

DR. BELÉNYESI EMESE PHD

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR

KÖZSZERVEZÉSI ÉS SZAKIGAZGATÁSI INTÉZET KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉSI TANSZÉK

**SZÁMADÓ RÓZA**

FŐOSZTÁLYVEZETŐ

BELÜGYMINISZTERIUM ÖNKORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓS IRODA



Önkormányzatok tervezési gyakorlata – tervek és a valóság

Az önkormányzati tervezési gyakorlat vizsgálatának szükségességét megalapozza, hogy miközben az elmúlt években folyamatosan változtak és szűkültek a finanszírozási keretek, és az önkormányzatoknak egyre több új – horizontális kérdéseket érintő lokális – feladattal és egyre nagyobb kihívásokkal kell szembesülniük:

- a világszintű gazdasági recesszió következtében visszacsúszott gazdasági teljesítményből adódó foglalkoztatási problémák;
- a társadalmi konfliktusok megelőzésének, kezelésének fokozódó szükségessége;
- a lakosságmegtartás kihívásai;
- a humánszolgáltatások újraszervezésének új körülményei;
- az uniós fejlesztési források pályázásához és szakszerű, hosszú távon is hatékony felhasználásához szükséges új feladatkörök;
- bizonyos településméretű esetekben (járás, kistérség) komplex szolgáltatások megszervezésének szükségessége akár az államigazgatás rendszerének közvetlen fenntartói szerepvállalásával, akár a civil szféra bevonásával;
- helyi stratégiai programok kidolgozásának egyre növekvő jelentősége (jogszabályi kötelezettség, fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés).

Az önkormányzatok számára, e körülmények között, folyamatos kihívást jelent, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és a megváltozott funkcióból eredő elvárásokhoz. Ebben fontos eszköz lehet az önkormányzatoknál szisztematikusan és stratégiai megközelítéssel alkalmazott tervezési metódus. Fontos kérdés, hogy vajon mennyiben segíti az alapfeladatok és az új kihívások teljesülését a jelenlegi tervezési gyakorlat, amelynek a szakértők és az önkormányzati érdekképviseletek szerint is szükséges megújulnia tervezési módszereivel és folyamataival együtt.

Jelen tanulmány az általános tervezési keretek és a jogszabályi kötöttségek, illetve azok hatásainak áttekintését köve-

tően, egy nemrég lezárult hazai program során összegyűjtött, az **önkormányzati** tervezési folyamatra vonatkozó információk tapasztalatait vizsgálja.

1. A tervezés

A tervezés – fejlesztés területén már a közelmúltra, de napjainkra is jellemző paradigmaváltás figyelhető meg.¹ A korábbi tervezési folyamatokban a jövőt a múlt elemzésével vezették le, az új megközelítésben viszont a jövőt nem analitikusan vezetik le a múlt történései alapján, hanem e felfogásban a jövőre vonatkozó új koncepció mentén létre lehet hozni olyat, ami eddig még nem létezett. A világunk olyan gyorsan változik, hogy a jövő stratégiája nem lehet csak a már kipróbált megoldások ismétlése, szükség van eddig ismeretlen elemeket tartalmazó innovációra.

A fejlődésről – fejlesztésről alkotott nézetek formálódásához hozzákapszódik a tervezésemleletek, tervezésmódszerek alakulása. Aszerint, hogy az egyes tervek kidolgozói mennyire voltak képesek álmodni, teret engedni a szubjektivitásnak, hogyan értelmezték a tervek racionalitását, mennyire követelték meg a tervező elkötelezettségét más-más tervezési módszerek alakultak.² A két szélső pólus a politika által kijelölt célokat követő és a közösségi, kollektív bölcseségre építő kreatív alkotás között a szakmai műhelyekben, tudományos objektivitással végzett elemzésekre épülő mérnöki munkán át hosszú út vezet.

¹ G. FEKETE ÉVA (2013): Regionális tervezés és programmegvalósítás Miskolc. "Cross border training of economic experts in distance learning network" project (CROSSEDU) HUSK/1101/1.6.1-0300

² FARAGÓ LÁSZLÓ (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.

1.1. A tervezés stílusai

A változó társadalmi – gazdasági – politikai környezet hatására különböző tervezési stílusok alakultak ki. Az eltérő történeti korszakokhoz kapcsolódó tervezési stílusok időben eltérően, egymást követően alakultak ki, de napjainkban egymással keveredve, egymás mellett, sőt időnként egymással vetekedve léteznek. Aszerint, hogy a tervnek mi a célja, lehet a hatalomgyakorlás eszköze, a közösség érdekeinek rögzített eszköze vagy éppen a jövőformálás technikája.

Faragó László (2005) rendszere alapján megkülönböztethető tervezési stílusok fő és alcsoportjai, a tervezés és a tervező irányítási rendszerben betöltött szerepe, a hatalmi struktúrában elfoglalt helye és a hatalomgyakorlás módja alapján kerültek meghatározásra. Szerinte az alábbi tervezési stílusokkal találkozhatunk:

1. Modern közösségi tervezés: A terv a hatalomgyakorlás eszköze.
 - Tervutasítás – a terv minden. Diktatórikus, de válsághelyzetben, rövidtávon hatékony lehet.
 - Korporatív tervezés – testületi tervezés, korporációk közötti egyeztetés.
 - Politikai tervezés – közösségi célok és stratégiák kialakítása.
2. Pragmatista idealizmus: Tervezzünk közvetlenül az embereknek.
 - Széles részvételen alapuló tervezés.
 - Akciótervezés – az érintettek aktív szerepvállalását igénylő, gyors megvalósítást szolgáló, a problémára koncentrálna az ott és akkor lehetséges teendőket meghatározó tervezési módszer.
3. Posztmodern romantika: Alakítsuk együtt életünket.
 - Tranzaktív tervezés – kölcsönös tanulási folyamat. Jól szolgálja a különböző csoportok közötti kommunikációs szakadék áthidalását, a partneri viszony létrehozását.
 - Együttműködésre épülő tervezés – folyamatos diskurzusra építő interaktív tervezési forma.

Faragó felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes tervezési stílusoknak vannak alkalmazási korlátai is. Például a modern tervezés esetében a demokráciadeficitre, az akciótervezés és a posztmodern romantika tervezési stílus esetében, hogy a mának tervez, így a terv jellege kérdéses. Az együttműködésre épülő, kommunikatív tervezés során pedig a teljes konszenzus elérhetetlensége, ingatagsága vagy a kommunikáció torzulása jelenthet veszélyt.

1.2. A tervek alaptípusai a funkciójuk szerint

A tervek az alapján, hogy milyen funkciót terveznek betölteni, lehetnek allokatívak, amikor az alapcél a fenntartás biztosítása, innovatívak, amikor a fejlődési szükségletet célozza és radikális, ha strukturális átalakítást céloz.³

³ FARAGÓ LÁSZLÓ (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.

1. táblázat

A különböző terv típusok alapvető jellemzői

szempont	allokatív	innovatív	radikális
alapcél	fenntartás	evolúciós fejlődés	strukturális átalakulás
prioritás/feladat	egyensúly fenntartása	probléma-megoldás, fejlesztés	alapvető változtatás
szemlélet	„objektív” mennyiségi	minőségi, normatív	tagadás, másság, újszerűség
döntéshozó	politikus	politikus és a tervező	a cselekvő tervező
a tervező legfontosabb képessége	racionalitás, logika, tárgyi tudás	intuíció, új iránti fogékonyság	elhivatottság, meggyőző-képesség
a tervező befolyása/felelőssége	„csak” szakmai	politikai is	mindenre kiterjedő
tervezés-elméleti alap	funkcionális, átfogó racionális	stratégiai, inkrementalista	stragégiai, pragmatista eklektika

Forrás: Faragó 2005: 163.

- Az allokatív (funkcionális) tervet mennyiségi szemlélet jellemzi, a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások elosztásánál az optimális elosztásra törekszik.
- Az innovatív (fejlesztésorientált) tervet a minőségi szemlélet jellemzi. Az adott keretek között ez a tervtípus az új megoldásokat keresi, elvárt tervezői kompetencia az intuíció, az új iránti vágy és a tervezői kreativitás.
- A radikális terv szükséglete a döntéshozatal és a végrehajtás fúziója. Új tudásra építve kezdeményez alapvető változásokat – új fejlődési spirál indítására törekszik.

A különböző terv típusok alapvető jellemzőit az 1. táblázat mutatja be.

1.3. A tervezés dokumentumai

A tervezési tevékenységnek különböző dokumentumai vannak, melyek különböző tartalommal és eltérő időtávra fogalmaznak meg célokat, programokat vagy teendőket. Faragó László (1997) a terv időintervalluma szerint négy csoportba sorolta a terveket, melyet a 2. táblázat mutat be.⁴

1.4. Önkormányzatok tervezési kötelezettsége

A települési szint tipikus fejlesztési dokumentumai: településfejlesztési koncepció, településszerkezeti terv, településrendezési terv, intézményfejlesztési tervek, gazdaságfejlesztési program, környezetvédelmi program, civil együttműködési és cselekvési program stb.

⁴ FARAGÓ LÁSZLÓ (1997): Tervezéselméleti alapvetések. Tér és Társadalom, 1997/3.

2. táblázat

A tervezés dokumentumai

Dokumentum	A terv időintervalluma	Tartalma
Jövőkép/ forgatókönyv	Nagy távlat (15–30 év)	A nagy távlatban elképzelt állapotot ábrázolja, amely elsősorban a célrendszer megfogalmazásában nyújt segítséget, a koncepció készítését alapozza meg.
Forgatókönyv	Hosszú táv (8–15 év)	Valószínűségi alapon bekövetkező jövőkép.
Koncepció/ Stratégiai program	Hosszú táv (8–15 év)	A fejlődés főbb tendenciái, a fejlődés főbb irányjaival foglalkozó dokumentumok. Jelentős feladatuk van a fejlesztési irányok összehangolásában. Felvázolják a szükséges és lehetséges teendőket. Speciális, hosszú távú feladatokhoz részletesebb programot is adhat. Ezekben kerülnek a strukturális változások meghatározására.
Fejlesztési/ Operatív Program	Középtáv (3–7 év)	Meghatározza a fejlesztés főbb arányait, a mértékeket. Középtávú célokat tűz ki és részletes kereteket ad az elvégzendő feladatoknak.
Akcióterv	Rövid táv (pár hónaptól 3 évig)	Konkrét célokat, intézkedéseket, teendőket fogalmaz meg. Részletes feladattervet határoz meg a felelősök megnevezésével.
Projektterv	Rövid táv (pár hónaptól 3 évig)	A konkrét intézkedések, feladatok lépéseit adja meg, konkrét cselekvési tervvel, ütemezéssel és erőforrás tervvel.

Forrás: Faragó, 1997. alapján, saját szerkesztés.

A települési tervezés és annak folyamata olyan komplex és egyedi feladatot jelent, amelynek szabályozásával átfogó módon egyetlen jogszabály sem foglalkozik. A települések tervezési tevékenységének egyes részterületei nem esnek szigorú jogi szabályozás alá, és van számos aspektusa, amelyet a törvényhozó jogszabályok segítségével keretek közé szorított.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok tervezési tevékenységének keretfeltételeit és alapvető szabályait Magyarországon törvények és a kapcsolódó kormányrendeletek szintjén szabályozzák, ezért fontosnak tartjuk röviden összefoglalni a tervezés jelenlegi jogszabályi hátterét. A tervezéssel kapcsolatos átfogó előírásokat a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (a továbbiakban Áhtv.) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (a továbbiakban MÖtv.) szabályozza. A jelenlegi jogszabályi környezetben a hosszú távú tervezés a rendezési eszközök, a településfejlesztési koncepció és a rendezési tervek. Egyes ágazati törvények meghatározhatnak hosszú távú programot, tervekészítési kötelezettséget is, ilyen például egy környezetvédelmi program, vidékfejlesztési, turisztikai koncepció vagy az esélyegyenlőségi program.

Az önkormányzatok tervezési kötelezettségét és a kapcsolódó szabályozási környezetet a 3. táblázat mutatja be.

Áttekintve a 3. táblázatot láthatjuk, hogy a bürokrácia és jogszabályi kötöttség által meghatározott önkormányzati területen az előzőekben bemutatott négy időintervallum szerinti tervezési dokumentumból alapvetően három intervallumra vonatkozik a szabályozás, hosszú, közép és rövidtávú tervezési dokumentum. Hangsúlyosan jelennek meg a hosszú távú tervezési elemek a különböző koncepciókban és a rövidtávú tervezés is szigorúan szabályozott keretekkel egyértelműen jelen van a költségvetési tervek kapcsán. A középtávú tervezés szorosan kapcsolódik a választási ciklusokhoz.

E táblázat jól példázza az önkormányzati tervezéssel szemben támasztott követelmények sokrétűségét. Ennek teljesítésében

kulcsszerepet játszik az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültsége, amely a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztésével érhető el, ami – különösen a kistélepülések esetében – korlátozottan biztosítható. A jelenlegi szabályozási rendszer kínálja a lehetőséget a települések számára, hogy eleget tegyenek a hatályos önkormányzati törvény azon elvárásainak, hogy kiépítésre kerüljön egy demokratikusan működő költségtagarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer, a helyi választópolgárok önkormányzathoz való jogának deklarálása mellett a település önfenntartó képességének erősítésére, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, és az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás is megjelenik. Ugyanakkor a jogszabályokban előírt tervezési kötelezettség számossága felveti azt a félelmet, hogy ez a tervezési dokumentum előállításai dömping nem támogatja a stratégiai gondolkodás erősítését, hanem a feladatteljesítést, a szabályszerűség érdekében a dokumentum előállítása kerül előtérbe és azok tartalmának illeszkedése, milyensége háttérbe szorul.

A KSH által 2013-ban lefolytatott kutatás keretében vizsgálták az önkormányzatok tervezési gyakorlatát.⁵ A kutatás eredményei megerősíteni látszanak ezt a félelmet. Vizsgálták, hogy milyen célokat tartanak az önkormányzatok fontosnak a tervezéskor. Az elemzés eredményei azt mutatják, hogy a tervekészítési kötelezettség külső kényszerítő erejére hivatkozás együttesen eléri az együttesen átlag 68%-ot. Belső önérdekre való hivatkozás csak 29% esetében jelenik meg. A KSH által vizsgált önkormányzatok vezetői a tervekészítéssel a jogszabályi kötelezettségek teljesítésére törekednek, a gazdálkodás hatékony és eredményes működését támogató, a

⁵ SISA KRISZTINA–VERESS ATTILA (2013): Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről. Statisztikai szemle. 92. évfolyam 5. szám

3. táblázat

Az önkormányzatok tervezési kötelezettsége és a kapcsolódó szabályozási környezet

Önkormányzati gyakorlat	Jellege	Jogi alap
Helyzetelemzés – helyzetfeltáró, helyzetelemző dokumentumok, tanulmányok a környezetről, elvárásokról, problémákról (Zöld Könyv, ⁶ Fehér Könyv ⁷).		
A hosszútávra szóló településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát megalapozó vizsgálat	Kötelező	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról 1. és 2. sz. melléklet
Települési értéktár, értékleltár ⁸	Önkéntes	2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról, 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról
Koncepció – jövőkép, átfogó, hosszú távú fejlesztési célok, irányelvek, követelmények (a stratégia része is lehet) ⁹		
Területfejlesztési koncepció	Kötelező	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
Településfejlesztési koncepció	Kötelező	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról
Átfogó (befogadó, integrált) stratégia – alapelveken, helyzetértékelésen alapuló jövőkép és küldetés, átfogó, hosszabb távú iránymutatás, fejlesztési prioritások, irányok és célok, beavatkozások, ill. programterületek és programok		
Integrált településfejlesztési stratégia, Integrált városfejlesztési stratégia (IVS) ¹⁰	Önkéntes	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról, Új Magyarország Fejlesztési Terv ¹¹
Leader Helyi vidékfejlesztési stratégia (HVS), helyi fejlesztési stratégia	LEADER-hez kötelező	76/2011. (VII. 29.) VM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Helyi Vidékfejlesztési Stratégiák LEADER fejezetének végrehajtásához 2011-től nyújtandó támogatások részletes feltételeiről, 102/2012. (X. 1.) VM rendelet és 30/2012. (III. 24.) VM rendelet a LEADER Helyi Akciócsoportok feladat ellátásához az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatás részletes feltételeiről, ¹² Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020, Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia 2011–2020 ¹³
A fenntartható fejlődés helyi stratégiája, programja	Önkéntes	1386/2013/EU HATÁROZATA a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról)
Települési mezőgazdasági program, ill. helyi közösségfejlesztési program ¹⁴	Önkéntes	Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020, 2253/1999. (X. 7.) Korm. határozattal elfogadott Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program, 2/2002. (I.23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról
Helyi egészségterv ¹⁵	Pályázatokhoz kötelező	46/2003. (IV. 16.) OGY határozat a Nemzeti Népegészségügyi programról, 46/2003. (IV. 16.) OGY határozattal elfogadott Népegészségügyi Stratégia „Egészséges Magyarország 2014–2020” stratégia

⁷ „Zöld Könyv – A zöld könyv olyan dokumentum, melynek célja egy-egy terület legfontosabb kérdéseinek, problémáinak és kihívásainak azonosítása és ... az érdekelt szakmai és társadalmi szereplők bevonása ezek megvitatásába. A zöld könyvek célja a gondolatfelvetés, a konzultáció elindítása.

⁸ Fehér Könyv – A fehér könyv egy adott területről készült átfogó, kötetlen struktúrájú megalapozó dokumentum, amely azonosítja az adott területhez kapcsolódó problémákat, bemutatja a magas szintű célkitűzéseket, egyes esetekben a lehetséges beavatkozási módokat is. A fehér könyvek a zöld könyvek olyan folytatásának tekinthetők, melyek a társadalmi párbeszéd és konzultáció eredményeire támaszkodva körvonalazzák a lehetséges beavatkozási területeket és eszközöket. A fehér könyv a stratégiánál és koncepciónál kevésbé strukturált, és kevésbé teljes körűsége törekvő dokumentum.” Forrás: Stratégiaalkotási Kézikönyv, 2008. Elérése: http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf

⁹ A további stratégiák, koncepciók általában tartalmazzák helyzetelemző részeket, azok jellemzően nem jelennek meg önálló dokumentumokként

¹⁰ A dokumentum, ill. gyűjtemény alkalmas a település adottságainak (nem csak a jogszabály szerinti nemzeti, hanem egyéb helyi értékeinek is) folyamatos gyűjtésére és értékelésére a helyzetelemzések megalapozására. Részben hasonló céllal működtek korábban a kistérségi, települési Közkincs Kerekasztalok és készültek Közkincs értéktárak, értékleltárak

¹¹ Lásd az alább az ágazati, szakterületi koncepciókat önállóan, vagy a részstratégiák elemeiként

¹² Lásd: <http://www.terport.hu/telepulesrendezes-fejlesztas/fejlesztési-dokumentumok>

¹³ Részletek: <http://umvp.kormany.hu/strategia>

¹⁴ A helyi akciócsoportokról: <http://umvp.kormany.hu/umvp-hacsok>

3. táblázat folytatása

Az önkormányzatok tervezési kötelezettsége és a kapcsolódó szabályozási környezet

Önkormányzati gyakorlat	Jellege	Jogi alap
Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek		
Településrendezési terv (településszerkezeti terv, szabályozási keretterv és terv, zöldfelület fejlesztési terv)	Kötelező	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról
Helyi gazdaságfejlesztési koncepció, ill. stratégia (<i>benne: szociális gazdaság fejlesztése</i>)	Önkéntes (2000 fő felett)	1/2014. (I. 3.) OGY határozata a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról, Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020, Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján
Települési humán erőforrás (foglalkoztatási) fejlesztési stratégia (Helyi Foglalkoztatási Paktum), közfoglalkoztatási terv, koncepció	Önkéntes	Európai Foglalkoztatási Stratégia, Új Magyarország Fejlesztési terv, Foglalkoztatás és növekedés, Nemzeti Akció Program a Növekedésért és Foglalkoztatásért, Magyar Munka Terv a Széll Kálmán Terv alapján
Vagyongazdálkodási terv, koncepció	Önkéntes Kötelező (30-50 ezer fő között)	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról
Helyi környezetvédelmi program		1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
Települési energia- és klímastratégia, lakossági energiahatékonysági program	Önkéntes	Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008–2020, Nemzeti Energiastratégia 2030
Települési hulladékkezelési, -gazdálkodási terv	Kötelező	2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 310/2013. (VIII. 16.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tervekre és a megelőzési programokra vonatkozó részletes szabályokról
Szociális, szociálpolitikai szolgáltatástervezési koncepció, kistérségi gyerekesély stratégia	Önkéntes Kötelező (2 ezer fő felett)	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján, 47/2007. (V. 31.) OGY határozat „ <i>Legyen jobb a gyermekeknek!</i> ” Nemzeti Stratégiáról, 2007-2032)
Ifjúságpolitikai koncepció, stratégia	Önkéntes (5 ezer fő felett)	88/2009. (X.29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról, (az új cselekvési terv elkészítése folyamatban van)
Időspolitikai koncepció, stratégia	Önkéntes (50 ezer fő felett)	Nemzeti Idősügyi Stratégia, 81/2009. (X. 2.) sz. OGY határozat
Esélyegyenlőségi koncepció, terv, program	Kötelező	2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról, 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról, 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól
Közművelődési, kulturális, művészeti koncepció, stratégia	Önkéntes (5 ezer fő felett)	1997. évi CXL. törvény a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
Helyi sportkoncepció	Kötelező	2004. évi I. törvény a sportról, Nemzeti Sportsstratégia, Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia 2011-2020
Egészségfejlesztési terv, mint a településfejlesztési terv része	Kötelező	1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 46/2003. (IV. 16.) OGY határozattal elfogadott Népegészségügyi Stratégia
Civil, partnerségi, önkéntes koncepció, közösségfejlesztési stratégia	Önkéntes	1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat a Nemzeti Önkéntes Stratégiáról, Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020
Helyi (önkormányzati) közmenedzsment szervezet-fejlesztési stratégia	Önkéntes	Magyary Zoltán Program 12.0
Helyi információs társadalom, digitális szolidaritási, önkormányzati informatikai fejlesztési stratégia	Önkéntes	A TANÁCS HATÁROZATA a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007–2013 közötti programozási időszak) szóló 2006/144/EK határozat módosításáról (2009/61/EK) Európa Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (e-ügyintézési pontok szükségessége), 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

3. táblázat folytatása

Az önkormányzatok tervezési kötelezettsége és a kapcsolódó szabályozási környezet

Önkormányzati gyakorlat	Jellege	Jogi alap
Helyi, települési marketing koncepció	Önkéntes	Önkormányzatok belső szabályozása ¹⁶ .
Helyi önkormányzati kommunikációs, PR stratégia	Önkéntes	Önkormányzatok belső szabályozása
Átfogó középtávú cselekvési tervek, végrehajtási (operatív¹⁷) programok, kibővített akciótervek – a stratégiák alapján megvalósítandó feladatok és alapvető feltételeik¹⁸		
Területfejlesztési program	Kötelező	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
Gazdasági program, fejlesztési terv	Kötelező	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Operatív (rövid távú, éves) tervek, éves akciótervek, munkatervek – a stratégia megvalósításának éves tervekre lebontott feladatai, amelyek a költségvetésben tükröződnek		
Éves költségvetési terv	Kötelező	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Egyedi fejlesztési célprogramok, részletes akciótervek, projektek, intézkedések – egyes fejlesztési feladatok és feltételeik		
Helyi fejlesztési célprogramok (pl. közszolgáltatás fejlesztési programok)	Önkéntes	Konkrét fejlesztési célok megvalósítását leíró programok, lebonyolítás a belső szabályozások, partnerségi, együttműködési megállapodások szerint
Pályázati fejlesztési programok, projektek	Önkéntes	EU-s,
Helyi szociális földprogram	Önkéntes	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján 1261/2015. (IV. 30.) Korm. határozat Magyarország 2015. évi Nemzeti Reform Programjának elfogadásáról)
Helyi közösségi hozzáférési pontokra alapozott távmunka, digitális közmunka program (önkéntes)	Önkéntes	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján (MAGYARORSZÁG 2015. ÉVI NEMZETI REFORM PROGRAMJA)
Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére	Önkéntes	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján
Nyitott tanulási központok (NYITOK) hálózatfejlesztési programja	Önkéntes	Magyarország Nemzeti Reform Programja a Széll Kálmán Terv alapján
Helyi közfoglalkoztatási program	Önkéntes	Széll Kálmán Terv alapján, Nemzeti Közfoglalkoztatási Program
Utókövetés – a stratégia egészének, egyes programjainak előrehaladását, megvalósulását, eredményeit és hatásait, tapasztalatait folyamatosan, időközben és az időszak végén monitorozó, értékelő, felülvizsgálati dokumentumok (kötelező, ajánlott, önkéntes jellegük kapcsolódik a vonatkozó stratégiához, ill. a stratégiai dokumentumban rögzítettek szerint alakul)		
Beszámoló, időszakos áttekintések az integrált településfejlesztési stratégia megvalósulásáról	Önkéntes	314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról
Stratégiai környezeti hatásvizsgálatok (SKV, ez a fajta vizsgálat előzetes hatáselemzés is lehet)	Önkéntes	Európai Közösség 1260/1999. sz. Irányelv 8. Cikk, Európa Tanács bizonyos tervek és programok környezeti hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42. sz. irányelve, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43. §-a, Környezeti értékelés a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia SKV-hoz
A költségvetési terv végrehajtásának folyamatos és időszakos ellenőrzési dokumentumai	Önkéntes	A tervezéssel kapcsolatos ellenőrzési nyomvonal, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
A projektműködés ellenőrzési nyomvonalai szerinti ellenőrzési dokumentumok	Önkéntes	A belső szabályozások előírásai szerint, a belső kontrollrendszer monitoring előírásai, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

¹⁶ Lásd a helyi gazdaságfejlesztési stratégiára vonatkozó jogi alapokat

¹⁷ Az „operatív” fogalmat a közigazgatási tervezési fogalomrendszerben jelenleg két értelemben („cselekvési”, „végrehajtási” (pl. ÁROP), valamint a távlati, hosszabb távú, stratégiai terv időbeli lebontását jelentő, „rövid(ebb) távú” értelemben is használják. Pl. az EU tervezési fogalomtárban a szakterületi „operatív programok” többéves cselekvési irányokat, feladatokat megvalósítási programokat jelölnek.

¹⁸ Lásd továbbá valamennyi fentebb bemutatott szakterületi koncepciót, stratégiát, hosszú távú tervet, amelyekhez készülhetnek, ill. amelyek tartalmazhatnak operatív programelemeket, akcióterveket

3. táblázat folytatása

Az önkormányzatok tervezési kötelezettsége és a kapcsolódó szabályozási környezet

Önkormányzati gyakorlat	Jellege	Jogi alap
Az egyes stratégiai dokumentumok monitoring fejezetei szerinti utóellenőrzési rendszer dokumentumai	Önkéntes	A belső szabályozások előírásai szerint, a belső kontrollrendszer monitoring előírásai, 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
Egyes partnerségi célprogramok utókövetése	Önkéntes	Az együttműködési, partnerségi megállapodásokban foglaltak szerint

4. táblázat

A stratégiai tervek követése

Válasz	Válaszok száma (darab)	Megoszlás (százalék)
Igen	27	42,2
Nem	37	57,8
Összesen:	64	100,0

Forrás: Sisa Krisztina–Veress Attila, 2013.

jogszabályok által nem szabályozott egyéb tervek elkészítését azonban nem igénylik.

Az elemzők felmérték az stratégiai tervek után követésének előfordulását a válaszadó önkormányzatok körében.

Az eredmények nem adnak optimizmusra okot. Mindezek megerősítik azokat a véleményeket, hogy az önkormányzati tervezési rendszer módszertani és folyamatszempontú felülvizsgálatára van szükség, mindezt integratív szemlélettel, hogy a különböző ágazati érdekek által megfogalmazott elvárások kooperatív módon illeszkedjenek a települési szint és lehetőségek rendszerébe.

2. Önkormányzatok tervezési gyakorlata a hazai uniós finanszírozású projektek tapasztalatainak tükrében

A fenti általános gyakorlat áttekintése után, vizsgáljuk meg a tervek megvalósulását egy konkrét projekt tapasztalatain keresztül. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem az ÁROP 2.2.22 „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” c. projekt keretében pályázati felhívást tett közzé a Helyi Közösségi Akadémiák hálózatában való részvételre a konvergencia régiókban lévő helyi önkormányzatok számára. A pályázat tárgya: a Helyi Közösségi Akadémia egy önkormányzat bázisán működő helyi tudásközpont, amelyhez felkészült, a térségben élő és dolgozó, a program keretében speciálisan képzett önkormányzati szaktanácsadók és hálózati háttér-szolgáltatások kapcsolódtak. A pályázaton nyertes mintegy 77 önkormányzat térítésmentes módszertani, tréneri támogatást kapott közösségi bázisú stratégiák kialakításához. A pályázati programban az 5000 lélekszám alatti kistérségi önkormányzatok vehettek részt.¹⁹

A pályázatban résztvevő, nyertes önkormányzat vállalta:

- a Helyi Közösségi Akadémiák hálózatában való részvételt, mint HKA bázisintézmény, és a 3x1 nap workshop megszervezését (a workshop költségeit a projekt finanszírozta);
- bázisintézményként a környező települési önkormányzatok meghívását a workshop jellegű, helyi rendezvényeken történő részvételre;
- helyzetelemzés során a dokumentum feldolgozást és helyzetfelmérést végző szaktanácsadó hallgatók munkájának támogatását és információval való ellátását;
- a workshopba a település és környéke életében meghatározó szerepet játszó a nemzeti önkormányzat és/vagy települési közszolgáltatók és/vagy civil szervezetekkel és/vagy gazdasági szereplők bevonását;
- résztvételt a 3x1 nap workshopon és a nyomon követő értékelésben, összesen legalább 30 fő bekapcsolásával; a programban való részvétel nyilvánosságát;
- továbbá, azt, hogy megosztja a meglévő és a HKA támogatásával kialakuló jó gyakorlatokat a többi HKA partnerrel (hálózatosodás elősegítése), hozzájárul azok széles körű terjesztéséhez a HKA hálózatán keresztül.

Előnyt élveztek az elbírálás során: önkormányzati társulásban működő önkormányzatok, önkormányzatok, amelyek az ÁROP 2008/2009-es szervezetfejlesztési pályázatán (Polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése – ÁROP-1.A.2.) sikeresen részt vettek, illetve ahol a résztvevő önkormányzatok településén helyi nemzeti önkormányzat működik, hátrányos helyzetű település.

A vizsgálat a Helyi Közösségi Akadémiák azon tagjai körében történt, akik az ÁROP 2008/2009-es szervezetfejlesztési pályázatán sikeresen részt vettek, és az általuk kidolgozott stratégiai dokumentumok felülvizsgálatára irányult. Alapjául az ÁROP 2.2.22 projekt keretében az önkormányzati szaktanácsadó hallgatók által készített elemzések állnak. A vizsgálatba a teljes minta bekerült.

2.1. Előzmények

Az összefüggések megértése érdekében szükségesnek látszik az ÁROP 2008/2009-es szervezetfejlesztési pályázat és az előzmények rövid áttekintése.²⁰

¹⁹ Pályázati felhívás: <http://palyazat.gov.hu/doc/4128> és http://vtki.uni-nke.hu/arop-programok/arop-2_2_22

²⁰ Pályázati kiírás: <http://slideplayer.hu/slide/2097677/>

Az „ÁROP A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése pályázat” háttéré

A program célja elsősorban a szervezési-működési kultúra megújítása a polgármesteri hivatalokban a stratégiai menedzsment, az eredményességi szemlélet, a felügyelt intézmények felé a jó gazda hozzáállás és a költséghatékonyság megerősítésével volt. A projekt a következő fejlesztési részterületeket érintette:

- Döntési mechanizmus korszerűsítése
- A költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása
- A partnerség erősítése az intézményekkel.

Az „ÁROP A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése pályázat” megvalósulása

A pályázati kiírás a következő tevékenységeket tartalmazta:

- Különböző munkafolyamatok, eljárások felülvizsgálata, korszerűsítése, átalakítása (pl.: döntési mechanizmusok, ügyintézési folyamatok, ügyfélfogadás).
- A hivatal dolgozói különféle készségfejlesztő képzésen, és a hivatal működését segítő műhely munkán vehettek részt.
- A szervezet működésének hatékonyságát össze lehetett hasonlítani más önkormányzatokéval, sőt profit szervezetekével is.
- Újabb térinformatikai megoldások segíthették a mindennapi munkavégzést.

2.2. A kutatás módszerei

A kutatás dokumentumelemzésen, másodlagos forrásokon – az önkormányzati szaktanácsadó hallgatók által készített stratégiai dokumentumelemzésen – alapult.

Esettanulmány felépítésének és elkészítésének szempontjai

A szaktanácsadó hallgatók által készített elsődleges elemzés alapjául a következő szempontok szolgáltak:

1. Az ÁROP konstrukció célja és elvárt eredménye, a projekt konkrét célja és elvárt eredménye, relevanciája
2. Az ÁROP projekt résztvevőinek bemutatása
 - Pályázó szervezet bemutatása
 - A pályázó partnereinek bemutatása
 - A projekt intézményi szereplőinek bemutatása
3. A projekt bemutatása
 - A projekt által megcélzott terület, felmerült szükséglet és témabemutató
 - A projekt keretében tervezett tevékenységek, a projekt tartalma
4. A projekt megvalósítás bemutatása
 - Megvalósított tevékenységek
 - A megvalósítás ütemezése
 - Bevont partnerek
 - A projekt folyamat, megvalósítás kommunikációja
5. A projekt eredményeinek bemutatása, elemzése
 - A projekt eredménytermékei
 - A projektben keletkezett stratégiai dokumentumok értékelése (melléklet szerint)
 - A projekt hatása

6. Összegzés

Fontos megjegyezni, hogy mind a stratégiai dokumentumok, mind az abból készült elemzések terjedeleme, precizitása, szakmaisága tekintetében eltérő színvonalúak voltak, főképp az alkalmazott szempontrendszer tekintetében. A tanulmány igyekszik kiegyenlíteni ezt a fajta egyenlőtlenséget, de az adatok, információk heterogenitását mindenképpen érdemes figyelembe venni.

Dokumentumok értékelési módja és szempontjai

A tanulmány által bemutatott másodlagos elemzés tanulmány alapjául az alábbi szempontok szolgálnak:

1. A stratégia dokumentum információs alapja
 - A stratégia a működési környezetben bekövetkezett, várható változások rendszeres elemzésén alapult?
 - Az információ különféle forrásait (statisztikákat, dokumentumokat, felméréseket, tanulmányokat, interjúkat stb.) felhasználták?
 - Hasznosították a korábbi értékelések és vizsgálatok eredményeit?
2. A dokumentum technikai-minősége, hozzáférhetősége
 - A dokumentum műfajilag, tartalmilag egyértelmű (a dokumentum kategóriái besorolása, a tervezés egészére, vagy egy részére vonatkozik, annak megfelelő a tartalma)?
 - Érthető, jól olvasható, jól van megfogalmazva a dokumentum (szövegezés, tagolás, összefoglaló, ábrák és táblázatok, források és jegyzetek segítségével)?
 - Egyértelmű helyzetelemzés, jövőkép, fejlesztési irányok, célrendszer, cselekvési tervek és programok megfogalmazása?
 - Rendelkezik a dokumentum külső és belső koherenciával, összehangoltsággal?
 - A nyilvánosság számára elérhető/elérhető volt az interneten keresztül vagy más elektronikus, ill. hagyományos formátumban?
3. Az elvárt eredmények
 - Egyértelmű a célok és célkitűzések megfogalmazása?
 - Összhangban vannak-e az intézkedések a célkitűzésekkel?
 - Egyértelmű és következetes a stratégia beavatkozással kapcsolatos logikája?
 - Elegendő számú érvényes mutató van-e?
 - Megfogalmazták-e az elvárt célértékeket?
4. Megvalósíthatóság
 - Reálisak a kitűzött célok? Reális a stratégia?
 - A célok, fejlesztések eléggé távlatosak, vonzóak, nagyratörők?
 - Ismertek, elérhetőek és elegendők az erőforrások (a költségvetési és a humán erőforrások)?
 - Tartalmaz-e reális kockázatelemzést? Kiterjed a kockázatok valamennyi lényeges (kedvező és kedvezőtlen hatású) területére, és egyértelműek az enyhítő intézkedések?
 - Tartalmaz-e alternatív fejlesztési irányokat, megoldási lehetőségeket, megalapozott mérlegelést a választáshoz?
5. A tervezési folyamat
 - Intézményes volt, a dokumentumot a képviselő-testület értékelte, elfogadta?

- Nyitott és átlátható volt?
- Hatékony volt?
- Lebonyolításában valamennyi érdekelt fél részt vett?
- Kialakult-e közmegegyezés a stratégiai prioritásokkal kapcsolatban, illetve bemutatásra került-e az egyeztetési folyamat?
- Elegendő és reprezentatív számú nyilvános találkozóra, rendezvényre és promócióra került sor?
- eredménye hasznosult, alkalmazzák a gyakorlatban döntések alapjául?

6. Jó megoldások, jó gyakorlatok

- Tartalmaz-e a dokumentum valamilyen érdekes megoldást, követendő gyakorlatot bármely részében a dokumentumnak?
- Ha igen, akkor azonosítsa és mutassa be.
- Hol, hogyan, milyen körben javasolja még hasznosítani ezt a megoldást?

7. Az értékelés dokumentálása

- Értékelési adatok (értékelő, település) és az értékelt dokumentumok jegyzéke (papír és elektronikus)
- Az értékelés összefoglaló táblázata (megnevezés, összefoglaló helyi hasznossági értékelés, jó gyakorlatként való hasznossági értékelés). (papír és elektronikus)
- Az egyes dokumentumok értékelései (elektronikus)
- Dokumentumtár (elektronikus)

A következőkben, a fenti szempontrendszer alapján, a vizsgálatban résztvevő 22 önkormányzat stratégiai dokumentumainak elemzése kerül bemutatásra, összegezve és településkénti bontásban.

2.3. A stratégia dokumentum információs alapja

Ez a szempont az elkészült stratégiai dokumentumok hátterében álló elemzések, információforrások, korábbi vizsgálatok felhasználására irányul, illetve arra, hogy azok milyen mértékben jelennek meg abban.

Általánosságban megállapítható, hogy az esetek döntő többségében az elnyert pályázat megvalósításában valamilyen külső tanácsadó cég működött közre, ami eleve feltételezi a szakértelmet. Ennek ellenére a vizsgálatok eltérő színvonalúak: van, ahol professzionális munka folyt, máshol meg éppen csak „kipipálták” a feladatot. Ennek oka nem derül ki az önkormányzati szaktanácsadói elemzésekből.

A pályázatok keretében elvégzett elemzések között gyakran megjelenik a dokumentumelemzés, folyamatelemzés, honlap-elemzés, helyzetelemzés, rendszerelemzés, és sokszor használt eszközként a SWOT-analízis (külső-belső elemzés).

Az információforrások felhasználása tekintetében főként a szervezet alapdokumentumai, ügyviteli dokumentumai, statisztikai adatok állnak, emellett interjúk, kérdőíves felmérések, munkatársakkal történt konzultációk szerepelnek, ezek alapján készült el helyenként a szervezeti diagnózis, illetve workshopok keretében gyűjtöttek információt a fejlesztési irányok kialakításához. Viszont olyan eset is volt, amikor enélkül írták meg a fejlesztési stratégiát, ezekben az esetekben az csak általánosságokat tartalmaz, konkrét szervezet specifikus elemek nélkül.

A korábbi vizsgálatok hasznosítása kevés esetben történt meg, többnyire azért, mert ilyenek nem álltak rendelkezésre. Ahol mégis volt, ott azok eredményeit beépítették a stratégiai dokumentumba.

2.4. A dokumentum technikai minősége, hozzáférhetősége

Ez a szempont az elkészült stratégiai dokumentumok műfajára, tartalmára, érthetőségére, egyértelműségére, koherenciájára és a nyilvánosság számára való elérhetőségére irányul.

Általánosságban megállapítható, hogy itt is eltérő színvonal figyelhető meg: a komoly szakmai munkától a „tucat” dokumentumig, néhány esetben pedig az önkormányzati szaktanácsadó elemzés nem tartalmaz erre vonatkozó információt.

A dokumentum műfajára, tartalmára a sokféleség jellemző. A két szélső véglet: az alapos, gyakorlatias, szervezetre szabott gyakorlati útmutató és az általánosságokat tartalmazó tankönyv jellegű munka, közöttük pedig a kettő ötvözetét tartalmazó sokféle átmenet.

A dokumentum érthetősége is különböző: helyenként túlságosan is leegyszerűsítették a szöveget, akár a tartalom rovására is, máshol meg annyira szakszerű, hogy csak a „beavatottak” számára érthető.

A dokumentum egyértelműsége a fentiek függvénye: ahol szervezetre szabott gyakorlati munka vagy a tankönyv jelleg dominált, ott „egyenszilárdságú”, ahol pedig a műfajokat ötvözték, ott ellentmondások is megjelennek.

A dokumentum külső-belső koherenciájára csak kevés esetben figyeltek oda annak alkotói, inkább csak azokban, ahol valóban komoly szakmai munka zajlott.

A dokumentumok elérhetősége változatos képet mutat: kb. a települések fele az internetre is feltöltötte, máshol csak a hivatalban áll rendelkezésre, és van egy olyan eset is, ahol az egyáltalán nem található meg.

2.5. Az elvárt eredmények

Ez a szempont a pályázatokban kitűzött célok egyértelműségére, a célok és intézkedések közötti összhangra, a beavatkozások logikájára, a mutatószámok relevanciájára és a célértékekre irányul.

Általánosságban megállapítható, hogy minden esetben sor került a célok megfogalmazására, ami szervesen illeszkedik a pályázati kiírásba, viszont kevés helyen vannak számszerűsíthető mutatók, azok is inkább csak a pályázati kiírásnak próbálnak megfelelni.

Az egyértelműség a célok megfogalmazásában szinte minden esetben megvalósult, azonban tág határok között mozog: van ahol egészen konkrétak, ha pl. az ügyintézésre vonatkoznak, máshol előfordul, hogy a célkitűzések általánosak, felszínesek, ha pl. szervezeti kultúrára vonatkoznak.

Az összhang a célkitűzés és az intézkedések között szintén megvalósulni látszik, pl. a legtöbb esetben képzések támogatják a célok megvalósulását, ami nyilvánvalóan fontos.

Az egyértelműség a beavatkozási logikában nem igazán derül ki az önkormányzati szaktanácsadó elemzésekből.

Nyilvánvaló a projektlogika alkalmazásának szükségessége, de ezt még nem olyan széles körben ismert fogalom, hogy mindenki számára egyértelmű lenne.

A mutatószámok nagyon eltérő képet mutatnak. A néhány kevés kivételes esettől eltekintve, ahol jelentős számú mutató lett megalkotva, amelyek elegendőek az eredmény értékeléséhez, a számszerűsített mutatók nem tükrözik a dokumentum készítésének célját, inkább csak a pályázati kiírásnak igyekeznek megfelelni.

Az elvárt célértékek – néhány kivételtől eltekintve – nem minden esetben kerültek megfogalmazásra, felelősök és határidő tekintetében pedig intézkedési terv a dokumentumokban nem lelhető fel.

2.6. Megvalósíthatóság

Ez a szempont a célok realitására, a fejlesztések távlatára, az erőforrások rendelkezésre állására, a kockázatelemzésre és az alternatív fejlesztési irányokra, megoldásokra irányul.

Általánosságban megállapítható a településekről, hogy a célok kitűzésében érvényesül a realitás, azonban a kockázatelemzés és ennek kapcsán az alternatív fejlesztési irányok, megoldások kidolgozása nem jellemző.

A célok realitása – kevés kivételtől eltekintve – általában megvalósult, mivel a stratégia rendszerint a valós helyzetre épített, és figyelembe vette az infrastrukturális és humán adottságokat is.

A fejlesztések távlatát illetően, jellemzőek a rövid távú, kevésbé nagyratörő elképzelések, ami nyilvánvalóan a korlátozott forrásokkal függ össze.

Az erőforrások rendszerint adottak és ismertek, pótlólagos forrást szinte kizárólag csak a pályázatok jelentenek, ezért a település a szükségleteit sokszor a kiírásokhoz igazítja.

A kockázatelemzés – néhány kivételtől eltekintve – nem jellemző a dokumentumokra, ennek oka talán az amúgy is szerény, reális célok kitűzése lehet.

Alternatív fejlesztési irányok, megoldások a fenti ok miatt szintén ritkán fordulnak elő, jellemzően úgy gondolják, nem is igen van sokféle lehetőségük a településeknek.

2.7. A tervezési folyamat

Ez a szempont a stratégiai dokumentum intézményesülésére, a folyamat átláthatóságára, hatékonyságára, a részvételre, az egyeztetésekre, a promócióra és a projekt hasznosulására irányul.

Általánosságban megállapítható, hogy az elkészült stratégiai dokumentumok sorsa sokféle képet mutat: volt ahol a képviselő-testület tárgyalta, elfogadta és az beépült a mindennapi munkába, de olyan is volt, hogy az írásztalálókban végezte. Ami általánosan érvényes probléma: az Ötv. változása, azaz a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) hatályba lépése következtében a hivatalok átalakultak és emiatt a szervezetfejlesztési eredmények egy része már nem használható.

Az intézményesülés tekintetében kb. az esetek felében a képviselőtestület tárgyalta a dokumentumot, és néhány esetben határozatban fogadta el az abban foglaltakat. Más esetekben erre nem került sor, és van olyan is, ahol erre vonatkozó információt nem tartalmaz az önkormányzati szaktanácsadói elemzés.

Az átláthatóság szempontja főképp azokon a településeken érvényesült, ahol interneten is elérhetővé tették a dokumentumot a nyilvánosság számára, ez kb. az esetek felében valósult meg.

A hatékonyság vizsgálata önmagában sem könnyű feladat, de a rendelkezésre álló elemzések alapján csak részlegesen állapítható meg, főként azon települések esetében tekinthetjük megvalósultnak, ahol ezt az érintettek külön kinyilatkozták.

A részvételt illetően valamennyi településen bevonták a munkába a vezetőket, és sok helyen a munkatársakat is, akár az információgyűjtés, akár a feldolgozás szakaszában, és szinte mindegyik helyen voltak képzések, amelyeken a hivatal dolgozói részt vettek.

Az egyeztetési folyamatról nem áll rendelkezésre elegendő információ, de vélhetően ez a település vezetőivel mindenképpen megtörtént, és sok esetben a munkatársakkal is.

A promócióra leginkább a települési honlapon való információ-megosztás volt jellemző, egyéb nyilvános rendezvényekről nem számoltak be az elemzések.

A hasznosulás tekintetében az önkormányzatok esetében korlátot jelentett a már említett szervezeti változás, de a meglévő eredmények jó alapot adhatnak a jövőbeli fejlesztésekhez.

2.8. Jó megoldások, jó gyakorlatok

Ez a szempont az érdekes megoldásokra, követendő gyakorlatokra, azok bemutatására, illetve a jó gyakorlat terjesztésére irányul.

Általánosságban megállapítható, hogy a stratégiai dokumentumok sok általánosságot és kevés egyedi, az önkormányzati szektorban mintáértékű követendő gyakorlatot tartalmaznak. A követendő gyakorlat körében vannak olyanok, amelyek az adott település számára jó megoldást jelentettek, de mások számára nem rendelkeznek relevanciával.

Az érdekes megoldások körében említhetjük a szociometriai felmérést, illetve a Bernet-felmérést²¹ a szervezeti diagnóziskészítésben, a követendő gyakorlatok tekintetében pedig a dolgozói ötletládát, a tájékoztató üzenő falat és az ügyfél-irányítási rendszert a munkafolyamatok fejlesztésében érdemes megemlíteni.

²¹ A módszertan a munkatársi hálózatok felmérésére és elemzésére fókuszál. A felmérés eredményeképpen többek között meghatározzák a szervezetben a munkatársak – kapcsolatok által meghatározott – helyzetét, a szeparációt (pl. kis csoportok kialakulása), a középpontok és a periféria elhelyezkedését. A vizsgált kapcsolatok alapesetben a vezetői és szakmai képességek megítélésére, valamint az érzelmi kötődésre vonatkoznak. A munkatársak kapcsolatait, illetve szerepük fontosságát grafikus és analitikus eszközök segítségével határozzák meg.

2.9. Az értékelés dokumentálása

Ez a szempont a stratégiai dokumentumok elkészítése során felhasznált értékelési adatokra és az értékelt dokumentumokra, összefoglaló táblázatokra, elektronikus dokumentumértékelésre és elektronikus dokumentumtárra irányul.

Általánosságban megállapítható, hogy az önkormányzati szaktanácsadói elemzések erre a szempontra kevés esetben terjednek ki, így nem áll rendelkezésre elegendő információ a következtetések levonásához. Ami közvetett módon kiderül az elemzésekből, hogy a stratégiai dokumentumok elkészítése során nagyon eltérő mennyiségű és minőségű adatokat, összefoglaló táblázatokat használtak fel, elektronikus dokumentumértékelésre és elektronikus dokumentumtárról pedig nem tesznek említést.

3. Összegzés

A fenti vizsgálat alapján megállapítható, hogy az ÁROP 2008/2009-es szervezetfejlesztési pályázat minden a mintába bekerült településen lezajlott, viszont nagyon eltérő hatékonyságot mutatott. Ennek okai minden valószínűség szerint elsősorban a megvalósítás heterogenitásában keresendő: voltak települések, ahol professzionális munka zajlott és ennek megfelelő eredmények születtek, máshol csak „kipipálták” a feladatot.

Az eredmények hasznosulását az is korlátozta, hogy az Mötv. újragondolta az önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását, az állami felelősségi köröket, valamint az önkormányzatok intézményi feladatellátását. Az önkormányzatok feladatköre, jogköre így jelentősen megváltozott 2013. január 1-jével, amikor a járási kormányhivatalok is megkezdtek működésüket, lezárva a megyei kormányhivatalok megalakulásával megkezdett közigazgatási átalakítást.

Ez egyrészt azt jelentette, hogy az önkormányzatok intézmény-fenntartási, hatósági feladat- és hatáskörei jelentősen visszaszorultak, és a polgármesteri hivatalok tevékenységének hangsúlya lassan a településfejlesztés, településüzemeltetés, vállalkozásfejlesztés, közösségfejlesztés felé toldott. Másrészt a feladatok és hatáskörök átalakítása lehetővé tette, hogy az önkormányzatok fokozott figyelmet fordítsanak a településmenedzsment gyakorlatára, valamint megnyitotta az utat a deliberatív demokrácia alkalmazására, illetve az inkluzív önkormányzat megteremtésére. Az ÁROP 2.2.22 projekt eredményeképpen pedig 77 település esetében helyi szinten megvalósult és széles körben terjeszthetővé vált az Európai Unió fejlesztéspolitikai ajánlása a közösségvezérelt helyi döntéshozatalról és fejlesztésről.

Ennek a folyamatnak a támogatása érdekében a továbbiakban is szükség van önkormányzati szervezetfejlesztésre.

Azonban a korábbi tapasztalatokból kiindulva, javasolt egy olyan közösségi bázisú stratégiaalkotási módszertani keretrendszer kifejlesztése, amely a kistelepülések esetében országos szinten egységesen alkalmazható, és egyúttal kellően rugalmas ahhoz, hogy a helyi sajátosságokat kezelni tudja. Erre alkalmasnak látszik az ÁROP 2.2.22 „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” c projekt keretében megalakult a Helyi Közösségi Akadémiák hálózata, illetve az 77 helyi tudásközpont, amelyhez felkészült, a térségben élő és dolgozó, a program keretében speciálisan képzett önkormányzati szaktanácsadók és hálózati háttérzolgáltatások is kapcsolódnak.

Felhasznált források

Szakirodalom

- FARAGÓ LÁSZLÓ (1997): Tervezélméleti alapvetések. Tér és Társadalom, 1997/3.
- Faragó László (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- G. FEKETE ÉVA (2013): Regionális tervezés és programmegvalósítás Miskolc. “Cross border training of economic experts in distance learning network” project (CROSSE-DU) HUSK/1101/1.6.1-0300
- SISA KRISZTINA–VERESS ATTILA (2013): Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről. Statisztikai szemle. 92. évfolyam 5. szám

Jogforrások

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról szóló (Áht.) 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról

Internetes források (letöltve 2015. 06.)

- http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR/SA_KK_2008_FINAL.pdf
- <http://www.terport.hu/telepulesrendezes-fejlesztés/fejlesztési-dokumentumok>
- <http://umvp.kormany.hu/strategia>
- <http://umvp.kormany.hu/umvp-hacsok>
- <http://umvp.kormany.hu/umvp-jogszabalyok>
- <http://palyzat.gov.hu/doc/4128>
- http://vrtki.uni-nke.hu/arop-programok/arop-2_2_22
- <http://slideplayer.hu/slide/2097677/>

Melléklet

A vizsgálati mintában szereplő települések és az önkormányzati szaktanácsadói elemzések alapjául szolgáló dokumentumok jegyzéke

Település neve	Típusa	Vizsgált dokumentumok
Adony	város	Adony Város Polgármesteri Hivatala – Esélyegyenlőségi Terv; ÁROP-1.A.2/A-2008-0259 „A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése” záró tájékoztató
Alsómocsolád	község	ÁROP-1.A.2/A-2008-0138 Szervezet-fejlesztési és képzési szolgáltatás biztosítása az Alsómocsoládi Körjegyzői Hivatalnál; Alsómocsoládi Körjegyzői Hivatal – Egyéni kompetencia riportok; Alsómocsoládi Körjegyzői Hivatal – Képzési beszámoló; Alsómocsoládi Körjegyzői Hivatal – MŰKÖDÉSI AUDIT; Alsómocsoládi Körjegyzői Hivatal – Összefoglaló javaslatok
Badacsonytomaj	város	ÁROP-1.A.2/A-2008-0171 Minőség és Hatékonyság Badacsonytomaj Város Polgármesteri Hivatalában; Badacsonytomaj Város Önkormányzatának Informatikai Stratégiája
Balatonföldvár	város	ÁROP-1.A.2/A-2008-0239 Balatonföldvári Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése; Balatonföldvár Város Polgármesteri Hivatal Esélyegyenlőségi Terve; Felülvizsgált szervezeten belüli eljárások – kapcsolódó intézkedések
Balatonkenese	város	Balatonkenesei Város Önkormányzata által elnyert ÁROP-1.A.2. 2008/2009-es pályázat a Polgármesteri Hivatalok szervezeti fejlesztéséről összefoglaló
Borsodnádásd	város	Az ÁROP-1.A.2./A pályázat keretében megvalósult „Szervezetjelentés a Borsodnádásdi Polgármesteri Hivatalban”; Borsodnádásd Város Önkormányzatának partner és kontakttérképe; Önkormányzati kommunikáció és kapcsolattartás fejlesztése és eljárásrendje; Szervezeti, folyamat és működésfejlesztési javaslatok; Javaslati dokumentum az intézményi gazdálkodás fejlesztésének témakörében; Költségvetés végrehajtási folyamatokkal kapcsolatos fejlesztési javaslatok; Ajánlás közintézmények számára a környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetésére és a közbeszerzési eljárások lebonyolítására
Bucsa	község	ÁROP-1.A.2 Bucsa község szervezetfejlesztése
Cibakháza	nagyközség	ÁROP-1.A.2 pályázati összefoglaló
Dombrád	város	Dombrád Város Polgármesteri Hivatalának szervezetfejlesztése ÁROP-2007-1-A-2/A rövid bemutatás és információ a helyzetelemzésben
Dunaszeg	község	ÁROP-1.A.2/A-2008-0098 Polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése – Működési rendszerelemzés és utókövetés; Egyedi fejlesztési célprogramok, részletes akciótervek, projektek, intézkedések; Utókövetés – a stratégia egészének, egyes programjainak előrehaladását, megvalósulását, eredményeit és hatásait, tapasztalatait folyamatosan, időközben és az időszak végén monitorozó, értékelő, felülvizsgálati dokumentumok
Halmaj	község	ÁROP-1.A.2 Összefoglaló dokumentum – Halmaj Körjegyzőség Polgármesteri Hivatalának és Önkormányzati intézményeinek szervezetfejlesztése
Hévíz	város	ÁROP-1.A.2/A-2008-0147 Hévíz Város Polgármesteri Hivatalának szervezetfejlesztése hatékonyság növelése érdekében
Kenderes	város	Stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepció, hosszú távú terv
Kimle	község	Kimle Község Önkormányzata és a Körjegyzőség az ÁROP-1.A.2/A-2008-0177 kódszámú, „Ügyfél elégedettség növelése szervezetfejlesztéssel a Kimlei Önkormányzatnál”; Fenntartathatósági terv Átfogó (befogadó, integrált) stratégia (www.kimle.hu fejlesztési dokumentáció). Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek. Szervezetfejlesztési Stratégia és Program bemutatása a munkafolyamatokon keresztül Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek Kimle Község Önkormányzata – Körjegyzősége szervezetfejlesztése I. Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek Kimle Község Önkormányzata – Körjegyzősége szervezetfejlesztése II. Ágazati, szakterületi fejlesztési koncepciók, részstratégiák, hosszú távú tervek

Település neve	Típusa	Vizsgált dokumentumok
Kisköre	város	Kisköre szervezetfejlesztés III. Polgármesteri Hivatal szervezete és működése Átfogó középtávú cselekvési tervek, végrehajtási (operatív) programok, kibővített akciótervek. Informatikai helyzetkép
Körösladány	város	ÁROP-1.A.2/A-2008-0159 Körösladány Város Önkormányzata, Polgármesteri Hivatalának Szervezetfejlesztési stratégiája – összefoglaló
Levelek	nagyközség	ÁROP-1.A.2 „ <i>Levelek Nagyközségi Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának szervezetfejlesztése</i> ” projekt összefoglalója
Orfű	község	ÁROP-1.A.2/A Orfű Község Önkormányzata polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése; Hatékonyságfejlesztési Tanulmány
Pap	község	ÁROP-2007-1-A-2/A Pap Község Környezeti fenntarthatósági terve; Pap-Jéke Községek Körjegyzőségi Hivatalának Szervezetfejlesztési Stratégiája 2008.; Pap Község Önkormányzata: ÁROP pályázat belső ügyirata, 2010.
Tokaj	város	ÁROP-1.A.2/A-2008-0074 Szervezetfejlesztés a hatékony és szolgáltató Tokaji Önkormányzatért
Tompa	város	Tompa Önkormányzatának szervezetfejlesztése – Összefoglaló jelentés a jelenlegi helyzetről és a javaslatokról helyzetelemzés, koncepció
Zalalövő	város	ÁROP 1.A.2/A-2008 Zalalövő település, a polgármesteri hivatal szervezetfejlesztése céljából benyújtott pályázata keretében keletkezett stratégiai dokumentumok elemzése – összefoglaló