket. A gazdasági szereplőket új vállalkozási ötletek generálására, új szövetségek kialakítására, illetve a helyi hozzáadott érték és a területi versenyképesség növelésére ösztönzi.

A hatodik szintnél (megegyezés) a partneri együttműködés az egyezkedés és az egyeztetés színteréül szolgál. Új szereplőket vonnak be a folyamatba és a részvételi fejlesztés módszereit szisztematikusan alkalmazzák a terület közös jövőképének létrehozása érdekében. A társadalmi és területi egyenlőtlenségekkel

kapcsolatos növekvő tudatosság megfelelő projekteket és intézkedéseket indít el. Az eddig rejtett források és marginalizált csoportok is teret kapnak a közreműködésben.

A hetedik szinten (stratégiai jövőkép) a helyi partnerség kulcspozíciót szerez az egyének és közösségi szereplők helyi hálózatában. Koordinálja a szektorális és multiszektorális kezdeményezések, valamint a közszféra és a nonprofit szféra kezdeményezéseinek kölcsönhatását. Hosszú távú stratégiai jövőkép készül; a támogatási programokat és intézkedéseket úgy hangolják össze, hogy a közös jövőképet szolgálják. A köz-, a magán és a civil érintettek hálózata az adott területre vonatkozó átgondolt és koherens stratégiai jövőképet alkot, amely a sajátos erősségeken és egyedi sikertényezőkön alapul. A külső kapcsolatokat módszeresen kiaknázzák e cél elérésének érdekében.

A nyolcadik szinten (megosztott felelősség) a helyi partneri együttműködés kulcsszereplő a helyi irányításban, részt vesz a globális hálózatosodásban és a programfejlesztés és -megvalósítás vertikális partnerségeiben. Formálja a szomszédsági kapcsolatokat és együttműködik más területekkel. A helyi szereplők aktív szerepet kapnak a területi politikák formálásában. A helyi fejlesztést globális perspektívában szemlélik. A döntéshozatal más szintjeihez való hozzájárulás jelentős, az autonómia foka a helyi fejlesztésben számottevő. A külső és belső kapcsolatok a hierarchikus kötöttségek helyett szerződéseken alapulnak.

Ha megvizsgáljuk a LEADER-program helyi vidékfejlesztési stratégiáinak formai követelményeit, észre vehetjük, hogy az előbb említett szintek közül különösen a hetediket (egyediség) célozzák meg. A gyakorlati megvalósulás során azonban előfordulhat, hogy a stratégiában megcélzott szintektől eltérő szintnek megfelelő tevékenységek valósulnak meg, ami önmagában nem értékelhető kudarcnak. Ez esetben ugyanis gyakran a területi viszonyokhoz és a helyi szükségletekhez igazított megfelelő adaptációról beszélhetünk. Egy kevésbé fejlett társadalmi és gazdasági környezetben a helyi akciócsoport a projektek segítőként játszik aktív szerepet. Ezzel szemben a hetedik szinten levő akciócsoport inkább az érintettek helyi hálózatait koordinálja, segíti. A projekt szintű működést inkább a specializáltabb alhálózatokra vagy társulásokra bízta.

A lukeschi modell másik dimenziója, a *működés módja* szerint három fajta innovatív cselekvéstípus különböztethető meg. Ezek az animációs, a strukturáló és a konszolidáló cselekvések. Az animációs tevékenységek mozgósítják a helyieket, és új módokon hozzák össze őket. Lehetővé teszik a helyi nézőpontok megváltoztatását, a korlátok lehetőségekként való szemlélését. Az ilyen típusú cselekvések olyan találkozási teret és fórumot igyekeznek létrehozni, ahol nyilvánosan értékelhetik a bevett struktúrákat és meggyőződéseket. Segítik az innovatív ötletek felszínre hozását, és az embereket az álmaik megvalósítására bátorítják. Az animációs tevékenységek célja a felfedezés.

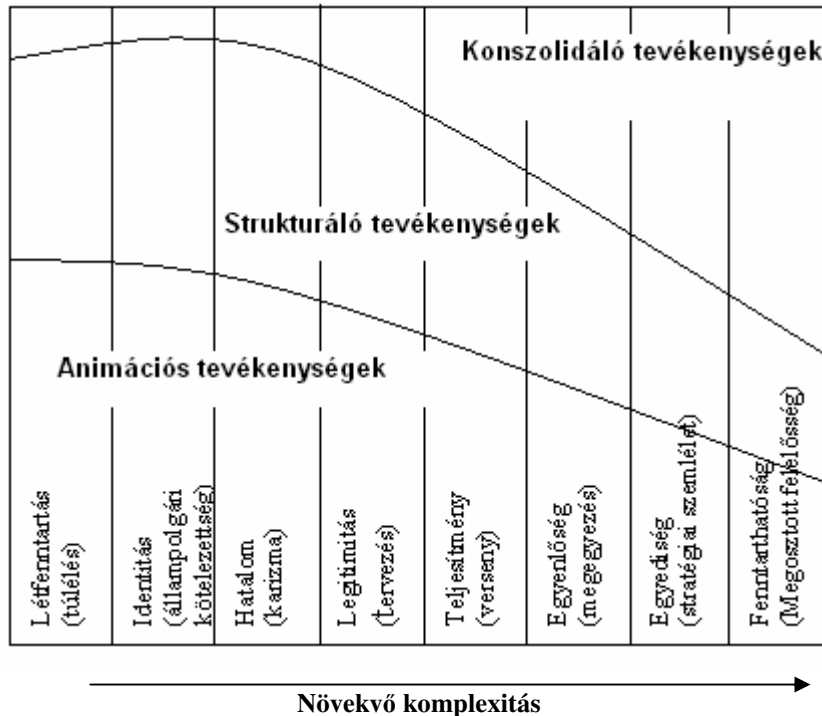
A strukturáló tevékenységek a terület tárgyi és eszmei környezetét módosítják, hogy azok jobban elősegítsék a tevékenységek létrejöttét és tartós fennma-

radását. Ez egyaránt állhat fizikai infrastruktúra létrehozásából, üzleti beruházásokból, új társulás, szervezet kialakításából, vagy egy új márka megteremtéséből.

A konszolidáló tevékenységek a társadalmi és gazdasági működés általános fenntarthatóságának és életképességének biztosítását célozzák meg. Úgy ösztönzik a területi versenyképességet, hogy az ehhez hosszú távon hozzájáruló valamennyi szempontot figyelembe veszik. A konszolidáció ebben az értelmezésben az innováció beágyazását jelenti a terület társadalmi és gazdasági környezetébe. Az ilyen típusú tevékenységek gyakran kapcsolódnak helyi klaszterek és integrált értékláncok kiépítéséhez, területi marketing koncepciókhoz stb.

2. ábra

A nyolc irányítási és a három működési mód közös modellje



Forrás: Lukesch, 2007. 23. p.

A fentiek alapján a helyi akciócsoport elhelyezhető a két dimenzió (az irányítás és a működés módja) által meghatározott mezőben. Amint azt a 2. ábra is mutatja, összefüggés figyelhető meg az irányítás módja és a működés módja között. A kevésbé diverzifikált, így kevésbé fejlett társadalmi, gazdasági környezetben (bal oldal) az animációs tevékenységek iránti igény jelentősebb, mint

máshol. A konszolidációs tevékenységek ugyanakkor a prosperálóbb és jobban diverzifikált vidéki területeken (a jobb oldal felé) játszanak fontosabb szerepet.

Annak ellenére, hogy az összetettség szintje a bal alsó sarok felől a jobb felső sarok felé növekszik, nem létezik az egyikből a másikba vezető egyenes út. Ahogyan a fejlődés, úgy a visszafejlődés is lehetséges. Ha a partnerség sikeresen teljesített egy innovációs ciklust, amely a konszolidáció fázisával zárult, átstrukturálhatja magát, új célokat tűzhet ki, új témákon kezdhet el munkálkodni ismét animációs stílusban.

A helyi partneri együttműködéseknek tehát – a lukeschi modell szerint – létezik egy fejlődési pályája, amelyen haladva a betöltött szerepük folyamatosan változik. Az egyik szintről a másikra való átlépés természetes folyamata azonban időt igényel. A szükséges idő hosszát a politikai-adminisztrációs alrendszer megfelelő beavatkozással lerövidítheti, de elhibázott lépésekkel meg is hosszabbíthatja. Bízunk benne, hogy Magyarországon az első eset következik be.

Irodalom

- EMVA (2005) Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló Tanácsi rendelet. 1698/2005/EK (2005. szeptember 20.)
- Lukesch, R. (2007). *The LAG-handbook: A guide through the stunning world of local action groups.* http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/lukesch_handbook.pdf (2007. 10. 26.)
- Nemes, G. (2005). *Integrated rural development: The concept and its operation.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet.

Abstract

By the introduction of Robert Lukesch's model, this paper attempts to examine local partnerships operating within the local system of rural development. By considering two dimensions of the local system (the prevailing mode of governance and the dominant mode of operation) the model produces a conclusion. Local partnerships – which are determined by the differently “evolved” areas in relation to the social, economic and cultural environment – can be successful with the application of different innovative actions in local development.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖTELEZETTSÉGEI ÉS A MEGOLDÁS NEHÉZSÉGEI

Vermesné Zentai Tímea

PhD-hallgató

Pécsi Tudományegyetem

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása következtében megnövekedett a teljesítendő kötelezettségek száma, amelyek a környezetvédelem esetében a jogszabályokban előírt feltételek végrehajtása érdekében elsősorban infrastrukturális beruházásokat jelentenek a víz, szennyvíz, hulladékgazdálkodás, energetika területén.

Az előírások pontosan szabályozzák a helyi közszolgáltatások ellátásának kötelezettségeit is, amelyek jellemzően a települési önkormányzatokhoz kapcsolódnak – a legtöbb esetben a település lélekszámától függetlenül.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) ugyanis rögzíti a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait, köztük a köztisztaság és településtisztaság biztosítását. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 21. § (1) alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn.

Az önkormányzatok hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladata során biztosítani kell egyrészt a helyi közszolgáltatást, vagyis közigazgatási területükön a hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezését, valamint annak üzemeltetését, gondoskodniuk kell továbbá a közterület-felügyelet fenntartásáról, a közterület tisztántartásáról, és mindezeket a hulladékgazdálkodásról szóló helyi rendeletben kell szabályozniuk.

Hazánk uniós tagságából adódóan a hulladékgazdálkodás területét érintő kötelezettségek, az új környezetvédelmi szabályok, hulladékkezelési eljárások a korábbinál jelentősebb terheket rónak a településekre.

A 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról (Hgt.) előírja, hogy 2012. december 31. napjáig el kell érni, hogy a hulladékká vált csomagolóanyagok tömegének legalább 60%-a hasznosításra vagy hulladékégető műben ener-

giahasznosítás mellett elégetésre, valamint legalább 55%-a, de legfeljebb 80%-a anyagában történő hasznosításra kerüljön.

A biológiailag lebomló hulladékok lerakón történő elhelyezésének kérdéskörében a közösségi jogban az Európai Bizottság 31/1999/EK irányelve meghatározó. Az irányelv átvételét a magyar jogban a Hgt (III. számú melléklet) záró rendelkezései között találjuk: „A lerakással ártalmatlanított biológiailag lebomló szervesanyag-tartalmat 2004. július 1. napjáig 75%-ra, 2007. július 1. napjáig 50%-ra, 2014. július 1. napjáig 35%-ra kell csökkenteni.”

A 20/2006 (IV.5) KvVM rendelet 5. § (1) szerint „lerakással kizárólag előkezelt hulladék ártalmatlanítható”.

Összességében el kell tehát érni, hogy 2014-re a képződő, nem biomassza jellegű hulladék mintegy felének anyagában történő vagy energetikai hasznosítása megvalósuljon, lerakásra pedig előkezelés után csak a más módszerrel nem ártalmatlanítható hulladék kerülhessen. A nem megfelelően kialakított hulladéktárolók és lerakók pedig legkésőbb 2009-ig bezárásra, felszámolásra, illetőleg az előírásoknak megfelelően felújításra kell, hogy kerüljenek (OHT, 2008).

A jogszabályi háttér figyelembevételével szükséges tehát kialakítani a hulladékok hasznosításának, kezelésének EU-konform műszaki, infrastrukturális feltételeit, ami a jelenleg alkalmazott eljárásokhoz képest sokkal összetettebb és költségigényesebb technológiák meghonosítását jelenti (Kiss, 2005).

A kötelezettségek teljesítéséhez jelentős támogatási források (PHARE, ISPA, Koháziós Alap) is rendelkezésre álltak/állnak. Az Európai Unió – a regionalitás elve¹ szerint – azonban csakis gazdaságilag hatékonyan üzemeltethető rendszereket támogat, ami az infrastrukturális beruházások esetén megközelítőleg a jelenlegi NUTS 2 régiót jelenti.

A jelenlegi magyarországi helyzetre azonban az a jellemző, hogy hiányzik a közigazgatás funkcionálisan is működőképes mezoszintje, amely képes lenne hatékonyan szervezni, koordinálni és felügyelni a regionális léptékű infrastruktúra-fejlesztésre rendelkezésre álló források felhasználását. Mindez azért is probléma, mert méretgazdaságossági okok miatt a beruházás, de még inkább az üzemeltetés tekintetében a települési szint önállóan alkalmatlan a kötelezettségeknek történő megfelelésre és a források hatékony felhasználására. Éppen ezért tehát az Unió környezetvédelmi politikájának érvényre jutása a hulladékgazdálkodás területén elképzelhetetlen a települések összefogása nélkül.

Annak érdekében, hogy a források minél inkább a közszolgáltatások minőségének fokozását, de ezzel együtt a szolgáltatási díjak megfizethető szinten tartását szolgálhassák olyan felelős és koncepcionális gazdasági magatartásra van szükség, amely elősegíti a források leginkább hatékony – azaz optimális – felhasználását.

¹ Forrás: Hulladékgazdálkodási keretirányelv (75/442/EGK).

A támogatások felhasználásával kapcsolatban hangsúlyoznunk kell a jelen helyzet felelősségét, hiszen ilyen fejlesztési lehetőség nagyon ritkán áll elő egy ország, egy régió életében, ezért rendkívül fontos a fejlesztési munkát optimalizálni. Amennyiben nem sikerül racionálisan működtethető infrastrukturális rendszert kialakítani, a hosszú távú üzemeltetés költségein sem lehet változtatni, ami elkerülhetetlenül hatást gyakorol a szolgáltatási díjak alakulására is (Kiss, 2006).

Az önkormányzatoknak gondoskodniuk kell a helyi hulladékgazdálkodási terv elkészítéséről, a terv megvalósításához szükséges hulladékgazdálkodási beruházásokról, fejlesztésekről és dönteniük kell arról, hogy egyedül vagy önkormányzati társulást létrehozva kívánnak-e megfelelni a jogszabályi követelményeknek. További feladatuk a hulladékkezelési létesítmények helyének kijelölése, a hulladéklerakók felülvizsgálata, a településen lévő illegális lerakók felszámolása.

Az elmúlt években egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy bár a helyi önkormányzatok a korábban állami tulajdonban lévő közüzemeket és azok vagyonát tulajdonba vették, az azok fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges finanszírozási források nem, vagy nem megfelelő mértékben állnak az egyes helyi önkormányzatok rendelkezésére.

További probléma, hogy átfogó, egységes szabályozás hiányában a jelenleg érvényes jogforrások alapvetően egy-egy önkormányzatra vonatkoztatva állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket, eljárási szabályokat, így ugyanazon alapvető jogszabályi feltételek alapján kell egy alacsony lakosságszámú kistelepülésnek is gondoskodnia a feladatairól, mint egy nagyvárosnak, holott mind forrászerzési lehetőségeik, mind pedig érdekérvényesítő képességeik között jelentős különbségek vannak. A jogforrások nem segítenek annak eldöntésében sem, hogy az önkormányzatok milyen gazdasági vagy szakmai feltételrendszer mentén szervezzék meg az egyes – az ágazati jogszabályokban rögzített – feltételek szerinti konkrét közszolgáltatásokat, és hogyan biztosítsák hosszú távon ezen közszolgáltatások fenntartható üzemeltetését.

Ez a helyzet a regionális rendszerek kiépítésének szándéka esetén jelentős problémákat vethet fel, sőt, szélsőséges esetben akár képes lehet meghiúsítani is a beruházást. Ennek oka a korábban már említett regionalitás elve, mivel a projektekkel kapcsolatban egyértelmű az, az állásfoglalás, hogy a beadott projekteknek gazdaságilag hatékonyan üzemeltethetőnek és összefüggő területekkel rendelkezőnek kell lenniük. Ez a szabályozás nem teszi lehetővé, hogy olyan települések is részesei lehessenek egy-egy támogatott projektnek, amelyek a központi területtől távol, szigetszerűen helyezkednek el, mert elengedhetetlen, hogy az egyes települések a hozzájuk legközelebb eső hulladékgazdálkodási létesítmény szolgáltatását vegyék igénybe, hiszen így biztosítható az üzemeltetés hatékonysága. Amennyiben viszont nem sikerül minden önkormányzatot meggyőzni a projektben történő részvételről, és ezáltal nem alakítható ki egységes projekt, úgy a terület egészének támogatottsága kerül veszélybe (Krasz, 2006).

A jelenleg megszerezhető támogatás rendkívül kedvező, hiszen a beruházások támogatási intenzitása magas, amelyet az EU és a magyar kormány együttesen biztosít a települések hulladékgazdálkodási rendszereinek fejlesztéséhez.

Nem szabad ugyanakkor elfelejteni azt a tényt sem, hogy a csatlakozáskor vállalt – ez esetben környezetvédelmi – kötelezettségek teljesítése függetlenül attól, hogy a rendelkezésre álló támogatások felhasználása megtörténik-e vagy sem, kötelező. Ezáltal, ha a szabályozás hiányosságai és a helyi ellenakarat miatt nem sikerül egységes projektterületeket kialakítani, úgy a támogatás elvész, de a kötelezettség teljesítésének kényszere megmarad, ami már csakis saját erő felhasználásával történhet. A kiépülő rendszerek fenntartásának költségei, valamint az üzemeltetés díja így jóval magasabb lesz, hiszen a befektetett tőke megtérülését is finanszírozni kell, míg a támogatás esetén ez a költség nem jelentkezik. A települések közötti összefogás tehát elengedhetetlen, de a jelenlegi szabályozás alapján egyetlen települést sem lehet erre kötelezni.

Az elmúlt évtized tapasztalatai és a jelen helyzet is azt tükrözi, hogy az önkormányzatok nagyon nehezen hajlandóak az együttműködésre, mivel a „közös használat, fejlesztés, üzemeltetés kérdései folyamatos alkudozás során ’rendeződnek’, szinte ösztökélve a használó önkormányzatokat saját intézményi beruházásokra, a kényszerházasságból való kimaradásra” (Pálné, 1999. 136. p.).

Mindazonáltal, ha meg is van a szándék a közös cselekvésre, további problémát vet fel, hogy az milyen formában történjék, mivel a Kohéziós Alapból finanszírozott környezetvédelmi beruházások útján létrejövő létesítmények fő szabályként a beruházásban érintett helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek. Ez esetben a helyi önkormányzatok jogosultak a létesítmények üzemeltetésbe adásáról dönteni. Az egynél több önkormányzatot érintő beruházásoknál a közös tulajdonú létesítmények összehangolt üzemeltetése és hosszú távú fenntartása újabb kérdéseket vet fel (Krasz, 2006).

Amennyiben működne a jelenleg még hiányzó regionális közigazgatási szint, úgy a „regionális önkormányzat” feladataként lehetne meghatározni a területéhez tartozó települési önkormányzatok különböző közszolgáltatásainak biztosítását, és az ehhez tartozó vagyongazdálkodási jogosítványokat. Ily módon adott támogatási programok vagy egyéb, a régió egészét érintő kérdés esetén nem lenne kérdéses sem a kedvezményezett szervezet, sem az együttműködések mikéntje, illetve a vagyon felosztásának módja. A „regionális önkormányzat” működése alapvetően egyszerűsíthetné le a magántőke PPP-modellben történő fejlesztési célú felhasználását.

E közigazgatási szint hiányában maradnak azok a megoldások, amelyek a jelenlegi törvényi szabályozás lehetőségein belül, innovatív modellek kidolgozásával nyújtanak lehetőséget az optimálisához közeli működési feltételek kialakítására. Ilyen megoldásnak nevezhető a Baranya, Somogy, Tolna megye jelentős részére kiterjedő Mecsek–Dráva Hulladékgazdálkodási Program, amely 313 település közel 420 ezer lakosának valós infrastrukturális együttműködését hoz-

za létre. A Program felváltja a jelenlegi, sok tekintetben nem megfelelő hulladékgyűjtési és kezelési rendszert, és a térségben korszerű, a környezetvédelmi előírásoknak megfelelő, komplex települési hulladékgazdálkodás alakul ki, amelynek keretében műszaki védelemmel ellátott regionális hulladéklerakók, mechanikai-biológiai előkezelő, száraz fermentáló, hulladékudvarok, átrakóállomások, központi hulladékkezelő telepek építése és 90 hulladéklerakó rekultivációja valósul meg, összesen közel 26 milliárd Ft + áfa értékben (MDHP, 2007).

A 313 település együttműködésének megszervezése és a fenti hulladékgazdálkodási rendszer kialakítása azonban a Mecsek–Dráva Program esetében sem volt egyszerű feladat. Kezdetben a Program által lefedett térségben található önkormányzatok közötti együttműködési szándék alacsony szintje volt tapasztalható, és több település nem csatlakozott a regionális rendszerhez. Mindez több okra is visszavezethető volt. Adódott egyrészt az információhiányból arra vonatkozóan, hogy mekkora kötelezettséget is jelentenek az új környezetvédelmi előírások az egyes önkormányzatokra nézve. Másrészt hiányzott a településeken az a környezetvédelmi, gazdasági szakember gárda, akik átlátták volna a jogszabályoknak megfelelő hulladékgazdálkodási rendszer kiépítésének és üzemeltetésének költségeit, végül pedig a közös pályázástól való félelem és a beruházások megvalósulása után létrejövő közös tulajdon megosztásához kapcsolódó gazdasági és politikai alkuk akadályozták a sikeres együttműködést.

Az, hogy a Mecsek–Dráva Program megtervezése, a pályázat beadása és a környezetvédelmi szakpolitika általi támogatottsága megvalósulhatott, elsősorban annak köszönhető, hogy egy jelentős szakmai tapasztalatokkal, rendszerismeréssel és gazdasági előrelátással rendelkező cég – amelynek érdemeit az egyes települések is elismerték – állt a Program mögé. Ez a szakmai szervezet kezdte meg aztán a regionális rendszer jogszabályi előírásoknak és a gazdaságossági szempontoknak megfelelő műszaki, pénzügyi megtervezését, és az önkormányzatok közötti együttműködés koordinálását.

Összefoglalás

Az ismertetett Mecsek–Dráva Regionális Hulladékgazdálkodási Rendszerhez hasonló modellek segítségével megoldható ugyan a hulladékgazdálkodás területén a regionális közszolgáltatási rendszerek megszervezése és üzemeltetése – ezáltal az Unióhoz való csatlakozáskor vállaltak teljesítése – anélkül, hogy elvesznének a Kohéziós Alapok révén rendelkezésre álló támogatások, a regionális közigazgatási szint működése esetén azonban mindezen feladatok jelentősen leegyszerűsödhetnének. Ugyanakkor mivel a rendszerváltás után kialakult önkormányzati rendszer középpontjában a települések és azok autonómiája került (*Pálné*, 1999, 139), meglehetősen kevés az esély arra, hogy a belátható jövőben a valós kompetenciával rendelkező regionális közigazgatási szint kialakításra kerülhetne.

Irodalom

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról.
20/2006 (IV. 5.) KvVM-rendelet a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről.
75/442/EGK hulladékgazdálkodási keretirányelv.
Kiss Tibor (2006): Regionális gazdaságfejlesztés és fenntarthatóság – *ÖKO Ökológia, Környezetgazdálkodás, Társadalom*. 14. évf. 1–2. sz. 22–40. p.
Kiss Tibor (2005): Közszolgáltatás, környezetvédelem és versenyképesség. *ÖKO Ökológia, Környezetgazdálkodás, Társadalom*. 13. évf. 1–2. sz.
Krasz Mária (2006): A jogi szabályozás hiányosságainak hatása a hulladékgazdálkodásra. Kézirat.
Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
Mecsek–Dráva Hulladékgazdálkodási Program Megvalósíthatósági Tanulmány (MDHP, 2007). Kézirat. Pécs, 2007. szeptember.
Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2003–2008 (OHT). www.kvvm.hu/szakmai/hulladeggazd/hulladeggazdalkodas (2008. 03. 01.)

The obligations of local authorities in the area of solid waste management and the difficulties of the solution

Due to Hungary's Accession to the EU, the number of obligations to be fulfilled in the area of waste management has grown, and the requirements have been increased also with the introduction of new environmental regulations and waste handling procedures.

The EU will only subsidise systems which can be operated with economic efficiency, and this makes cooperation between settlements very necessary.

It is, however, made more difficult by the lack of an operational meso-level of government in Hungary, since this would be able to coordinate and control more efficiently the use of the resources available for regional infrastructural development.

Köszöntjük a Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola honlapján!

Kelet-Közép-Európa első regionális tudományi doktori iskolája 1996-ban alakult. A multidiszciplináris tudományos képzés a regionális tudomány, a közgazdaságtan és más társadalomtudományok térhez kapcsolódó elméleti és módszertani ismeretei alapján az európai és a hazai területi folyamatok kutatására készíti fel a hallgatókat. A doktori fokozatot szerzett szakemberek képesek az európai gazdaság regionális hatásait feltárni és értékelni, a tapasztalatokat hazai viszonyok között alkalmazni, stratégiákká és megvalósítási programokká alakítani, komplex területi politikai döntéseket megalapozni, a regionális tudomány elméletét továbbfejleszteni.

Az iskola specializációs irányai a következők:

- Európai regionális politika
- Településfejlesztés
- Vidék- és környezetfejlesztés

A doktori iskola kutatási témakörei az alábbiak:

- Az európai gazdasági tér fejlődését befolyásoló tényezők
- A magyar településhálózat átalakulási tendenciái és fejlesztési eszközei
- A regionális és településfejlesztés környezeti hatásai és követelményei
- Az agrárgazdaság szerepe a regionális fejlődésben

A doktori iskola vezetője:

Dr. Buday-Sántha Attila, az MTA doktora, egyetemi tanár

The screenshot shows the homepage of the Regional Politics and Economics Doctoral School. The browser is Mozilla Firefox, and the URL is http://www.rphd.ktk.pte.hu/. The page features the logo of Pápai Tudományegyetem (University of Applied Sciences) and the text: "Közgazdaságtudományi Kar REGIONÁLIS POLITIKA ÉS GAZDASÁGTAN DOKTORI ISKOLA". There is a search bar with fields for "név:" and "jelszó:", and links for "bejelentkezés", "regisztráció", and "Etr". Below the header, there are several images: a group of people in formal attire, a group of people in a meeting, and a group of people sitting at a table. A large image of a man in a suit is also visible. The page includes a navigation menu with links: "BEMUTAKOZÁS", "OKTATÓK", "TÁRGYAK", "KIADVÁNYOK", "HALLGATÓK", "JELENTKEZŐKNEK", "KÉPEK", "LETÖLTÉS", "ELÉRHETŐSÉG", "KONFERENCIÁK", and "VÉDÉS". There is also a "LEGFRISSEBB HÍREK" section. At the bottom, there is a search bar with the text "Keresés" and a "Keres" button, and a link for "Részletes keresés".

TÁMOGATÓK:



Baranya Megyei
Önkormányzat



Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaságtudományi Kar



Agro-Portéka



CompLex

Wolters Kluwer csoport



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



Villányi Borok Háza Bt.

